

Redaktionelt forord

Paradiplomati refererer til alle de internationale aktiviteter som byer, kommuner og andre subnationale myndigheder iværksætter med henblik på at fremme deres interesser. I den internationale forskning har paradiplomati allerede etableret sig som et solidt begreb i studiet af international politik (Nielsen, 2016). Byer, kommuner og regioner hører nu til blandt de aktører, der systematisk indgår i studiet af det internationale diplomatiske miljø og international politik i al almindelighed. Denne internationale forskning har indtil videre givet os en ganske god forståelse for de årsager, der har forårsaget paradiplomatiets (gen)opblomstring rundt omkring i verden. Vi ved en masse om, *hvorfor* lokale myndigheder i stadig større udstrækning – af egen drift eller tvunget af omstændighederne – vælger at bruge kræfter på internationalt arbejde. Vi mangler imidlertid stadig en grundig indsigt i, *hvordan* paradiplomati fungerer og udføres i forskellige sammenhænge. Hvordan tiltrækker kommunerne internationale investeringer og fondsmidler? Hvordan arbejder kommuner med offentlighedsdiplomati og branding? Hvordan arbejder man med kulturdiplomati? Hvordan organiseres samarbejdet med andre landes kommuner, med andre lande og med internationale organisationer?

Formålet med dette temanummer af Økonomi & Politik er at skitsere delelementer af det brede spektrum af diplomatiske strategier, teknikker og metoder, der indgår i byernes og kommunernes diplomatiske værktøjskasse.

Vi kan ikke dække området helt af, og vi kan naturligvis ikke gå i dybden med alle de erfaringer, danske lokale myndigheder har gjort sig med internationalt arbejde over årene. Men vi kan håbe på, for det første, at temanummeret skaber en (fornyet) interesse for at studere *danske* byers, kommuners og regioners internationale aktiviteter. Selvom forskningsområdet er ganske omfattende på internationalt niveau, er det i dag nærmest ikke-eksisterende i Danmark. Sidst feltet tiltrak sig forskningsmæssig interesse herhjemme, var i 1990'erne. Dengang kunne man konstatere at bydiplomati var i sin vorden og mange steder tøvende, spredt og uden reel politisk opbakning (Klausen, 1996). Det fremgår af dette temanummer, at bydiplomati på to årtier er blevet professionaliseret på et utal af forskellige dimensioner og ofte er blevet en naturlig del af den kommunale forvaltnings praksis og identitet.

Vi kan også håbe på, for det andet, at temanummeret via studiet af danske lokale myndigheders internationale aktiviteter kan være med til at pege på behovet for at studere *diplomati* på nye måder. Vi ved en del om, hvordan den udenrigsministerielle diplomatiske praksis har ændret sig i de seneste tyve-tredive år. Der tales om, hvordan Udenrigsministeriet har udviklet sig fra at være en »gate-keeper« mellem international og national politik til i større udstrækning at beskæftige sig med at koordinere det internationale arbejde, der udføres af en hel

række andre danske aktører. I den forbindelse hævdes, at den diplomatiske praksis er blevet fragmenteret, og at Udenrigsministeriet udfører en slags hybriddiplomati, der er rettet både mod andre landes stater i bilaterale og multilaterale sammenhænge, men også mod andre landes civilsamfund og erhvervsliv (Marcussen, 2016). Ved at rette blikket mod byernes og kommunernes diplomatiske praksis kan vi få et meget mere komplet indblik i, hvordan diplomati udføres i det 21. århundrede; hvilke spilleregler der gælder på forskellige områder og i forskellige situationer; hvilke kompetencer der kræves for at opnå et resultat; hvilke muligheder, udfordringer og dilemmaer diplomaten i frontlinjen møder; og hvordan man bedst opbygger en organisatorisk infrastruktur, der faciliterer den diplomatiske praksis.

Endelig, for det tredje, er det et håb, at det tema, der er omdrejningspunkt for dette nummer af Økonomi & Politik, kan være med til at fremme et mere nuanceret syn på *småstaden* Danmarks rolle i verden. Dansk udenrigspolitik er langt mere end den aktivistiske og militært fokuserede udenrigspolitik, der tales om i medierne. Udenrigspolitik udføres hver dag også ude i og af de danske byer og kommuner. I international sammenhæng hører de danske kommuner – i kraft af kommunalfuldmagten og årtiers og århundreders praksis – til blandt de lokale myndigheder i verden, der har størst frihed til at planlægge

og udføre deres opgaver. Det gælder også på det internationale område, hvor danske byer og kommuner, så længe de ikke direkte modarbejder den danske stats officielle udenrigspolitiske målsætninger, har udstrakt frihed til at arbejde internationalt. Det gør naturligvis, at Danmarks tilstedeværelse på den internationale scene får en ganske betydelig rækkevidde og dybde. Det er ikke mindst på grund af de lokale myndigheders internationale engagement, at man nogle gange taler om, at Danmark på den internationale scene bokser i en højere vægtsklasse, end landets størrelse egentlig berettiger.

Temanummeret er organiseret på den måde, at der både er inkluderet forskningsbidrag, der forsøger at give et overblik over de debatter, der gennem tiden har domineret litteraturen om paradiplomati, og praktikerbidrag, der på forskellige måder illustrerer variationen i byernes og kommunernes diplomatiske praksis.

Martin Marcussen og Anne Bach Nielsen
Temaredeaktører

Klausen, Kurt Klaudi, red. (1996), *Erfaringer med internationalisering i amter og kommuner*, Odense: Odense universitetsforlag.

Marcussen, Martin (2016), *Diplomati. Et portræt af den moderne udenrigstjeneste*, København: Hans Reitzels Forlag.

Nielsen, Anne Bach (2016), »Diplomati i en urban tidsalder«, *Økonomi & Politik*, 89(4): 94-9.

Bydiplomati

Martin Marcussen, professor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, mm@ifs.ku.dk

Mens den internationale forskning i bydiplomati har udviklet sig i rasende fart, har dansk forskning stort set ikke beskæftiget sig med emnet i de sidste tyve år. I mellemtiden er dansk bydiplomati blevet professionaliseret; det udføres som samskabelsesprojekter; det betragtes i stigende grad som en nødvendighed, især de steder hvor staten ikke kan levere international styring; det er ofte rettet mod de økonomiske gevinster der kan hentes hjem til kommunen fra den internationale scene; og nogle gange giver det kommunen eller byen overordentlig stor synlighed, anseelse og legitimitet. Derfor er tiden kommet til at genopfinde forskningen i dansk bydiplomati.

Et professionaliseret bydiplomati

»Kommuner går glip af milliarder«, kunne den netop fratrådte landbrugskommissær i EF, Poul Dalsager, konstatere på forsiden af de danske kommuners fagblad. Det var tilbage i 1985, og kommunerne havde endnu ikke etableret kontorer i udlandet. »Kommunerne er ikke de mest fremragende lobbyister, og det er uhensigtsmæssigt, da lobbyvirksomhed netop er meget udbredt i EF«, fortsatte han. Han beretter i malende vendinger, hvordan midlerne flyder i gader og stræder i EF's hovedstad Bruxelles: »EF-midlerne er en flydende strøm året rundt« (*Danske Kommuner*, 6. februar 1985).

Dalsager havde hjemmebase Hjørring, og han spildte ikke tiden. Nordjyllands Amt sendte i

slutfirserne flere delegationer til Bruxelles for at afsøge mulighederne, og fra 1990 indvilligede man i at medfinansiere Aalborg Kommunes EF-kontor i Bruxelles. Snart kom flere kommuner til. Inden for få år i starten af 1990'erne fik ikke bare Aalborg, men også Aarhus, Odense og København eget kontor i Bruxelles. Og ambitionerne var store. Typisk bemanded med to medarbejdere i Bruxelles og et tilsvarende antal hjemme i kommunen var formålet at etablere solide kontaktnetværk i EF-Kommissionen og de europæiske finansieringsinstitutter; at tiltrække EF-støtte til kommunale projekter inden for miljø, energi og transport; at assistere lokale virksomheder med kontakter i det labyrintiske EF-system; at løse konkrete rådgivnings- og planlægningsopgaver i relation til de nye lande i Central- og Østeuropa, samt Rusland; at indgå i EF's forsknings- og teknologiprogrammer; at være vært for delegationer hjemmefra; at hjemsende alle mulige former for informationer angående EF-politik og -institutioner; og i det hele taget sprede det gode budskab i Europa om de danske kommuners og amters fortræffeligheder. Der var nok at tage fat på. Og måske endda betydelig mere, end EF-kontorene var i stand til at levere.

I en erfaringsopsamling kunne man nogle år senere konstatere, at EU's regionalpo-

litik havde været en afgørende og vigtig dynamo for kommunernes og amternes internationalisering, men også at der var et betydeligt forbedringspotentiale i de danske kommuners internationale indsats. Indsatsen i Bruxelles var typisk båret frem af ildsjæle blandt embedsmændene. Den havde ikke nogen folkelig forankring, og dermed kun meget sjældent politisk interesse. Der blev ikke afsat tilstrækkeligt med økonomiske ressourcer til at nå de mange og omfattende målsætninger, som blandt andet repræsentationskontorerne i Bruxelles skulle realisere. De få involverede embedsmænd og politikere manglede desuden helt centrale kompetencer til at kunne begå sig i EF-systemet. Der var alt for få personer på lokalt niveau, der havde et indgående kendskab til EF-systemet, EF-retten, til de europæiske hovedsprog, til international forhandling og lobbyisme, og til projektformulering, -implementering og -evaluering. Kommunerne manglede desuden både evne og vilje til at arbejde sammen i Bruxelles. Alle samarbejdsinitiativer strandede på »manglende politisk vilje, gamle traditionsgroede interesse modsætninger og personbåret nid og nag« (Klausen, 1996: 197).

Der er løbet meget vand i åen over de forløbne to årtier. Aarhus var i 2017 europæisk kulturhovedstad og i 2018 europæisk frivillighedshovedstad; Viborg og Odense kommuner har begge formålet at tiltrække sig internationale milliardinvesteringer; Københavns Kommune er blevet en helt central aktør i en lang række globale klima- og miljønetværk; og år efter år er det lykkedes hovedstaden at brande sig ind på top-ti-listen over de »lykkeligste byer i verden« (wowtravel.me/top-10-happiest-cities-in-the-world/) og »verdens bedste sted at bo« (www.telegraph.co.uk/travel/galleries/The-worlds-most-liveable-cities/copenhagen/). I Bruxelles har kommunerne for længst fundet hinanden i strategiske samarbejder, der gør dem til professionelle spillere på én af de mest konkurrenceprægede

internationale kamppladser for politik – EU-scenen.

I dette temanummer af Økonomi & Politik er formålet først og fremmest at få et indblik i, hvor det danske bydiplomati står i dag. Der er åbenlyst sket meget på dette område i de senere år, men der har indtil videre ikke været gjort et forsøg på at skabe et overblik. Artiklerne i temanummeret giver eksempler fra forskellige sagområder og fra forskellige kommuner på, hvordan bydiplomati organiseres og udføres i dag. Formålet med denne introducerende artikel til temanummeret er at skitsere nogle lange linjer i den internationale såvel som den danske forskning i bydiplomati. Det vil fremgå, at den internationale forskning på området er relativt ny (fra 1970'erne og frem); at denne forskning har haft forskellige fokuspunkter gennem årene; og at den danske forskning i bydiplomati blomstrede op i starten og midten af 1990'erne for derefter at gå i sig selv igen. Til sidst i artiklen vil der blive givet et bud på nogle mulige fokuspunkter for den fremtidige danske forskning på området.

1970'erne: Statens monopol på international politik løsnep

I nyere tid blev den idé, at byer kunne agere som selvstændige aktører på den internationale arena, for første gang nævnt i starten af 1970'erne. Antagelsen om, at stater er enhedsaktører i international politik og i øvrigt langt de vigtigste aktører på den internationale scene, blev løst lidt op (Keohane og Nye, 1973; Hungtington, 1973). Efter afslutningen af anden verdenskrig blev en lang række mellemstatslige organisationer etableret. Det samme gjaldt de internationale ikke-statslige organisationer, hvis antal steg nærmest eksponentielt. I særlig udstrækning var det det økonomiske og finansielle område, der var i fokus for dette stigende ønske om at bidrage til og kontrollere den internationale styring. Der blev afviklet barrierer for international handel og investeringer, hvilket sammen med

den teknologiske udvikling også medvirkede til, at eksisterende og nye multinationale erhvervsvirksomheder begyndte at sprede sig over nye markeder rundt omkring i verden. Mængden af nye aktører i international politik og deres indbyrdes forskelligheder, samt deres interesse for en række områder, man normalt refererede til som »bløde« politikområder i modsætning til det »hårde« sikkerhedsrelaterede område, gjorde, at man ofte anvendte udtrykket »kompleks gensidig afhængighed«, når man skulle beskrive dynamikken i det samlede internationale system (Keohane og Nye, 1977). Det blev på det tidspunkt set som et afgørende brud med den hidtidige dominerende forestilling om international anarki. Det var i denne litteratur – nogle gange refereret til som et udtryk for pluralisme, fragmentation, institutionalisme eller liberalisme – at man også noterede sig, at subnationale myndigheder som byer, kommuner og regioner var begyndt at orientere sig mod international styring. Der var dog på dette tidspunkt i 1970'erne aldrig tale om, at man forsøgte at kortlægge de subnationale myndigheders tilstedeværelse og aktivitetsniveau på den internationale scene, endstige teoretisere om deres rolle i international politik. Bydiplomati var stadig ikke et selvstændigt forskningsområde. Det blev det i 1980'erne.

1980'erne: Bydiplomati teoretiseres

I 1980'erne lanceres begrebet »paradiplomati« for at beskrive det helt særlige fænomen, der har med subnationale myndigheders internationale aktiviteter at gøre (Duchacek, 1990). Andre begreber som »regional diplomati«, »micro-diplomati«, »katalytisk diplomati«, og »fjernniveau diplomati« blev prøvet af (Duchacek, 1984; Hocking, 1999a; Kincaid, 1990; Rutan, 1988), men vandt ikke indpas på samme måde som begrebet »paradiplomati«. Oprindeligt blev »paradiplomati« set som et diplomatisk spor, der løb »parallelt« med det klassiske diplomati, der involverede udenrigsministerielle diplomater og statslige myndigheder. Via empiriske studier

stod det imidlertid hurtigt klart, at subnationale myndigheders internationale aktiviteter ofte var sammenflettet eller på andre måder relateret til det klassiske diplomati. Det betød imidlertid ikke, at man ændrede betegnelsen, som i dag inkluderer alle former for internationale aktiviteter, der udføres af byer, kommuner såvel som regioner enten parallelt med, sammen med eller eventuelt i konflikt med det statslige diplomati.

Forskningen i 1980'erne nøjedes ikke kun med at udvikle begreber og kortlægge fænomenet empirisk. Man søgte også at forklare, hvorfor paradiplomati vandt frem i forskellige sammenhænge og hvilke politiske og økonomiske resultater, der blev opnået via paradiplomatiske aktiviteter. Man konstaterede, at både eksterne og interne faktorer kunne bidrage til en forståelse af paradiplomatiets vækst (Soldatos, 1990). Eksterne faktorer var eksempelvis relateret til globaliseringen, regionaliseringstendenser som Europæiske integrationsprocesser, demokratisering og urbanisering, og interne faktorer havde med tilgængelige ressourcer, kommunestørrelse, kompetencer, opgavefordelingen mellem centrale og lokale myndigheder, og politisk engagement at gøre. Man pegede samtidig på, at de subnationale myndigheder, der forsøgte at gøre sig gældende på den internationale scene forsøgte at realisere forskellige målsætninger relateret til økonomi, politik, kultur, sikkerhed og identitet. Økonomisk handler det for de lokale myndigheder om at tiltrække udenlandske investeringer, skatteborgere og turister, men også i stigende udstrækning om at få del i internationale finansieringskilder, eksempelvis via EF's struktur- og regionalfondsmidler. Også politiske målsætninger spillede en rolle for nogle regioner. Især de regioner der ønskede sig hel eller delvis løsrivelse fra centralregeringerne. Litteraturen viste, at aktørstatus på den internationale scene også var med til at konstituere de pågældende byers, lokale og regionale myndigheders identitet og interne sammen-

hængskraft. De teoretiske debatter der blev lanceret i løbet af 1980'erne er i høj grad de samme debatter som den dag i dag dominerer en stor del af forskningen om paradiplomati (Aldecoa og Keating, 1999; Archer og Morici, 1993; Cornago, 1999; Hocking, 1999b; Kincaid, 2003; 2010; Lachapelle og Paquin, 2005; Lecours, 2002, 2008; Pluijm og Melissen, 2007).

1990'erne: Danmark kommer med på vognen ... for en stund

I 1990'erne sker der yderligere en udvikling af studiet af paradiplomati. Fokus på de lokale myndigheders internationale aktiviteter når for alvor til Europa. Det skyldes ikke mindst realiseringen af det indre marked, ratificeringen af Maastricht-traktaten, etableringen af EU's Regionsudvalg, udmøntningen af regional- og strukturfondene, fremkomsten af begrebet »Regionernes Europa«, udviklingen af subsidiaritetsprincippet og hele diskussionen om, hvorvidt EU er en føderation (Borras-Alomar et al., 1994; John 2000; Keating, 1999; Sodupe, 1999; Soldatos og Michelmann, 1992; Warleigh, 1999).

På det teoretiske niveau kommer byerne og de lokale myndigheder først og fremmest ind i billedet via begrebet »Multilevel governance«, som hovedsageligt er et forsøg på at beskrive, hvordan en pluralitet af forskellige aktører bidrager til alle faser af EU's beslutningsproces (Bache, 1998; Benz og Eberlein, 1999; Hooghe, 1996; Marks, 1993). I perioden etableres et meget stort antal regionskontorer i Bruxelles, der i varierende udstrækning skulle forsøge at tilvejebringe information om de forhold, der har direkte betydning for borgerne og erhvervslivet i de pågældende regioner og om muligt forsøge at påvirke dem, eller måske endda tiltrække sig midler fra de mangeartede EU-fonde og -programmer. Byerne og regionerne indgår som aktører i den litteratur, der beskæftiger sig med interesserepræsentation og lobbyisme i Bruxelles, på lige fod med erhvervslivets lobbyister og

de utalige civilsamfundsgrupper (Hocking, 1995; Marks et al., 2002). Den europæiske integrationsproces har således en katalytisk effekt på paradiplomatiets omfang og intensitet i 1990'erne og får parallelt hermed ganske stor opmærksomhed i forskningen om de europæiske integrationsprocesser.

En anden faktor, der også påvirkede paradiplomatiet, var afslutningen på den kolde krig i 1989 og sammenbruddet af Sovjetunionen i 1991. Pludselig fik Europa en lang række nye naboer i Central- og Østeuropa. I samme bølge som de vestlige mellemstatslige organisationer og staterne i vest, erhvervslivet og civilsamfundet stod i kø for at byde velkommen og etablere økonomiske og politiske relationer til disse nye naboer, bød byerne og regionerne sig til. Der blev etableret kulturcentre, bysamarbejder og erhvervsudviklingsprojekter i ét væk (Andersen og Hey, 1991).

Det er også i 1990'erne, at forskningen i de danske byers og kommuners internationalisering tager fart. Den består først og fremmest i en identifikation af, hvilke faktorer der henholdsvis fremmer og bremser de lokale myndigheders internationalisering, samt et forsøg på at kortlægge de forskellige måder, hvorpå de danske kommuner og amter samt deres respektive organisationer engagerer sig i internationale forhold (Jensen, 1993, 1995). Det konkluderes, at paradiplomatiet i Danmark først og fremmest drives frem af de helt nære omgivelser i Europa. Det hævdes endvidere, at denne internationale aktivitet ikke er strategisk gennemtænkt, ofte tilfældig og uden egentlig effekt og som regel uden politisk opbakning. Det er tydeligt, at internationaliseringen af de danske kommuner og amter befinder sig i sin vorden (Klausen, 1996; Lolle og Persson, 1997).

2000-tallet: Bydiplomati etablerer sig som et selvstændigt forskningsområde ... i udlandet

I 2000-tallet og frem til i dag trænges forskningen i Danmark om de lokale myndigheders internationale engagement noget i baggrunden. Den opnår aldrig at få status som et selvstændigt forskningsområde, hverken i den danske Europaforskning eller i forvaltningsforskningen og slet ikke i IP-forskningen, hvor byer, kommuner og regioner slet ikke spiller en selvstændig rolle. Det kan skyldes forskellige forhold. For det første blev de lokale myndigheder opslugt som en til tider ubetydelig og sekundær del i studiet af Danmark i Europa. I implementeringsstudier var man sig fuldstændig bevidst om, at det er ude i kommunerne, at EU-retten skal implementeres, og at en meget stor del af dagsordenspunkterne på byrådsmøderne er direkte eller indirekte relateret til EU. På trods af dette udvikles aldrig systematiske studier af, hvorledes kommunerne og andre lokale myndigheder aktivt påvirker og påvirkes af EU. I den udstrækning man i dansk europaforskning kastede sig over multilevel governance analyser, var dette ikke en selvstændig anledning til at rette et særligt fokus mod de danske lokale myndigheders rolle i europæisk politik.

En anden faktor, der kan være med til at forklare, hvorfor byer, kommuner og regioner ikke fik særskilt forskningsfokus i Danmark i denne periode, kan have noget at gøre med, at der har etableret sig en praksis i dansk statskundskab, hvor national politik og international politik defineres som to selvstændige forskningsområder med egne teorier og egne forskningsprogrammer. Det betyder, at studiet af den offentlige forvaltnings finansiering, struktur, funktioner, relationer og kultur retter fokus mod den danske del af forvaltningen. Samtidig er studiet af international politik, sikkerhed og udenrigspolitik noget, der henhører til Danmarks eksterne omgivelser. Kun i meget begrænset udstrækning begyn-

der dansk statskundskab at koble de to sfærer – den nationale og den internationale – ved at lancere såkaldte »internationaliserings-«, »europæiserings-« og, hen mod slutningen af årtiet, »globaliseringsstudier« (Marcussen og Ronit, 2003, 2009). Disse studier forsøgte at undersøge, hvordan forhold i Danmarks internationale omgivelser via grænseoverskridende regulering, markedskonkurrence og værdioverførsel påvirker forhold i den danske forvaltning. I denne snævre litteratur var der kun i meget uanseligt omfang tiltag til at studere den del af den offentlige forvaltning, der ikke er en del af centraladministrationen. Kommunernes og regionernes internationalisering forblev på det nærmeste uundersøgt i den pågældende periode.

Parallelt med disse forvaltningsinternationaliseringsstudier opstod der et andet miljø, der på sin egen måde forsøgte at koble det nationale analyseniveau med det internationale niveau. Det skete i feltet »udenrigspolitisk analyse«. Nu var interessen rettet mod, hvordan Danmark – igen først og fremmest via centraladministrationen – kunne gøre sig gældende på den internationale scene. Der blev lavet studier af, hvordan Danmark med held gennemførte formandskaber i den europæiske union (Nedergaard og Jensen, 2012), og hvordan Danmark førte aktivistisk udenrigspolitik i krigszoner såvel som i multilaterale organisationer (Wivel, 2013). Der blev også lavet studier af, hvordan den danske model succesfuldt gjorde sig gældende på de internationale markeder, og hvordan udenlandske aktører forsøgte at lære fra og inspireres af den danske model (Campbell et al., 2006; Marcussen, 2010). Danmark var blevet en succesfuld konkurrencestat. I intet af denne forskning indgik de danske lokale myndigheder i analysen.

I den internationale forskning var der i modsætning til Danmark fortsat i 2000-tallet og op til i dag fokus på paradiplomatiet. Både forskningen i paradiplomati og de lokale

myndigheders paradiplomatiske praksis var blevet normaliseret (Cornago, 2010). På nogle punkter adskilte forskningen sig fra de foregående årtiers fokus. Godt nok trak man i hovedagen stadig på den teori om paradiplomati, der var blevet udviklet i 1980'erne, men det empiriske fokus og de anvendte metoder udviklede sig (Kuznetsov, 2015). Empirisk fik man godt og grundigt tilbagevist antagelser om, at det mest var i føderale og/eller demokratiske regimer, at paradiplomatiet kunne vokse (Hooghe et al., 2010). I føderale demokratier vil subnationale myndigheder alt andet lige have flere kompetencer og friheder til at agere nationalt såvel som internationalt. Men studier af lokale myndigheder i Rusland, Kina og en enhedsstat som Japan viste, at også her udfoldede sig et levende paradiplomati (Busygina, 2007; Chen, 2005; Purnendra, 2005). På det metodiske område vandt de kvantitative, netværksbaserede studier indpas. Det blev interessant at kortlægge lokale myndigheders internationale kontakflader i nærområderne såvel som på globalt niveau.

Særligt rettede den internationale forskning opmærksomheden mod tre empiriske områder, hvor paradiplomatiet kom til udtryk på nye områder: sikkerhedsområdet, den internationale politiske økonomi, samt klima- og miljøområdet. Sikkerhedsdimensionen kom blandt andet til udtryk ved at moderne krigsførsel i stigende udstrækning tænkes at finde sted i byområder. Ifølge nogle estimater vil to-tredjedele af jordens befolkning leve i byer omkring år 2040. Antallet af megabyer, der har mere end 10 millioner indbyggere, fortsætter med at vokse. Alene på grund af den voldsomme urbanisering får byer og lokale myndigheder en direkte interesse i at beskæftige sig med krig og fred, herunder moderne krigsførsel. Samtidig med at megabyerne vokser, får de hver især en selvstændig betydning for den globale økonomi. Mange regioner i verden har i dag en større omsætning end adskillige lande. Byer får af denne grund

et klart incitament til at spille en rolle i den globale politiske økonomi (Ohmae, 1996). Endelig er der klimadagsordenen. Fordi byer og regioner er de centrale produktionscentre på globalt plan er de også i sagens natur kilden til mange af de klima- og miljømæssige problemstillinger, der er centrale på den globale arena. Samtidig er det også i disse regioner og byer at implementeringen af national og international lovgivning skal finde sted. Byer og regioner er derfor, med andre ord, helt centrale i løsningen af nogle af de mest omfattende klima- og miljøudfordringer kloden står overfor (Eatmon, 2009; Kern og Bulkely, 2009; Nielsen, 2016). I dag finder vi således i den internationale litteratur en meget levende forskningsmæssig interesse for paradiplomatiet. Det er en interesse, der ikke indtil videre har vundet indpas i den politologiske forskning i Danmark.

Temanummerets formål og indhold

Formålet med dette temanummer er først og fremmest at tilvejebringe et her og nu-indtryk af de danske lokale myndigheders diplomatiske aktiviteter. Målsætningen er at beskrive variationen i internationale aktiviteter samt de mange forskellige årsager, der udgør baggrunden for, at danske byer og kommuner retter deres opmærksomhed mod den internationale scene. Vi forventer, at de danske kommuner og byers bydiplomati spreder sig over et bredt spektrum af aktiviteter, og at der kan identificeres almenlydige forklaringer på dette såvel som meget specifikke årsager til, at bydiplomati vinder indpas på særlige måder lokalt. Selvom vi forventer at finde stor variation på tværs af det danske landskab, er formålet for det andet også at forsøge at undersøge, om der er diplomatiske aktiviteter og forklaringer, der gælder på tværs af de danske kommuner og byer. Vores håb er derfor, at vi med dette temanummer også kan bidrage til at identificere nogle elementer af et særligt dansk bydiplomati.

I forlængelse af denne introduktion til tema-

nummeret ønsker vi at give et mere præcist indblik i, hvilke spørgsmål den internationale forskning i bydiplomati arbejder med i øjeblikket. Michele Acuto vælger i sin artikel at pege på det forhold, at den nyeste forskning henleder vores opmærksomhed på, at byer aldrig arbejder i et politisk vakuum, og at bydiplomatiet derfor skal forstås i en bred lokal, national og international kontekst. I praksis betyder dette, at hverken lokalpolitikere eller de lokale embedsmænd kan antages at være tonedøve i forhold til den økonomiske, politiske og sociale kontekst de fungerer i. Der finder en samskabelse sted, hvilket også er én af hovedpointerne i Henrik Holmskov og Mette Lorentzens bidrag til dette temanummer om Viborg Kommunes bydiplomati. Bydiplomatiet efterspørges, italesættes, formuleres og udføres i samarbejde med erhvervslivet, civilsamfundsgrupper, uddannelsesinstitutioner og sportsinstitutioner. Michele Acuto peger på, at der er rigtig mange fordele ved at sikre bred ejerskab til bydiplomatiet. Samles kræfterne i kommunen omkring bydiplomatiet forøges sandsynligheden for succes på kort såvel som på længere sigt betydeligt. Samskabelse kan desuden være med til at tilvejebringe brugerdrevet innovation i bydiplomatiet. Han løfter imidlertid også en advarende finger og påpeger, at samskabelse i sagens natur gør det ganske vanskeligt at identificere de aktører, der kan holdes ansvarlige for bydiplomatiet. Det forsvinder lidt i tågerne, hvem der egentlig har truffet hvilken beslutning, og hvem der er ansvarlig for hvad. En pointe, som den generelle internationale forskning også i højere grad noterer sig, og som vi kan forvente bliver fremtrædende i fremtidige studier af bydiplomati.

I den efterfølgende artikel tilvejebringer Kristian Heunicke, Hjalte Nordman Bie og Annette Frost et overblik over Kommunernes Landsforenings aktiviteter på det internationale område. Det bliver med det samme slået fast, at Kommunernes Landsforening er en medlemsorganisation, og at den som sådan

må varetage medlemmernes interesser. Da disses interesser først og fremmest relaterer til nationale forhold, bruger KL langt flere ressourcer på danske samfundsforhold end på internationale. Samtidig er det også et faktum, hvilket også vises i artiklen, at næsten halvdelen af de dagsordenspunkter, der optræder på de danske kommuners byrådsmøder, på den ene eller den anden måde kan føres tilbage til EU-politik. Det betyder, at KL ikke kan undslå sig fra også at rette opmærksomheden mod især EU-arenaen. Det gør man på et utal af forskellige måder, men man anerkender på samme tid, at der ikke er ressourcer til at interessere sig for al EU-politik, og at dette øvrigt heller ikke vil være hensigtsmæssigt. Derfor gøres der meget ud af at udpege nogle klare og afgrænsede fokusområder, som indsatsen skal rettes mod. Som medlemsorganisation må KL håndtere en række dilemmaer. For det første skal alle kommuner i Danmark, store som små, kunne se deres interesse afspejlet i KL's virke. Det er i sig selv en vanskelig opgave og kan være én af årsagerne til, at KL ikke særligt proaktivt går ud og reklamerer for sit internationale arbejde. Nogle vil kunne lide det internationale fokus, men der er bestemt også kommuner, der mener, at »det internationale« er en luksusbeskæftigelse, og at KL bør hellige sig de helt akutte problemstillinger i kommunerne. Et andet dilemma har med forholdet til staten at gøre. Det er jo staten, der formulerer og udfører dansk udenrigspolitik. Men det er ikke altid, at KL er helt på linje med statens prioriteter. Hvad gør man så? Fremmer man først og fremmest kommunernes interesser, fordi man som medlemsorganisation er sat i verden for at gøre netop dette, eller er man loyal i forhold til den siddende regerings udenrigspolitik?

I de efterfølgende tre artikler retter vi et mere dybdegående fokus mod tre kommuners internationale aktiviteter – København, Aarhus og Viborg. Der er *ikke* tale om repræsentative danske kommuner, simpelthen fordi disse tre

kommuner alle er særdeles rutinerede spillere på den internationale scene. I et bredere studie af dansk bydiplomati er det en separat og vigtig opgave at kortlægge samtlige danske kommuners internationale aktiviteter – også de steder i landet hvor det internationale udelukkende spiller en meget perifer rolle. Det kræver en forklaring, hvorfor nogle kommuner er mere aktive på den internationale scene end andre.

Københavns Kommune har et globalt såvel som et europæisk perspektiv i sit bydiplomati. Man kan hævde, at København, som landets hovedstad og som landets største kommune, har en særlig mulighed for at arbejde internationalt, men dermed også en særlig forpligtelse til at opbygge et internationalt beredskab. København involveres naturligt på mange måder i dansk udenrigspolitik og bidrager selv til udførelsen af dansk udenrigspolitik. Derfor er det måske ikke helt forkert at hævde, at København ikke bare laver bydiplomati på egne vegne, men på hele Danmarks vegne. Det er måske én af årsagerne til, at København engagerer sig så kraftigt i international klimapolitik, hvilket også fremgår af andre artikler i temanummeret. Fordi København beskæftiger sig med en så bred vifte af internationale opgaver, har vi bedt Birgitte Wederking og Peter Krogsgaard om at fokusere deres indlæg på det arbejde, der udføres i relation til EU. Her fremgår det, at den organisatoriske opbygning af det EU-relaterede bydiplomati er særdeles dynamisk. Der arbejdes med EU rundt omkring på kontorerne i Københavns Kommunes forvaltning, og ikke mindst i EU-kontoret i Bruxelles. Københavns Kommune har tidligere haft deres helt eget kontor i Bruxelles, men erfaringerne tilsagde, at selvom København er en storby, så skal der alligevel flere kræfter bag indsatsen, hvis man skal gøre sig gældende på den meget konkurrenceprægede Bruxelles-scene. Derfor arbejder man nu med udgangspunkt i et regionskontor, hvor flere kommuner og uddannelsesinstituti-

oner har samlet ressourcerne ét sted. På kontoret i Bruxelles handler det om at varetage »medlemmernes« EU-relaterede interesser, men også at sikre, at der opstår en sund og konstruktiv konkurrence mellem medlemmerne om at bruge EU-scenen. Og det har givet resultater – ikke mindst i relation til at hjemtage fondsmidler fra EU. En pointe, der forventeligt fremgår med al tydelighed i artiklen, er, at fysisk tilstedeværelse i Bruxelles ikke bare betaler sig i form af et år til år-afkast, men også er strengt nødvendig for det arbejde, der udføres. På trods af, at sociale medier og nye teknologiske fremskridt har gjort det muligt at skabe og være i kontakt med hvem som helst, hvornår som helst, så betyder ansigt til ansigt-relationen stadig noget i bydiplomati.

Ligesom København har også Aarhus en meget lang erfaring med bydiplomati på en bred vifte af områder, men modsat København har Aarhus ikke samme adgang til en international arena at arbejde på. Aarhus må selv skabe de muligheder, der er knyttet til bydiplomati, for her får man intet forærende. Man er en såkaldt second-tier-city. Niels Højberg, Jørn Nim Jensen og Jan Beyer Schmidt-Sørensen forklarer, hvordan der opstod et nyt momentum for det aarhusianske bydiplomati i forbindelse med finanskrisens udbrud i Europa og Danmark omkring 2008-9. Finanskrisen ramte erhvervslivet hårdt i det midtjyske og det stod nu helt klart, at der åbenlyst var et statsligt styringsunderskud på området. Kommunen kunne vælge at se tiden an og passivt vente på bedre tider, eller den kunne tage sagen i egen hånd og erkende, at det ikke bare var muligt at agere målrationelt og effektivt på den internationale scene, men strengt nødvendigt. På både politisk niveau såvel som i forvaltningen var opfattelsen den, at man ikke bare ville lade stå til. Udfordringen var helt simpelt at tiltrække ressourcer til kommunen i form af investeringer og arbejdspladser. Midlet var større international synlighed, et eksplicit erhvervsrettet fokus i bydiplomati

og formuleringen af en klar og utvetydig strategi for det internationale arbejde. Fokus blev rettet mere systematisk og intensivt på nogle af de områder i verden hvor væksten ikke var gået i stå – det vil blandt andet sige Kina og Indien. Der skulle først etableres gode politiske relationer. Dernæst skulle disse udnyttes til at bane vejen for det lokale erhvervsliv. Nogle gange kører Aarhus derudaf på egen hånd, andre gange sker det i tæt samarbejde med staten, hvilket vækstrådigeraktiviteterne i Indien er et godt eksempel på.

I Viborg er situationen igen en anden. Her kan man ikke bryste sig af at være en »second-tier-city«. I modsætning til Aarhus har man ikke bare en kritisk masse af ressourcer at trække på, når der satses internationalt. Her er man for alvor overladt til sig selv og sin egen kreativitet, hvis der skal finde udvikling sted. Henrik Holmskov og Mette Lorentzen forklarer, at Viborg Kommune i dag er blevet international. Det kan man se på den måde, som forvaltningen er indrettet på og arbejder til dagligt. Og det kan man mærke i de tætte relationer med alle de lokale parter i erhvervs- og foreningslivet. Der er bred opbakning til, at Viborg gør sig proaktivt gældende på den internationale scene. Et momentum i dette internationale arbejde kom med strukturreformen i 2007, der gav Viborg Kommune en kritisk størrelse til at gøre sig gældende på en bred vifte af områder. Et andet momentum kom med efterspørgslen efter internationale aktiviteter fra de lokale sportsforeninger, det lokale eksportorienterede erhvervsliv og de lokale uddannelsesinstitutioner. Der opstod et helt særligt internationalt orienteret tanke-sæt, der i kombination med kommunalbestyrelsens risikovillighed og en tillidskultur i forvaltningen lagde grundstenene til det nuværende bydiplomati, der udfolder sig i EU, Kina, Baltikum, Jordan og andre steder. Det har ført meget konkrete resultater med sig, hvilket gør, at man i dag uden overdivelse kan kalde Viborg en international foregangskommune i Danmark – en målsætning, Byrå-

det i Viborg satte sig med den første internationale strategi i 2009.

I den sidste del af temanummeret rettes opmærksomheden mod en særlig form for bydiplomati, nemlig byers deltagelse i bynetværk. Solveig Grønnestad og Anne Bach Nielsen peger i deres bidrag på, at der i dag kan identificeres ikke færre end 200 bynetværk på et utal af områder, og at disse netværk hovedsageligt er opstået i nyere tid. Det giver selvfølgelig anledning til at overveje, hvilken rolle disse bynetværk spiller i den globale styring, og ikke mindst over hvilken rolle disse bynetværk spiller for byerne selv. Den eksisterende forskning er ikke i tvivl. Byer deltager i netværk, fordi disse netværk har en nytteværdi. Som det også er fremhævet i andre bidrag til dette temanummer, er byer først og fremmest ansvarlige over for deres lokalområde. Lokalpolitikere skal vælges af borgere, der lever og bor meget tæt på politikerne, hvilket angiveligt betyder, at lokalpolitikere hovedsageligt er interesseret i at beskæftige sig med områder, der har direkte betydning for disse mulige vælgere. Hvis de internationale bynetværk ikke kan levere synlige og konkrete resultater for de deltagende byer, vil det ophøre med at eksistere. På grundlag af meget indgående studier i fem meget forskellige byer verden over, der alle er aktive i forskellige bynetværk, konkluderer Solveig Grønnestad og Anne Bach Nielsen, at der er noget om snakken. Netværkene varetager faktisk nogle meget nyttige funktioner, der kommer de deltagende byer til gavn. Alligevel viser deres studier, at denne meget rationelle og funktionalistiske forklaring ikke kan stå alene. Byer deltager også i netværk, fordi det nu engang forventes af en moderne by, at den interesserer sig for globale forhold. Vi lever i en »urban tidsalder«, hvor det erkendes, at global styring hverken kan eller bør overlades til staterne alene. Ønsker en by derfor at være en del af det respektable internationale samfund af byer, hører det med til

en bys grundfunktioner, at den udfører bydiplomati i globale bynetværk.

Det er en konklusion, der understøttes af temanummerets sidste artikel. Emmanuelle Pinault og Simon Hansen redegør i detaljer for, hvordan et særligt bynetværk – C40 – opstod, har udviklet sig og er organiseret i dag. Blandt alle eksisterende bynetværk taler vi her om et meget eksklusivt bynetværk, hvor man virkelig skal gøre sig anstrengelser for at blive medlem, og hvor man aldrig kan tage fortsat medlemskab for givet. Er man først accepteret i dette bynetværk, følger anerkendelse og respekt, og ikke mindst et meget indflydelsesrigt netværk af kontakter med andre betydningsfulde byer. Selvom C40 har som formål at arbejde for at idéudvikle og videndele på klimaområdet, kan netværket således levere meget mere end konkrete klimaidéer og klimалøsninger. Det kan levere legitimitet og status i det globale miljø af betydningsfulde byer. Det er godt for de byer, der deltager, fordi det giver synlighed. Men det er også godt, og muligvis endda karrierefremmende for de deltagende borgmestre. At netværket har opnået en helt særlig status i globale styringsmiljøer, kan blandt andet ses ved, at FN inddrager netværket ved enhver given lejlighed, og at stater, herunder vores egen statsminister Lars Løkke Rasmussen, byder sig til med idéer, forslag og ressourcer, som de ønsker at dele med netværket. På et mere generelt plan kan man sige, at de globale bynetværk giver anledning til at studere global styring på nye måder. De store byer er i dag ofte større end mange stater, samtidig med at de har et tættere forhold til og ansvar over for befolkningerne og den konkrete implementering af politik. Denne kombination gør dem særdeles interessante i et styringsperspektiv.

Kan der på baggrund af disse meget forskellige bidrag til temanummeret siges noget mere generelt om det specifikt danske bydiplomati? Både ja og nej. Som nævnt tidligere

er udvalget af byer i dette temanummer ikke repræsentativt. Der tales om bydiplomati de steder, hvor det eksisterer i praksis uden at vi i dette temanummer har blik for de steder, hvor det ikke eksisterer. Derfor kan vi kun skitsere nogle tendenser, der karakteriserer de mest internationalt aktive blandt de danske kommuner.

En første tendens er, at det danske bydiplomati helt åbenlyst synes at være blevet grundlæggende *professionaliseret*. I modsætning til den danske forskning på området fra 1990'erne, der konkluderede, at det danske bydiplomati var uden retning, tilfældigt organiseret og hovedsageligt ineffektivt, kan vi i dag konstatere, at der har fundet betydelige læringsprocesser sted i byerne. De mennesker, der arbejder med internationale forhold i byerne, har helt anderledes kompetencer end tidligere. De har kendskab til og lang erfaring med spillereglerne på den internationale scene, og de har indrettet sig organisatorisk på en måde, der giver mening. Den organisatoriske struktur er fleksibel og på mange måder forskellig fra den, som gjorde sig gældende i 80'erne og 90'erne. Der finder samarbejde sted mellem danske kommuner de steder, hvor det er relevant, og der er konkurrence, de steder, hvor det er relevant.

En anden tendens er, at de internationale aktiviteter ikke længere udelukkende er forankret i enkelte ildsjæle. Bydiplomati er langt mere institutionaliseret, og overordnet set et *samskabelsesprojekt*, der involverer erhvervslivet, foreninger, uddannelsesinstitutioner og civilsamfundet bredt set. Bydiplomati er desuden politisk forankret, og de steder, hvor politikerne accepterer en vis form for risikovillighed og i øvrigt evner at tænke ud over deres egen valgperiode, dér fungerer bydiplomati bedst.

En tredje tendens er, at der er opstået en *nødvendighedslogik* i bydiplomati. I modsætning til tidligere opfattes bydiplomati

mindre som en luksusbeskæftigelse for rejseglade kommunalpolitikere og mere som en nødvendig betingelse for, at byerne kan levere nogle grundlæggende services til sine borgere. Nødvendigheden kommer mange steder fra. EU producerer regler, der skal implementeres på lokalt niveau. Finanskrisen skaber problemer, der bliver meget konkrete rundt omkring i byerne. Det samme gør klimaforandringerne, der rammer hårdt i byerne. Statens udenrigspolitik opfattes som for snæver, kortsigtet eller for mangelfuld i forhold til de behov, der skal varetages lokalt.

En fjerde tendens er, at byer ser den internationale arena som en økonomisk ressource. EU er et sted, hvor der kan hjemtages fondsmidler til gavn for det lokale erhvervsliv eller uddannelsesinstitutionerne. Samarbejdet med byer i Kina og Indien kan med tiden føre til systemeksport og måske endda igangsætte nogle udenlandske direkte investeringer i lokalområdet. Et godt internationalt brand kan være vigtigt i forsøget på at tiltrække turister, studerende og kvalificeret udenlandsk arbejdskraft. Det er sjældent, at byers internationale engagement kun har med mellemfolkeligt samkvem at gøre.

Den femte udviklingstendens har med *stats-skepticisme* at gøre. På lokalt niveau er man for længst holdt op med at opfatte staten som en aktør, der kan og vil fremme de lokale myndigheders interesser på internationalt niveau. Hvis der skal ske noget, må man tage sagen i egen hånd. Kommunalfuldmagten giver kommunerne brede rammer for at agere internationalt, forudsat at kommunerne holder sig inden for rammerne af den officielle danske udenrigspolitiske linje. Da denne linje som oftest er ret bred og vagt formuleret giver det i realiteten kommunerne ret stor spillerum til at udfylde det internationale styringstomrum, der øjensynligt er opstået på mange måder. Byer er fri stillet til at engagere sig i internationale bynetværk og til at indgå i relationer

med lande, hvor interaktion i øvrigt kan være forbundet med politiske kontroverser.

Endelig lader det til, at bydiplomati bidrager til at give den internationalt orienterede kommune *synlighed, prestige og legitimitet*. Når det lykkes Viborg at tiltrække investeringer fra Apple, er det noget, der diskuteres indgående i de danske nyhedsmedier og rundt omkring i de øvrige kommuner og regeringskontorene. Når Aarhus bliver europæisk kulturhovedstad, giver det genklang i hele Europa, og når det lykkes København at optræde som en global spiller i den internationale klimapolitik, smitter det af på hele Danmarks klimapolitiske renommé.

Overordnet set giver dette temanummer om dansk bydiplomati anledning til at studere hver enkelt by og kommune hver for sig med henblik på at kortlægge og forklare de helt særlige forhold, der gør sig gældende i netop denne bys internationale arbejde, samtidig med at man ikke mister blikket for, at der er et nyt forskningsområde under udvikling, der overordnet set kan refereres til som »dansk bydiplomati«.

Litteratur

- Aldecoa, Francisko og Michael Keating, red. (1999), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London: Frank Cass Publishers.
- Andersen, Anders og Adam Hey (1991), *Amterne og EF*, København: Amdsrådsforeningen.
- Archer, Kevin og Peter Morici (1993), »State Export Promotion Policies«, i Douglas Brown og Earl Frey, red., *States and Provinces in International Economy*, Berkley: Institute of Governmental Studies Press, pp. 185-200.
- Bache, Ian (1998), *Politics of European Union Regional policy: Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield: Continuum.
- Benz, Athur og Burkard Eberlein (1999), »The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-level Governance«, *Journal of European Public Policy*, 6(2): 329-48.
- Borras-Alomar, Susana, Thomas Christiansen og Andres Rodriguez-Poze (1994), »Towards a 'Europe

- of the Regions': Visions and Reality from a Critical Perspective», *Regional Politics and Policy*, 4(2): 1-27.
- Busygina, Irina (2007), »Russia's Regions in Shaping National Foreign Policy« i Jackie Gower og Graham Timmins, red., *European Union and Russia: Uneasy Partnership*, London, New York: Anthem Press, pp. 75-88.
- Callanan, Mark og Michaël Tatham (2014), »Territorial Interest Representation in The European Union: Actors, Objectives and Strategies«, *Journal of European Public Policy*, 21(2): 188-210.
- Campbell, John L., John A. Hall og Ove K. Pedersen (2006), *National Identity and the Varieties of Capitalism. The Danish Experience*, Montreal: McGill-Queen's University Press
- Chen, Zhimin (2005), »Coastal Provinces and China's Foreign Policy Making«, i Yufan Hao og Lin Su, red., *China's Foreign Policy Making: Societal Force and Chinese American Policy*, Burlington: Ashgate Publishing Limited.
- Cornago, Noe (1999), »Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Cooperation«, *Regional and Federal Studies*, 9(1): 40-57.
- Cornago, Noe (2010), »On the Normalization of Sub-State Diplomacy«, *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1-2): 11-36
- Duchacek, Ivo D. (1984), »The International Dimension of Subnational Self-Government«, *Publius*, 14(4): 5-31.
- Duchacek, Ivo D. (1990), »Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations«, i Hans Michelmann og Panayotis Soldatos, red., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Oxford University Press, pp.1-33.
- Eatmon, Thomas D. (2009), »Paradiplomacy and Climate Change: American States as Actors in Global Climate Change«, *Journal of National Resources Policy Research*, 1(2): 153-65.
- Hepburn, Eve (2008), »The Rise and Fall of a 'Europe of the Regions'«, *Regional and Federal Studies*, 18(5): 537-55.
- Hocking, Brian (1995), »Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments«, *Welt Trends*, 11: 36-51.
- Hocking, Brian (1999), »Catalytic Diplomacy: Beyond 'Newness' and 'Decline'«, i Jan Melissen, red., *Innovation and Diplomatic Practice*, New York: Palgrave Macmillan Press.
- Hocking, Brian (1999b), »Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments«, *Regional and Federal Studies*, 9(1): 17-39.
- Hocking, Brian (1999a), »Catalytic Diplomacy: Beyond 'Newness' and 'Decline'«, i Jan Melissen, red., *Innovation in Diplomatic Practice*, New York: Palgrave Macmillan Press.
- Hooghe, Liesbeth, Gary Marks and Arjan H. Schakel (2010), *The Rise of Regional Authorities: A Comparative Study of 42 Democracies*, New York: Routledge.
- Hooghe, Liesbeth, red. (1996), *Cohesion policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford: Clarendon Press.
- Huntington, Stanley (1973), »Transnational Organizations in World Politics«, *World Politics*, 25(3): 334-68.
- Jensen, Lars Thore (1993), »De danske amter og internationaliseringen«, *Kommunalpolitiske studier*, no. 2, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Odense Universitet.
- Jensen, Lars Thore (1995), »Internationalisering og de danske amter«, PhD-afhandling, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Odense Universitet.
- John, Peter (2000), »The Europeanisation of Subnational Governance«, *Urban Studies*, 37(5-6): 877-94.
- Keating, Michael (1999) »Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies«, *Regional and Federal Studies*, 9(1): 1-16.
- Keohane, Robert O. og Joseph S. Nye (1973), *Transnational relations and World Politics*, Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Keohane, Robert O. og Joseph S. Nye (1977), *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Little, Brown
- Kern, Kristine og Harriet Bulkely (2009) »Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change Through Transnational Municipal Networks«, *Journal of Common Market Studies*, 47(3): 309-32.
- Kincaid, John (1990), »Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-State: Conflict and Cooperation«, i Hans J. Michelmann og Panayotis Soldatos, red., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Oxford University Press, pp. 54-76.
- Kincaid, John (2003), »Foreign Relations of Subnational Units«, i Raoul Blindenbacher og Arnold

- Koller, red., *Federalism in a Changing World*, Montreal: McGill-Queen's Press, pp. 74-96
- Kincaid, John (2010), »Comparative Observations on the International Activities of Constituent Governments«, i Ferran Requejo, red., *Foreign Policy of Constituent Units at the Beginning of the 21st Century*, Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, pp. 15-28.
- Klausen, Kurt Klaudi (1996), »Erfaringer og udfordringer«, i Kurt Klaudi Klausen, red., *Erfaringer med internationalisering i amter og kommuner*, Odense: Odense universitetsforlag, pp. 193-200.
- Kuznetsov, Alexander S. (2015), *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational Governments in International Affairs*, London: Routledge.
- Lachapelle, Guy og Stéphane Paquin, red., (2005), *Mastering Globalization: New Sub-states' Governance and Strategies*, New York: Routledge Press.
- Lecours, André (2002), »Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions«, *International Negotiations*, 7(1): 91-114.
- Lecours, André (2008), »Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World«, *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Lolle, Henrik og Birgit Persson (1997), »Amter og kommuners internationale arbejde – specielt vedrørende medarbejderkvalifikationer«, *rapport*, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Aalborg Universitet.
- Marcussen, Martin (2010), *Den danske model og globaliseringen*, København: Samfundslitteratur.
- Marcussen, Martin (2016), *Diplomati. Et portræt af den moderne udenrigstjeneste*, København: Hans Reitzels Forlag.
- 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.
- Marks, Gary (1993), »Structural Policy and Multi-level Governance in the EC«, i Alan Gafruny og Glenda Rosenthal, red., *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 391-411.
- Marks, Gary, Richard Hasey og Hather Mbaye (2002), »What do Subnational Offices Think They are Doing in Brussels?«, *Regional and Federal Studies*, 12(3): 1-23.
- Nedergaard, Peter og Mads Dagnis Jensen (2012), »Organiseringen af det danske EU-formandskab I 2012«, *Økonomi & Politik*, 85(3): 27-38.
- Nielsen, Anne Bach (2016), »Diplomati i en urban tidsalder«, *Økonomi & Politik*, 89(4): 94-9.
- Ohmae, Kenichi (1996), *The End of the National State: The Rise of Regional Economics*, New York: Free Press Paperback.
- Pluijm, Rgier van der og Jan Melissen (2007), »City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Relations«, *Discussion Papers on Diplomacy*, Netherlands Institute of International relations: Clingendael, April.
- Purnendra, Jain (2005), *Japan's Subnational Governments in International Affairs*, New York: Routledge.
- Rutan, Gerard F. (1988), »Micro-diplomatic Relations in the Pacific Northwest: Washington State – British Columbia Interactions«, i Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche og Garth Stevenson, red., *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, Westport: Greenwood Press, pp. 163-88.
- Sodupe, K. (1999), »The European Union and Inter-regional Cooperation«, *Regional and Federal Studies*, 9(1): 58-81.
- Soldatos, Panayotis (1990), »An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors«, i Hans Michelmann og Panayotis Soldatos, red., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Oxford University Press, pp. 34-53.
- Soldatos, Panayotis og Hans Michelmann (1992), »Subnational Units' Paradiplomacy in the Context of European Integration«, *Journal of European Integration*, 15(2-3): 129-34.
- Warleigh, Alex (1999), *The Committee of the Regions: Institutionalising Multi-level Governance?* London: Kogan Page.
- Wivel, Anders (2013), »Danmarks militære aktivisme«, i Kristian Søby Kristensen, red. *Danmark i krig. Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 27-52

Bydiplomati skal studeres i en politisk kontekst

**Michele Acuto, professor, leder af »Global Urban Politics«,
Melbourne School of Design, University of Melbourne,
michele.acuto@unimelb.edu.au**

Rent bortset fra en tidsmæssigt meget afgrænset periode, som man kan kalde »den Vestfalske parentes«, har byer og bystyrer længe spillet en selvstændig politisk rolle på den globale scene. I dag lever vi således i en »urban tidsalder«, hvor byer på lige fod med en lang række andre aktører indgår på den internationale politiske arena. Vi skal dog passe på med at analysere byers internationale aktiviteter, som om disse byer eksisterer i et vakuum. Bydiplomati kan ikke alene reduceres til den lokale myndighed eller kommune, men skal studeres i en kompleks politisk kontekst, hvor mange interessenter er på spil. Byer fungerer således ofte som mæglere og katalysatorer for private aktørers interesser. I mange sammenhænge kan man endda tale om, at bydiplomati er privatiseret; det vil sige i realiteten igangsættes og effektueres af private erhvervsvirksomheder og civilsamfundsaktører. På mange områder skabes der komplekse og uigennemsigtige grænseoverskridende styringsnetværk, hvori byer indgår. Parallelt hermed skabes grundlaget for betydelige demokratiske problemstillinger. Hvem er det i virkeligheden, der styrer, når byerne laver diplomati?

The possibilities of 'city diplomacy'

It seems clear now that much of the 'urban age' evidence cannot be ignored by experts of statecraft and diplomacy. Yet what does the urbanisation of the planet mean to them, and to the practice of international relations? The multilateral world, even more than states or scholars, has long recognized the centrality of cities and the urban environment to

global agendas (Parnell, 2016). Certainly, the UN has contributed to generate much of the 'urban' talk in international affairs, especially via the work of its specialized body, the UN agency for Human Settlements (UN-Habitat) but also via several other branches like UNDP, UNEP or WHO. The World Bank Group has also been a pivotal voice in raising the profile of urban issues globally.

This expanding importance seems to be increasingly well mirrored in academia. The impact of cities on world affairs is now increasingly core purview not just in the long-lived disciplines that have historically dealt with the 'urban' (architecture, planning, geography, civil engineering *in primis*) but also across varied domains of the humanities, social, and even natural sciences. Critically for this issue's discussion of the impact of 'city diplomacy', the city has progressively resurfaced in politics, and expanded its reach to international relations thinking (e.g. Curtis, 2016a; Acuto, 2013), whilst urban disciplines have been considering the potential of seeing the city as an 'actor' in international affairs (Oosterlynck et al., 2018). Equally, city diplomacy is by no means a 'Western' invention. Interestingly, Chinese research on the theme is today far more extensive (albeit widely limited by its linguistic barriers and

lack of effective translations) in terms of gathering anecdotal evidence and casuistry as to the external relations of East Asian urban giants (cf. Leffel og Acuto, 2018).

Hence, the possibilities of this encounter, between the ‘city’ and ‘diplomacy’, between urban and international studies, are open wide in a time where much of humanity is so deeply entrenched with the built environment. Nonetheless, we should not fall prey of a superficial flirt with the urban age: whilst timely, the discussion in this issue, as much as elsewhere in academia and policy (e.g. Acuto, 2016a; Bloomberg, 2015) need to grapple with the inevitable situated-ness of city diplomacy, and relational nature of cities, and the overall contention that, after all, urban affairs are intertwined with other domains of global governance and its wider genus of stakeholders. In this article, I seek to shed some light onto this connected reality, beginning with discussing the political nature of cities when it comes to international affairs, the critical role of what we could call global ‘urban brokers’ in asserting a role for cities and the question as to whether we are now looking at a different type of city diplomacy. In doing so I hope to foreshadow the following articles, and offer a cautious reminder on the possibilities of city diplomacy to those wishing to interpret it in scholarly or policy senses.

The (political) spirit of cities

Perhaps as a political ‘laboratory’, the city might have been the original workshop for much of what we consider as key determinants of our present international system. This is for instance well demonstrated by Chris Reus-Smit’s (1999) considerations on the importance of Italian city-states in the development of modern diplomacy. Relations among cities like Florence were based on shared norms that could only exist if there was an apparatus of communication capable of facilitating such shared ‘international’ understandings, and the procedures of embas-

sies and ambassadors was what constituted such cardinal system (Acuto 2016b).

Even more critically, Reus-Smit points out how the foundations of these cities’ sovereignty and shared norms, the “moral purpose of state” at the heart of their existence, was a “pursuit of civic glory” (1999) which needed to be enacted through rhetoric and gestures by these cities. Whilst all this might sound very medievalist in principle, an even summary look at the contemporary language of city branding and the pursuit of ‘global’ urbanism in both global North and South will testify as to the continuity of this approach in the present landscape. Cities, and in particular city governments from which much of the active influence of cities emanates, are now very busy at refining the practice of network power aimed at communicating and claiming a specific geopolitical and socio-economic positioning (Bouteligier, 2013; Acuto, 2016b; Johnson, 2017). So for instance Stockholm presents itself as the a key gateway into the North of Europe, promoting itself as or “The capital of Scandinavia”, and as London and Tokyo strive to reaffirm their primate status as global cities by presenting themselves as, respectively, the “capital of capitals” and “The creative capital”, while Berlin and Copenhagen seek to offer a milieu of prospect as the “City of opportunities” and a metropolis that is “Open, welcoming, and with something for everyone”. This symbolic assertions are, as I’ve illustrated elsewhere on Dubai for instance, not just rhetoric. On the bases of these ideals, city governments *and* their corporate partners are charting plans and developing strategies that, to paraphrase Sassen’s (1991) core concern on the “global city”, allow the global to “hit the ground” in very particular ways in very particular places. Plans and strategies, in cities, turn into concrete, mobility gateways and, not least, displacements.

To assert networked influence on a natio-

nal, regional or even global stage, cities deploy techniques of “worldmaking” (Roy og Ong, 2011) which confer influence to cities by mediating people’s understanding of and relationships with the world, thus generating influence through a “control over perception” (Bourdieu, 1989). So, for instance, Beijing has undergone radical transformations before the 2008 Olympics as the city’s planners have engaged popular architects from around in an attempt to promote the Chinese capital as a cosmopolitan global city. In order to do so, local government and enterprises have collaborated in a concerted attempt to design a Beijing capable of appealing to consumerist and capitalist audiences around the globe, using “architecture as branding” and seeking to convene a new image of the old communist stronghold (Ren, 2008). Rhetorical branding meets here the material transformation of the city and the orders it is entrenched into. Challenging as it might be, these initiatives might in fact engender important confrontations with the central sovereign affiliations shaping the international society. For instance, in their book *The Spirit of Cities*, Daniel Bell and Avner de-Shalit (2013) argue for a post-national ideology of *civicism* whereby one’s loyalty to the city surpasses that to the nation, creating a new level of identity and agency beyond national citizenship – one of several critical pieces of the Westphalian architecture that is now being remodelled by the advent of an urban age.

In fact, one could reasonably argue that we might have only undergone a brief Westphalian moment that obscured the more-than-local role of cities and in many case suppressed their quintessentially transnational positioning. The now ‘global’ role of many cities is deeply intertwined with the possibilities and contradictions of a neoliberal order (Curtis, 2016b). Key in this historical continuity are two core issues: first, the pursuit of this civic glory is, from a city viewpoint, very much intertwined with the need for national and inter-

national competitiveness versus other cities; second, the push for external engagement and ‘global’ reach is very often sustained, where not prompted, by actors other than city governments and in particular by the mediating action of the private sector – both key features of the importance of “cities in civilization” that Peter Hall (1998) pointed out throughout his extensive scholarship.

Contrary to much ‘novelty’ writing, these are therefore not unprecedented challenges. Parallels with historical cases, especially in the West, are easily drawn, but the scale of global outreach for these two dimensions might warrant particular interest at this historical juncture. As with their national counterparts, global cities have been engaged not only internationally but also in fierce regional power plays where shifting geopolitical attractions have signified a search for supremacy in East Asia, the Gulf or Latin America. For instance, as Hong Kong strives to assert itself as “Asia’s world city”, in contraposition to Taipei’s goal to be “The heart of Asia”, Seoul has also recently aimed regionally and branded itself towards presenting “The soul of Asia” while, perhaps in a more globalised gateway fashion, Singapore propositions itself as “distinctive, dynamic, delightful”. Once again, as with the cases above, rhetoric might not correspond to practice, but can nonetheless offer an important barometer of the kind of leadership these cities are putting forward onto the international stage. Equally, it might illustrate how cities, after a state-centric Westphalian moment, might be going back to more explicitly market-driven and commercial identities. Here, city diplomacy rhymes not just with collaborative city-to-city co-operation, but also with mounting needs for distinctiveness and superior performance to their peers to attract new business and satisfy their inevitable economic bases. Yet we shall not make the mistake of considering cities as self-contained islands nor, as some more popular writing and policy advocacy about the

rise of cities (Barber 2013) might have asserted, fall prey of the seduction of the idea of city-state.

Certainly, as organized polities, globalising cities need to wield the momentous forces of the urban age. Yet they do not have to do this by sheer sovereign force and individual capacity. I would then argue it is now critical, not least as demonstrated by historical cases, to step beyond city-state thinking. The government and *governance* of cities is today confronted by pressing pulls that call for a more subtle form of global engagement where even highly independent cities require a less walled engagement with other polities, institutions and spheres of governance. Traditional city-states are by no means on the rise. Even Singapore and Dubai have progressively opened their 'doors' to extensive engagements with other actors and, as in the case for instance of both joining the C40 network as observers, acted more like *cities* than as *states*. The old version of the walled city-state, as the Emirates in the 1980s, or Brunei, Monaco and pre-1997 Hong Kong, might in fact represent a peculiar formation with a variety of slightly different flavours that now seems far from at the front of providing the international leadership that multilateral diplomacy gridlocks like climate change appear to require. From an international relations standpoint, city-state thinking presents substantial problems and critical weaknesses. Thinking of the influence of city diplomacy in terms of network power, on the contrary, requires a network understanding of international affairs – one that city diplomacy has had for a long while.

However, it is not just government and intergovernmental organizations, or indeed academia, that are betting on cities and supporting them in "going abroad" (Hobbs, 1994). Many would, in fact, argue that it is the growing interest, commitment and analysis by the private sector that is signalling the

advent of cities as central foci of our time. Indeed, the expression "urban age" itself, brought to fame by the homonymous series of conferences hosted by the London School of Economics' Cities programme, was largely made possible by the support of Deutsche Bank – certainly a private sector pioneer in this type of research investment (Brenner og Schmid, 2014). Philanthropies and foundations are also progressively focusing their support on the urban drivers of the 21st century. Front and centre is the spot occupied today by Bloomberg Philanthropies, led by former New York City mayor Michael Bloomberg, but similar efforts can be found internationally in the efforts of, amongst others, the Ford, Rockefeller, Children Investment Fund, Real-ania, and MacArthur Foundations, to name but a few. This is no trivial consideration: if we can quite easily answer in the affirmative questions one (centrality) and two (recognition), questions three (front-running) and four (impact) appear to be validated only if we consider cities *in partnership* with these other entities, some of which we could call global 'urban brokers'.

Linking with global 'urban brokers'

Often lacking recognition from national governments, cities have however been forced throughout much of the 1980s, 1990s and early-2000s to turn to seeking private backing to support their transnational endeavours. Central to the role of cities in responding to global challenges, then, are the catalytic efforts to drive applied investments that many city networks have been leveraging. Testimony to the growing perception that cities are key playground and inevitable partners in 21st century economics, is the growing urban emphasis of major corporate and industry interests like Siemens, Honeywell, JP Morgan and many others. Here we see the powers of coalition that cities hold, as catalysts (and thus leaders, in my view) of global initiatives. However, this also highlights the growing challenge by cities to retain influence in

an age of fragmentation and “business privilege” (Thornley et al., 2005).

Take the example of the Urban Design Protocol for Australian Cities. Here we meet an important consideration that I want to unpack further in this chapter: cities, understood as political communities, embody far more than just local government, with a vast variety of localised and at the same time transnational actors possibly at hand in promoting city leadership. In the case of the Protocol, city leadership for safer and more inclusive urban areas was an initiative facilitated by the Commonwealth Government but led by a *coalition* of urban actors. A Planning Officials Group initiated the idea in 2009, in collaboration with the government’s Major Cities Unit along with the Planning Institute of Australia, and was spearheaded by the City of Melbourne who took up the challenge of such a multi-scalar initiative. As in many other cases, larger or ‘global’ cities have the capacity to take coalesced initiatives (often not directly initiated by them) to national and international attention. Yet to continue and succeed, they require close partnership with these other brokers. In this sense the protocol was then developed by an Editorial Board of around fifty people, including state government architects, representatives of state planning departments like NSW Planning, representatives from the major national network of cities (Australian Local Government Association) and each of the capital cities, but also NGOs like the Heart Foundation, Preventative Health Taskforce, and peak industry and professional bodies, with consultation from academics. Stories such as this one are by no means different from the genesis of what might in fact be a ‘newer’ generation (Kern og Bulkeley, 2009) city networks like the C40 Climate Leadership Group, which relied heavily on the brokerage offered by the Clinton, Bloomberg and Realdania foundations, or the Cities Alliance, which partners closely with large actors like the German develop-

ment agency (GIZ) or the Ford Foundation, or indeed the 100 Resilient Cities network established by the Rockefeller Foundation.

Critically, city diplomacy is nowadays largely embedded in a much wider landscape of city networking carried out by other entities. On the one hand, we have already encountered the role of multilateral bodies like WHO, World Bank or UN-Habitat, which have all taken leadership roles in spurring urban action on global matters from health, to environment and security. On the other hand, we are witnessing the rise not only of hybrid modes of city diplomacy, but also of numerous business leadership organizations (BLOs) coalescing the capacity of the private sector to promote the prosperity and international engagement of their cities. This is for instance the case of Barcelona Global, which is a private, independent, non-profit association, gathering key business interests in Barcelona both at the international scale, as with Deloitte, Accenture or Ernst and Young, and at the more embedded indigenous scale, as with SEAT, Saba or Telefonica. Barcelona Global was set up in 2008 as a platform for citizen’s ideas and action, made up of people and companies who care about Barcelona and its future. The association’s mission is to actively contribute to making Barcelona one of the most attractive cities in the world, in order to attract and develop talent and foster economic activity. Similarly, the business sector now plays a critical (and perhaps paradoxical seen its market bases) role in the continuity of urban policy, further embedding in political-economic lock-ins these modes of transnational engagement. For example, the Committee for Sydney, originally, a lobby group and now independent think tank champion for “the whole of Sydney” sees itself a key in providing “thought leadership beyond the electoral cycle.” The Committee’s impact, accomplice a membership that include major companies like ANZ, Lend Lease, or Sydney Airport, universities, strategically signifi-

cant local governments (but not all) and state government departments and key cultural, sporting and marketing bodies, is as key driver of the 'growth coalition' approach discussed above. Yet in doing so, it also hybridises the city diplomacy 'within' the contours of Sydney placing business interests solidly at the heart of policymaking in the global city. A central question, then, is whether this type of entrepreneurial urban politics, not just by cities but globally-oriented 'urban brokers' too, brings about a different kind of city diplomacy.

A 'new' city diplomacy?

City networks like the C40, as the rise of urban entrepreneurialism, foreground that we are now witnessing a shift in the direction of city diplomacy. For decades, especially during the Cold War, cities' international relations were mostly limited to peer-to-peer cooperation. Now we see the return (just as with pre-modern city-states) of more explicitly entrepreneurial, public-private 'hybrid', and outgoing urban policies (Haselmeyer, 2018). Traditional twinning organizations, as with Sister Cities International (SCI) have themselves stepped from more specific "city-to-city cooperation" (between cities) to a wider 'city diplomacy' between cities, and between cities and other non-municipal actors (Cremer et al., 2001). Networks are shifting, as with SCI, from an emphasis on the importance of twinning to an emphasis on the importance of strategy and alliance capability. The form and orientation of current city networks has therefore been going well beyond twinning: city networks are being constructed in partnership with actors other than municipal governments, as with the UN, the World Bank or the EU, and are increasingly intertwined with the cross-national action of the private sector that in some cases is even the initiator of such city networking efforts.

This is well embodied by the case of New York's city diplomacy, which puts entrepre-

neurial communications at its heart. In New York Foreign Affairs is conducted mainly within the Office of the Mayor by a dedicated Commissioner for International Affairs whose main role is therefore to act on behalf of the Mayor in liaising with the various international actors. On one hand, the Office manages relations with the hundreds of consulates and international organizations housed in the city. This is a form of informal diplomacy whereby the city exerts its influence on international governments through the well-coordinated and deliberate welcome it gives them. On the other hand, the office also oversees a not-for profit organization called Global Partners Inc. set up by the city to upscale its old sistering system. Testimony to the confidence and handling that major cities now have of the contemporary neoliberal order is the fact, for instance, that New York approaches this side of its international diplomacy like a corporate consultancy. Though located inside the Mayor's Office for International Affairs, the organization has its own independent board of directors charged with managing the institution effectively and profitably. Together, they coordinate a number of Global Partners Inc. summits and conferences as well as a large youth program aimed at fostering informal diplomacy through young people. To an extent, then, we can possibly notice an occasional but not uncommon privatization of city diplomacy roles beyond the mayor's office and even beyond local government itself.

However, the longevity and historical extensiveness of city diplomacy today also allows for a variety of models of city networking to have evolved. While in New York, International and Intergovernmental Affairs are kept separate, in London, "External Affairs" refers to both international relations and relations with the central government. This is because the Greater London Authority (GLA) sees many similarities in the communication between its upward relations with the central

government and those with international actors. The GLA has senior staff responsible for External Affairs spread across its structure. On one hand, it has a special independent External Affairs Directorate, with a budget of 5.8 million, responsible for managing all of London's outwards relations, whether they be downwards within the community, horizontal with other local authorities or upwards with the central and international governments. On top of this, both the London Assembly and the Mayor's Private Office have senior staff in charge of External Relations. Thus, London has no one specialized International Relations committee although specialist staff can be found advising on all levels. As in New York, the Communications Officer plays an important part among the senior staff associated with External Affairs, both in interpreting the happenings of the central government and world at large and communicating them to the Assembly and in managing communications from the city to the outside. The hybridization of city diplomacy, and its growing dependency on other 'brokering' agents, as discussed above, then presents key challenges to the role of cities as local governments.

This is well embodied in the sprawl of transnational urban systems of *procurement*. "Procurement" is meant here as the acquisition of appropriate goods and/or services at the best possible total ownership cost to meet the needs of the purchaser in terms of quality and quantity, time, and location. As a major example of such an approach, Mikael Román (2010) discussed how the C40/CCI Energy Efficiency Building Retrofit Program (EEBRP) brings together the Group's largest cities, multinational energy service firms (ESCOs) and financial institutions, in order to develop a consortium. The Program allows C40 cities to access a "purchasing alliance" administered by the Clinton Climate Initiative (CCI) EEBRP team, where the latter "leverages the buying power of the C40

to achieve affordable pricing on – and thus faster adoption of – the latest energy efficient and clean energy products and technologies." In practice, CCI can act as a mediator for the Group by negotiating linkages among manufacturers and global cities thanks to the pooled resources of these metropolises and the preferential connection opened for ESCOs in their retrofit market. The Purchasing Alliance lowers investment barriers for products and technologies with significant energy efficiency improvement or fuel switching potential. Building owners can access the Purchasing Alliance products directly using their own procurement methods or as part of a larger retrofit project through an ESCO or other provider. Therefore, the Initiative allows the establishment of a financing process which allows the C40 to implement on the ground the policies showcased in the workshops. However, neither CCI nor C40 play a significant role in the final stages, where the CCI negotiates a ceiling benchmark price (not a final price) and procurement can be adjusted to adhere to a client's existing regulations and processes, leaving much of the specific implementation to the owner and its (international) market constraints. As Román noted, while the procurement operates in this case as a *de facto* governance mechanism, as an implementation strategy it seems to fall short in several cases: it may alienate some member cities with specific technology needs pushing for internationalization of standardized products and this, as a consequence, creates a tension between local industry and the global competitiveness of an exclusively-Western pool of ESCOs.

In this sense, questions of democratic accountability and of legitimate leadership are by all means not secondary to the core problem of this essay. Yet these are also echoed in the style and legacy of city diplomacy. A critical lesson of city-states is, in fact, that of their inherent competitive nature.¹ This points at an important matter: power is often exerci-

sed competitively by cities in a resource-constrained, almost entirely neo-liberalised, and highly interconnected world stage. Network power can then equally support the constitution of specialized cliques of world cities that offer particular goods and prevent other competitors from challenging their primacy in niches of world economy (Scott, 1997). It does so internally, as with the emergence of a 'business privilege' in urban policy-making (Sydney and Barcelona being but two of many cases), but also externally, as it reflects on the entrepreneurial shifts of city diplomacy at both city and city network levels. This shift is not, as I argued before, always necessarily negative. Yet, it flags one final core consideration for this issue and for the study of 'city diplomacy' more in general: should cities, i.e. local governments, always be the leaders that drive global 'urban age' agendas, or should we instead admit that these are frequently catalysed by other (private, multilateral or community) actors and re-think the purpose of city leadership in our time? Is it time to temper some of the boosterism about how mayors might "rule the world" (Barber, 2013) and rather focus more explicitly on understanding the interdependency and interplay of cities and other international actors? Or, to put it simply, is it now necessary to see no city as an island, and put them in context when speaking about their global relevance? Evidence on the ground might perhaps say so.

Note

1. See for instance Gobry, P.M. (2015), "Why the World Needs More City States", *The Week*, 15. juni, available at: <http://theweek.com/articles/560112/why-world-needs-more-citystates>

Litteratur

- Acuto, M. (2013), *Global Cities, Governance & Diplomacy: The Urban Link*, London: Routledge.
- Acuto, M. (2016a), "Give Cities a Seat at the Top Table", *Nature*, 537: 611-13.
- Acuto, M. (2016b), "City Diplomacy" i P. Kerr, C.

- Constantinou og P. Sharp, red., *The SAGE Handbook of Diplomacy*, London: SAGE, pp. 510-20.
- Acuto, M. og S. Rayner (2016), "City Networks: Breaking Lock-ins?", *International Affairs*, 92 (5): 1230-45.
- Barber, B.R. (2013), *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New Haven: Yale University Press.
- Bell, D.A., og A. De-Shalit (2013), *The Spirit of Cities: Why the Identity of a City Matters in a Global Age*, Princeton: Princeton University Press.
- Bloomberg, M (2015), "City Century: Why Municipalities are the Key to Fighting Climate Change", *Foreign Affairs*, 94(2): 116.
- Bourdieu, P. (1989), "Social Space and Symbolic Power", *Sociological Theory*, 7(1): 14-25.
- Bouteligier, S. (2013), *Cities, Networks, and Global Environmental Governance: Spaces of Innovation, Places of Leadership*, London and New York: Routledge.
- Brenner, N., og C. Schmid (2014), The 'Urban Age' in Question, *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(3): 731-55.
- Cremer, R.D., A. De Bruin og A. Dupuis (2001), "International Sister Cities: Bridging the Global Local Divide", *American Journal of Economics and Sociology*, 60(1): 377-401.
- Curtis, S. (2016a), *Global Cities and Global Order*, Oxford: Oxford University Press.
- Curtis, S. (2016b), "Cities and Global Governance: State Failure or a New Global Order? *Millennium*, 44(3): 455-77.
- Hall, P. (1998), *Cities in Civilization: Culture, Technology and Urban Order*, London: Weidenfeld and Nicolson.
- Kern, K. og H. Bulkeley (2009), "Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change Through Transnational Municipal Networks", *Journal of Common Market Studies*, 47(2): 309-32.
- Johnson, C.A. (2017), *The Power of Cities in Global Climate Politics: Saviours, Supplicants or Agents of Change?*, London: Palgrave Macmillan.
- Leffel, B., og M. Acuto (2018), "Economic Power Foundations of Cities in Global Governance", *Global Society*, online first: 1-21.
- Oosterlynck S., L. Beeckmans, D. Bassens, B. Derudder og B. Segaert, red. (2018), *The City as a Global Political Actor*, London: Routledge.
- Parnell, S. (2016), "Defining a Global Urban Development Agenda", *World Development*, 78(C): 529-40.

- Ren, X. (2008), "Architecture as Branding: Mega Project Developments in Beijing," *Built Environment*, 34(4): 517-31.
- Roy, A., og A. Ong (2011), *Worlding cities. Asian Experiments and the Art of Being Global*, Malden: Blackwell Publishers.
- Reus-Smit, C. (1999), *The Moral Purpose of the State*, Princeton, Princeton University Press.
- Sassen, S. (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton: Princeton University Press.
- Scott, A.J. (1997), "The Cultural Economy of Cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, 21(2): 323-39.
- Thornley, A., Y. Rydin, K. Scanlon og K. West (2005), "Business Privilege and the Strategic Planning Agenda of the Greater London Authority, *Urban Studies*, 42(11): 1947-68.

KL's interessevaretagelse i Europa

Kristian Heunicke, direktør, KL, kheu@kl.dk

Hjalte Nordman Bie, PA-Direktion, KL, hnb@kl.dk

Annemette Frost, EU-teamleder, KL, asf@kl.dk

Denne artikel beskriver, hvorfor og hvordan Kommunernes Landsforening (KL) søger at varetage de danske kommuners interesser på Europæisk niveau, og giver eksempler på områder, hvor KL arbejder internationalt. Artiklen giver først et billede af påvirkningen fra EU ud fra kommunalbestyrelsernes dagsordener, for herefter at beskrive KL's politiske og sekretariatsmæssige set-up i forhold til EU-interessevaretagelsen. Derefter gives der indblik i KL's prioritering af EU-sagerne samt de europæiske fora, der anvendes i interessevaretagelsen. Det Europæiske Regionsudvalg, som er en del af den institutionelle beslutningsproces i EU og hvor KL har seks pladser, er et vigtigt omdrejningspunkt og udgangspunkt for interessevaretagelsen. Men der arbejdes også gennem medlemskab af relevante europæiske organisationer og gennem mere uformelle kanaler. Til sidst beskrives, hvordan KL i øvrigt arbejder internationalt, herunder via netværk med de andre nordiske lande og henter inspiration til opgaveløsningen på udvalgte sektorområder.

Kommunernes Landsforening arbejder internationalt, men først og fremmest nationalt

KL er interesse- og arbejdsgiverorganisation for alle 98 kommuner. Det er KL's mission at bidrage til at udvikle og fastholde et stærkt lokaldemokrati. KL varetager kommunernes fælles interesser og er kommunernes samlede forhandlingsorganisation, videntcenter og forum for fælles initiativer og beslutninger.

Det er således KL's opgave at søge indflydelse på udviklingen af de danske kommuners rammevilkår og opgavevaretagelse, så der kan sikres en forsats udvikling og understøttelse af kommunernes muligheder for at levere velfærd og service af en høj kvalitet for både borgere og virksomheder.

Langt den overvejende del af KL's interessevaretagelse er rettet mod nationale myndigheder og den danske politiske debat. Men internationaliseringen og integrationen i EU indebærer, at KL også arbejder internationalt. Undersøgelser har vist, at mange sager på kommunalbestyrelsernes dagsordener er påvirket af EU-initiativer. Interessevaretagelsen bliver derfor mere effektiv, hvis KL også har blik for de politiske processer i EU. Hertil kommer, at KL siden 1994 har haft indstillingsret til Regionsudvalget i EU, som samler lokale og regionale myndigheder fra alle medlemslande. KL er således blevet en del af den formelle beslutningsproces i EU-systemet og skal varetage såvel danske som kommunale interesser.

I denne artikel gives et overblik over KL's internationale arbejde. Artiklen er struktureret som følger: Afsnit 1 uddyber, hvordan EU-beslutninger påvirker kommunalbestyrelsernes dagsorden. Afsnit 2 forklarer, hvordan

det internationale arbejde er organiseret i KL, og hvordan KL søger at udøve interessevaretagelse på europæisk niveau, herunder hvilke EU-sager der prioriteres i interessevaretagelsen. Afsnit 3 dykker nærmere ned i de europæiske fora, som KL er medlem af. I afsnit 4 fjernes sigtet fra EU-delen og her beskrives, hvordan KL i øvrigt arbejder internationalt, herunder med nordiske netværk og som led i udviklings- og inspirationsarbejde.

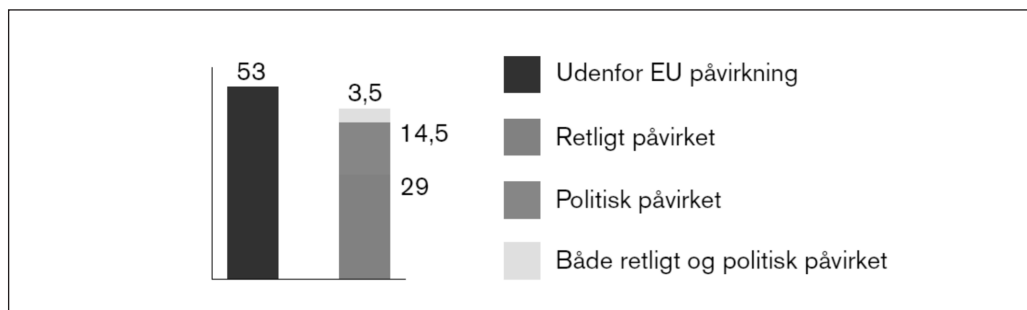
EU's påvirkning af kommunalbestyrelserne

EU-samarbejdet er en integreret del af den danske lovgivning og politikformulering, og har en væsentlig betydning for de kommunale

rammebetingelser. En analyse foretaget af KL i henholdsvis 2011 og 2014 viser, at ca. halvdelen (47 pct.) af sagerne på en kommunalbestyrelses dagsorden er påvirket af EU. Det er særligt miljø, klima og energi og konkurrenceområdet, der er påvirket af EU. Men også uddannelse, sundhed og social inklusion påvirkes.

I KL's analyse er der fokus på to typer påvirkning af kommunerne – retlig og politisk (figur 1). Retlig påvirkning sker gennem EU-lovgivning (direktiver eller forordninger), mens politisk påvirkning sker gennem overordnede EU-politiske mål og benchmark, og er af en mere indirekte karakter end den ret-

Figur 1: EU's indflydelse på kommunalbestyrelsesdagsordenerne



Kilde: KL (2014: 3).

Boks 1: Baggrund om KL's undersøgelse af EU's påvirkning

I 2011 og 2014 foretog KL to ikke-videnskabelige analyser af sager på kommunalbestyrelsens dagsordener i ti af de 98 danske kommuner. Begge analyser undersøgte i alt 40 kommunalbestyrelsesdagsordener fra ti danske kommuner.

Formålet med at undersøge dagsordener fra kommunalbestyrelsesmøder var at vise, hvilke områder af kommunernes hverdag EU har indflydelse på. Dagsordenerne blev undersøgt, da de i vidt omfang afspejler de opgaver, som kommunerne skal løse i henhold til Kommunalfuldmagten. Således skal analyserne ses som pejlemærker af EU's påvirkning af kommunernes hverdag, som dog ikke kan gøres op som 100 pct. faktisk.

Analysens metode var, at der blev udvalgt to kommuner, én større og én mindre, fra hver af Danmarks fem regioner, og for hver kommune er der undersøgt én kommunalbestyrelsesdagsorden fra hvert kvartal i år 2010 og 2013. Analyserne så således på kommunalbestyrelsernes dagsordener gennem et år. KL arbejder pt. med at udarbejde en opdateret analyse for 2018.

lige påvirkning, der sker gennem direktiver og forordninger.

KL's organisering af det internationale arbejde

Internationalt Udvalg

KL oprettede Internationalt Udvalg i 1998. Baggrunden var, at det internationale arbejde især i forhold til EU var begyndt at fylde mere. Det skyldtes ikke mindst oprettelsen af Det Europæiske Regionsudvalg i 1994, hvor KL fik faste pladser. Internationalt udvalg er derfor nedsat for at rådgive KL's bestyrelse om interessevaretagelse i forhold til EU, og for at forberede og koordinere arbejdet i Regionsudvalget. Det er KL's bestyrelse, som fastlægger de overordnede linjer for udvalgets arbejde, og som også træffer endelige beslutninger om mandater, politisk linje etc.

Formand for Internationalt Udvalg er for tiden borgmester Erik Flyvholm, Lemvig Kommune, som i 2018 afløste borgmester Jens Ive fra Rudersdal Kommune. Som for alle andre udvalg i KL gælder det, at udvalgsformanden ligeledes er medlem af KL's bestyrelse.

Der er ni medlemmer af Internationalt Udvalg, som også fungerer som KL's politiske repræsentanter i de europæiske fora, som KL er medlem af: Regionsudvalget, den europæiske kommuneforening (CEMR) og Europarådets Kongres for Kommunale og Regionale myndigheder (CLRAE).

Arbejdet i Internationalt udvalg består i at koordinere KL's internationale interessevaretagelse dvs. drøftelse af principielle og generelle EU-sager samt øvrige internationale sager; at forberede KL's holdning til sager i Regionsudvalget; og at deltage i og monitorere KL's arbejde i øvrige internationale samarbejdsorganer.

Da EU-arbejdet berører mange fagområder og går på tværs af KL's øvrige udvalg, vil sager, der behandles af Internationalt udvalg

ofte også blive behandlet i samspil med KL's øvrige fagudvalg. En EU-miljøsag vil således typisk blive behandlet i både Internationalt udvalg og Miljø- og Forsyningsudvalget, og en sag om EU's beskæftigelsespolitik vil blive behandlet i både Internationalt udvalg og Arbejdsmarkeds- og Borgerserviceudvalget. Den dobbelte behandling af en sag er vigtig, da sagen derved bliver belyst fra flere sider. Fagudvalget sikrer fokus på det faglige indhold og den nationale betydning for de danske kommuner, mens Internationalt udvalg vil sikre en europæisk vinkel på sagen og har ansvaret for opfølgningen på sagen i EU's beslutningsproces f.eks. i Regionsudvalget.

Medlemmerne af Internationalt udvalg repræsenterer også KL på møder med eksterne aktører f.eks. møder med regeringen om EU-forhold, medlemmer af Europa-Parlamentet, Folketingets Europaudvalg eller den danske EU-kommissær.

Sekretariatet

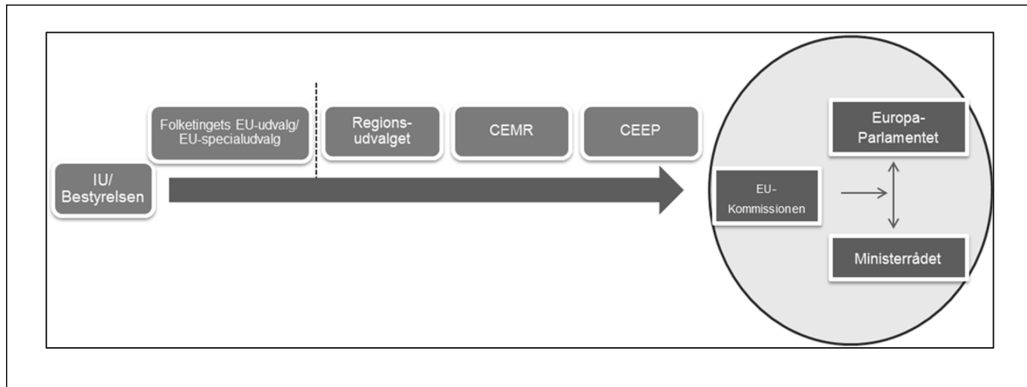
Den samlede EU-interessevaretagelse er på sekretariatsniveau forankret i ét kontor – Jura & EU. I dette kontor er der et EU-team, som består af et par medarbejdere i København og to faste medarbejdere, der sidder i Bruxelles. Medarbejderne sikrer kontakten og samspillet med de relevante parter i EU's beslutningsproces og understøtter de politikere, der jævnligt rejser til møder i Regionsudvalget.

En væsentlig opgave for Jura & EU er at sikre koordination med de relevante kontorer i KL-huset, samt have overblik og viden om kommende EU-politik og -lovgivning. Samspillet mellem Jura & EU og fagkontorerne er med til at sikre, at KL's EU-interessevaretagelse hviler på et fagligt grundlag, og at der skabes synergi ift. den nationale interesse- og opga-vevaretagelse.

KL's EU-interessevaretagelse

For at sikre kommunernes interesser og råderum bedst muligt foregår KL's EU-interes-

Figur 2 – Formål med KL's EU-interessevaretagelse



sevaretagelse både på nationalt plan dvs. ift. den danske regering, ministerier og Folketinget og på EU-plan f.eks. Europa-Kommissionen og Europa-Parlamentet.

Figur 2 viser, hvordan KL's EU-interessevaretagelse omkring en sag foregår på flere platforme (f.eks. på nationalt niveau ift. Folketinget/og i EU-specialudvalgene, som er nedsat af regeringen, og på EU-niveau ift. Regionsudvalget, den europæiske kommuneforening CEMR og den europæiske arbejdsgiverforening CEEP) henimod at påvirke de tre EU-institutioner – EU-Kommissionen, Europa-Parlamentet og Ministerrådet. De forskellige fora uddybes i det følgende afsnit.

Da ovennævnte platforme ikke vægtes ens i alle sager arbejder KL ud fra en differentieringsstrategi. På et område kan KL eksempelvis være mere på linje med én institution end en anden, hvilket man må tage hensyn til i planlægningen af interessevaretagelsen. Det betyder også noget, at forskellige instanser spiller forskellige roller på forskellige sagområder, og fra sag til sag. Også dette skal der tages højde for. Interessevaretagelsen vægtes desuden forskelligt i løbet af beslutningsprocessen, da f.eks. Kommissionen vægtes højst i det tidlige interessevaretagelse

sesforløb, mens Rådet og Parlamentet indgår mere intensivt senere i forløbet. I alle disse processer skal KL's EU-arbejde rettes mod formelle såvel som uformelle platforme.

KL's prioritering af EU-sagerne

EU's påvirkning af kommunerne spænder som nævnt over en bred vifte af områder. Det gælder f.eks. dagsordenen om cirkulær økonomi og mål for genanvendelse af affald, EU's kommende budget (herunder strukturfonde), direktiver på social- og arbejdsmarkedsområdet mv. Det kræver derfor en stærk fokusering af KL's EU-interessevaretagelse og hvert år er der en skarp prioritering af, hvilke sager KL skal arbejde med.

Prioriteringen sker på baggrund af Kommissionens årlige arbejdsprogram. Ud fra arbejdsprogrammet udvælges de sager, som vurderes at få den største betydning for kommunernes opgaver og derfor skal prioriteres højest i KL's interessevaretagelse. Da beslutningsprocessen i EU går over flere år, prioriteres den samme sag ofte over flere år. Eksempelvis er EU's flerårige budget prioriteret både i 2017 og 2018 som en vigtig sag for kommunerne. Det er Internationalt udvalg, der indstiller til KL's bestyrelse hvilke sager, som skal prioriteres.

I 2018 har KL følgende fem prioriterede EU-sager:

- EU's flerårige budget for 2021-27 primært ift. EU's strukturfonde
- Cirkulær økonomi med fokus på affaldsområdet og drikkevand
- Debatten om fremtidens Europa med fokus på nærhedsprincippet
- Den sociale retfærdighedspakke (omfatter gennemslagskraftige og forudsigelige arbejdsvilkår)
- Pakken om den sociale søjle (omfatter direktiv om balance mellem arbejdsliv og privatliv for forældre og omsorgspersoner)

Udover det arbejde der er rettet mod de fem prioriterede EU-sager, foregår der en løbende politisk sekretariatsbetjening ift. KL's repræsentanter i Regionsudvalget. Her er der fokus på både lovgivningsmæssige initiativer samt på politiske meddelelser/strategier fra Kommissionen.

Eksempel på tidlig EU-interessevaretagelse – EU's affaldsdirektiver

Særligt den tidlige interessevaretagelse er vigtig som et pejlemærke for hvilke sager, der vil påvirke kommunerne fremover. Dette skyldes, at sager ofte kommer på den europæiske dagsorden et par år før de skal implementeres i Danmark. Et eksempel er revisionen af EU's affaldsdirektiver, som har stor betydning for kommunernes håndtering af affald.

KL har aktivt arbejdet for at påvirke revisionen af affaldslovgivningen, og gjort dette både før og efter Kommissionen fremsatte sit forslag til revision af EU's affaldslovgivning. Forslaget blev første gang fremsat i december 2015, hvor Kommissionen med pakken om cirkulær økonomi redegjorde for sin intention om at revidere en række affaldsdirektiver.

Siden har KL i EU-regi arbejdet intensivt for,

at direktiverne ville komme kommunerne til gavn i forhold til den fremtidige håndtering af kommunalt affald og kommunernes arbejde med cirkulær økonomi. Det nye affaldsdirektiv fastsætter et genanvendelsesmål på 55 pct. af husholdningsaffaldet i 2025, 60 pct. i 2030 og 65 pct. i 2035. KL er tilfreds med de høje mål. I Danmark ligger vi i forvejen højt i forhold til genanvendelse, og de nye mål understøtter arbejdet med cirkulær økonomi. KL har også arbejdet for én fælles EU-definition på »kommunalt affald«, der forenkler og forbedrer sammenligningsgrundlaget i EU. Det får kommunerne nu med revisionen af affaldsdirektivet, som i juni 2018 blev endeligt godkendt af Rådet.

For KL har det i hele perioden været afgørende, at kommunerne bibeholder den lokale metodefrihed til at tilrettelægge indsamlingen efter netop de lokale forhold. Efter Rådets endelige vedtagelse af affaldsdirektiverne venter nu den nationale implementering, hvilket KL vil følge på nationalt niveau. En væsentlig del af den tidlige EU-interessevaretagelse er således at få kendskab til den lovgivning, som på et senere tidspunkt vil påvirke danske kommuner – og forsøge at påvirke denne.

De europæiske fora

Dette afsnit beskriver de europæiske fora, som KL er medlem af og som er vigtige for KL's indsats for at varetage de danske kommuners internationale interesser.

Det Europæiske Regionsudvalg

Det Europæiske Regionsudvalg er EU's forsamling af regionale og lokale repræsentanter. Regionsudvalget er en formel del af EU's beslutningsproces og ifølge Lissabontraktaten skal Regionsudvalget høres af Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen på en række fast definerede områder.

Regionsudvalget blev oprettet i 1992 med Maastricht-traktaten og mødtes første gang i 1994. Det blev oprettet som rådgivende organ

og har fast høringsret på lovgivningsområder, der påvirker lokale og regionale anliggender. Det gælder for ca. 70 pct. af EU's lovgivning og politikområder f.eks. miljø, arbejdsmarked, erhverv, EU's budget, landdistriktsudvikling, uddannelse, energi, klima, sundhed, mv.

Regionsudvalget består af 350 medlemmer og 350 suppleanter, der repræsenterer lokale og regionale myndigheder i EU. Regionsudvalgets medlemmer kommer både fra de helt store tyske delstater og fra små kommuner i f.eks. Frankrig, så derfor er der store forskelle i repræsentationen, men alle medlemmerne skal være demokratisk valgte og/eller have et politisk mandat i deres hjemland.

Der er store forskelle på den måde, som de enkelte EU-lande har indrettet det decentrale niveau på, og på graden af decentralisering. Dette afspejles i de debatter, der finder sted i Regionsudvalget, hvor der finder et politisk arbejde sted. Regionsudvalget er opdelt både i politiske grupper på samme måde som Europa-Parlamentet og i nationale delegationer. Danmark har ni medlemmer, som tilsammen udgør den danske delegation. De ni danske repræsentanter er seks kommunalpolitikere fra KL og tre regionspolitikere fra Danske Regioner.

KL og Danske Regioner indstiller til den danske regering, hvem der skal udpeges fra de to organisationer. KL fremsender således navne på seks medlemmer og seks suppleanter til Udenrigsministeriet, som derefter står for den formelle udpegelse af Regionsudvalgets medlemmer. De indstillede medlemmer og suppleanter skal endeligt godkendes af Ministerrådet.

Udover plenarforsamlingen finder arbejdet i Regionsudvalget sted i seks underudvalg. KL's medlemmer er fordelt i disse undervalg, hvis opgave det er at udarbejde udtalel-

ser, som skal behandles og vedtages på plenarforsamlingen.

KL bruger aktivt Regionsudvalget i EU-interessevaretagelsen ved at søge at få indflydelse på de udtalelser, som Regionsudvalget fremsender til Ministerrådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen.

CEMR – den europæiske kommuneforening
Council of European Municipalities and Regions (CEMR) er en vigtig del af KL's EU-interessevaretagelse, da det giver mulighed for at skabe alliancer og netværk med andre kommuneforeninger. Det giver således en større styrke, hvis der er flere kommuneforeninger, der deler et synspunkt, end hvis det kun er en dansk holdning. Derfor handler arbejdet i CEMR i høj grad om at finde fælles synspunkter og derved optimere påvirkningen på den europæiske lovgivningsproces.

CEMR blev grundlagt i 1951 og er i dag den største organisation af lokale og regionale myndigheder i Europa. CEMR's medlemmer er mere end 50 sammenslutninger af byer, kommuner og regioner fra 42 lande. CEMR består af både lande, som er medlemmer af EU og ikke-EU-medlemslande. F.eks. er Norge, Island og Tyrkiet medlemmer af CEMR. Derfor er CEMR's fokus ikke kun på EU-lovgivning, men dette fylder dog en stor del af CEMR's arbejde.

CEMR er i modsætning til Regionsudvalget ikke en formel del af EU's beslutningsproces, men en medlemsorganisation, hvis formål er at interessevaretage og få indflydelse på EU's institutioner, EU-politikker og relevant EU-lovgivning samt erfaringsudveksling på lokalt og regionalt niveau med andre europæiske lande. KL benytter sig dermed af CEMR til at varetage kommunale interesser og de prioriterede EU-sager over for EU-Kommissionen og Europa-Parlamentet.

CEMR har desuden en lang række arbejds-

grupper på embedsmandsplan om blandt andet miljø, affald, samhørighed, arbejdsmarkeds- og socialpolitik m.fl. KL's sekretariat følger aktivt de arbejdsgrupper, som er relevante for EU-interessevaretagelsen. Det sker for eksempel i arbejdsgrupper om EU's samhørighedspolitik, om affald og om beskæftigelse.

CEEP

Den europæiske forening af offentlige arbejdsgivere (CEEP – på fransk Centre Européen de l'Entreprise Publique) blev grundlagt i 1961 og blev i 1965 anerkendt af Europa-Kommissionen som én af de europæiske sociale parter. Dens status som en europæisk social partner medfører, at CEEP skal høres i alle Kommissionens initiativer på det sociale område jf. art. 154 i Lissabon-traktaten.

CEEP repræsenterer de offentlige arbejdsgivere i Europa og er én af de tre hovedorganisationer på europæisk plan og indgår således i den Sociale Dialog – EU's svar på trepartsforhandlingerne. CEEP giver derfor KL som arbejdsgiverorganisation en formel plads i den sociale dialog på EU-plan, som ligeledes er en traktatfæstet del af EU's beslutningsproces.

KL, Moderniseringsstyrelsen og Danske Regioner udgør den danske CEEP-sektion. KL har for øjeblikket formandsposten i den danske CEEP-sektion, mens Danske Regioner har sekretærposten.

Europarådet – Kongressen for lokale og regionale myndigheder

Europarådet blev oprettet i 1949 og Danmark var et af de 10 lande, som ved Europarådets oprettelse var med til at vedtage den Europæiske menneskerettighedskonvention. Europarådet har 47 medlemslande dvs. at både lande i og uden for EU er medlemmer.

Europarådet har karakter af et mellemstatsligt samarbejde og det betyder, at en konvention,

som bliver vedtaget i Europarådets regi kun er forpligtende for den enkelte medlemsstat, hvis staten vælger at tiltræde konventionen. Dette har derfor en helt anden karakter end EU-samarbejdet og derfor er KL's fokus ikke helt så stort på Europarådets arbejde, da der ikke vedtages lovgivning, som påvirker kommunerne direkte.

Europarådet har fem institutioner under sig:

- Ministerkomitéen,
- Den Parlamentariske Forsamling,
- Menneskerettighedsdomstolen,
- Menneskerettighedskommissæren
- Kongressen for lokale og regionale myndigheder i Europa. (CLRAE)

Ud af de fem institutioner er det CLRAE, hvor KL er repræsenteret. CLRAE har 324 medlemmer og tilsvarende antal suppleanter. Danmark har fem medlemmer og fem suppleanter og disse er udpeget af KL (tre medlemmer) og Danske Regioner (to medlemmer). Disse godkendes formelt af den danske regering og udgør således den danske delegation i Kongressen. I praksis er det Økonomi- og Indenrigsministeriet, som står for den formelle udpegelse af de danske medlemmer i Europarådet.

CLRAE er ansvarlig for at overvåge det lokale og regionale demokrati i de 47 medlemsstater. CLRAE rådgiver således Europarådets besluttende organ, Ministerkomitéen, og den Parlamentariske Forsamling i alle spørgsmål, som vedrører det lokale og regionale demokrati i Europa.

CLRAE's arbejde tager udgangspunkt i det Europæiske Charter for lokalt selvstyre. Det udarbejder bl.a. anbefalinger, resolutioner og landerapporter, hvor der gøres status på det regionale og kommunale demokrati i medlemslandene. I 2005 og 2013 blev der udarbejdet en rapport om det lokale og regionale demokrati i Danmark. Herudover udsender

CLRAE også valgobservatører til lokale og regionale valg. KL's medlemmer af CLRAE har også deltaget som valgobservatører.

KL følger som sagt arbejdet i CLRAE, men der bruges langt færre ressourcer på dette, end der bruges på EU-arbejdet.

Øvrigt internationalt arbejde

Nordisk samarbejde og netværk

Ud over den interessevaretagelse KL retter mod de politiske beslutninger på EU-niveau, er der på de fleste fagområder et mere eller mindre formaliseret netværk med de andre nordiske kommuneforeninger. Her er formålet ikke direkte interessevaretagelse ift. konkrete beslutninger, men en måde at sparre og udveksle erfaringer på forskellige områder, f.eks. klimatilpasning eller arbejdsmiljø. Der er ligeledes en del samarbejde og erfaringsudveksling på arbejds giverområdet, blandt andet om overenskomstforhold og udviklingen i forhandlingsmodeller.

De nordiske lande minder meget om hinanden, og den uformelle erfaringsudveksling mellem kommuneforeningerne giver således ofte noget viden og nogle perspektiver, som det er svært at få andre steder.

Netværkene er generelt af meget forskellig karakter, men har typisk et til to møder årligt, eller også er det baseret på en mere ad hoc mødefrekvens i forbindelse med konkrete sager.

EU-dagsordenen og politikker fylder i nogle netværk, både undervejs i beslutningsprocessen og når lovgivningen skal implementeres. Men generelt er netværkene en mulighed for at vende aktuelle emner, der fylder i landene og høre om de andre landes erfaringer hermed.

I et af netværkene sparres f.eks. om kommunaldemokrati, herunder brugen af brevstemmer, hvad man kan gøre ift. chikane af lo-

kalpolitikere, og inspiration ift. hvordan man kan facilitere gode samtaler mellem borgere og politikere.

Netværkene bruges således til både sparring og erfaringsudveksling, og som inspiration til, hvordan opgaver kan gribes an.

Internationale tendenser i politikudvikling

Som led i den generelle internationalisering sker der en løbende overførsel af viden om gode og effektive løsninger på de forskellige sektorområder, som påvirker udviklingen i Danmark. Eksempelvis er udviklingen på folkeskoleområdet præget af PISA-undersøgelser og policy-tiltag i eksempelvis Canada, New Zealand og Finland.

Meget viden udveksles som en integreret del af det løbende samarbejde med kommunerne, med staten og med andre interesseorganisationer, lige som det indgår i den offentlige debat. Nogle gange gøres der dog en ekstra indsats fra KL for at indhente viden på områder og fra lande, hvor vi i Danmark kan lære noget og blive inspireret. Denne indsats vil som regel være ad hoc-præget, og baseret på et konkret behov.

Danmark er for eksempel generelt meget fremme på digitaliseringsdagsordenen, både i forhold til sags- og myndighedsbehandlingen i kommunerne og resten af det offentlige, men også i borgernes mulighed for kontakt med kommunen gennem digitale løsninger. KL har således også stort fokus på en fortsat udvikling af det digitale område, som en måde at sikre bedre kvalitet og højere effektivitet i de opgaver, som kommunerne er sat i verden for at løse for og med borgerne og virksomhederne. I efteråret 2018 skal Det Kommunale Digitaliseringsråd, som rådgiver KL i strategiske spørgsmål om digitalisering, på en studietur til Estland. Estland er nemlig langt fremme i forhold til at give borgerne adgang til egne data. Det er et område, der er kommet bredt fokus på i takt med, at samfun-

det er blevet mere digitalt. Og med studieturen til Estland er det derfor meningen, at der skal ses nærmere på, om vi kan lære noget om, hvordan vi kan gribe det an i Danmark.

Tilsvarende er der på det kommunale sundhedsområde hentet inspiration fra kvalitetsarbejde i blandt andet Skotland og USA. Projektet *I Sikre Hænder* er eksempelvis baseret på disse erfaringer og giver metoder til de danske kommuner om eksempelvis at forbedre indsatsen for at undgå tryksår og faldulykker hos ældre. KL spiller – sammen med staten og Danske Regioner – en aktiv rolle i at nyttiggøre og anvende de relevante udenlandske erfaringer.

EU fylder mest

KL varetager kommunernes interesser nationalt såvel som internationalt. Den internationale interessevaretagelse er i al væsentlighed koncentreret omkring EU, og foregår både i formelle og uformelle fora. Indsatsen sigter på at påvirke EU-lovgivning inden den bliver til virkelighed, og generelt skabe forståelse for danske og kommunale forhold. Der kan peges på især tre dilemmaer i denne interessevaretagelse:

1) Det er regeringens prerogativ at føre udenrigspolitik, men kommunerne har nogle gange divergerende interesser, eksempelvis i EU's budgetforhandlinger. Dette kræver en særlig balancegang, hvor man på den ene side respekterer regeringens linje, uden at fraskrive sig muligheden for at arbejde for eksempelvis flere strukturfondsmidler til kommunerne.

2) KL er både politisk interessevaretager og arbejdsgiverorganisation. Dette kræver en særlig fokus på den danske model, og respekten for de løsninger, som findes af arbejdsmarkedets parter, som nogle gange er begrænsende i forhold til de løsninger der kan findes på politiske problemer på EU-plan. Positionerne på dette område koordineres i almindelighed tæt med LO, DA og regeringen.

3) Generelt arbejdes der meget langsigtet i EU-systemet, og det kræver mange års arbejde at opbygge de personlige relationer, som ofte er nødvendige for at sikre fremdrift for ens synspunkter. Dette konflikter i nogen grad med den almindelige valgcyklus i Danmark. I praksis håndteres dette dilemma ved at partierne ved KL's konstitueringsforhandlinger har et særligt fokus på at udpege personer med forudgående erfaring med det internationale arbejde til KL's internationale udvalg.

KL's internationale arbejde herudover er meget spredt, men omfatter blandt andet erfaringsudveksling og indhentning af udenlandske erfaringer, hvor det er relevant. Det er vurderingen at det fortsat vil være relevant at følge internationale udviklingstendenser på relevante policy-områder. Men dette vil vedblive at have ad hoc-karakter, og det altovervejende hovedfokus i den internationale interessevaretagelse vil i lang tid fremover være rettet mod de formelle EU-fora.

Litteratur

KL (2014), »EU's påvirkning af de danske kommuner«, København: Kommunernes Landsforening.

Copenhagen EU Office i Bruxelles

Birgitte Wederking, Direktør for Copenhagen EU Office og ZealandDenmark, bw@cphoffice.eu

Peter Krogsgaard, Chefkonsulent i Københavns Kommune, pkk@kk.dk

Hvilke interesser har kommuner, universiteter og regioner i at være fælles tilstede i Bruxelles?

Siden 2015 har Copenhagen EU Office været den fælles EU-repræsentation for Region Hovedstaden, kommunerne i regionen, Københavns Universitet, Danmarks Tekniske Universitet (DTU) og Copenhagen Business School (CBS). Repræsentationskontorerne i Bruxelles har gennemgået en markant udvikling de seneste år i takt med, at opmærksomheden på muligheder i EU-samarbejdet er vokset. Det primære fokus for Copenhagen EU Office er dels interessevaretagelse og dels projektudvikling med henblik på hjemtag af EU-midler og internationalisering. Involvering øger kvalitet i opgaveløsning og forskning samt skærper partnernes synlighed og konkurrencedygtighed. Tilstedeværelsen i Bruxelles er afgørende for at følge udviklingen, deltage i netværk og skabe partnerskaber på tværs af Europa. Københavns Kommune er en international metropol i udvikling, som bruger medlemskabet af EU til at bidrage til europæisk politikudvikling og deltage i tværeuropæiske projekter med henblik på byudvikling og vækst.

Bruxelles er en multikulturel markedsplads, der kan generere økonomisk vækst og udvikling

Fremsynede borgmestre tog i starten af 1990'erne initiativ til at etablere de første faste by-repræsentationer i Bruxelles. Et direkte engagement på den europæiske scene var i stigende grad en forudsætning for aktivt at bruge EU-samarbejdet til at generere økonomisk vækst og udvikling. Denne tilgang har

gennem årene bredt sig, og i dag er antallet af og bredden i Bruxelles-repræsentationer steget, og væksten fortsætter. Bruxelles er en multikulturel markedsplads med plads til både sammenhold og konkurrence. Nogle lobbyer for særlige industri- eller sektorinteresser, mens andre er der for at sikre, at deres region, by eller organisation får mest muligt ud af EU-medlemskabet. Påvirkning, projektudvikling, matchmaking, markedsføring, internationalisering og repræsentation vægtes i varierende grad på de mange kontorer i EU's hovedstad.

EU-samarbejdets størrelse er vokset betydeligt siden starten af 1990'erne. Politikområderne har udviklet sig, globaliseringen er mere nærværende og digitaliseringen har ændret på Bruxelles-kontorenes virke. Det er i dag muligt at indhente store mængder af informationer online, uanset hvor man befinder sig, men nærheden til beslutningstagere og EU's institutioner er stadig en forudsætning for at klare sig i den skærpede konkurrence om indflydelse og midler. Vi har udviklet os og tilpasset os i takt med, at opmærksomheden på muligheder i EU-samarbejdet er vokset og involveringen fra vores bagland steget.

Mange af de beslutninger, som tages på EU-niveau, har direkte indflydelse på den lokale

og regionale dagsorden. Det har åbnet for muligheder, lyst og evne til at påvirke og bruge EU-medlemskabet og gøre EU-perspektivet til en naturlig del af arbejdet.

Danmarks forskellige interesser varetages på nationalt, regionalt, lokalt og interesseorganisatorisk niveau. Vores kommuner og regioner er medlem af KL og Danske Regioner og også repræsenteret i EU's Regionsudvalg. Vores universiteter er med i flere internationale universitetssamarbejder, som også er tilstede i Bruxelles. Det primære fokus for Copenhagen EU Office er interessevaretagelse og projektudvikling med henblik på hjemtag af EU-midler og internationalisering. Det giver kvalitet i opgaveløsningen og skærper partnernes konkurrencedygtighed. Nedenstående tager udgangspunkt i dette fokus og Københavns Kommunes EU-arbejde.

Copenhagen EU Office – vores repræsentation i Bruxelles

I 2008 besluttede Københavns Universitet, DTU og Region Hovedstaden at etablere en fast repræsentation, creoDK, i Bruxelles, og i 2014 blev CBS en del af samarbejdet. creoDK-kontoret varetog partnernes interesser over for EU-systemet for at få mest muligt indflydelse på EU's forskningspolitik. Vi var nok lidt famlende i 2008, da der ikke rigtig var nogle at kopiere eller lære af. Få havde satset så massivt på en forskningsrepræsentation i Bruxelles. Resultaterne kom hurtigt og smittede af på ligesindede. I dag er mange andre universiteter interesseret i, hvordan vi bruger EU-systemet og opnår effekt. De positive resultater resulterede også i, at samarbejdet mellem partnerne blev styrket samtidig med, at der er skabt nye alliancer rundt omkring i Europa. På baggrund af dygtighed, systematik, viden og kreativitet optimerer partnerne således deres udbytte af det europæiske samarbejde til gavn for videnskab og samfund.

I 2014 besluttede hovedstadsregionens 29

kommuner og Region Hovedstaden, at man selv ville fremme sine interesser og engagement overfor EU. Copenhagen EU Office blev etableret i Bruxelles i 2015 for at medvirke til øget internationalisering og projektdeltagelse til gavn for regionen, kommunerne, borgerne og private virksomheder.

Copenhagen EU Office og creoDK blev til ét kontor i 2017, og det nye Copenhagen EU Office repræsenterer i dag Københavns Universitet, DTU, CBS, Region Hovedstaden og de 29 kommuner i regionen. Visionen for det fælles Copenhagen EU Office er ifølge strategien, at kontoret gennem EU-arbejdet bidrager til, at hovedstadsregionen bliver en metropol med høj økonomisk vækst og livskvalitet samt et internationalt knudepunkt for excellent forskning og banebrydende innovation. Missionen er at engagere aktørerne fra regionen i EU-samarbejde og hente inspiration udefra for at skabe viden, udvikling og økonomisk vækst. Sammen med medlemskredsen arbejder vi således for at få mest muligt ud af EU-samarbejdet for offentlige såvel som for private aktører i hovedstadsregionen og promovere Greater Copenhagen. Vi har konkrete hjemtags- og involveringsmål, som vi opfylder ved en proaktiv tilgang til engagement i EU-samarbejdet gennem partnerskaber, alliancer, projektansøgninger og opkvalificering af medarbejdere.

Kontoret er organiseret som en forening med en bestyrelse, der repræsenterer medlemmerne; det vil sige både kommuner, region og universiteter. Rammerne for kontorets arbejde er en 4-årig strategi med konkrete mål og aktiviteter. Forudsætninger for at nå disse mål er et kvalificeret bagland, som engagerer sig i EU-arbejdet og afsætter ressourcer til både interessevaretagelse, projektudvikling, ansøgningssskrivning og intern kompetenceudvikling. Aktørerne i Danmark og Bruxelles har hver deres rolle i effektkæden (figur 1). Forståelse for sammenhængen og gensidig anerkendelse af de respektive aktø-

res roller har medført dynamik i samarbejdet og skabt en stærk fællesskabsfølelse. Blandt medlemmerne har fællesskabet skærpet samarbejdet og konkurrencen, hvilket har løftet den samlede indsats. Ligeledes har mulighed for partnerskaber med de stærke og erfarne universiteter skabt lyst og tryghed hos andre medlemmer til også af forsøge sig med tvær-europæiske projekter.

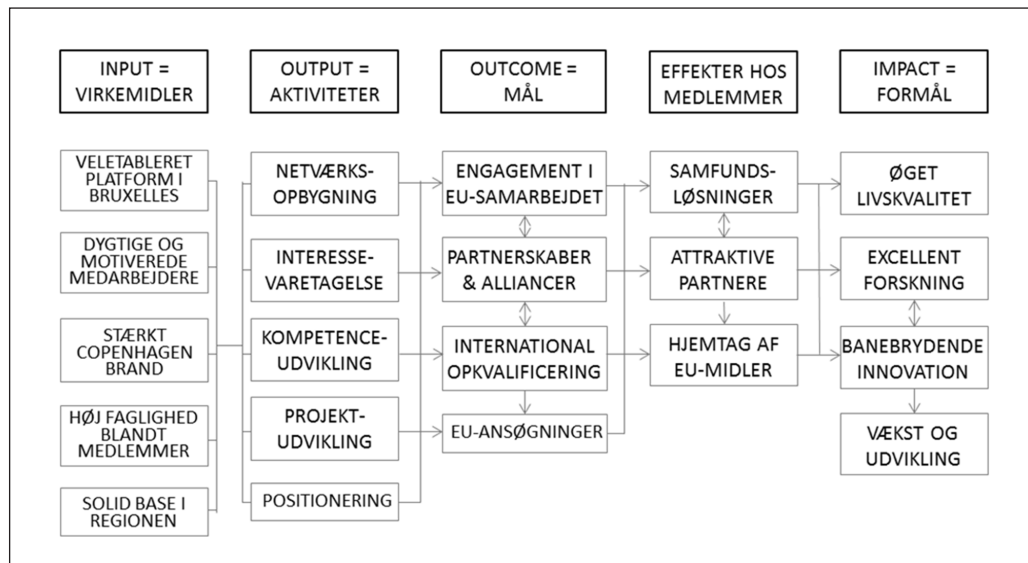
Copenhagen EU Office arbejder med projektudvikling, interessevaretagelse, netværksopbygning, positionering og kompetenceudvikling. En stor del af vores arbejde finder sted i Bruxelles. Vi er her tæt på beslutningstagerne og bruger åbenheden i EU-systemet til at påvirke og indhente information. En anden del af vores arbejde foregår i Danmark. Her er fokus på at oversætte den indhentede information og motivere medlemmerne til at indgå i EU-projekter om f.eks. bæredygtighed og digitalisering eller deltage i ekspertfora for at påvirke prioriteter i forskningspolitikken eller sundhed- og klimaprogrammer.

Det konkrete EU-arbejde i Bruxelles

Mange af vores kommuner, regioner og universiteter ønsker at være aktive på den europæiske scene og forholde sig direkte til de muligheder, som det europæiske samarbejde og globaliseringen giver. De finder fællesskaber med ligesindede, som muliggør fælles løsninger på fælles samfundsudfordringer. EU-arbejdet ses som en investering i økonomisk vækst og velfærd til gavn for samfund og borgere.

Meget EU-lovgivning og -beslutninger påvirker direkte eller indirekte det lokale og regionale niveau. Det gælder alt fra miljøregler over integration af flygtninge til videnskabens ideer til implementering af innovative løsninger. Som konsekvens heraf lyttes der i stigende grad til vores medlemmers stemme i Bruxelles. I arbejdet med at komme med forslag til lovgivning, programmer og implementering er Europa-Kommissionen meget åben over for eksternt input. Vi gør opmærksom på vores synspunkter og prioriteter og

Figur 1: Effektkæden



har samtidig respekt for de gennemgående mål om at sikre europæisk effekt og merværdi på tværs af grænser.

Fra Kommissionen går forslag til behandling i Ministerrådet og Europa-Parlamentet. I den fase er det de nationale ministerier, programkomiteer og medlemmer af Europa-Parlamentet som er målgruppen for ændringsforslag eller opbakning til den eksisterende tekst. Vores opgave er at kende denne timing og skabe adgang for vores dygtige forskere og embedsmænd med henblik på at bidrage til denne proces.

Når programmerne til medfinansiering af fælles europæisk forskning, innovation i virksomheder, infrastruktur, tværnationalt samarbejde eller bæredygtig udvikling er færdige og konkurrenceudsat, er det vores opgave at sprede information om mulighederne, tolke indholdet og sikre, at vores medlemmer skaber eller indgår i de bedste projektpartnerskaber. Vi bringer vores viden om programmerne videre til region, kommuner og virksomheder i Danmark. Endvidere bringer vi forskning og viden på universiteterne sammen med behov i region og kommuner. Projekterne dækker bredt og vedrører blandt andet sundhed, transport, klima, energieffektivisering, miljø og digitalisering (se udvalgte cases og resultater i tabel 1 samt bilag).

Vi samarbejder også med andre danske og udenlandske aktører i Bruxelles. Netværk er et nøgleord i byen. Sammen med ligesindede er vores stemme stærkere og indflydelse større. Vi og vores medlemmer tilstræber også at være tilstede i netværk for at tilegne os viden, som nuancerer og kvalificerer vores meninger og position. Endvidere kan netværk give viden om innovative løsninger, som kan fremme regionaludvikling i vores bagland. Vi kan lære af både det gode og det dårlige eksempel fra andre i Europa for at få perspektiv og udsyn til at stille skarp på vores prioriteter for bedre løsninger for samfund og borgere.

EU-perspektivet er i stigende grad en naturlig del af vores medlemmers arbejdsmetode og et redskab til at udvikle sig. EU's strategier og politikforslag holder et højt fagligt niveau og kan anvendes som løftestang og pejlemærker for den lokale og regionale politik. Man skal vælge sine kampe og prioriteter med omhu og forstå, at konkurrencen om at blive hørt og opnå medfinansiering er meget høj. Derfor er prioritering ud fra kerneinteresser, kompetencer og partnerskaber med de bedste afgørende for succes på Bruxelles-scenen.

Tabel 1: Udvalgte resultater

Vores universiteters hjemtag fra Horizon 2020: over 2 mia. kr. fra 2014 til primo 2018
Hovedstadsregionens hjemtag fra Horizon 2020: over 65 pct. af dansk hjemtag
EU-støtte: siden 2015 har vi har hjulpet kommuner, region og virksomheder med at hjemtage 202 mio. kr. EU-støtte hjemtaget i 1. halvår af 2018: 79 mio. kr.
Vi arbejder for at sikre fuld involvering af de 29 kommuner, regionen og universiteterne i EU-relaterede tiltag og bidrager dermed til at gøre EU-arbejdet til en investering i økonomisk vækst og velfærd.

Vores samarbejde med Danmarks faste repræsentation ved EU har gennem årene udviklet sig meget, og vi har i flere anledninger arbejdet tæt sammen om at fremme danske interesser. Det seneste danske EU-formandskab var en anledning, som har skabt et tæt samarbejde og gensidig respekt. Vores EU-repræsentation lytter gerne til den seneste videnskabelige udvikling og perspektiver i f.eks. digitalisering, klima- og sundhedsforskning eller vores interesse i en fast forbindelse mellem Danmark og Tyskland under Fehmern-bælt. Dette naturligvis for at opnå EU's støtte og finde de bedste løsninger på vores samfundsudfordringer. Et andet eksempel er en fælles dansk indsats for at tiltrække European Medicines Agency (EMA) til København. Københavns Overborgmester deltog i et synlighedsarrangement i Bruxelles,

som EU-repræsentationen lagde hus til. Ligeledes er samarbejdet med de andre danske regionale-, lokale og universitetsrepræsentationer blevet styrket gennem årene. Vores såkaldte Dacob-samarbejde giver en stærkere stemme og skaber sammenhold på tværs af regionsgrænser.

For at opnå størst udbytte og effekt afspejles de nationale samarbejder med fordel i Bruxelles og omvendt. Det gælder f.eks. vores samarbejde i Greater Copenhagen, som har skabt momentum i samarbejdet mellem danske og svenske kontorer i Bruxelles. Vi har alle til huse i Nordic House og har tæt kontakt. Et andet eksempel er Danske Universiteter, som Dacob-kontorerne har et tæt samarbejde med omkring det kommende rammeprogram for forskning og innovation kaldet Horizon Europa. Konkret forsøger vi at etablere kommunikation med Folketinget og Europa-Parlamentet for på den måde at iværksætte koordinerede indsatser.

Københavns EU-arbejde

Et af vores medlemmer er Københavns Kommune, der har en lang tradition for at involvere sig i internationalt samarbejde, der skal komme byen og byens borgere til gode. Overborgmester Frank Jensen var fra 2010 til 2012 formand for bynetværket EUROCITIES, der arbejder for at fremme byernes dagsorden i Bruxelles, og er senest blevet genvalgt til styregruppen i det globale bynetværk C40, der arbejder for at fremme dagsordenen for klimatiltag og bæredygtige løsninger i byerne.

Københavns Kommune havde indtil 2007 lige som andre større danske byer eget kontor i Bruxelles, der lavede lobbyarbejde og vidensudveksling med andre storbyer, og støttede forvaltningerne i deres EU-ansøgninger. Med strukturreformen i 2007 blev Københavns Kommune medlem af KL, der ligeledes havde et kontor i Bruxelles, og kommunens egen indsats i Bruxelles blev nedskaleret.

Den stigende globalisering, og den stadig større rivalisering mellem europæiske storbyer gjorde, at København sammen med Region Hovedstaden og de øvrige 28 kommuner i regionen i 2014 gik sammen om at oprette et fælles EU-kontor i Bruxelles, der skulle fokusere på at skaffe midler til kommunernes udviklingsprojekter.

Befolkningen i Københavns Kommune er vokset fra 471.300 i 1995 til 613.288 i 2018 og forventes at stige til ca. 700.000 i 2030. Byen står derfor overfor store udfordringer med at opretholde og udvikle kernevelfærden samt sikre en ren byudvikling. Byen kan ikke udvikle nye smarte løsninger på disse udfordringer alene, men kan gennem partnerskaber med stærke universiteter og innovative virksomheder være med til at udvikle nye smarte løsninger. Her kan Copenhagen EU Office være med til at udgøre rammen for sådan et samarbejde gennem fælles EU-projekter.

Inden Copenhagen EU Office blev etableret i 2015 foregik arbejdet med EU-projekter decentralt ude forvaltningerne. Arbejdstiden, der blev lagt i udarbejdelsen af EU-ansøgningerne, var noget der skulle tages ud af den almindelige drift, og arbejdet var derfor mest båret af ildsjæle, der kunne se en merværdi i at samarbejde med andre byer, virksomheder eller universiteter om byens udfordringer.

Med oprettelsen af Copenhagen EU Office blev der fra centralt hold i kommunen rettet fokus på at øge hjemtaget af EU-midler til kommunen med indførelse af konkrete fundingmål og kurser for medarbejdere i EU's forskning og innovationsprogram Horizon 2020. Fundingmålene er siden gledet ud. Det er fortsat et mål at hjemtage EU-midler til kommunen, men et stort hjemtag er ikke længere hovedmålet. Derimod er der fokus på at deltage i de rette tværeuropæiske projekter, der kan være med til at udvikle nye løsninger på byens udfordringer, særligt med fokus på

områderne grøn, sund og smart økonomisk vækst samt mobilitet og digitalisering.

Teknik- og Miljøområdet i Københavns Kommune har gennem årene været det mest aktive felt i arbejdet med EU-projekter i kommunen bl.a. inden for cirkulær økonomi og mobilitet. For at professionalisere arbejdet med EU-ansøgningerne er der oprettet en funderingsgruppe, der løbende undersøger relevante ansøgningstilbud under EU-programmerne indenfor området og har kontakt til EU-kontoret om programmer og relevante samarbejdspartnere.

Ud over funderingsarbejdet har kommunen også fået øjnene op for, hvordan EU-kontoret kan være med til at bidrage med oplysninger fra EU-systemet og være med til at søge indflydelse blandt beslutningstagere i Bruxelles. EU-kontoret bidrog som nævnt til kampagnen for at tiltrække European Medicines Agency til København, og har hjulpet Københavns Kommune med at blive repræsenteret i Europa-Kommissionens ekspertgruppe om offentlige indkøb, der rådgiver Kommissionen om gennemførelsen af eksisterende EU-lovgivning indenfor området. Derudover har EU-kontoret udarbejdet et roadmap for, hvordan Københavns Kommune og Malmö Stad kan optimere deres indflydelse på prioriteringerne i det kommende Connecting Europe Facility (CEF) budget, der er EU's infrastrukturfond. EU-kontoret har et stærkt netværk i EU-institutionerne og har skaffet viden om timingen for den kommende forhandlingsproces og banet vejen for, at København og Malmö kunne præsentere Øresundmetroprojektet og projektets europæiske merværdi over for nøgleaktører i EU-institutionerne.

Timing og netværk er nøgleord i forhold til at fremme strategiske dagsordener i EU-systemet, i dette tilfælde at muliggøre fremtidig EU-medfinansiering til at realisere en tværnational metroforbindelse mellem Danmark og Sverige. Her er fysisk tilstedeværelse i

Bruxelles og et tæt samarbejde mellem EU-kontoret og Københavns Kommune afgørende faktorer for et succesfuldt resultat.

EU-arbejdet er fortsat ikke tæt på kernen af kommunens virke, og bliver det ikke. Det er fortsat svært at afse ressourcer fra den daglige drift til at indgå i EU-projekter, men erfaringerne har vist, at Copenhagen EU Office er en vigtig videnspartner og netværksaktør, ikke blot til projektudvikling, men også til at søge indflydelse blandt beslutningstagere i EU-systemet.

Perspektiver – hvordan ser fremtiden ud?

Investering i EU-arbejdet er som nævnt en investering i økonomisk vækst og velfærd. Det er en arbejds metode, som er kulturbærende for universiteter, region og kommuner. Samtidig er det en metodisk tilgang, som skal tilgås dynamisk for at bibringe den største værdi for baglandet.

I lyset af det tætte samarbejde i Greater Copenhagen arbejdes også på tættere relationer, når de drejer sig om EU-forhold. Copenhagen EU Office og det sjællandske Zealand-Denmark udgør den danske del af Greater Copenhagen's repræsentation i Bruxelles. Til sammen repræsenterer vi 2,6 mio. indbyggere, to regioner, 46 kommuner og fire universiteter.

Der er potentiale i at matche kompetencer og erfaringer, så vi i fællesskab kan tilbyde endnu bedre ydelser på tværs og i den større geografi. Vi kan gøre Greater Copenhagen mere synlig. Den første fusion har ledt til den næste, og i tillæg er kommet tættere samarbejde med vores gode svenske kolleger i Skåne. Sammen har vi en stærkere stemme, og vi kan internationalisere, informere og inspirere med økonomisk vækst og effekt for øje.

Bruxelles-kontoret og vores medlemmer er opmærksomme på, at vi skal være dynamiske, og at vi skal tilpasse indsatsen til udvik-

lingen på lokalt, regionalt, nationalt og globalt niveau. Den nære fremtid byder på en del ændringer i Danmark og i EU-systemet med nyt budget, nye programmer og nyt Europa-Parlament og Europa-Kommission.

Et gennemgående aktuelt fagligt tema er FN's verdensmål for bæredygtig udvikling – de såkaldte SDG'er. Det giver en politisk meget rummelig fællesnævner med stor ud-

bredelsesfaktor. EU ser også den vej og med den europæiske merværdi som omdrejningspunkt. Københavns Kommune arbejder på en endnu større integration af SDG'erne i byens arbejde, ligesom internationale bysamarbejder og brug af bydiplomati prioriteres med henblik på at finde de bedste urbane løsninger, øget eksport og fortsat at være en attraktiv by og international metropol at leve i.

Bilag: Eksempler på nogle af de projekter Copenhagen EU Office har været involveret i

CASE 1
GREATER COPENHAGEN TRANSPORT PROJEKT

Formålet er at udvikle et sammenhængende transportsystem i Greater Copenhagen med udgangspunkt i det fælles trafikcharter. Projektet fokuserer på tre områder 1) hvordan jernbanetrafikken udvikles, 2) hvordan der udvikles et sammenhængende kollektivt transportsystem og 3) fremtidige mobilitetsplaner, der styrker regionen som knudepunkt.

Deltagere

Region Hovedstaden, Region Sjælland, Region Skåne inkl. Skåne Trafikken, Lunds Universitet, Aalborg Universitet, Helsingborg, Kristianstad, Malmö, København og Helsingør.

Resultat

EU-støtte til kontorets medlemmer på 2,2 mio. kr. Det samlede projektbudget er 22,9 mio. kr. 50 pct. finansieres af Interreg ØKS.

CASE 2
REGION HOVEDSTADEN: UDVIKLING AF ENERGIEFFEKTIV JORDRENSNING
Jordforurening er et stort miljøproblem i både Danmark, Sverige og resten af Europa. De chlorerede opløsningsmidler er en dominerende gruppe af forureningsstoffer. De stammer f.eks. fra gamle renserier og metalvirksomheder. Chlorerede opløsningsmidler

er kræftfremkaldende og forureningen udgør derfor en trussel mod grundvand og den almene folkesundhed. Forureningen kan også påvirke indeklimaet i bygninger via afdampning og gøre bygningen sundhedsskadelig at opholde sig i. Jordrensning er imidlertid dyrt, bl.a. fordi det kræver store mængder energi. Region Hovedstaden havde længe haft en ide i skuffen til at nedbringe energiforbruget ved jordrensning, men det var først da EU-støtte kom i spil, at projektet fik volumen til reelt at kunne arbejde med at eftervise de forventede energibesparelser 20-30 pct. EU-støtten skal endvidere gå til at teste og videreudvikle en bæredygtig jordrensningsmetode i samarbejde med svenske partnere. Metoden hedder Soilmixing. Copenhagen EU Office rådgav om programmer og projektmuligheder, projektpartnerskab, projektudvikling og bidrog med forprojektmidler. EU-støtte til Region Hovedstaden: 2.902.855 kr. Partnerskab: Region Hovedstaden, Region Sjælland og svenske partnere.

CASE 3
DANSK MEDLEM AF OFFENTLIG UDBUD EKSPERT-GRUPPE

Målet er at give input til Europa-Kommissionen om offentlige udbud og indkøb baseret på Københavns Kommunes ekspertise om markedsnær dialog. Udbudsekspert Betina Bergmann blev indmeldt og udvalgt til medlem af »Stakeholder Expert Group on Public

Procurement«. Copenhagen EU Office understøttede ansøgningsprocessen med input til formel ansøgning og CV. Ekspertgruppen har eksisteret siden 2011 og har i alt 20 medlemmer, der udpeges for tre år ad gangen. Resultat: Bergmann er blevet optaget som ét af to nye medlemmer i ekspertgruppen. Den nye gruppe startede arbejdet i slutningen af 2017.

CASE 4 PROREKTOR LYKKE FRIIS I EKSPERTGRUPPE SOM FORBEREDELSE TIL HORIZON EUROPE

Formålet er at give Københavns Universitet, DTU, CBS og Region Hovedstaden en konkurrencefordel i det kommende Horizon Europe-program og at skabe engagement og bevågenhed.

Copenhagen EU Office bidrager blandt andet med

- at hjælpe med at få KU's prorektor Lykke Friis med i en EU-ekspertgruppe, som lagde rammen for det kommende forskningsprogram
- mobilisering af MF'er og danske MEP'er for at gøre dem opmærksom på de danske universiteters holdning
- indhente intelligence – f.eks. om prioriteter, udkast, timing, budgetrammer etc.

CASE 5 GLOBAL MICROBIEL IDENTIFIKATOR

DTU Fødevareinstitut havde ambitioner om at etablere en global mikrobiel identifikation database. Ved at samle mikrobiel information kan man hurtigt opdage smitsomme sygdomme og ved korrekt behandling og overvågning undgå at sygdommene spredes. Målet er at identificere begyndende pandemier. Europa-Kommissionen syntes om perspektiverne, og der blev indkaldt forslag inden for området. Dialogen med Europa-Kommissionen

foregik ved workshops og møder i Bruxelles. Copenhagen EU Office var med til at organisere disse og promovere idéen til beslutningstagere involveret i forskning, sundhed og dyresundhed i EU. Resultat: 150 mio. kr. fra Horizon 2020 i tilskud til COMPARE projektet.

CASE 6 COPENVIRK-PROJEKT DANSK TOPSCORER I SMV-INSTRUMENTET

Formålet med projektet er at validere ny teknologi til diagnose af blærekræft baseret på flydende prøver. Diagnose, behandling og opfølgning på behandling koster det europæiske sundhedssystem 12 mia. kr. om året. En overgang til flydende prøver, som kan erstatte faste vævsprøver, kan halvere omkostningen. Samtidigt er projektet første skridt mod at validere en diagnoseplatform for flydende prøver for flere kræftformer. Den nye teknologi afskaffer behovet for at tage faste vævsprøver af blæren, hvilket gør diagnose og opfølgning på behandling meget billigere og mindre ubehagelig for patienten. Gennem Copenhagen EU Office's CopenVirk program fik virksomheden rådgivning til støtteprogram og projektmodning.

Deltagere

Virksomheden Genomic Expression i Københavns Kommune (ingen projektpartnere).

Resultat

Samlet projektbudget på 27,7 mio. kr. 100 pct. finansieret af EU's SMV-instrument. Det højeste støttebeløb programmet nogensinde har givet til en dansk virksomhed.

Mere information

Copenhagen EU Office strategi og Årsrapport 2017 – se mere på <https://www.regionh.dk/cpheuoffice/om-cpheu/Sider/Strategi-handlingsplan.aspx>

Aarhus Kommunes by-diplomati som vækstdriver

Niels Højberg, stadsdirektør, Aarhus Kommune, nh@aarhus.dk

Jørn Nim Jensen, international koordinator, Borgmesterens Afdeling,
Aarhus Kommune, jnj@aarhus.dk

Jan Beyer Schmidt-Sørensen, erhvervschef, Aarhus Kommune,
jbss@aarhus.dk

Globaliseringen har medført opbygning af netværks-samfund, hvor globale virksomheder, civilsamfund, universiteter og byer har en stadigt større indflydelse på internationale forhold og må træde ind på det diplomatiske område for at sikre vækst og udvikling. Aarhus Kommunes strategiske tilgang til en ny forståelse af by-diplomati har efter finanskrisen givet anledning til en række nye konkrete tiltag.

Artiklen skildrer for det første, hvordan det nye internationale fokus på byernes rolle, herunder vækstpotentialet i de såkaldte »second-tier cities«, har betydet en mere målrettet indsats for at skabe rammerne om en mere velfungerende byregion, både i et nationalt og et internationalt regi. For det andet har det givet anledning til en markant ændring af tilgangen til det konkrete internationale arbejde i et erhvervsrettet perspektiv. For det tredje har indsatsen med at gøre byen og regionen mere attraktiv og synlig fået en langt større plads. Den største samlede satsning har indtil videre været arbejdet med Aarhus som europæisk kulturhovedstad i 2017. Endelig har udviklingen også givet anledning til formulering af en egentlig intern internationaliseringsstrategi for Aarhus forankret i det politiske system gennem et dedikeret udvalgsarbejde.

Større byer må anlægge en strategisk og proaktiv tilgang til internationalisering og diplomati

Aarhus Kommunes arbejde med internationalisering og by-diplomati har sit afsæt i en overordnet målsætning om at skabe de bedste rammer for byens og byregionens vækst og udvikling.

Finanskrisen i 2008-09 ramte de vestlige økonomier og også Danmark hårdt og gjorde det endnu engang tydeligt, hvor afhængig Danmark er af udviklingen på de internationale arenaer. Behovet for at være bedst muligt rustet til den internationale konkurrence og arbejdsdeling blev dramatisk understreget. Erhvervspolitisk blev det samtidig understreget, at strategien med at udflytte produktionsarbejdspladser og kun fastholde forskning og forretningsudvikling i Danmark ikke var holdbar. Det er således tydeligt og mærkbart, at den øgede globalisering stiller krav om, at borgere, medarbejdere, virksomheder, institutioner og offentlige myndigheder er åbne over for forandringer og parate til at udnytte globaliseringens muligheder.

På nationalt plan har den tidligere regering med »*Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid. Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030*« indledt en politisk debat om Danmarks fremtidige udenrigs- og sikkerhedspolitik. Ifølge ambassadør Peter Taksøe-Jensen, der har stået i spidsen for udredningen, er konsekvensen af globaliseringen, at udenrigspolitik og udenrigsøkonomi ikke længere kun er et anliggende for stater og diplomater (Taksøe-Jensen, 2016). Globaliseringen har medført opbygning af netværkssamfund, hvor globale virksomhe-

der, civilsamfund, universiteter og byer har en stadig større indflydelse på internationale forhold og må træde ind på det diplomatiske område – ikke mindst nu, hvor den statslige danske udenrigstjeneste har været gennem kraftige nedskæringer de seneste år (Marcusen, 2016).

Aarhus Kommunes tilgang til by-diplomati er i høj grad i tråd med Taksøe-Jensens anbefalinger, og Aarhus Kommunes strategiske tilgang til den nye forståelse af by-diplomati har givet anledning til en række nye konkrete tiltag, som vi vil forsøge at beskrive kort i det følgende.

For det første har det nye internationale fokus på byernes rolle, herunder vækstpotentialet i de såkaldte »second-tier cities«, betydet en mere målrettet indsats for at skabe rammerne om en mere velfungerende byregion, både i et nationalt og et internationalt regi.

For det andet har det givet anledning til en markant ændring af tilgangen til det konkrete internationale arbejde i et erhvervsrettet perspektiv.

For det tredje har indsatsen med at gøre byen og regionen mere attraktiv og synlig fået en langt større plads. Den største samlede satsning har indtil videre været arbejdet med Aarhus som europæisk kulturhovedstad i 2017.

Yderligere har det som det fjerde også givet anledning til formulering af en egentlig intern internationaliseringsstrategi for byen forankret i det politiske system gennem et dedikeret udvalgsarbejde.

Byregionen i fokus

Som nævnt i indledningen gav finanskrisen ny energi til drøftelsen af, hvordan man skaber de bedste rammer for vækst i en situation, der tydeligt krævede forandringer og ny fokus. Et resultat af finanskrisen var, at der blev rettet stigende fokus mod såvel national-

staternes manglende evne til at løse en række strukturudfordringer nationalt såvel som internationalt som mod byernes voksende evne til at løse en række af udviklingsdilemmaer, der præger det moderne samfund (Barber, 2013). De større byers rolle i et vækstperspektiv blev genstand for fornyet opmærksomhed, især fordi en række internationale undersøgelser gjorde det tydeligt, at der var et stort vækstpotentiale i de mellemstore »second-tier cities« og ikke kun i de store hovedstæder (Damvad, 2011). Især viste forskningsundersøgelserne, at vækstpotentialet skulle indfries ved tværsektorielle og tværkommunale initiativer og gennem en decentralisering af de nationale investeringsbeslutninger (Parkinson et al., 2012; Karecha, 2014; Emmerich, 2017). Det var netop den retning Aarhus var gået allerede i krisens tidlige stadier (Clark, 2009: 113-7).

Her i Danmark blev der taget flere initiativer mellem de større byer og regionerne om at sætte udviklingen af andre byregioner end hovedstadsområdet på dagsordenen (Damvad, 2011) og det førte til, at der blev nedsat et uforpligtende netværk om temaet i Ministeriet for By-, Bolig og Landdistrikter. Initiativerne førte imidlertid ikke til formulering af en national strategi for byernes udvikling.

I den østjyske kontekst var det derfor indlysende, at der måtte arbejdes langt mere fokuseret med at koordinere de fælles interesser for at sikre en realisering af byregionens udviklingspotentiale. Inspiration til arbejdet blev hentet internationalt. I første omgang hos de nordiske naboer med udveksling af erfaringer fra Stockholm, Göteborg og Bergen, men senere mere fokuseret samarbejde med de engelske »second-tier-cities«, der havde organiseret sig i en fælles interesseorganisation under navnet Core Cities.

Det løst koblede samarbejde i Østjylland blev især fra 2013 og frem kraftigt konsolideret og Business Region Aarhus blev dannet med

tydelig inspiration fra tilgangen i Greater Manchester både i forhold til en ligeværdig styringsstruktur mellem de samarbejdende byer og valg af prioriteter i samarbejdet. Aarhus Kommunes økonomiudvalgs studietur til Manchester og Liverpool i 2014 og Business Region Aarhus borgmestrenes besøg i Manchester i 2015 blev på mange måder skelsættende for den nye forpligtelse i samarbejdet. Det har bl.a. udmøntet sig i en langt stærkere fælles interessevaretagelse på infrastrukturområdet og en dybere forståelse for den interne gensidige afhængighed på mange områder, herunder også udviklingen af byregionen som en sammenhængende turistdestination, jf. afsnittet nedenfor om kulturens betydning for international branding af byregionen.

Med inspiration fra arbejdet i Manchester fik Business Region Aarhus i 2016 udarbejdet en større rapport med anbefalinger til udbygningen af samarbejdet gennem et komparativt studie af Business Region Aarhus med fire ledende internationale byregioner: Greater Manchester, Business Region Göteborg, Hamburg Metropolregion og Business Region Tampere (Rambøll, 2016). Byregionens egen udvikling og vækst er selvfølgelig central for indsatsen, men den skal ses i et nationalt og internationalt perspektiv, hvilket er beskrevet under mottoet »Østjylland arbejder for Danmark«.

Business Region Aarhus bygger på et koncept om den funktionelle byregion, dvs. et geografisk område med stor gensidig afhængighed i forhold til infrastruktur, fælles arbejdskraftopland og fælles institutioner, og samarbejdet omfatter nu Viborg, Randers, Norddjurs, Syddjurs, Favrskov, Silkeborg, Odder, Skanderborg, Horsens, Hedensted og Aarhus kommuner med lige omkring 1 mio. indbyggere. Kommunerne låner kritisk masse af hinanden – især på den internationale bane, hvor ikke en gang den store kommune selv kan gøre sig gældende.

Set fra Aarhus Kommunes perspektiv er Business Region Aarhus derfor et helt afgørende fundament for det internationale arbejde. Det kobler det kommuneoverskridende samarbejde omkring arbejdskraft og infrastruktur med et stærkt fokus på en målrettet indsats for erhvervslivets muligheder for gode rammer både i et dansk og i et internationalt perspektiv. Byregionens næste udfordring bliver en egentlig sammenhængende kobling af infrastrukturen både i klassisk fysisk planlægningsmæssig forstand (Jensen og Nielsen, 2017) og også set i et såkaldt smart city perspektiv med fælles digitale løsninger, f.eks. gennem etablering af sammenhængende kollektive trafikløsninger som præsenterer mobilitet som en service på tværs af forskellige transportformer. I forhold til byregionens branding er kulturen kommet højt på dagsordenen, jf. afsnittet nedenfor om kulturhovedstaden.

By-diplomatiet i forandring

Aarhus Kommune har historisk set indgået i en række internationale samarbejdsrelationer. Disse har typisk omfattet venskabsbyer, internationale besøg, interessevaretagelse i EU-systemet, deltagelse i internationale bynetværk, m.v. I de senere år har kommunen som nævnt ovenfor udvidet sit globale fokus og i stigende grad udviklet et eksportorienteret fokus rettet mod projekter med afsæt i danske virksomheders behov i fin samklang med grundtonen i den nye forståelse af by-diplomati og oftest i et tæt samspil med de danske repræsentationer i de forskellige byer og lande. Samarbejdet med millionbyen Harbin i den nordøstlige del af Kina er det tydeligste eksempel herpå.

Harbin, Kina

Aarhus har siden 1984 haft gensidige venskabs-, kulturelle og forretningsrelationer til Harbin, der med cirka 12 mio. indbyggere er en af Kinas 10 største byer. Samarbejdet blev i januar 2010 revitaliseret med et stærkt fokus på det erhvervmæssige perspektiv, da Aarhus' daværende borgmester, Nicolai Wam-

men, besøgte Harbin – i forbindelse med den officielle åbning af byens verdensberømte is- og sneskulpturfestival.

Efter møder med Harbins borgmester og andre højtstående repræsentanter fra byens ledelse stod det klart, at Aarhus' kinesiske venskabsby havde nogle gigantiske udfordringer med hensyn til at få tilrettelagt en effektiv og bæredygtig energi- og varmforsyning; at fremme et bæredygtigt bolig- og erhvervsbyggeri; og at sikre miljøet og herunder optimere vand- og naturkvaliteten

Besøget udviklede sig til at blive mere forretningsorienteret i sin karakter, og den aarhusianske delegation fik lejlighed til at drøfte med kineserne, hvordan danske cleantech-virksomheder og især virksomhederne i det øst- og midtjyske område med fordel kunne bringes i spil for at imødegå disse udfordringer. Banen var m.a.o. kridtet op for et intensiveret erhvervssamarbejde. Efterfølgende blev der sat en lang række konkrete initiativer i søen med det formål at fremme et egentligt forretningsmæssigt samarbejde mellem de to byer. Det drejede sig blandt andet om oprettelse af en dansk/kinesisk task force; tilrettelæggelse af adskillige delegationsbesøg i både Harbin og Aarhus; gennemførelse af flere business seminarer; underskrivelse af flere samarbejdsaftaler; etablering af direkte kontakter mellem danske og kinesiske virksomheder m.v.

Skønsomt har der vel været gennemført 30-35 delegationsbesøg i Kina og Aarhus over de seneste knap ti år, hvor deltagerne har været politikere, embedsmænd, forretningsfolk og repræsentanter fra både danske og kinesiske uddannelsesinstitutioner.

Fra dansk side har man været meget bevidst om, at i Kina spiller især de politiske kontakter en meget stor rolle. Det gælder på nationalt, men i den grad også på det regionale og kommunale niveau. Vedholdende lange poli-

tiske forbindelser opbygger positiv kapital i Kina, der kan deles med danske virksomheder og bruges i kommerciel øjemed.

Visionen for Aarhus Kommunes Kina-satsning, som udover Harbin også er rettet mod Nanjing og Pudong-området i Shanghai i samarbejde med Region Midtjylland, har hele tiden været at understøtte danske virksomheder og uddannelsesinstitutioners aktiviteter for at lette deres adgang til et forretnings- og vidensbaseret innovativt samarbejde med relevante kinesiske partnere. De politiske relationer mellem byernes skiftende borgmestre, partisekretærer og rådmænd, men også relationerne mellem byernes administrationer, er derfor aktivt bragt i spil og har faktisk skaffet markedsadgang – og/eller dialog om markedsadgang i form af demonstrationsprojekter mv., for flere danske virksomheder indenfor clean tech området.

Aarhus Kommune har med andre ord påtaget sig rollen som facilitator og døråbner og samtidig også fungeret som garant og udstillingsvindue for danske løsninger. Målgruppen var i første omgang nogle få, men velkonsoliderede virksomheder med særlige kompetencer inden for energi- og miljøområdet. Men døren har hele tiden været holdt åben for – afhængig af den kinesiske interesse – at kunne udvide samarbejdet til andre områder.

Således har samarbejdet med Harbin inden for de seneste 5-6 år taget en ny drejning og er blevet udvidet fra at have fokus på energi- og cleantech-området til nu også at omfatte landbrugsområdet. Moderniseringen af landbruget har fået en stadigt højere prioritet i Harbin og der er fra centralt hold lagt op til en ganske betydelig forøgelse af både malkekvæg, kødkvæg, svin og fjerkræ i landbrugsområderne omkring byen. Denne ekstra produktion af husdyr forøger områdets eksisterende problemer med at komme af med husdyrgødningen og håndtere rester fra planteavl (især strå fra majs). Gødnin-

gen fra husdyrene bliver i dag ikke håndteret bæredygtigt og det giver ganske voldsomme forureningsproblemer. Et tilbagevendende problem er markafbrændinger, hvor de lokale landmænd, i mangel af bedre, fortsat benytter sig af traditionelle markafbrændinger.

På denne baggrund har repræsentanter fra bystyret i Harbin aflagt flere besøg i Aarhus for at samle inspiration til, hvordan man kan begrænse de miljøbelastende markafbrændinger og den ofte ukontrollerede udledning af gødning.

Med afsæt i netop Aarhus' stærke og solide venskabsbyrelation til Harbin blev der i 2015-2016 indledt en dialog mellem det kinesiske landbrugsministerium og det danske miljø- og fødevareministerium om at starte et samarbejdsprojekt med fokus på regulering af husdyrgylle som gødning på landbrugsjord. Som led i projektet har rådgivningscentret, SEGES samt embedsmænd fra Miljø- og Fødevareministeriet undervist de kinesiske myndigheder i danske regler for håndtering af husdyrgødning, ligesom kinesiske landmænd har været på kursus på danske landbrugsskoler. Som yderligere en udløber af projektet er der i dag etableret en virksomhed i Harbin, der indkøber danske gyllespredere og andre danske landbrugsmaskiner og -teknologi.

Som en afrunding af eksemplerne i forhold til Kina skal det nævnes, at Aarhus Kommune var yderst engageret i den første samlede konference i december 2016 i Beijing mellem byer og regioner i Kina og Danmark (Niels Højberg, 2016) under det nationale strategiske samarbejde mellem de to lande. Aftalen har i 2018 10 års jubilæum og det fejres bl.a. med en fornyet konference i Aarhus med det samme netværk i november 2018, se bilag 1.

Myndighedssamarbejde med Indien og Sydafrika.

I foråret 2017 besluttede Aarhus Kommune – på opfordring af ambassaderne i henholdsvis

New Delhi og Tshwane (Pretoria) – at indgå i Udenrigsministeriets strategiske sektorsamarbejde mellem danske myndigheder og myndigheder i en række lande fra det meste af verden (Udenrigsministeriet, 2018). Sektorsamarbejderne indebærer fælles ansættelse af sektorrådgivere mellem de to ambassader og Aarhus Kommune og frikøb af en række kommunale eksperter i projektførelserne.

Aarhus Kommune har sammen med bystyret i den sydafrikanske regeringsby, Tshwane (Pretoria), identificeret en række emner, som begge byer ønsker at samarbejde om i projektet. Det handler om fortætning af Tshwanes bymidte med en 'blandet by'-strategi, grøn mobilitet med bedre sammenhæng i den offentlige transport og en satsning på fodgængere og cyklisme som alternativ transportform. Derudover samarbejdes der om indretning af pladser og gader, så ophold og færdsel i det offentlige rum opleves mere trygt og rart, samt om at minimere vandspild, klimatilpasning mv. Tshwane er, som mange andre byer i Sydafrika, stadig i høj grad præget af apartheidtidens brutale byplanlægning.

I Indien er der udarbejdet et projekt sammen med byen Udaipur i delstaten Rajasthan i det nordvestlige Indien. Byen er en velbesøgt turistdestination især på grund af dens smukke opdæmmede søer og historiske paladser. Myndighederne her har specifikt ønsket at samarbejde på vandområdet. Aarhus Kommunes forsyningsselskab Aarhus Vand er derfor med som en central partner i myndighedssamarbejdet. Samarbejdet mellem Udaipur og Aarhus har fokus på udvikling af langsigtede strategier for vandområdet, udvikling af de kommercielle og rekreative værdier forbundet til byens vandmiljø, udvikling af moderne vandforsyning og spildevandshåndtering samt effektiv offentlig forvaltning.

Netop Aarhus Vand er i øvrigt allerede dybt involveret i andre internationale vandprojekter – i eksempelvis Chicago og Californien,

hvor to af Aarhus Vands medarbejdere er permanent udstationeret – betalt af de amerikanske værter.

Let's Rethink: Aarhus som Europæisk Kulturhovedstad 2017

Den overordnede vision for hele forberedelsen af Aarhus som europæisk kulturhovedstad i 2017 var at bruge kunst og kultur til at gentænke morgendagens udfordringer. Kulturbegrebet er blevet bredere og kan i højere grad defineres ud fra, hvad det er, vi bruger kunsten og kulturen til – for eksempel at skabe et levende samfund, livslang læring, livskvalitet, erhvervsudvikling, turisme, bosætning eller vækst. Projektet blev til i et tæt samarbejde med Region Midtjylland, og alle kommuner i regionen bidrog til de mange aktiviteter i hele regionen. Det overordnede tema blev således »Let's Rethink/Gentænk«.

For kulturhovedstadsprojektet har det været et mål at redefinere byen Aarhus som en international by med kulturen og kreativiteten som centrale drivkræfter og at skabe en branding af byen som attraktiv og nytænkende. Kulturhovedstadsåret var resultatet af en langsigtet strategisk satsning, der både før under og efter har haft positiv indvirkning på byens brand både udadtil og indadtil (Foundation Aarhus 2017, 2018; Fonden Aarhus 2017, 2018; Kulturforvaltningen, 2018). Samtidig er Aarhus i et overvældende omfang blevet fremhævet i flere udenlandske medier som en by, der har noget særligt at byde på. Det har haft stor betydning i forhold til branding af byen – og af byens kulturliv – og har givet rekordmange turistbesøg og har dermed bidraget markant til den store vækst i skabte jobs i byen. På samme tid har borgernes egen stolthed ved deres by sat ny rekord, og de peger selv på kulturen som den vigtigste årsag til denne stolthed.

By-diplomatiet har spillet en markant rolle i processen, først i relation til udpegningen som Danmarks kandidat som kulturhoved-

stad i Bruxelles og i etableringen af de mange internationale aktiviteter i programmet. Det midtjyske EU-kontor bidrog med en stor diplomatisk indsats i denne fase. Samtidig har der været et tæt netværk med både tidligere og kommende kulturhovedstæder, der har givet både synlighed og erfaringer. Således er metoden for den forskningsmæssige evaluering af kulturhovedstadsåret, der kommer ultimo 2018, udviklet i et tæt samarbejde med Liverpool, der var kulturhovedstad i 2008.

De langsigtede effektmål for Aarhus på det kulturelle område er en stærkere og mere mangfoldig kultursektor samt et øget kultursamarbejde og udveksling mellem organisationer i Aarhus, Region Midtjylland og udlandet. Byen tager erfaringer og oplevelser fra Kulturhovedstad 2017 med sig i form af et højnet kunstfagligt niveau med stærke tværgående netværk og nyskabelser i den kunst og kultur, der produceres og præsenteres i byen i et styrket produktionsmiljø ofte i constellationer, som ikke var kendte før kulturhovedstadsåret.

Endvidere er der sket en markant styrkelse af byens kompetencer til at håndtere store events, både på det organisatoriske plan og gennem en stærkt styrket rekruttering af frivillige. Det er bl.a. baggrunden for, at Aarhus har turdet binde an med at arrangere verdensmesterskabet for alle de olympiske sejltyper i sommeren 2018. Det er en udvikling, som skal fortsætte og forstærkes, i årene efter at Aarhus har været Europæisk Kulturhovedstad.

Kulturområdet tiltrækker og fastholder borgerne, og er samtidig et område, hvor der er potentiale for endnu mere vækst og udvikling. I forbindelse med kulturhovedstadsåret har det været målet, at Aarhus skal gå fra at være en by i Europa til at være en europæisk by. Aarhus er på vej til at blive en international by, hvor kulturen sætter dagsorden.

Den Internationale Strategi for Vækst i Aarhus

Byrådet nedsatte i 2015 et midlertidigt Internationaliseringsudvalg (Styrelseslovens §17, stk.4). Udvalget med tre byrådsmedlemmer og syv eksterne videnpersoner drøftede i løbet af 2015 og 2016 mulighederne for at styrke internationaliseringen i Aarhus med fokus på at tiltrække, modtage og fastholde internationale talenter, virksomheder og investeringer samt styrke eksporten. Udvalget opstillede retninger for den fremtidige internationalisering af Aarhus og formulerede konkrete initiativer. Med udgangspunkt i udvalgets anbefalinger vedtog byrådet en »International Strategi for Vækst i Aarhus« som også er blevet vejledende for by-diplomatiets konkrete udmøntning (Aarhus Kommune, 2016).

Den globale konkurrence indebærer, at byer nødvendigvis må positionere og løbende udvikle sig for at blive mere attraktive for arbejdskraft, studerende, gæster, virksomheder og investeringer. Aarhus og byregionen er i konkurrence med andre nordiske og europæiske byer. Hvis ikke vi også bevæger og udvikler os, vil vi tabe kampen om væksten og dermed opleve tilbagegang. Kampen om talent og investeringer er derfor en kamp for vækst og velfærd. På lokalt plan er mange aarhusianere dybt afhængige af international kapital, idet ca. 25 pct., svarende til mere end 30.000 af de privatansatte medarbejdere i Aarhus, er tilknyttet en virksomhed med udenlandske ejere. I en branche som IT er andelen oppe over 50 pct. Nogle af disse medarbejdere er internationale, som er rekrutteret hertil. Det er ikke altid lige let for virksomheder at rekruttere international arbejdskraft, fordi Aarhus netop konkurrerer mod større destinationer som hovedstæder og millionbyer.

Den Internationale Strategi for Vækst i Aarhus udstikker den overordnede ramme og retning for byens internationale arbejde med udgangspunkt i den eksisterende virkelighed og bygger videre på den viden, de aktører, tilbud

og initiativer, der allerede findes. Det gælder både i forhold til tiltrækning af flere internationale ressourcer og internationalisering af allerede eksisterende ressourcer i byen. Den internationale vision og strategi vil fungere som pejlemærke for de mange private og offentlige partnere og aktører, der bidrager til udviklingen af Aarhus til international storby i 2050. Den internationale strategi for vækst i Aarhus tager udgangspunkt i følgende vision: Et internationalt tankesæt og internationaliseringsaktiviteter er gensidigt afhængige størrelser. Øget internationalisering forudsætter en vilje til at tænke internationalt, samtidig med at konkrete internationale aktiviteter vil synliggøre internationaliseringen og dermed bidrage til et stærkere internationalt tankesæt. Ændringer i tankesæt sker langsomt og har et langt perspektiv, mens konkrete internationaliseringsaktiviteter kan igangsættes med et kortere aftryk.

Den internationale strategi består af fire retninger, der hver især består af en række initiativer:

- Retning 1: Aarhus Kommune styrker sin parathed til at agere i en stadig mere international kontekst. Dels ved at medvirke til at styrke samarbejdet på tværs af byens mange aktører, der arbejder med drift og udvikling af opgaver i relation til internationalisering. Dels ved på alle niveauer internt i organisationen at tænke og handle ud fra et internationalt tankesæt.
- Retning 2: Internationale talenter og virksomheders behov er styrende for udviklingen af byens samlede tiltræknings-, modtagelses- og fastholdelsesindsats.
- Retning 3: Byen skal opleves som imødekommende og lettilgængelig for internationale borgere og gæster.
- Retning 4: Byens virksomheder skal motiveres og modnes til at udnytte internationaliseringens muligheder og udnytte de tilbud, der allerede findes i form af international kompetenceudvikling, hjælp

til eksport og import mv., ligesom mulighederne og tilbuddene om hjælp skal være synlige og lettilgængelige.

Det vækstorienterede bydiplomati spiller på mange tangenter

Vækst- og brandingperspektivet af Aarhus og byregionen har som beskrevet været en helt afgørende forudsætning for byens bydiplomati de seneste år, men bydiplomati er også kommet til udfoldelse i andre sammenhænge. Den såkaldte »Aarhus-model for antiradikalisering«, som er en koordineret indsats mellem de sociale myndigheder og politiet over for radikaliserede unge, har givet anledning til en overvældende international interesse og diskussion. Der har været i hundredevis af internationale medieomtaler, delegationsbesøg og deltagelse i forskellige konferencer verden rundt. Højdepunktet for opmærksomheden var borgmester Jacob Bundsgaards deltagelse i en konference i Det Hvide Hus i februar 2015 efter en personlig invitation af præsident Barack Obama.

Netværk omkring »smarte« byløsninger har især i de seneste år i forlængelse af etableringen af »Smart Aarhus-initiativet« også givet anledning til omfattende bydiplomatiske aktiviteter i forhold til byer i alle verdensdele i et tæt samspil med byens forsknings- og uddannelsesinstitutioner og virksomheder.

Fremad drejer det sig om at holde fast i de seneste års landvindinger og få etableret byen som »den anden by i Danmark«. Klassisk internationalt orienteret erhvervspolitik og »smart city«-initiativer og fortsat fokus på kultur som en særdeles virksom branding faktor vil også i de kommende år udgøre være hovedfundamentet for byens bydiplomati.

Litteratur

- Barber, Benjamin R. (2013), *If Mayors Rules the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New Haven: Yale University Press.
- Business Region Aarhus (2018), Østjylland arbejder

for Danmark, Aarhus, www.businessregionaarhus.dk.

- Clark, Greg (2009), *Recession, Recovery and Reinvestment: The Role of Local Leadership in a Global Crisis*, Barcelona, OECD Publishing.
- Damvad (2011), *The City Regions Project. Veje til styrket vækst i europæiske mellemstore byer – med særlig fokus på betydningen af bysamarbejde*, Vejle, Region Syddanmark.
- Emmerich, Mike (2017), *Britain's Cities, Britain's Future*, London: London Publishing Partner.
- Fonden Aarhus 2017 (2018), *Welcome Future: Foreløbige effekter af Europæisk Kulturhovedstad Aarhus 2017* Aarhus: We Produce.
- Højbjerg, Niels (2016), *Tanker om koordineret myndighedssamarbejde mellem Kina og Danmark*, upubliceret.
- Marcussen, Martin (2016), *Diplomati. Et portræt af den moderne udenrigstjeneste*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Jensen, Boris Brorman og Tom Nielsen, red. (2017), *Den østjyske millionby*, Aarhus: Dansk Byplanlaboratorium.
- Karecha, Jay, Richard Meegan og Michael Parkinson (2014), *UK City-Regions in Growth & Recession: How Are They Performing at Home & Abroad?*, Liverpool: John Moores University.
- Kulturforvaltningen, Aarhus Kommune (2018), *Aftryk. Europæisk Kulturhovedstad 2017*, Aarhus, IKT Design.
- Parkinson, Michael et al. (2012), *Second Tier Cities in Europe: In An Age of Austerity Why Invest Beyond the Capitals?*, Liverpool, ESPON & John Moores University, www.lju.ac.uk/EIUA/second-tier-cities.
- Rambøll (2016), *Byregioner på fremmarch. Fire veje til vækst i Østjylland*, Aarhus, Business Region Aarhus, www.businessregionaarhus.dk/analyse2016.
- Taksøe-Jensen, Peter (2016), *Dansk diplomati og forsvaret i en brydningstid. Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2018), *Strategic Sector Cooperation*, København: Udenrigsministeriet.
- Aarhus Kommune (2016), *International strategi for vækst i Aarhus*, www.aarhus.dk/politikker-og-planer.
- The Aarhus 2017 Foundation (2018), *Commissions: European Capital of Culture*, Aarhus, Narayana Press.

Bilag 1: Konferenceindkaldelse – Aarhus Kommune markerer 10-året for den strategiske partnerskabsaftale, der blev etableret mellem Danmark og Kina i 2008 med en international konference

ÅBN DØREN TIL KINA – OG SKAB MULIGHEDER I DANMARK

Deltag i topmøde for kinesiske og danske byer og regionale myndigheder, virksomheder og organisationer den 20. til 21. november 2018 i Aarhus.

Aarhus Kommune har sammen med Region Midtjylland værtskabet for årets vigtigste møde mellem danske og kinesiske byer og myndigheder.

Topmødet henvender sig til danske og kinesiske byer og regionale myndigheder, virksomheder og organisationer med fokus på at styrke lokalt samarbejde, videndeling og virksomhedssamarbejde

Årets forum har fokus på samarbejde og samhandel med Kina vedrørende

- grønne løsninger
- sundhed, velfærd og ældrepleje
- landbrug og fødevarer

Arrangementet består af en halvdags hovedkonference, et antal temasessioner og en officiel middag den 20. november. En række site-visits på virksomheder og anlæg den 21. november. Og aktiviteterne slutter i de respektive samarbejdskommuner eller regioner den 22. november for at styrke det bilaterale samarbejde mellem parterne.

Ambitionen er, at kommuner og regioner i højere grad bliver døråbner for danske virksomheder på det kinesiske marked.

Derfor inviterer vi virksomheder og organisationer med som sponsorer eller samarbejdspartnere og som aktive deltagere i temasessioner og værter ved site visits. Det giver mulighed for:

- at skabe direkte dialog med kinesiske topledere og beslutningstagere
- at synliggøre danske løsninger og teste dem på kinesiske beslutningstagere
- at komme i dialog med andre danske virksomheder og organisationer med samarbejde i Kina
- og blive en del af lokale, regionale og nationale initiativer i Kina med fokus på de tre temaer

Vil du vide mere om, hvordan din virksomhed eller organisation kan blive en del af dette års forum, så kontakt snarest:

Projektleder Niels Erik Andersen
Aarhus Kommune
Tel. +45 2085 3252
Mail: niea@aarhus.dk

Tilmelding og yderligere information på
<http://cdrfc2018.org/>

Lokal vækst og samskabelse i et internationalt perspektiv – Viborg Kommunes internationale arbejde 1945-2018

Henrik Holmskov, international projektleder, Viborg Kommune, 5hh@viborg.dk

Mette Lorentzen, international projektleder, Viborg Kommune, m3l@viborg.dk

Viborg Kommunes omfattende internationale aktiviteter er udtryk for politiske prioriteter. Det internationale engagement er bredspektret, og det er forbundet med faldgruber men også store muligheder for kommunes erhvervsliv, uddannelses-, kultur og sportsinstitutioner. Lykkes det internationale arbejde er det ikke kun til gavn for Viborg Kommune men for hele Danmark. Med tilbageblik på mere end 70 års internationalt arbejde er det i dag muligt at pege på nogle væsentlige kriterier for succes. For det første skal det internationale arbejde forankres hos alle relevante aktører i Kommunen. Internationalisering er et samskabelsesprojekt baseret på gensidig tillid. For det andet bør kommunen via en fleksibel organisation sikre, at den internationale indsats er koordineret og langsigtet. Endelig skal der i den kommunale forvaltning såvel som på det politiske niveau herske en stærk pionerånd og en udpræget risikovillighed.

1945-1989: Det starter med venskabsbyer
Viborg Kommune har de seneste årtier været blandt de mest internationalt agerende kommuner i Danmark med aktiviteter over en bred front hjemme i kommunen og i en lang række lande verden over.

Det internationale engagement startede med indgåelsen af venskabsaftaler med nordiske kommuner som Lund i Sverige og Hamar

i Norge i årene efter 2. verdenskrig. Valget af byer var delvist styret af Nordisk Råd blandt andet med udgangspunkt i byernes domkirker. Senere kom flere byer til. Venskabsbysamarbejdet havde i de efterfølgende årtier overvejende karakter af større, internationale nordiske stævner hvert andet år og skole- og kultursamarbejder. Heri lignede Viborg mange andre danske kommuner i efterkrigstiden.

1989-2007: Så kommer systemeksport til
Udviklingen hen mod at blive blandt de mest internationalt agerende kommuner i Danmark tog for alvor fart i den daværende Viborg Kommune i årene efter 1989 og frem mod Strukturreformen i 2007. Det hang sammen med, at murens fald og åbningen af Østeuropa medførte en efterspørgsel på knowhow og kapacitetsopbygning inden for en række offentlige sektorer i de nye demokratier i Baltikum og det øvrige Østeuropa. Særligt Baltikum havde et betydeligt fokus fra danske regeringers side. I sammenhæng hermed blev der først i 90'erne afsat flere nordiske og europæiske midler til finansiering af denne vidensoverførsel til landene mod øst.

Da den daværende Viborg Kommune i 1995

skulle revidere kommunens erhvervspolitik, fremkom der desuden et – skulle det vise sig afgørende – ønske fra det lokale erhvervsliv om, at kommunen stillede sig til rådighed for samarbejde med private firmaer om løsning af opgaver i udlandet. Erhvervsliv mente, at de ville kunne øge deres konkurrenceevne og adgang til markeder i udlandet, hvis deres egne eksperter blev kombineret med kommunens eksperter inden for anlægsdrift, administration og ledelse. Det var på basis af disse ønsker, at kommunen fik øje på mulighederne i »systemeksport« og den lovgivning, der gav danske kommuner mulighed for at eksportere viden og ekspertise til udenlandske kunder. Hermed indledtes et tæt samarbejde med og fokus på kommunens erhvervsliv i forhold til Viborg Kommunes internationale aktiviteter.

Et lokalt ingeniørfirma opfordrede i 1997 Viborg Kommune til at medvirke i en forundersøgelse af et vandforsynings- og spildevandsprojekt i Madona i Letland. Kommunen indvilgede i at deltage i undersøgelsen, og det blev – lidt tilfældigt – startskuddet til arbejdet med systemeksport med et treårigt projekt fra 1998 til 2001 (Faurholt, 2008).

Kommunen bistod letterne med at gennemgå udbudsmateriale og kontrakter i forbindelse med byggeriet af et nyt anlæg til spildevandsrensning samt med at uddanne anlæggets tekniske og administrative personale. På den måde blev det en omfattende opgave, som involverede en række af kommunens medarbejdere – lige fra miljø til økonomi og kommunikation.

Herefter fulgte det ene lignende projekt det andet i de efterfølgende år i 00'erne, hvor Viborg Kommune var involveret i i alt otte projekter i Letland og et enkelt i Estland. I sidstnævnte var der tale om et vandværk i byen Viljandi, hvor hovedformålet var optimering af kommunale anlæg for vand- og spildevandsrensning, herunder også admini-

strativ drift. I de ni baltiske projekter arbejdede Viborg Kommune i alle tilfælde sammen med forskellige danske ingeniørfirmaer, og de kommunalt ejede vandværker i Letland og Estland fik alle finansiel støtte fra den nordiske organisation NEFCO (Nordic Environment Finance Corporation). Til gengæld for støtten krævede NEFCO, at vandværkerne indgik samarbejde med nordiske kommuner, som kunne vejlede dem i anlæg og drift af vand- og spildevandsanlæg samt give medarbejderne på værkerne en administrativ og ledelsesmæssig opgradering.

Oplevelsen hos de involverede fagpersoner fra Viborg Kommune via de tilbagevendende besøg i Baltikum var, at indsatsen gjorde en forskel og førte til markante miljømæssige forbedringer.

Vand og spildevand var således op til 2007 det primære fagområde inden for Viborg Kommunes systemeksport, men aktiviteterne i Baltikum rummede også vidensoverførsel inden for børn- og ungeområdet. Eksempelvis var en af Viborg Kommunes SSP-konsulenter fire gange i Viborg Kommunes vennsby Marijampolė i Litauen i årene 2004-2006, heraf to af gangene sammen med en repræsentant fra lokalpolitiet i Viborg for at dele viden om præventivt arbejde.¹ Dette understreger det gennemgående træk i kommunens internationale arbejde, at det ofte har involveret andre aktører inden for kommunens geografiske område og ikke alene har været et kommunalt anliggende.

Hen mod Strukturreformen i 2007 blev aktiviteterne udvidet yderligere fagligt og geografisk med bl.a. deltagelse i et EU-finansieret affaldsprojekt i Kina samt ansøgning om et større EU-projekt i Thailand omkring affald, vand, spildevand og energi, som blev gennemført i 2007 til 2009.

Sideløbende med disse ovennævnte internationale systemeksportaktiviteter videreførte

Viborg Kommune sine traditionelle venskabsbysamarbejder.

Samtidig fik byrådet i perioden særligt personificeret ved borgmester Johannes Stensgaard et voksende internationalt fokus. Stensgaard, der var borgmester 1998-2009, havde et betydeligt blik for det internationale område. Således var han af den opfattelse, at det internationale sammen med kultur og uddannelse kunne bidrage til vækst og udvikling af området omkring Viborg Kaserne, som man havde overtaget fra staten i 2000 efter nedlæggelsen af Prinsens Livregiment i Viborg (Brandstrup, 2010: 124-6). Det gamle kaserneområde kom senere til at udgøre kernen i Campus Viborg.

Endelig foregik der i 1990'erne og i første del af 00'erne en voksende internationalisering af centrale aktører i kommunen. Håndboldklubben Viborg HK blev en fast tilbagevendende aktør på den internationale scene og flere af uddannelsesinstitutionerne inden for kommunen, bl.a. Viborg Pædagogseminarium, udviste et voksende internationalt engagement både i forhold til udveksling af studerende, men også i forhold til eksport af uddannelses-knowhow.

2007-2018: Det internationale som vækstdrivkraft

Med Strukturreformen i 2007 blev Viborg Kommune en storkommune bestående af fem en halv tidligere kommuner i og omkring Viborg. Den nye kommune blev landets 9. største i antal borgere og 2. største i areal. Borgmesteren fra den gamle Viborg Kommune, Johannes Stensgaard fortsatte. Samtidig betød reformen, at Bjerringbro, der er hjemsted for en af Danmarks mest globale eksportvirksomheder, pumpeproducenten Grundfos, blev en del af Viborg Kommune. Dette skulle få betydning for det fortsatte internationale arbejde i kommunen. Således ikke bare fortsatte det internationale arbejde, men blev fra 2007 styrket og endnu mere fokuseret.

Politisk vedtog byrådet med Johannes Stensgaard i spidsen »Politik for Internationalisering« i 2009.² Den slog i sit forord bl.a. fast, at:

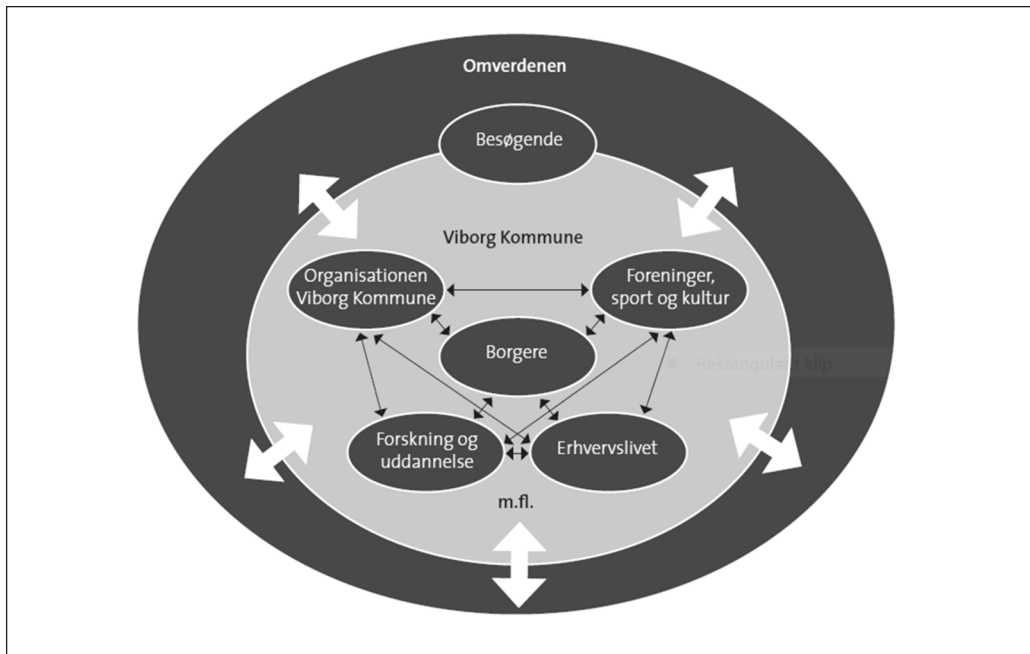
»Viborg Kommune skal videreudvikles som en international foregangskommune! ... Det er udgangspunktet for denne internationale politik, der retter sig mod samtlige 93.000 borgere i kommunen ... Internationalt indblik og udsyn er på mange måder karakteristisk for Viborg Kommune – erhvervslivet, uddannelsesinstitutioner, foreninger og organisationen Viborg Kommune har i årevis været opmærksomme på de mange muligheder, der ligger i samspillet med omverdenen ... Og med de særlige kendetegn og styrkepositioner inden for eksempelvis uddannelsesområdet, det kreative område og grøn vækst bliver udveksling af erfaringer og idéer på alle niveauer en helt afgørende forudsætning for at sikre den fremtidige vækst. Fremtidens vækst skabes gennem kreative, veluddannede og internationalt orienterede borgere, der skal have noget at leve godt af – og noget godt at leve i! ... Med andre ord er det overordnede mål med politikken at videreudvikle Viborg Kommune som en af Danmarks mest internationalt orienterede kommuner!« (Viborg Kommune, 2009: 3).

Illustreret med nedenstående model beskæftigede politikken sig således såvel med det internationale samarbejde mellem aktørerne internt i Viborg Kommune som med aktørernes samarbejde med omverdenen.

I 2012 justerede byrådet det internationale arbejde yderligere i og med, at man ophørte med de formelle dele af venskabsbysamarbejderne, særligt deltagelse i og afholdelse af venskabsbystævner. Samtidig slog byrådet fast, at det overordnede sigtede med det internationale arbejde og kommunens systemeksport skulle være at understøtte vækst og udvikling hos lokale virksomheder og uddannelsesinstitutioner.

Organisatorisk har det overordnede ansvar for og koordinering af det internationale arbejde siden Strukturreformen været placeret i stabsfunktionen, Udviklingsafdelingen, senere omdøbt til Erhverv og Udvikling.

Fig. 1: Samskabelse i Viborg Kommune på det internationale område



Kilde: Viborg Kommune (2009: 4)

I 2008 ansatte man her først en og året efter endnu en international projektleder.³ Disse medarbejdere har varetaget projektledelsen af hovedparten af de større internationale aktiviteter i kommunens regi, herunder alle systemeksportaktiviteter, større EU-projekter og internationale samarbejder i øvrigt.

Det at området har været placeret i en stabsfunktion, har givetvis været afgørende for, at der har været den nødvendige pionerånd og risikovillighed til stede, og at det internationale fokus har kunnet fastholdes. Uanset om der er tale om systemeksport, andet internationalt samarbejde eller tiltrækning af internationale investeringer, har en vis grad af netop pionerånd og risikovillighed været afgørende, som eksemplet med Apple neden for også afspejler.

De konkrete internationale aktiviteter blev således fortsat. På systemeksportfronten fortsattes aktiviteterne på affalds- og vandområdet i bl.a. Kina og Thailand med betydelig opmærksomhed til følge. Affaldsprojektet »Clobe II« i Pudong, Shanghai i Kina fik således en FN-pris for best practice i 2008, og bl.a. som følge heraf blev Viborg Kommune af Region Midtjylland inviteret til at deltage i verdensudstillingen EXPO 2010 i Shanghai. Ligeledes var man involveret i et EU-finansieret affaldsprojekt i Rumænien samt et EU-finansieret vand- og spildevandsprojekt i Tyrkiet.

Europæisk samarbejde

I forhold til det europæiske samarbejde indgik Viborg Kommune som en aktiv aktør i samarbejdet omkring Region Midtjyllands EU-Kontor, Central Denmark EU Office

(CDEU), der også var blevet etableret efter Strukturreformen. CDEU er ejet af Region Midtjylland og de 19 kommuner i regionen samt Aarhus Universitet og VIA University College og arbejder med interessevaretagelse, internationale projekter, EU-tilskud, europæiske partnerskaber mv. for såvel kommunale som andre aktører i Midtjylland.

I forhold til en række andre danske kommuner skilte Viborg Kommune sig ikke som sådan ud som europæisk aktører, men har dog de sidste ti år haft flere, større EU- og nordiske projekter i forhold til cykel-infrastrukturen, energioptimering af kommunens nye rådhus, byudvikling, børn & unge (SSP) samt enkelte skoleprojekter.

Internationalt i Viborg

Det var imidlertid ikke alene ude i verden, at Viborg Kommune var aktiv. På hjemmefronten slog det internationale også igennem og fyldte mere og mere. I 2010 lavede kommunen eksempelvis en af Danmarks mest omfangsrige kommunale hjemmesider på engelsk, og i de efterfølgende år har man haft et voksende fokus på internationale events med eksempelvis Viborg Animation Festival, Generation Handball og Hærvejsmarchen samt Viborg Stadion som fast hjemmebane for kvindelandsholdet i fodbold.

Ungdoms- og de videregående uddannelsesinstitutioner i kommunen var og er fortsat så godt som alle kendetegnet ved at have et internationalt engagement over gennemsnittet, og de har således hele tiden været centrale samspilspartnere for kommunens internationale aktiviteter.

Kommunens største uddannelsesinstitution, Mercantec, der blandt andet udbyder gymnasium- og erhvervsuddannelser, har således til stadighed et betydeligt europæisk og internationalt samarbejde. I 2014 betød det, at kommunen sammen med Mercantec gik med i det europæiske elevudvekslingsnetværk Xarxa

FP, der har en række af Europas største byer som medlemmer for at understøtte denne udveksling.

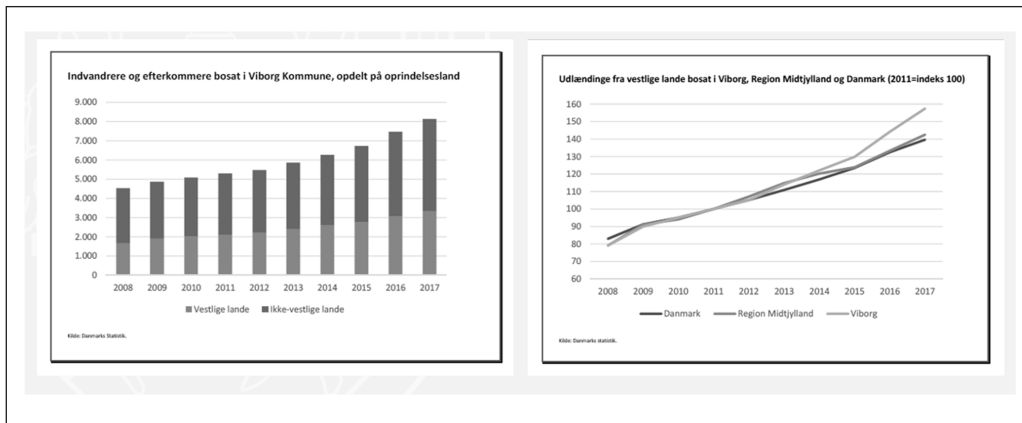
VIA University Colleges sygeplejerske- og pædagoguddannelser mv. i Viborg modtager løbende et stort antal udenlandske studerende og indgår i VIAs overordnede eksport af uddannelses-knowhow til lande som Kina, Rumænien og Sydafrika. Ligeledes modtager Aarhus Universitet i Foulum og Erhvervsakademi Dania i Viborg løbende internationale studerende fra hele verden. Endelig tiltrækker Animationsskolen, The Animation Workshop under VIA, år efter år nogle af verdens bedste animationstalenter til Viborg og samarbejder tæt med førende animationsmiljøer verden over.

Alt sammen er det med til, at Campus Viborg – der ligger centralt placeret i byen – er rammen om et udpræget internationalt miljø, samt at andelen af internationale borgere i Viborg vokser og ligger markant over landsgennemsnittet.

Kommunen arbejder for sin del løbende med forskellige tiltag i forhold til at understøtte modtagelsen og fastholdelsen af dels udenlandske studerende dels udenlandsk arbejdskraft til lokale virksomheder, regionshospital og kommunens store landbrugsproduktion. Eksempelvis har kommunen siden 2007 spillet en central, faciliterende rolle med at sikre, at der tilbydes international uddannelse for expat-familiernes børn i hele alderskæden 3-18 år. Således udbydes der i Viborg i dag IB-Diploma Programme ved Viborg Katedralskole, international grundskole (Cambridge) på Viborg Private Realskole og senest har Viborg Kommune i 2018 åbnet Danmarks første engelsksprogede kommunale børnehaver uden for København.

I forhold til lokale virksomheder arbejder kommunen løbende med at understøtte disse internationalt. I 2015 indgik man sammen

Figur 2: Andelen af internationale borgere i Viborg vokser



Kilde: <https://kommune.viborg.dk/Om-kommunen/Fakta-og-tal/Noegletal-og-statistik/Befolkning>

med forsyningsselskabet Energi Viborg eksempelvis en samarbejdsaftale med Grundfos, der stiller kommunens faciliteter til rådighed for virksomheden i forhold til at vise udenlandske kunder og internationale medarbejdere demonstration af Grundfos- og danske løsninger i praksis.

Et andet område er børn- og ungeområdet. Her har Viborg Kommune en længere tradition for internationalt samarbejde, bl.a. på det præventive område jf. udsendelsen af SSP'er til Baltikum først i 00'erne. Efter forudgående dialog med Udenrigsministeriet, blev Viborg som den tredje danske kommune efter København og Århus i 2016 medlem af det globale antiradikaliseringensnetværk, Strong Cities Network. Dette er et netværk, som består af 160 af verdens største byer. Som tilfældet er med elevudvekslingsnetværket Xarxa FP, bruger Viborg Kommune – ud over faglig videndeling mv. – også deltagelsen i Strong Cities Network til at markedsføre kommunens styrkepositioner internationalt. Eksempelvis inden for animationsområdet.

Case: Jordan 2010-2018

Systemeksporten, også kaldet international kapacitetsopbygning, vedblev efter 2007 at være et af de områder, hvor Viborg Kommune for alvor skilte sig ud internationalt i det kommunale Danmark. Det nok mest markante projekt i de sidste ti år har været kommunens aktiviteter i og samarbejde med Jordans næststørste by, Irbid, der ligger tæt ved den syriske grænse.

Samarbejdets første periode fandt sted 2011-2014, hvor Viborg Kommune var partner et projekt ledet af KL under Udenrigsministeriets program »Det Arabiske Initiativ«. Her var fokus på videndeling inden for affald, planlægning/GIS og erhvervsudvikling. Fra 2014-2015 under en direkte bevilling fra Det Arabiske Initiativ og med fortsat fokus på affald og GIS blev samarbejdet udvidet til også at have fokus på vandområdet.

Selve vidensoverførslen til jordanerne er sket via en række besøg i Irbid hen over årene ved fagpersonale fra Viborg Kommune samt studiebesøg i Viborg ved jordanske delegationer samt enkelte succesfulde live-webforelæs-

ninger ved fagpersonale placeret i Viborg til universitetsstuderende i Jordan. Sideløbende hermed har kommunen ved sine internationale projektledere ud over at koordinere og lede vidensoverførslen haft fokus på at skabe afledt værdi af samarbejdet med Irbid/Jordan for lokale og danske virksomheder samt selvfølgelig uddannelsesinstitutioner. En central aktør har her været Grundfos. Pumpemastodonten udtalte i den forbindelse i 2016 følgende omkring betydningen af bl.a. Viborg Kommunes internationale arbejde:

»I Grundfos oplever vi, at de netværk og de kontakter, der etableres af offentlige myndigheder, f.eks. internationalt orienterede danske kommuner som Viborg Kommune, er af stor, konkret værdi for os. Det giver os mulighed for at etablere direkte kontakt til væsentlige beslutningstagere i lande som f.eks. Jordan og Kina, som vi også fokuserer på. Begge steder er der helt konkret brug for nye og bæredygtige pumpeløsninger, og adgangen til beslutningstagere medfører et betydeligt markedspotentiale for en virksomhed som Grundfos.

På den lidt længere bane efterspørger omverdenen i voksende grad danske, bæredygtige løsninger, som Grundfos og andre i danske erhvervsliv kan levere over en bred front. Vi ser særdeles interessante muligheder for samspil mellem den viden, der findes i danske kommuner på f.eks. vandområdet, og med vidensinstitutioner og virksomheder, der leverer bæredygtige løsninger« (Group Vice President i Grundfos, Kim Nøhr Skibsted).

Eksempelvis har såvel Erhvervsakademi Dania som VIA University College indgået samarbejdsaftale med jordanske uddannelsesinstitutioner, ligesom det med involveringen af vandområdet blev naturligt med en tæt kobling til Grundfos, der i flere årtier har haft en betydelig eksport til og tilstedeværelse i Mellemøsten (Erhardtson, 2011). Således har Viborg Kommunes samarbejde med Irbid 2016-2018 primært haft fokus på vandområdet med et pilotprojekt omkring reduktion af energiforbruget samt vandtab i ledningsnettet sammen med netop Grundfos, et mindre dansk ingeniørfirma og Yarmouk Water

Company, vandselskabet i det nordlige Jordan, samt med nogen involvering af Dansk Flygtningehjælp og DI.

Som en afspejling heraf udtalte daværende borgmester i Viborg Kommune, Søren Pape Poulsen, der ud over at være borgmester bl.a. også var formand for KLS Internationale udvalg, i en artikel til Danske Kommuner i 2012 omkring samarbejdet med Irbid, Jordan:

»Viborg Kommune har gennem årene bevidst gået efter at være en international foregangskommune i Danmark. Projektet i Jordan ligger fint i tråd med vores mål om at udvide vores mangeårige overførsel af kommunal know-how til flere områder i udlandet. Vi har som dansk kommune meget at byde ind med, og samtidig markedsfører vi Viborg Kommune. Som det er tilfældet ved vore øvrige internationale satsninger, ser jeg selvfølgelig også gerne, hvis samarbejdet skaber muligheder for vore egne virksomheder og uddannelses- og forskningsinstitutioner. Det kan ske ved, at vi som kommune påtager os en kontaktskabende ambassadørrolle mellem vore udenlandske samarbejdspartnere og vort lokale bagland. Lykkes det, er det også en gevinst for jordanerne« (Holmskov, 2012: 40).

Viborg Kommune har via de sidste 7-8 års samarbejde med Irbid opbygget et meget stærkt netværk til jordanske aktører på højt niveau og dermed en udbredt grad af tillid fra jordansk side dels i Irbid men også i andre byer samt på regeringsniveau i Jordan.

I samme periode har Irbids placering som nordlig hovedby tæt på den syriske borgerkrig betydet, at byen er blev et knudepunkt i flygtningekrisen, der er en følge af borgerkrigen i Syrien. Dette har betydet et stor inflow af internationale donormidler til Jordan og ikke mindst Irbid-området. I flere tilfælde har Viborg givet råd og vejledning til disse donorer og ikke mindst til kommunestyret i Irbid selv.

Ligeledes viste Viborg Kommunes netværk i byerne Irbid, Zarqa og Karak sig at være

værdifuldt for Udenrigsministeriet og den internationale antiradikalisering-NGO, Institute of Strategic Dialogue, da disse i 2016 ønskede at opbygge præventive netværk efter dansk forbillede i de pågældende tre byer. Her var Viborgs netværk og tillidsrelationen til jordanerne medvirkende til, at man opnåede det nødvendige jordanske samarbejde på et sensitivt område. Viborgs eget præventive arbejde blev også bragt i spil med workshops ved Viborg Kommunes SSP'er i de tre byer. Efterfølgende har Udenrigsminister Anders Samuelsen fremhævet de dansk-inspirerede præventive netværk i bl.a. Jordan som best practice i forbindelse med FN's Generalforsamling i New York i 2017.⁴ Tilsvarende har USA's udenrigsministerium i 2018 nævnt kommunens indsats i Jordan som et godt eksempel på lokale myndigheders centrale rolle i forhold til at imødegå voldelig ekstremisme globalt.⁵

Samarbejdet mellem Viborg og Irbid med involvering af et bredt sæt af andre aktører har således som helhed fået betydelig opmærksomhed nationalt og internationalt. Eksempelvis udtalte Udviklingsminister Ulla Tørnæs til Politiken i 2017 omkring Viborg Kommunes samarbejde med Grundfos og jordanske aktører:

»Det er et fantastisk godt eksempel på, hvor jeg gerne vil hen. At vi bruger bistand til at skabe kontakt og etablere samarbejde. Og hvis det oven i købet kan bane vejen for at danske virksomheder kan bidrage til konkrete løsninger, så er det virkelig smukt« (Politiken, 2017).

Ud over aktiviteterne i Jordan har Viborg Kommune bl.a. deltaget i et KL-koordineret og EU-finansieret projekt i Kosovo i 2012, hvor Viborg Kommune leverede viden inden for områder som HR og erhvervsudvikling (Fjeldgaard, 2014), men det primære andet store fokusområde har i perioden været Kina.

Case: Kina og Chongqing

Da byrådet i 2012 slog fast, at ressourcerne til internationalt samarbejde og systemeksport skulle fokuseres på at understøtte international vækst og udvikling hos kommunens erhvervsliv og uddannelsesinstitutioner, besluttede det samtidigt, at der skulle være fokus på BRIK-landene og især Kina.

Beslutningen om at sætte fokus på Kina faldt sammen med, at det danske Generalkonsulat i millionbyen Chongqing i Vestkina med ca. 32 millioner indbyggere lancerede en satsning, der havde fokus på mulighederne inden for ældresektoren i Kina. Sammen med lokale aktører deltog Viborg Kommune i satsningen. Dette medførte, at beslutningen om at fokusere på Kina blev indsnævret til et fokus på samarbejde med Chongqing. En beslutning, der blev cementeret med underskrivelse af et Memorandum of Understanding med Chongqing Kommune i forbindelse med en borgmesterledet erhvervsdelegation i 2013.

Fokusset på Chongqing og ældreområdet faldt sammen med, at Viborg Kommune stod over for at skulle etablere et nyt plejecenter i Viborg by. Sammen med plejecentrets bygherre og arkitektfirma blev man enige om at bruge etableringen og processen i forhold til det nye plejecenter som springbræt til det videre samarbejde med Chongqing. Dette samarbejde har blandt andet resulteret i, for det første, en lang række kinesiske studieture inden for ældrepleje til Viborg, hvor danske løsninger er blevet fremvist og diskuteret med henblik på afsætning til det kinesiske marked. Hertil kommer, for det andet, afholdelsen af en fælles succesfuld flerdages workshop om plejecenteretablering og -drift med henblik på vidensoverførsel i Chongqing i 2016. Endelig, for det tredje, er der blevet underskrevet en Memorandum of Understanding med Chongqing Civil Affairs Bureau, som er ansvarlig for al ældrepleje, i 2017.

Viborg Kommune understøttede desuden VIA University Colleges satsning på eksport af børnepædagogisk knowhow, da kommunen i 2015-2016 udsendte en kommunal dag-institutionsleder til Kina for at lede opstarten af en dansk-inspireret børnehave i den kinesiske millionby, Chengdu i tæt samarbejde med professionshøjskolen og den kinesiske Golden Apple-koncern.

Ser man på Viborg Kommunes fokus på Kina og erhvervsfremme, falder dette godt i hak med udviklingen og tendenserne både nationalt og internationalt, idet Kina og samarbejde med Kina har fyldt mere og mere nationalt og internationalt op gennem 00'erne og især her i 10'erne, hvor vi i 2018 kan fejre 10-året for det strategiske partnerskab mellem Kina og Danmark. Denne øgede opmærksomhed på Kina har også smittet af lokalt og regionalt i Danmark, idet flere kommuner og regionerne har tætte relationer med deres pendanter i Kina. Kinas nuværende femårsplan lægger vægt på at fremme lokalt samarbejde, som fremhæves som vigtig i forhold til Kinas bilaterale relationer. Samtidig har det kommercielle aspekt af sådanne relationer fået en større og større betydning, og fra dansk side anvender man i stigende grad relationerne til at understøtte erhvervsmuligheder – et klart fokus fra Viborg Kommunes side fra dag et.

Den danske ambassade i Beijing og Den Kinesiske Venskabsforening med Fremmede Landes afholdelse af den første dansk-kinesiske lokalpolitiske conference, China Denmark Cities and Regions Forum, i Beijing i 2016 er et klart eksempel på, at det lokale og regionale myndighedssamarbejde tillægges stor betydning fra centralt hold både i Danmark og Kina.

Den anden konference i rækken afholdes i Danmark med udgangspunkt i Aarhus i november 2018, og her indgår Viborg Kommune i planlægningen af sitevisits inden for ældrepleje og vand sammen med blandt andet

lokale virksomheder og uddannelsesinstitutioner.

Relationer – og ikke mindst relationer til de rigtige beslutningstagere – er af afgørende betydning i samarbejdet med Kina. For virksomheder og uddannelsesinstitutioner kan Viborg Kommunes relationer og tilstedeværelse åbne døre, som ellers ville være lukkede eller være ressource- og tidskrævende at åbne. I forbindelse med Viborg Kommunes delegationstur til Kina i 2013 fik en af deltagerne hul igennem til en potentiel kunde – en forbindelse, de havde forsøgt at etablere i meget lang tid. Det er bare ét konkret eksempel på, hvilke resultater der skabes af Viborg Kommunes relationsopbygning med kinesiske offentlige myndigheder. Andre muligheder opstår, når kinesiske delegationer besøger Viborg Kommune. Hvert år tager Viborg Kommune imod en række kinesiske delegationer på studietur i Danmark. I besøgsprogrammerne lægges der stor vægt på, at delegationen enten besøger eller møder relevante lokale aktører med henblik på at understøtte deres kinesiske samarbejder og åbne døre til det kinesiske marked for de lokale aktører. Senest har en lokal aktørs korte introduktion til en kinesisk delegation på besøg hos Viborg Kommune betydet, at de har kunnet springe flere led over i forhold til normal relationsopbygning til en potentiel kinesisk partner og gå direkte til at diskutere konkret samarbejde.

Siden 2015 hvor træningsforløbet med fokus på bæredygtighed, Chinese Mayors' Training Programme, startede på initiativ af Grundfos, har Viborg Kommunes borgmester som understøttelse af initiativet hvert år budt de deltagende borgmestre sammen med Grundfos velkommen på Viborg Rådhus og dermed givet borgmestrene et billede af bæredygtighed i en kommunal kontekst.

Der skal ikke herske nogen tvivl om, at et fokus på Kina og samarbejde med Kina er udfordrende og kræver en god portion tålmodig-

hed, vedholdenhed og omstillingsparathed. Ser man på Hofstedes kulturdimensioner, er Danmark og Kina hinandens diametrale modsætninger. Dette gør som udgangspunkt ikke et samarbejde nemmere. Dog betyder det også, at der er – og i mange år har været – fokus på de åbenlyse store kulturforskelle, men nuancerne og det implicite skal læres, og forskellene skal accepteres.

Case: Apple og udenlandske investeringer

Den 23. februar 2015 annoncerede tech-giganten Apple på Viborg Rådhus og fra Silicon Valley, at de ville bygge et af verdens største datacentre i Foulum ved Viborg. Nyheden gik verden rundt og gav Viborg – og Danmark – en global omtale, som kun er set få gange før og efter. Desuden var det starten på et investeringseventyr i Danmark på datacenterområdet, som stadig pågår med stor intensitet. Apples totale investering ved Viborg blev anslået til at ligge på omkring 6 mia. danske kroner, hvorfor der også var tale om Danmarkshistoriens største udenlandske anlægsinvestering.

Forud var gået et forløb på omkring fem år, der havde været særlig intenst de sidste to år frem mod denne februar dag. Heri var Viborg Kommunes internationale profil en styrke. Grundet kommunens internationale aktiviteter havde der længe været løbende kontakt mellem Kommunen ved Erhverv & Udvikling og Udenrigsministeriet. Omkring 2010 var det medvirkende til, at man indgik en mere formaliseret dialog med Udenrigsministeriets afdeling for tiltrækning af udenlandske investeringer, Invest in Denmark.

Et langt og uforudsigeligt forløb lå stadig forude på det tidspunkt i 2010, men som det tidligere havde været tilfældet i forhold til systemeksport og andre internationale aktiviteter, var der i organisationen Viborg Kommune plads til den fornødne pionerånd og risikovillighed i forhold til tiltrækning af internationale investeringer. For at opnå den

fulde forståelse heraf må det ses i lyset af Viborg Kommunes værdibaserede ledelsesgrundlag og udmøntningen heraf i praksis. Eksempelvis lyder det i Viborg Kommunes ledelsesgrundlag, at:

»De grundlæggende holdninger til ledelse har afgørende betydning for den måde, den kommunale organisation fungerer på. Vi tror på, at ledelse skal udøves på værdier i højere grad end på regler. Ledelse handler om at frisætte de menneskelige ressourcer...« (Viborg Kommune, 2015).

Samtidig havde Viborg Kommune blandt andet på grund af sine mange internationale aktiviteter og set-up et godt udgangspunkt for at arbejde med tiltrækningen af Apple: Erfaring med udarbejdelse og præsentation af materiale på engelsk og modtagelse af udenlandske delegationer var og er en del af dagligdagen i Viborg Kommune. Sammen med de mange udsendelser af fagpersoner via systemeksportaktiviteterne og deltagelsen i internationale projekter var det alt sammen medvirkende til, at der i organisationen var en udbredt international parathed fra borgmester og ned. Det var en klar fordel i forhold til de mange besøg i Viborg, der gik forud for Apples beslutning.

Desuden var der bl.a. i forlængelse af det internationale engagement og en årelang tradition for et tillidsfuldt og konstruktivt samarbejde mellem Erhverv & Udvikling, der koordinerede arbejdet med tiltrækningen af Apple, og interne og eksterne enheder, der skulle blive centrale i investeringscasen. Eksempelvis Energi Viborg og kommunens Planafdeling m.fl.

Disse tætte relationer var væsentlige i forhold til løbende indhentning af store mængder data og information med meget kort varsel og ikke mindst i en så indgående fortrolig proces, som der var tale om i forbindelse med tiltrækningen af Apple.

Tillid og risikovilje var således igen nøgle-

ord. Et andet var koordination eller med et moderne begreb – samskabelse. Viborg Kommune forklarede selv følgende herom efter offentliggørelsen af nyheden om datacentret i 2015:

»Viborg Kommunes succesfulde samarbejde med Invest in Denmark og Apple viser, at danske kommuner kan spille en enestående rolle som facilitator i forhold til udenlandske investorer. Et nøgleord er koordination. Mange udenlandske investorer kender ikke det kommunale danske setup, hvor kommuner agerer som neutrale aktører og ikke varetager særinteresser. Kommunerne kan effektivt opbygge netværk og samarbejdsplatforme med andre offentlige og private aktører – og på den måde overbringe nødvendig viden og kontakter til en potentiel investor. Også internt i kommunerne skal der koordineres mellem mange afdelinger og fagligheder, så kommunernes egne kompetencer bedst muligt bringes i spil. Der skal hurtigt etableres en intern organisering, der gør, at forespørgsler og henvendelser behandles og besvares meget, meget hurtigt. Det er disse styrker, der giver bonus – kombineret med modet til at tage en chance: Når muligheden for at tiltrække investeringer byder sig, skal der satses og holdes fast!« (Udenrigsministeriet, 2015: 5).

Som en udløber af Apples investering etablerede kommunen Invest in Viborg, der arbejder med at tiltrække yderligere udenlandske investeringer til kommunen.⁶ Dette skete bl.a. i 2017-2018, da det via et bredt lokalt samarbejde, der bl.a. var faciliteret af Viborg Kommune, lykkedes at få en ingeniøruddannelse under VIA University College med specialisering i AR/VR til Viborg sammen med en global virksomhed inden for samme område, EON Reality Inc. Denne case er således også det seneste større eksempel på det karakteristiske, tætte samarbejde mellem kommunen, lokale uddannelser og erhvervsliv i internationalt regi.

Fremtiden

Som ovenstående også viser, er kommunens internationale engagement i sagens natur udtryk for politiske valg og prioriteringer. I for-

hold hertil fastholdes det internationale fokus i Viborg Kommune.⁷

Viborg Kommune oplever fra sin side tydeligt, at verden i voksende grad efterspørger bæredygtige løsninger i bred forstand, hvilket giver muligheder for Danmark.⁸ Som land og kommuner har vi en række konkrete erfaringer inden for kommunale ansvarsområder fra vand og affald til børn og ældre mv. som anerkendes og efterspørges internationalt. Kan vi formidle disse i et samarbejde med danske virksomheder og uddannelser mv. kan det blive til gavn for væksten i Danmark.

Ser man på mulige udfordringer, så er internationalt samarbejde og relationsopbygning oftest et langt, sejt træk, og det tager tid at skabe synlige resultater. Dette kan indimellem kollidere med en grundlæggende dansk utålmodighed og fokus på mål og resultater. Potentielle udfordringer ligger naturligvis også i en verden præget af disruption og uforudsigelighed. Som ovenstående eksempler fra Jordan og Kina mv. viser, rummer de globale udfordringer imidlertid også danske muligheder.

Afgørende for Viborg Kommunes fortsatte internationale fokus vil imidlertid primært være lokale virksomheder og uddannelsers fortsatte internationale fokus. Inden for Viborg Kommunes område er der udsigt til at dette fokus styrkes. Generelt har virksomhederne et stigende globalt fokus, ligesom lokale uddannelsesinstitutioners internationale engagement og ageren som helhed styrkes yderligere. Ligeledes ser behovet for modtagelse og fastholdelse af kvalificeret udenlandsk arbejdskraft, bl.a. grundet Apples datacenter, ud til at vokse i det kommende årti.

Noter

1. Interview med SSP-konsulent, Martin Glud, Viborg Kommune.
2. <https://kommune.viborg.dk/Politik/Politikker-og-strategier/Oevrige-politikker-og-strategier>

3. Denne artikels forfattere.
4. <https://twitter.com/KhadijeN>; <http://strongcity-network.org/unga-2017-gsx-event-preventing-violent-extremism-civil-society-innovation/>
5. U.S. Department of State 17. juli 2018, <https://medium.com/statedept/local-governments-ramping-up-efforts-to-counter-violent-extremism-e977bfb52012>
6. www.investinviborg.com
7. Konstitueringsaftalen for Viborg Byråd 2018-21 taler bl.a. om fortsat internationalt udsyn og indsiget samt en ambition om sports- og kulturoplevelser på internationalt niveau. <https://kommune.viborg.dk/Politik/Byraad-og-udvalg/Konstitueringsaftale-for-byraadsperioden-2018-2021>.
8. Senest har Aarhus Universitet, Viborg Kommune og kinesiske aktører i juni 2018 indgået et samarbejde om bæredygtig fødevarerproduktion, fødevarer sikkerhed og grøn energiforsyning centreret omkring universitetets nationale center for fødevarer og jordbrug i Foulum. <http://scitech.au.dk/om-science-and-technology/aktuelt/nyheder/vis/artikel/aarhus-universitet-indgaar-nyt-samarbejde-med-kinesisk-hi-tech-region/>

Litteratur

- Brandstrup, Louise Hesner (2010), *Johannes*, Lions Club Viborg.
- Erhardtson, Birgitte (2011), *Arvtageren – Niels Due Jensen*, København: Gyldendal Business.
- Fauerholdt, Marianne (2008), »Viborg – succes med systemeksport«, i Kommunernes Landsforening, *Klar, parat, international – Ti historier om kommunal internationalisering*, København: Kommuneforlaget, pp. 50-4.
- Fjeldgaard, Claus (2014), »På udebane i Kosovo«, *Danske Kommuner*, nr. 15.
- Holmskov, Henrik (2012), »Viborg og Irbid mødes over kaffen«, *Danske Kommuner*, nr. 26.
- Politiken*, (2017), »Danske Kommuner kan løfte nær-område«, 14. januar.
- Udenrigsministeriet (2015), »Hvordan fremmer Kommunen Udenlandske Investeringer – Gode råd til kommunal investeringsfremme«, København: Invest In Denmark.
- Viborg Kommune (2009), »Politik for internationalisering«, Viborg Kommune.
- Viborg Kommune (2015), »Ledelsesgrundlaget«, maj, Viborg Kommune.

Urbane forbindelser. En undersøgelse af byers stigende engagement i internationale bynetværk

Solveig Grønnestad, PhD stipendiat, Institut for medie- og samfundsfag,
Universitetet i Stavanger, solveig.gronnestad@uis.no

Anne Bach Nielsen, PhD stipendiat, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, abn@ifs.ku.dk

Byer engagerer sig mere og mere i internationale dagsordener igennem deltagelse i netværksorganisationer, der samler byer på tværs af landegrænser og regioner med henblik på samarbejde. I denne artikel undersøger vi, *hvorfor* netop denne form for internationalt engagement er blevet så populær. Det gør vi ved at kortlægge og sammenligne fem forskellige byers aktiviteter i to forskellige netværk – Eurocities og 100 Resilient Cities. Vores analyse bidrager til den eksisterende viden på området ved at pege på to forhold, der er vigtige for byers deltagelse: For det første har byerne nemt ved at forme og designe deres egen deltagelse og engagement i disse netværk. For det andet er deltagelse ikke udelukkende funderet i strategisk rationelle valg – byerne handler også ud fra en mere diffus norm om, at byer er vigtige politiske aktører i international politik, hvor de ser sig selv som centrale aktører for den større globale udvikling.

Byer engagerer sig i stigende grad i bynetværk

I dag bor mere end halvdelen af verdens befolkning i byer, og dette tal forventes at stige til 70 procent inden 2050 (Acuto og Rayner, 2016: 1147). Denne sætning går igen alle steder, hvor byer diskuteres og debatteres. Den stigende urbanisering er et faktum. Og mange steder et decideret problem, fordi verdens urbane centre, verdens byer, ikke kan følge med

udviklingen. Mange byer kæmper således med boligmangel, dårlig infrastruktur, miljø- og klimaproblematikker, katastrofer, affaldshåndtering, for meget trafik, ulighed og fattigdom. Hvad den akademiske litteratur i høj grad har overset er, at byerne samarbejder i *netværk* i forsøget på at løse mange af disse problemer (Acuto, 2013). Selvom såkaldte bynetværk er et gammelt fænomen, er antallet steget markant igennem de sidste mange år. 60 procent af bynetværkene er under 30 år gamle, og det samlede antal bynetværk på verdensbasis er omtrent 200 (Acuto og Rayner, 2016: 1156).

Bynetværk defineres som: »[...] a mode of organization which involves political actors across levels of jurisdiction and governance in a horizontal, voluntary and reciprocal pattern of interaction and communication« (Andonova og Tuta, 2014: 776). For at der er tale om et bynetværk, må der derfor være en formaliseret organisation med byer som faste hovedmedlemmer, der deltager frivilligt i netværkets arbejde. Dertil skal der være etableret en infrastruktur for samarbejde og kommunikation i netværket. Bynetværkene adskiller sig fra hinanden ved, at nogle er

specialiserede og oprettet til at tjene specifikke tematiske formål (f.eks. klima eller bæredygtighed). Andre netværk er langt mere generelle og beskæftiger sig med flere dagsordener (f.eks. general interessevaretagelse).

Det store spørgsmål er, hvorfor byer samarbejder internationalt igennem deltagelse af disse netværk? I denne artikel vil vi belyse dette tema igennem studier af en række byer, der deltager aktivt i to forskellige bynetværk. Vi kigger på Vejle, Chennai og Porto Alegres deltagelse i det globale netværk 100 Resilient Cities og på København og Oslos deltagelse i det europæiske bynetværk, Eurocities. Formålet med artiklen er at identificere, hvorfor byer vælger at deltage i disse netværk, og hvorfor byer fastholder deres medlemskab. Artiklen bidrager til viden om bynetværk ved at studere netværkene fra byernes eget perspektiv frem for at tage udgangspunkt i netværkene selv. Derudover er de fleste eksisterende analyser dels orienteret mod europæiske netværk, og dels orienteret mod netværk, som har et ensidigt fokus på miljø- og klimaforhold. Fænomenet er dog meget bredere end det, hvilket vi forsøger at indfange ved at udvælge byer verden over, der deltager i netværk med henblik på bredere tematiske dagsordener. 100 Resilient Cities er et globalt og specialiseret netværk, mens Eurocities er regionalt europæisk og har en langt mere generel portefølje.

Artiklen bygger på datamaterialet fra to forskellige PhD-projekter, der begge er baseret på ekspertinterviews. Analysen er udelukkende funderet på de dele af interviewene, hvor vi har spurgt informanterne direkte eller indirekte om, hvorfor og hvordan de deltager i de respektive netværk. Selv om både byerne og netværkene er forskellige, ser vi en række af de samme tendenser. Dette kan ikke generaliseres til alle byer, men analysen giver alligevel en indsigt i byers engagement i bynetværk samt nye forslag og indspark til den viden, som er etableret på området. Ar-

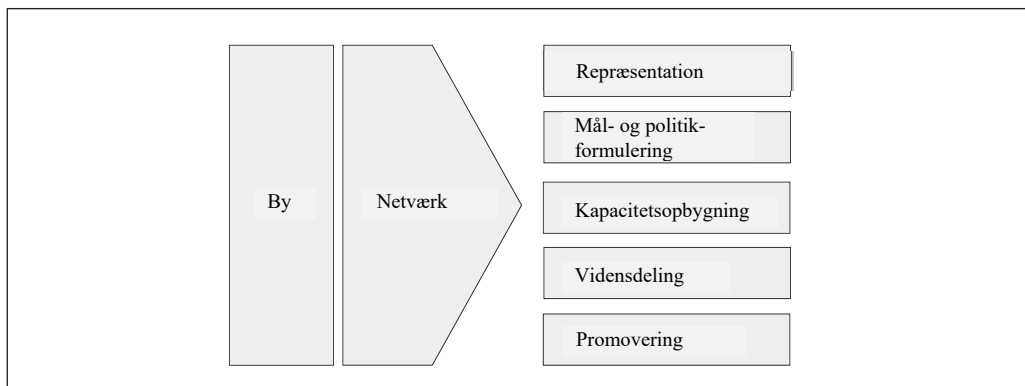
tiklen starter med at gennemgå en række netværksfunktioner, der findes i litteraturen om bynetværk. Dernæst beskriver vi henholdsvis Eurocities og 100RC samt de kvaliteter, som byerne selv fremhæver ved de to netværk. Afslutningsvis drøfter vi, hvor anvendelig litteraturen om netværksfunktioner er med udgangspunkt i de valgte byer og peger på behovet for en mere nuanceret måde at forstå netværksdeltagelse på samt på behovet for videre studier.

Hvorfor er bynetværkene attraktive?

Flere og flere forskere interesserer sig for, *hvorfor* byer deltager i transnationale bynetværk. Denne interesse for byers internationale rolle er ikke kun begrænset til fag, som traditionelt beskæftiger sig med 'byen' (geografi, arkitektur, landskabsarkitektur, bygningsingeniør). Også Humaniora, samfundsvidenskab og den bredere naturvidenskab retter i disse dage blikket mod byerne, og giver deres bud på fænomenet 'bydiplomati' (se Acuto i dette temanummer). Det betyder også, at vi til i dag har et vis vidensgrundlag for at diskutere de mekanismer, der ligger til grund for byers engagement i bynetværk (Bulkeley et al., 2003; Kern et al., 2005; Bulkeley og Kern, 2009; Andonova et al., 2009; Bouteligier, 2013; Bulkeley og Newell, 2015; Nielsen, 2016; Busch, 2016; Marcussen i dette temanummer). Figur 2 opsummerer de primære funktioner, som vi har identificeret i den eksisterende litteratur om bynetværk. Alle disse funktioner er ikke nødvendigvis til stede i alle bynetværk. En by kan således være medlem af flere netværk, der hver især opfylder en (eller flere) funktion(er) for byens internationale arbejde (Bulkeley et al., 2003; Bulkeley og Newell, 2015). En by kan f.eks. være medlem af ét netværk for at opnå indflydelse i EU og medlem af et andet med henblik på bredt at promovere byens anvendelse af grøn teknologi.

Repræsentation. Mange bynetværk repræsenterer deres medlemmer på den ene eller

Figur 1: Netværksfunktioner



Note: Figuren er udarbejdet på baggrund af den eksisterende litteratur om bynetværk. Funktioner skal her forstås som aktiviteter, byerne har adgang til ved medlemskab af et netværk.

på den anden måde. Her kan der være tale om direkte lobbyisme, hvor netværket advokerer for medlemmers konkrete interesser på national, regionalt eller internationalt niveau (Kern et al., 2005; Bulkeley og Kern, 2009; Bouteligier, 2013). Et eksempel kan være lobbyisme for projekter eller programmer, der finansierer tiltag i byerne, som det f.eks. ses på EU-niveau. Denne type repræsentation opfattes ofte som 'synlig' og tælles i kroner og øre i de enkelte medlemsbyer. Der kan dog også være tale om mere generelle dagsordensættende tiltag, hvor netværket repræsenterer en bredere urban dagsorden i internationale fora (Andonova et al., 2009; Busch, 2016). Flere af de klimaorienterede netværk er f.eks. i stigende grad tilstede ved telte foran de årlige COP-forhandlinger for at minde politikere og forhandlerne om både konsekvenser og potentialer ved klimaforandringerne set fra et urbant perspektiv.

Mål- og politikformulering. Mål- og politikformulering er en udbredt netværksfunktion, hvor byerne qua deres medlemskab af et netværk er med til at sætte fælles standarder, tage fælles initiativer til ny politik og sætte mål for alle medlemmer (Andonova et al., 2009;

Nielsen, 2016; Kaveh og Patt, 2018). Flere netværk opererer med en form for krav eller optagelseskriterier, som byerne skal opfylde for at være medlemmer. Her kan der være tale om opsatte mål for udledning af CO₂ (se Pinault og Hansen i dette temanummer for eksempler). I andre tilfælde kan netværkene opsætte langt mere restriktive og eksklusive medlemskriterier, hvor det forventes, at medlemmerne i højere grad udvikler bestemte politikker, opfylder fælles mål og følger interne regler for deltagelse. Hvor nogle forskere ser netværkenes arbejde med fælles politik- og standardudvikling som et effektivt grundlag for international samarbejde om f.eks. klima- og miljøspørgsmål (Stewart et al., 2013), er andre mere kritiske i forhold til den reelle effekt af denne type samarbejde (Kaveh og Patt 2018; Green 2015). Green (2015) bruger begrebet »pseudo-klubber« til at beskrive miljøfællesskaber som f.eks. bynetværk, der bygger på frivillig deltagelse og på tillid til, at medlemmer selv opfylder og indrapporterer i overensstemmelse med 'klubbens' gældende standarder.

Kapacitetsopbygning. Transnationale bynetværk kan have en kapacitetsopbyggende funk-

tion for medlemsbyerne på flere måder (Andanova et al., 2009). For det første tilbyder mange netværk konsulentlignende ydelser i form af politikudviklingsforløb, ledelsesværktøjer og strategiforløb (Zeppel, 2013; Busch, 2015). Derudover giver en række netværk adgang til en række ressourcefulde partnere, som måske ikke ville være tilgængelig for den enkelte by. Her kan være tale om private virksomheder, finansielle institutioner, forskningsinstitutioner eller NGO'er (Bouteligier, 2013).

Videndeling. Det bliver ofte fremhævet i den akademiske litteratur, at videndeling er en central netværksfunktion. Medlemskab af bynetværk giver adgang til viden omkring og diskussioner af, hvordan byen udvikles bedst og mest effektivt (Bulkeley et al., 2003; Kern et al., 2005; Bulkeley og Kern, 2009; Andanova et al., 2009; Bouteligier, 2013; Bulkeley og Newell, 2015; Nielsen, 2016; Busch, 2016). Tidlige studier af bynetværk har primært fokus på regionale og særligt europæiske netværk, hvor byerne geografisk, kulturelt, socialt og økonomisk ligner hinanden (Le Gales, 2002; Bulkeley et al., 2003; Kern og Bulkeley, 2009). Mange af de nyere netværk har en anderledes global karakter og har medlemmer fra alle dele af verden med meget forskellige kontekstuelle udgangspunkter. Disse netværk udfordrer måske i højere grad denne ide om 'videndeling' og udveksling af 'best practice'.

Promovering. Flere byer bruger aktivt deres medlemskab af et bynetværk til at præsentere deres arbejde med lokale løsninger (Busch og Anderberg, 2015). Medlemskab af et bynetværk kan derfor give byerne adgang til at lave eksportfremme og til at tiltrække international kvalificeret arbejdskraft og internationale virksomheder (Nielsen, 2016; Busch og Anderberg, 2015). Denne promovering finder sted både ved fysisk repræsentation af byen ved konferencer, borgmestertopmøder, workshops, delegationsbesøg og konkurrencer,

men også digitalt igennem de sociale medier, hvor de enkelte netværk promoverer de tiltag, som findes rundt omkring i de enkelte byer.

Fælles for litteraturen på området er, at den dels forklarer byers deltagelse i bynetværk ud fra studier af netværksorganisationer snarere end med udgangspunkt i byerne selv, og dels at den forklarer deltagelse med udgangspunkt i en antagelse om, at byer agerer fuldt ud rationelt i deres valg af medlemskab. Byer antages med andre ord at være rationelle aktører, der baserer deres handling på instrumentelt fastsatte målsætninger, bevidste intentioner og klare principper (Busch, 2016: 33). I forlængelse heraf kan der iagttages en stigende tendens i den eksisterende litteratur til at se byer, som *strategiske* internationale aktører (Betsill og Bulkeley, 2013), hvor byerne opfattes som agenter, der aktivt og bevidst tilvælger deltagelse i netværk. Netværk, som byerne vurderer, at de får noget ud af ved at deltage i (Busch og Anderberg, 2015). Som vi skal se i de næste afsnit, er det dog ikke altid udelukkende rationelle tilvalg, der driver netværksdeltagelse.

Hvad er Eurocities?

Eurocities er et netværk, som primært retter sin aktiviteter mod den Europæiske Union (EU), selvom netværket også har medlemsbyer fra lande, som ikke er EU-medlemmer (f.eks. Norge). Netværket består af 113 medlemsbyer fra 39 lande, som har fuldt medlemskab, samt en række associerede medlemsbyer og partnere (data hentet 3. juli 2018 fra www.eurocities.eu). Netværket har seks tematiske permanente netværk samt et tværgående undernetværk, hvor hovedaktiviteterne i netværket foregår. Hertil kommer de omkring 40 midlertidige arbejdsgrupper (interview 1, 2018). Medlemskab i Eurocities er hovedsageligt for byer, som har over 250 000 indbyggere, og derudover er det en forudsætning for medlemskab, at byerne har en demokratisk valgt ledelse. Vores interviews viser, at medlemsbyerne udviser forskellig grad af

engagement, men eftersom Eurocities er et netværk for de største byer i Europa, har de ofte fælles udfordringer (Interview 1, 2018). Det øverste organ er 'the Annual General Meeting'. Dette organ vælger 12 medlemmer, som sidder i 'the Executive Committee', som har hovedansvaret for styringen af Eurocities. Den øverste direktør for Eurocities' sekretariat i Bruxelles udnævnes af den Executive Committee (Verhelst 2017; Heinelt og Niederhafner 2008).

Opgaven for Eurocities er at sikre, at byerne forstår, hvad der sker på EU-niveau, og derudover at sikre fuld information om de EU-initiativer, som kan påvirke medlemmerne på sigt. Denne viden bruges til at tilpasse medlemsbyerne og organisationen selv til udviklingen i EU og til at påvirke politikudviklingen i EU. Det betyder, at lobbyisme er en central del af netværkets arbejde. Det er også en vigtig opgave at gøre EU-beslutningstagerne opmærksomme på, hvad der foregår i byerne, hvad der er vigtigt for byerne i udviklingen af EU-politikker, og at det, som udarbejdes i EU, har konkrete konsekvenser helt ned på kommuneniveau. Meget af netværkets arbejde drejer sig derfor om repræsentation i bred forstand. Ud over direkte lobbyaktiviteter arbejder Eurocities også med at skaffe byerne adgang til EU-finansieringsprogrammer samt at bane vejen for direkte dialog og deltagelse i konkrete projekter på byniveau. Eurocities arbejder også med at give byerne en stærkere profil på EU-niveau, hvilket kan forstås som en form for promovning af byers rolle mere generelt. Endvidere arbejder netværket med at skabe en infrastruktur for, at byerne kan udveksle erfaringer og takle fælles udfordringer. Dette aspekt handler i mindre grad om det, som foregår på EU-niveau og kan i højere grad forstås som en informations- og vidensdelingsaktivitet, som er målrettet rene by til by-samarbejder. Her er det netværket som mødeplads for byerne, der er den centrale funktion og ikke det eksterne arbejde målrettet EU-organisationerne. Mål- og

politikformulering og kapacitetsopbygning hører ikke til blandt de funktioner, som vores interviewpersoner fremhæver, som de allermost centrale netværksfunktioner i Eurocities. Alligevel må man nok betegne netværkets arbejde med at skaffe penge til byerne som en form for kapacitetsopbygning (Informant 1, 2018).

Hvorfor deltager byerne i Eurocities?

Eurocities beskriver selv København og Oslo som aktive medlemmer, men peger også på, at de to byer bruger netværket forskelligt (Informant 1, 2018). Et lignende billede tegner sig, når vi spørger de enkelte kommuner. For Oslo Kommune har Eurocities flere funktioner. Erfaringsudveksling og læring fremhæves af informanterne. Det bliver understreget, at netværket er et nyttig værktøj i arbejdet for de administrativt ansatte i kommunen. Dette er funktioner, som går ind under kategorien vidensdeling. En anden funktion, som påpeges er synlighed for Oslo. Kommunen deltager i arrangementer i Bruxelles, som skal fremhæve Oslo Kommunes egne projekter. Endeligt fremhæver Oslo Kommune, at de bruger Eurocities som en kanal til at lobbyere EU, således at de slipper for at gøre det alene. Dette er et eksempel på, at Eurocities også er en kanal for repræsentation. På spørgsmål om, hvad kommunen får ud af deltagelsen, pointerer de, at nytten af deltagelsen, afhænger af hvad, man selv gør det til: Flere informanter svarer, at hvis man bruger mange ressourcer på det, så får man meget ud af det. Kommunen svarer også, at Eurocities nok er det vigtigste europæiske netværk, som de er med i, men at det særligt er vigtig for de administrativt ansatte, og at det er sjældent, at politikerne er involverede, selv om det også hænder, at de deltager på møder (Informant 2, 2018).

På spørgsmål om, hvad Københavns Kommune får ud af deltagelsen i Eurocities, pointeres det af enkelte, at de ikke har opnået så meget vidensdeling, som de havde håbet på

(interview 3, 2018). For andre af de administrativt ansatte, som deltager i arbejdsgrupperne, bliver videndeling og »best practice«-information om nye EU-direktiver, og hvad som sker i EU, fremhævet som noget af det vigtigste (interview 4, 2018). Dette illustrerer kompleksiteten i netværksdeltagelsen – at nogle undernetværk kan opleves som vigtige, uden at kommunen er lige engageret i alle dele af netværket eller i netværkets hovedorganisation. Satsningen på lobbyisme er tonet ned fra Københavns Kommunes side. Påvirkning af 'position papers', hvor man stadfæster netværkets mening i en sag, er mindre vigtig for kommunen, end det angiveligt var før i tiden. Flere informanter har også fortalt, at deltagelsen fra Københavns Kommunes side var på sit højeste for otte år siden, men at netværket har lavere prioritet nu. Fra Københavns Kommunes side er det kun enkelte administrativt ansatte, som deltager på møderne i undernetværkene inden for den ansattes fagområder. Politikerne deltager sjældent på møder i Eurocities.

Af de fem funktioner, som er præsenteret tidligere i artiklen, er det særlig repræsentation og videndeling, som er vigtige for Oslo og Københavns deltagelse i Eurocities. Videndeling trækkes til en vis grad frem af begge kommuner, mens Oslo kommune lægger større vægt på Eurocities som en kanal for repræsentation. Det er også et element af synliggørelse, eller promovering, i videndelingen i det kommunerne ønsker at synliggøre, hvordan de har løst udfordringer over for andre medlemmer i netværket. Det er værd at bemærke, at selvom København prioriterer Eurocities lavere end tidligere og har svært ved at pege på, hvad kommunen konkret får ud af deltagelsen, så fortsætter kommunen sit medlemskab. Den samme forståelse gør sig gældende i Oslo, som dog er mere aktiv i netværket. Der ser således ud til at være en fælles forståelse af, at man som kommune alligevel opnår noget vigtigt ved at være med-

lem. Også selvom 'det vigtige' kan fremstå en smule diffust.

Hvad er 100 Resilient Cities?

100 Resilient Cities (100RC) er et globalt bynetværk, der blev oprettet tilbage i 2013 med støtte fra den amerikanske fond The Rockefeller Foundation. 100RCs primære formål er at hjælpe byer med at blive mere 'resiliente' over for både fysiske, sociale og økonomiske udfordringer, som kendetegner en verden med stigende urbanisering, globalisering og miljømæssig degradering. Bynetværket består i dag af godt 100 byer, som er optaget i netværket igennem tre separate ansøgningsrunder. Både Vejle Kommune og Porto Alegre blev således optaget som nogle af de første byer, hvor Chennai blev optaget i en af de senere runder. Byerne optages på baggrund af en ansøgning, der vurderes på grundlag af flere parametre. Herunder den lokalpolitiske støtte til at deltage i netværket, erfaring med samarbejde på tværs af forskellige sektorer og byens erfaring med chok- og stressfaktorer (100RC, 2018). Modsat mange af de øvrige eksisterende netværk er 100RC ikke drevet af en politisk ledelse. Borgmestre har mulighed for at mødes og snakke på kryds og tværs ved forskellige begivenheder, men selve netværket er drevet af en række 100RC teams, der sponsoreres og rammesættes af The Rockefeller Foundation. 100RCs hovedkontor ligger i New York City, men netværket har regionale kontorer i London, Singapore og Mexico City, hvorigennem den daglige kontakt mellem netværket og den enkelte by faciliteres.

Da hovedformålet med 100RC er at integrere resiliensopbygning i den offentlige administration af byen, er politikudvikling et helt centralt aspekt af 100RC. Det er reflekteret i den type af ressourcer, som stilles til rådighed af 100RC. For det første – og vigtigst af alt – finansierer 100RC en midlertidig ansættelse af en såkaldt 'Chief Resilience Officer' (CRO), som organisatorisk placeres i den lo-

kale forvaltning med ansvar for at udvikle en resilienspolitik for byen. CRO'en har en tovholderrolle og skal på bedst mulige vis forsøge at fremme samarbejdet mellem kommunes forvaltninger og mellem kommunen og det private og civile samfund. For det andet tilbyder 100RC en metode til, hvordan byen kan kortlægge sine udfordringer og lave en resiliensstrategi. For det tredje har medlemmer af netværket en særlig adgang til en »Partnerplatform«, hvor medlemmerne kan få hjælp og rådgivning til at udvikle og implementere resiliensprojekter i byen. Partnerne består af både private virksomheder, civilsamfundsorganisationer og af offentlige institutioner. For det fjerde har 100RC skabt en kommunikationsinfrastruktur, der kobler medlemmerne med hinanden, og skaber mulighed for erfaringsudveksling. Her er der tale om ikke blot en digital database, hvor medlemmerne kan etablere kontakt, men også om mere formelle begivenheder, som f.eks. workshops og 'topmøder'.

Hvorfor deltager byerne i 100RC?

For både Vejle, Chennai og Porto Alegre har 100RC flere funktioner. Særligt Vejle Kommune understreger værdien i videndeling og påpeger vigtigheden af at få nye ideer til projekter, som ellers designes og tilrettelægges efter den samme 'kommunale opskrift' (interview 5, 2017; Interview 6, 2017). Chennai refererer ligeledes til viden som en central grund til, at byen er medlem af 100RC. Her er der dog ikke i samme grad tale om videndeling men om videnstilegnelse. Chennai ser således Partnerplatformen som den primære ressource i forhold til at få professionel input til, hvordan byen udvikles til at blive mere resilient end by til by-erfaringsudveksling (interview 7, 2017). Tilsvarende ser Chennai i højere grad, at synergien opstår regionalt snarere end globalt, fordi de udfordringer, som kendetegner en by som Chennai, er så radikalt forskelligt fra, hvad der ses i særligt vestlige storbyer. På et af regionskontorerne i 100RC undrer man sig over, at byerne er så

opsatte på netop videndeling. En af de ansatte, som til dagligt arbejder konkret med resiliensprojekter i en række byer, siger blandt andet, at »the cities really want to exchange best practices but we say they need to figure out what problems to solve before they try to share and solve them« (Interview 8, 2018). 100RC ser et klart behov for at skabe lokal viden og dernæst et globalt sprog, før medlemsbyerne kan høste potentialet af videndeling. Derfor er det også vigtigt at forstå, at 100RC i høj grad er et kapacitetsopbyggende og politikformulerende netværk. Byerne får adgang til en række ressourcer (både økonomiske og ikke økonomiske), som hjælper den enkelte by i at formulere politik og opsætte mål.

Ud af de fem funktioner, som vi tidligere har præsenteret, er der ikke tvivl om, at kapacitetsopbygning, politikformulering og videndeling er de tre vigtigste. Hvor byerne selv identificerer sig stærkt med videndeling, har 100RC et anderledes syn på, hvad netværket først og fremmest tilbyder. Kigger vi konkret på den forankring af 100RC, som finder sted i de enkelte byer, er det relativt tydeligt, at byerne først og fremmest er fokuseret på at udforme en lokal resiliensstrategi igennem den første tid af medlemskabet. Videndeling – på forskellige måder – er en del af denne proces, men det er ikke vidensdeling som sådan, der kendetegner samarbejdet i 100RC. Ikke desto mindre er videndeling en klar motivationsfaktor for selve deltagelsen i de enkelte byer.

De forskellige funktioner, der blev præsenteret indledningsvis, harmonerer i høj grad med opfattelsen af netværksfunktioner i de byer, vi har set på. Herunder det argument, at de enkelte netværk tilbyder forskellige funktioner, og de forskellige netværk derfor også er ret forskellige organisationer. Der er dog en række aspekter af deltagelsen, der hverken er tilstrækkeligt indfanget af de opstillede funktioner eller af den akademiske litteratur på området. I de følgende afsnit vil vi derfor

diskutere to overordnede bidrag, hvor vores analyse af henholdsvis Eurocities og 100 Resilient Cities kaster lys over spørgsmålet om, hvorfor byer deltager i bynetværk.

Netværksfunktionerne set fra et byerspektiv

Først og fremmest peger vores analyse på, at det ikke kun er de forskellige netværk, der tilbyder forskellige funktioner. Noget tyder også på, at de enkelte byer bruger de samme netværk forskelligt og i forskellig grad. Dette er også påpeget af Verhelst (2017) på baggrund af data fra en studie om Eurocities udført i Antwerpen kommune i 2015. Byer, der er medlem af det samme netværk, kan individuelt vælge at lægge vægt på forskellige aktiviteter, og der er derfor rum for variation i, hvorfor og hvordan den enkelte by deltager. Hvor videndeling f.eks. er vigtig for en by som København i dens engagement i Eurocities, lægger Oslo også stor vægt på byens repræsentation i EU-sammenhænge, som en del af sin deltagelse. Netværkene giver plads til den enkelte bys individuelle ønsker for type og grad af medlemskab. Derudover er der i begge netværk rum for, at de enkelte byer selv tager initiativ til projekter, der designes efter en mindre gruppe af byers behov og ønsker. Denne mulighed for selvstændig og fragmenteret deltagelse kan bidrage til en forståelse af, hvorfor det er interessant for byerne at være medlem og forblive medlem. De kan selv til- og fravælge deres medlemskab af netværkene i overensstemmelse med de dagsordener, som kendetegner det politiske arbejde i den enkelte by. Selv i en organisation som 100RC, der på mange måder har en meget stram organisationsstruktur sammenlignet med andre netværk, oplever alle de enkelte byer, vi har talt med, at medlemskabet i nogen grad er formet af byen selv.

I Eurocities er man medlem af flere undernetværk afhængigt af, hvad man som by ønsker at deltage i. Ligeledes udvikles der formelle og uformelle projekter og events på tværs af

byer og partnere i 100RC afhængigt af den enkelte bys interesse. Byerne oplever her stor frihed til selv at tilvælge de dele af netværket, som de har interesse i. Samtidig kan vi også konstatere, at de enkelte administrative lag i hver kommune har mulighed for at tilpasse deres engagement individuelt. Det er særligt kendetegnet for Eurocities, hvor hoveddelen af arbejdet i undernetværkene foregår i arbejdsgrupper, og i disse arbejdsgrupper er det administrative og tekniske fagpersoner, som deltager. Hver fagperson sidder ofte i en eller to arbejdsgrupper og i et eller to undernetværk. Den polycentriske netværksstruktur gør, at vi i vores interviews får forskellige svar på, hvad som er vigtigt ved netværket afhængigt af, hvem i kommunen man spørger. Det er altså ikke bare variationen i, hvordan forskellige kommuner bruger netværkene, men også for så vidt angår hvordan forskellige dele af kommunen bruger samme netværk. Endvidere peger vores analyse på, at deltagelsen også er meget personafhængig. Selvom personligt engagement hos en enkelt medarbejder ikke i sig selv kan bruges som argument for, at byen skal blive medlem af et netværk, viser vores interviews, at personlig engagement fra politikere eller administrativt fagligt ansatte spiller en stor rolle. Som en informant sagde: »Så har du jo også det med administrative ressourcer. Det er lidt personafhængigt. Nogen synes dette er spændende at arbejde med, andre ikke. Det bliver jo også en faktor« (Interview 9, 2018). En informant svarede også, at hun kunne se betydningen af personlig engagement i den forstand, at deltagelsen på møder i Eurocities ikke var noget, som blev pålagt den enkelte fra ledelsens side, men at det i stor grad hvilede på den enkeltes interesser. Når nogen skiftede arbejde, kunne også mødevirksomheden i Eurocities ophæves, fordi det ikke var en del af stillingsbeskrivelsen.

Denne mulighed for til- og fravalg i de enkelte byer kan være afgørende for at forstå, hvorfor byer deltager i bynetværk. Medlem-

skab kan tilpasses de behov og interesser, som kendetegner den enkelte by, den enkelte forvaltning eller den enkelte medarbejder. Derudover kan byerne i nogen grad – og i nogle netværk mere end i andre – skrue op og ned for deres deltagelse. Selvom der er forskel på, hvorfor og hvornår det er attraktivt at deltage i netværkene, ser det ikke ud til at skabe konflikt i samarbejdet. Dog er der enkelte interviewpersoner, der fremhæver, at medlemskabet er kendetegnet ved meget 'snak' (interview 10, 2018; interview 11, 2018), at byen måske ikke opnåede det de ville med netværket (interview 3, 2018), og at det er uklart, hvilken type viden der egentlig kan både deles og opnås igennem netværksdeltagelsen (interview 7, 2017). Alle disse tvivlsspørgsmål kan måske være udtryk for, at den manglende konsensus til tider gør det sværere at skabe konkret handling i samarbejdet. Noget tyder derfor på, at fremtidige analyser af byers engagement i netværk bør kaste et grundigere blik på beslutningstagningsprocesserne. Hvordan og hvornår opnår medlemmerne det, de gerne vil, og hvordan måler man meningsfuldt resultaterne af et samarbejde, som i sidste ende tilpasses og designes forskelligt?

Engagement i bynetværk er også engagement i en større fortælling om en urban fremtid

For det andet stiller vores analyse spørgsmålstejn ved antagelsen om, at byer udelukkende er instrumentelle og rationelle aktører (jf. Busch, 2016). Vores studier af henholdsvis Eurocities og 100 Resilient Cities peger på, at vi kan lære noget af både den sociologiske og den mere konstruktivistiske tænkning i international politik og organisationsstudier (Se f.eks. Finnemore, 1996; Meyer og Rowan, 1977; Barnett og Coleman, 2005). Selvom disse grupper af teorier orienterer sig mod forskellige analyseenheder, understreger de vigtigheden af at se på institutionaliserede normer og identitetsdannelse på den internationale arena for at forstå, hvad der

anses som acceptabel og legitim handling i internationalt samarbejde. Litteraturen om bynetværk har i høj grad fokus på mål, interesser og agens og overser betydningen af de normer og regler, der forskriver, hvad der er passende, forventet og 'naturlig' handling. Medlemskab af disse internationale netværk giver ikke kun byer mulighed for at opbygge kapacitet, blive repræsenteret eller brande sig selv med henblik på at 'få noget direkte igen'. Vores analyse peger derfor på, at institutionel legitimitet (Di Maggio og Powell, 1991; Campbell, 2002) kan være en lige så vigtig grund til f.eks. promovning af byen som kampen om konkrete ressourcer byerne imellem. Alle de aktiviteter, vi opstillede i Figur 1, er med til at danne en bestemt *identitet* og skabe en større *fortælling* om, at byen er med i et bestemt politisk samfund, som kendetegner det 21. århundrede – den urbane tidsalder. En informant udtalte, at by-dagsordenen er meget oppe i tiden, og at der er opstået en hype rundt omkring i en række byer om, at »de skal gøre noget« (interview 3, 2018). Vi ved, at verden bliver stadig mere urban, og at en voksende del af befolkningen bosætter sig i urbane områder. De fleste har samtidig hørt fortællingen om, at globale problemer skal løses lokalt, og at byerne har en væsentlig rolle at spille i denne lokale løsning (som det f.eks. også fremhæves i Parisaftalen). Eller som forhenværende borgmester af New York City, Michael Bloomberg, er blevet citeret for utallige gange »Where nations talk, but too often drag their heels, cities act«. Dét at være medlem af et bynetværk er derfor også at være del af en større 'trend', der eksisterer i det internationale samfund. Og byer, der falder uden for denne internationale globale norm, risikerer at blive holdt uden for eller anset som umoderne eller uambitiøse.

Ligeledes er det heller ikke altid helt tydeligt, hvad den enkelte by specifikt ønsker at opnå igennem synlighed eller ved at 'videndele'. Alligevel er de fleste informanter relativt bevidste omkring, at netværkene er med til at

opbygge byens omdømme. Medlemskab er legitimerende for byen udadtil, men også for byens interne projekter. Det giver legitimitet og anerkendelse til små og mellemstore byer som København, Oslo, Vejle, Porto Alegre og Chennai, at de samarbejder og 'deler' en dagsorden i en prestigefuld klub, hvor byer som London, Paris eller New York også deltager. Det anerkendes både indadtil i kommunen selv og internationalt at være aktive på en arena, hvor alle de store kulturelle og økonomiske megabyer i Europa og verden også er.

Den legitimerings- og normdannelsesproces, som finder sted i disse netværksorganisationer, kan forklares med en form for »passendehedslogik« (March og Olsen, 1989). Her er argumentet, at en by deltager, fordi det bliver forventet og regnes som noget, som er i alles interesse. Kommunerne er hermed ikke udelukkende rationelle aktører, men også normative og legitimitetssøgende agenter. Denne passendehedslogik er gennemgående i vores datamateriale og betyder konkret, at byerne kan være engagerede i normative og mere diffuse dagsordener, uden at det nødvendigvis skal resultere i konkret handling eller politik (se også Benz et al., 2015: 324 for lignende argument). Enkelte steder i vores datamateriale finder vi, at de to forskellige logikker kommer i konflikt med hinanden. Flere af vores informanter peger f.eks. på, at der i byerne findes en fælles bevidsthed om, at byerne er i (stærk) konkurrence med hinanden om talenter, virksomheder og general arbejdskraft. Alligevel fremhæver samtlige vores byer, at informationsudveksling og videndeling er helt afgørende for, hvorfor byen deltager i netværket. Hermed ikke sagt, at en by ikke kan forbedre sin konkurrenceevne via videndeling og informationsudveksling, men det er nu alligevel tydeligt, at denne aktivitet også bygger på en stærk norm om samarbejde.

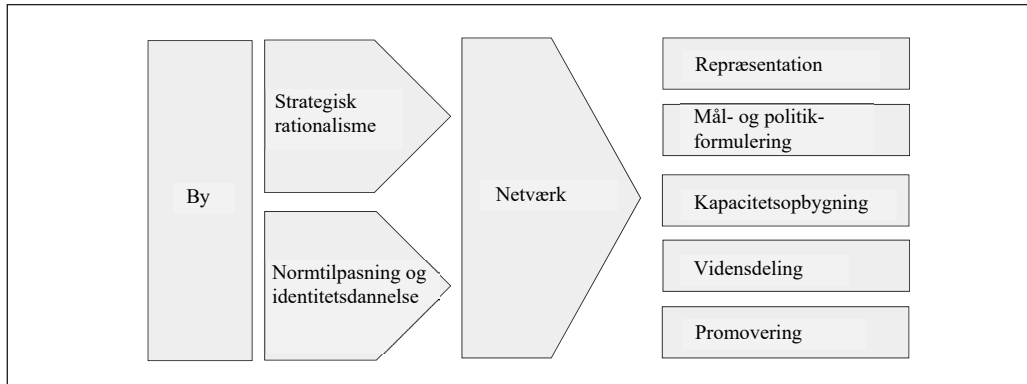
Vi skal ikke så nogen tvivl om, at deltagelse i bynetværk også skal forklares med en mere

strategisk rationel tilgang, som vi beskrev i de indledede afsnit. Vores argument er tværtimod, at vi ikke kan reducere disse netværk til alene at være et udtryk for en rationel kalkule. Byerne handler også på baggrund af en kollektiv fortælling, hvor de i stigende grad – og i kraft af deltagelse i internationale bynetværk – ser sig selv som aktører og som centrale for en større fortælling. Historien om den urbane tidsalder gør det muligt for bynetværk som 100 Resilient Cities at konstruere en fælles interesse og løse problemer igennem kollektiv handling og samarbejde. Hvor noget af denne urbane fortælling uden tvivl er et udtryk for bevidst målrettet og strategisk branding af byens løsninger og tilbud, så er det også udtryk for et mere ubevidst og strukturelt forsøg på tilpasse sig nye internationale normer.

Betydningen af normer og identitetsdannelse

I denne artikel har vi vendt den eksisterende litteratur på hovedet ved at tage udgangspunkt i byerne selv i forsøget på at besvare spørgsmålet om, *hvorfor* byer deltager i internationale bynetværk. Vores analyse viser dels, at byerne har stor mulighed for at til- og fravælge forskellige funktioner, og at byerne derfor får noget forskelligt ud af deres deltagelse. Og dels, at byernes engagement ikke udelukkende motiveres af funktioner, som eksplicit tilbydes af netværk, og som det oftest fremhæves i forskningen (se Figur 1). Alle disse funktioner bygger på en forståelse af netværk, hvor byen fremstår som en rationel og strategisk aktør. Når vi tager udgangspunkt i byerne selv, ser vi andre sider af deltagelsen, som er langt mere betinget af byen som en normativ, identitetsdannende og legitimitetssøgende aktør. Vi mener ikke, at dette er en *netværksfunktion*, men snarere en mekanisme eller en logik, som former byernes deltagelse i netværk på linje med den strategiske rationalisme. I Figur 2 er artiklens bidrag forsøgt illustreret ved at indsætte to kolonner, der dels repræsenterer den konsekvenslogik,

Figur 2: Netværksfunktioner revisited



som eksisterer i forskningen (strategisk rationalisme) samt en logik, der fremhæver forklaringskraften af sociale institutioner (normtilpasning og legitimering).

Vores analyse peger således på, at konstruktivistisk og institutionel teori kan have stor forklaringskraft i studiet af både byers internationale orientering samt af netværkene selv. Det er vores konklusion, at der er behov for yderligere at undersøge, hvordan netværk kan studeres fra byers ståsted, samt hvordan et bredere spekter af institutionelle og konstruktivistiske teorier kan give et bedre billede af hvad der foregår når byer engagerer sig i netværk. Det kan i sidste ende være med til at forbedre vores forståelse for, hvordan disse netværksorganisationer har en effekt, hvordan organisationerne indrettes bedre, og hvornår byer til- og fravælger deltagelse.

Note

1. At måle effekten af lobbyisme kan imidlertid synes som en umulig opgave (Beyers 2001; Bouwen 2004; Gornizska og Sverdrup 2011; Grøn og Wivel 2011)

Litteratur

Acuto, Michele (2013), *Global cities, governance and diplomacy: The urban link*, London: Routledge.
Acuto, Michele og Steve Rayner (2016), »City net-

works: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins?« *International Affairs*, 92(5): 1147-65.

- Andonova, Liliana B., Michele M Betsill og Harriet Bulkeley (2009), »Transnational Climate Governance«, *Global Environmental Politics*, 9: 52-73.
- Andonova, Liliana B. og Ioana A. Tuta (2014), »Transnational Networks and Paths to EU Environmental Compliance: Evidence from New Member States«, *Journal of Common Market Studies*, 52(4): 775-93.
- Barnett, Michael og Liv Coleman (2005), »Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations«, *International Studies Quarterly*, 49(4): 593-619.
- Benz, Arthur, Jörg Kemmerzell, Michèle Knodt og Anne Tews (2015), »The trans-local dimension of local climate policy. Sustaining and transforming local knowledge orders through trans-local action in three German cities«, *Urban Research & Practice*, 8(3): 319-35.
- Beyers, Jan (2001), »Gaining and seeking access: The European adaptation of domestic interest associations«, *European Journal of Political Research* 41: 585-612.
- Boutelegier, Sofie (2012), *Cities, networks, and global environmental governance: spaces of innovation, places of leadership*, London: Routledge.
- Bouwen, Pieter (2002), »Corporate lobbying in the European Union: the logic of access«, *Journal of European Public Policy*, 9(3): 365-90.
- Bulkeley, Harriet, A. Davies, B. Evans, D. Gibbs, K. Kern og K. Theobald (2003), »Environmental governance and transnational municipal networks

- in Europe», *Journal of Environmental Policy & Planning*, 5: 235-54.
- Bulkeley, Harriet og Peter Newell (2015), *Governing Climate Change*, London: Routledge.
- Busch, Henner (2016), »Entangled cities: transnational municipal climate networks and urban governance«, web-publikation.
- Busch, Henner og Stefan Anderberg (2015), »Green attraction – Transnational municipal climate networks and green city branding«, *Journal of Management and Sustainability*, 5(1).
- Campbell, John L. (2002), »Ideas, Politics, and Public Policy«, *Annual Review of Sociology*, 28: 21-38
- DiMaggio, Paul J. og Walter Powell (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago og London: University of Chicago Press.
- EP 596813 (2017), »The role of cities in the institutional framework of the European Union«, Europa-Parlamentet, web-publikation
- EU (2016), »Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam, web-publikation.
- Finnemore, Martha (1996), »Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism«, *International organization*, 50(2): 325-47.
- Gornitzka, Åse og Ulf Sverdrup (2011), »Access of Experts: Information and EU Decision-making« *West European Politics*, 34(1): 48-70,
- Green, Jessica F. (2017), »The strength of weakness: pseudo-clubs in the climate regime«, *Climatic Change*, 144(1): 41-52.
- Grøn, Caroline og Anders Wivel, (2011), »Maximizing Influence in the European Union after the Lisbon Treaty: From Small State Policy to Smart State Strategy« *Journal of European Integration*, 33(5): 523-39
- Heinelt, Hubert og Stefan Niederhafner (2008), »Cities and organized interest intermediation in the 100 Resilient Cities (2018) «Frequently Asked Questions about the 100 Resilient Cities«, web-publikation.
- Kern, Kristine og Harriet Bulkeley, (2009), »Cities, Europeanization and multi level governance: governing climate change through transnational municipal networks«, *Journal of Common Market Studies*, 47: 309-32.
- Le Galès, Patrick (2002), *European cities: social conflicts and governance*, Oxford: Oxford University Press.
- March, James og Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions*, New York: The Free Press
- Meyer, John og Brian Rowan (1977), »Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony«, *American Journal of Sociology*, 83: 340-63.
- Nielsen, Anne B. (2016), »Diplomati i en urban tidsalder«, *Økonomi & Politik*, 89(4): 94-9.
- Rashidi, Kaveh og Anthony Patt (2018), »Subsistence over symbolism: the role of transnational municipal networks on cities' climate policy innovation and adoption«, *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 23(4): 507-23.
- Steward, Richard B., Michael Oppenheimer og Bryce Rudyk (2013), »A new strategy for global climate protection«, *Climatic Change*, 120(1-2): 1-12.
- Verhelst, Tom (2017), »Process and patterns of urban Europeanisation: Evidence from the EUROCI-TIES network«, *International Journal of Urban Planning*, 18: 75-96
- Zeppel, Heather (2013), »The ICLEI Cities for Climate Protection programme: local government networks in urban climate governance« i Cadman, Timothy, red., *Climate Change and Global Policy Regimes*, London: Palgrave Macmillan, pp. 217-31.

Liste over citerede informanter (anonymiseret):

- Informant 1: Ansat i Eurocities' sekretariat
- Informant 2: Ansat i Oslo kommune
- Informant 3: Ansat i Københavns Kommune
- Informant 4: Ansat i Københavns Kommune
- Informant 5: Byrådsmedlem i Vejle Kommune
- Informant 6: Byrådsmedlem i Vejle Kommune
- Informant 7: Ansat i Chennai Corporation
- Informant 8: Ansat i 100RC
- Informant 9: Ansat i Oslo Kommune
- Informant 10: Medarbejder i CLEAN (klynge som Københavns Kommune og Vejle Kommune er medlem af)
- Informant 11: Ansat i Vejle Kommune

Mayors on the global stage – a political star is born

Emmanuelle Pinault, Head of City Diplomacy, C40

Simon Hansen, Director of Regions, C40, shansen@c40.org

It may sound counterintuitive that mayors from some of the largest cities in the world spend time participating in and contributing to international cooperation on climate challenges. After all, they are primarily accountable to their local electorate. However, the fact is that a global city network such as C40 offers these mayors resources such as new ideas, a closely knit, exclusive and confidential community of peers, and some very concrete solutions that can be directly implemented in order to meet some of the acute climate challenges in the large cities. In this way, cities and their global networks contribute to filling the governance void that states have created in the area of climate change.

Mayors are now everywhere on the global stage

City Diplomacy is undoubtedly one of the major political innovations of our generation. For the long-term observers of the international system, it is stunning to see that mayors are now everywhere on the global stage, adding their voice to the international debates on issues whose causes and effects go well beyond the limit of their jurisdictions, such as climate change, sustainable development, inequality, violent extremism and migration. Once paradoxical, the idea that local leaders are also global politicians now appears, on the contrary, as a common fact. And a natural phenomenon for the 21st century, an era both largely urban and globally connected.

Academia is starting to catch up on it, with several interesting works recently published on the matter. One of the key references is of course the book by Benjamin Barber, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, published in 2013, concluding with a provocative call for the establishment of a Global Parliament of Mayors, seen as a more effective body than the United Nations to address the major challenges of our time (Barber, 2013). Since then, several universities as well as think tanks like the Chicago Council on Global Affairs (Acuto et al., 2018), have produced literature on city diplomacy, analyzing its boom from different angles – history, scope, typology and benefits for participating cities (Boston University, 2018), and building this new object of research for faculties of political theory and the social sciences. Interestingly, most of these works come from the United States.

How are mayors participating in global politics? What for? On which topics are they most engaged? Based on our personal experience working within municipal governments and global city networks,¹ we are happy to contribute to the collective thinking on global city leadership from a practitioners' point of view, looking at the specific case of the engagement of cities in the global climate change

discussion through the C40 Cities Climate Leadership Group (C40).

We will do this firstly by describing the growing field of global city politics, and note some illustrative examples of the forms and frequency of global city engagement in recent years. Secondly, we will take a more detailed look at C40, one of the most influential city networks, and analyze some of the key motivators keeping mayors engaged in it. Thirdly, we will discuss why climate change has emerged as maybe the most important topic to bring mayors onto the global stage.

The rise of 'glocalism': forms and signs of global city leadership

Global city networks and international urban programmes

The engagement of mayors on the global stage is sometimes described as »glocalization²« of politics, or global city leadership. This phenomenon is growing and hardly a week goes by in municipal governments without an invitation to join an international network, alliance, initiative, platform, campaign, statement or Summit. There are, indeed, many forms of global engagement for cities.

Global city networks or »Transnational Municipal Networks« (TMNs) are one of the most distinctive forms of urban international engagement. A very diverse group in terms of scope, mission, conditions of membership and impact, city networks have multiplied by four in 30 years, and are now counting more than 200, spanning issues from climate to gender, health, security and democratic accountability (Acuto, 2016). Being probably the most powerful expression of global, collective city leadership, later in this article we will look in detail at C40 as case study of a successful and influential city network.

In recent years there has also emerged numerous urban programmes or city initiatives created by global organizations. Here again,

the scope and objectives vary: at the UN, they often serve as consultative bodies, such as the Local Governments and Municipal Authorities (LGMA) major group at the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), and UNACLA (UN Advisory Committee of Local Authorities) at UN Habitat. In some cases, city programmes are created to support the implementation of a global mission at the local level: a few examples are the OECD Champion Mayors for Inclusive Growth Initiative, the UNESCO Creative Cities Network, or the Global Sustainable Cities Platform created by the Global Environment Facility (GEF). Even the exclusive G20 and G7 are starting to think 'urban': in 2016, the G7, under Japanese presidency, organized for the first time a session between mayors and Ministers of Environment; and in 2018, Mayors will make their entrance in the G20 process with the launch of Urban 20 as part of the Argentinian G20 Presidency, created by the Mayor of Buenos Aires and with the blessings of President Mauricio Macri, the former Mayor of Buenos Aires.

It is however important to distinguish between urban programmes created by international organizations, some of them to work *with* cities, some of them to work *on* or *in* cities, and the associations of cities or city networks like UCLG, ICLEI or C40, created *by* municipal governments, and governed by them. These are two different groups with different models in terms of governance, mission and accountability.

Summits and campaigns as accelerators of political engagement

Another highly visible form of glocalization is the multiplication of international mayors Summits and city conferences. While every city network convenes its membership on a recurrent basis (every two years for C40, every three years for UCLG and ICLEI), it seems that most global conferences now provide an opportunity for mayors to join, to showcase

their urban activities, advocate and influence other stakeholders including national governments.

Mayors Summits are important moments in city diplomacy, as they send strong signals of political engagement around a common message, and capture impressive images of mass mobilization of mayors. The Climate Summit for Local Leaders held at the Paris City Hall on December 4, 2015, with more than 400 mayors and around 1.000 local elected officials, can be seen as the paradigm for this new, celebratory form of global city participation. According to Christiana Figueres, this powerful moment had an influence on the adoption of the Paris Agreement by the UN a few days later,³ and it might be to reproduce this experience that there are now city tracks in all sorts of fora – from the very exclusive annual World Economic Forum in Davos, Switzerland to the trendy South by South West Festival in Austin, Texas.

Equally important to the displays of mayoral unity described above are the final declarations, statements, calls for action and commitments concluding such events. They constitute a »written picture« of the political debate at one point in time with their specific terms and signatories and as such are key milestones in the process of shaping up the global debate on a specific issue. Most of the declarations, campaigns and announcements are developed specifically for the occasion of those events, making them effective accelerators of action.

Summits also offer unique opportunities for mayors to meet each other in person and listen to their peers. Inspiration, peer-to-peer exchange and gaining recognition as a global leader are some of the most important drivers of political action in the world of »globalism«, as described extensively in the next part of this article. However, in the digital age, mayors do not necessarily need to travel

to engage politically or to build relationships with their peers. Both traditional and social media as well as new communication platforms offer them a myriad of ways to participate remotely, voice their opinions through »op-eds«, engage in »global conversations« on Twitter, launch or support online campaigns and petitions, collect political support from citizens or peers and measure their influence in numbers of »followers« and »impressions«.

Balancing local and global priorities

Global engagement will of course never outperform in number or in political attention the demands coming from the community, and a Mayor is likely to always prioritize the local agenda over global interests. That being said, it is clear that global activity has become a new normal in most city halls, at least in big cities. Most local governments now have dedicated international affairs departments and have established some sort of international strategy. Their size, relevance, and capacity varies greatly from city to city and is often highly dependent on the interest of the Mayor and his/her wish to engage globally on a specific political issue.⁴

An illustrative example could be seen when Gustavo Petro was elected Mayor of Bogotá in 2012 and he named a high-profile candidate as Director of International Affairs, who went on to recruit a large and skilled team of urban diplomats, raising Bogotá's capacity to act on the global arena to an unprecedented level for local government in Colombia. The strategy of internationalization »Bogotá Global« was designed to mobilize global support for the Mayor's political agenda centered on peace, human rights, attention to victims of the Colombian armed conflict, fight against corruption and inequality and climate change. As a result, during these years the city of Bogotá became an active local government in the global climate discussions, convening two international climate summits in 2012

and 2015, leading on the C40 Clean Bus Declaration⁵ and hosting the UCLG World Congress in 2016.

C40 Cities – what holds the global network together?

To further investigate some of the key factors motivating mayors to engage globally, we will look closer at one of the most active city networks to examine on a case basis what is the glue that holds the network together and why do cities invest resources in global network activity?

What is C40?

C40 has been around for about 12 years and is one of the more recent networks of cities to have emerged on the global arena, but representing 96 of the world's largest cities and more than a quarter of the global economy measured in GDP, it has nevertheless established itself as a fast growing and influential city organization. C40's focus is climate change, and it enables its member cities to exchange best practice examples of how to advance policies that most effectively addresses the impacts and causes of global warming e.g. through reducing Green House Gasses (GHG) in municipal energy, transportation and waste systems.

C40 has no membership, but the network is only open to a category of Megacities (with a population of 3 million inhabitants or more within its metropolitan area) and a smaller group of 'Innovator cities', which due to their exceptional track record in climate action has been approved as C40 member cities by the 17 mayors which make up C40's Steering Committee. To remain within C40, member cities must comply with a number of Participation Standards which determine a minimum level of network activity and climate policy ambition for C40 cities e.g. they must set targets to reduce their GHG emissions and report annually on their progress. Cities that do not comply can be moved into an 'Inac-

tive' membership category which limits their opportunities to get access to C40 support and technical assistance. Ultimately they can have their membership annulled.⁶

With no direct monetary costs in connection to their C40 membership, it could seem self-evident that cities would be interested in joining the network and get engaged in C40 activities. But as noted previously in this article, it was once seen as paradoxical that mayors should be working on issues outside their constituencies, and engagement with C40 is not without political risks and resource implications. It is not unusual for mayors to face criticism at home if they are seen as prioritizing global engagements and the C40 participation standards prevents cities from staying within the C40 network if they and their staff are not willing to invest the time and resource needed to participate. Why then, do mayors and cities find it to be in their interest to engage actively in C40?

C40 as a catalyst for resources

Generally, it is presumed that cities will be active within global city networks because it creates value for them and provides them with certain resources, that they would otherwise not get access to (or at least not as easily). It is therefore worth understanding the types of support that cities can access through C40.

In C40, these resources are essentially *catalytic*. As a network organization, C40 enables cities to learn from each other and support each other in achieving their climate goals and objectives. Where other types of organizations such as certain NGOs provide direct support to cities e.g. through project grants, in C40 the majority of programmes and initiatives are centered on peer-to-peer activities.

C40 operates more than 15 thematic networks within areas such as buildings and energy, transportation and waste management where groups of 20-35 city officials connect virtu-

ally as well as in-person to exchange their experience with developing and implementing climate change related policies and actions. In C40 networks the advice is not coming directly from a group of external experts, rather C40 catalyzes such advice by bringing city officials together with peers from other cities that have already found solutions to the problems they are trying to tackle. And by creating a frame in which such an exchange can happen regularly and systematically and with mechanisms to follow up on results. The network exchange can be very detailed and specific to particular types of action, such as 'Bus Rapid Transit' solutions or sustainable food systems.

Even where C40 does offer more direct technical assistance to cities it will often involve a strong peer-to-peer component. For example, C40's flagship 'Deadline2020' programme,⁷ which provides technical assistance to cities to develop climate action plans that are aligned with the Paris Agreement's target to limit global warming to 1.5 degrees, started as a group of 8 cities working collaboratively to develop a common climate action planning framework.⁸ And the C40 Cities Finance Facility (CFF) which aims at supporting cities to get access to finance for climate change initiatives, does not carry means to directly fund city projects. Instead, it assists cities in the process of seeking funding from other and larger global economic institutions by helping cities with preparing professional proposals and project descriptions.

In recent years, there is a growing tendency also in C40 to offer direct technical assistance to cities, especially in initiatives where C40 is aiming to support the dissemination of a particular, global standard or methodology. Still, as demonstrated by the above examples, C40 support for cities is generally catalytic in kind and C40 cities are always both receiving and providing resources when partaking in C40 activities.

C40 as a catalyst for recognition

It is therefore interesting to investigate another characteristic of C40, which might help explain why cities are increasingly engaging in network activities on the global arena. For mayors, C40 provides an opportunity to engage with other city leaders which are recognized as *peers*, and where exchange and comparisons of ideas can bring great insights and inspiration. Through C40, a mayor will understand what are the solutions that in cities of similar size and importance have proven effective and could potentially be replicated. As expressed by C40 chair Anne Hidalgo: *»As Mayors we often face similar challenge and have to innovate to solve them, often in the same ways. The C40 network connects us all, enabling us to share ideas and knowledge«.*

C40 cities will often find that they have more in common with other cities in the global network than with cities within their country. For example, a city like Copenhagen might find it more meaningful to engage with another Nordic capital city such as Stockholm or with a city like Vancouver, which in size, economic opportunities and the level of climate ambition is a suitable benchmark. The same is true of the rapidly growing megacities of Sub-Saharan Africa which share many similarities and find meaningful comparisons with the fast growing cities in South and West Asia for example in terms of managing urban growth and building economic opportunities for the rising number of urban dwellers.⁹

C40 is enabling these city comparisons in a number of different ways. Firstly, by developing and helping to proliferate global city standards in measuring, planning and reporting on city climate action, so cities can benchmark their performance against that of other C40 cities. For example, through the active support to cities adopting the global GPC standard for measuring their GHG emissions. Secondly, C40's data driven approach

requires that cities report annually on their climate action performance and the information is disclosed publicly (though sometimes in anonymised and aggregate form) through C40 publications like the Climate Action in Megacities Reports.¹⁰ The levels of city participation in C40 is scored every 6 months and the highest scoring cities (3 cities per region) are announced on C40's website. Thirdly, C40 actively encourages the recognition of the most innovative and ambitious climate actions in cities for example through its annual »Cities Climate Leadership Awards« and also through reporting on city best practice in the Cities100 report.¹¹

An interesting characteristic of the ways in which cities seek recognition and even »compete« through C40 is that it is *productive*, in the sense that what seems to give cities opportunities to position themselves favorably vis-à-vis their peers is the high level of ambition they display in their climate action. International climate change negotiations have sometimes resembled a zero sum game where the risk of some participants free-riding on the willingness of others to make difficult climate choices can act as a barrier to action. City engagement through C40 is more like a »race to the top« where cities »compete« to be amongst the first to adopt the most ambitious climate policies. An example is the Fossil Fuel Free Streets Declaration where four cities pioneered an initiative to turn parts of their city center into »Fossil Fuels Free zones« by 2030 – e.g. by banning Diesel powered vehicles.¹² This initiative was then followed by a group of cities and today 14 cities have made this commitment. Not seeing all 96 C40 cities committing to this from the beginning did not prevent the initial four cities making such a pledge. On the contrary it might have added to the attraction that not all cities were willing or able to adopt such a policy.

But recognition does not only come from peers and is not only a benchmarking exer-

cise. City networks like C40 also provide advocacy platforms for mayors and city governments to gain recognition from national governments and other global stakeholders. Formal recognition is pursued through the mention of »all levels of governments« in the preamble of the Paris Agreement, the Article 34 of the Addis Ababa Agenda for Action, or the reference to the »World Assembly of Local Leaders« in the New Urban Agenda (Klaus and Singer, 2018). Cities also seek more informal recognition as global climate leaders and the acknowledgement of the importance of cities in driving the transformational change needed in the world today e.g. to tackle climate change, poverty and health issues.¹³ The way cities are included in the 2030 Sustainable Development Agenda adopted in 2015 is a good example of those two steps of recognition: while cities are formally included in the Sustainable Development Goals through SDG#11, their social contribution to the achievement of all other SDGs is championed by UCLG through a global campaign for the »localization of the development agenda«.

The power of 'closed' social relationships

C40's effectiveness as a catalyst for resources and recognition also stems from the fact that C40 as a city network is exclusive on a number of levels. Being open only to Megacities (and a select group of Innovator cities) and with an expansion strategy which limits the maximum number of C40 cities to around 100, C40 is a city network where access is restricted for most cities.

C40 is what Max Weber would characterize as a *closed social relationship*, defined by its exclusion of outsiders based on binding rules and as opposed to *open social relationships* that do not deny participation to anyone. Weber observes that a principle motive for closure of relationships are »*the maintenance of quality often combined with the interest in prestige and the consequent opportunity*

to enjoy honor« (Weber, 1978: 44). In C40, exclusivity is expressed in the thematic networks described above, which are deliberately kept as closed door gatherings for a limited number of 20 to 35 C40 city officials considered as experts in their area to ensure the *quality* of discussions and the depth and value of the knowledge exchange between city officials.

Another expression of this dynamic is the C40 Steering Committee, which as the formal decision making body in C40 is setting the strategic direction for the organization. Steering Committee mayors are expected to actively participate in meetings three times per year (with one meeting being an in-person meeting) and to represent C40 in the global climate change arena. In spite of such requirements, steering committee seats are most often fought for in a competitive process, which is determined by vote, as being on C40's steering committee comes with the *prestige* of being among a small, peer-selected group.¹⁴

As a network of the greatest cities of the world, the mayors admitted in it are poised to be the most powerful and high-visibility leaders of their constituency, and are getting access to an extensive »social capital«. In this context, it is not hard to imagine the appeal for any politician to join this club for the benefits it brings in terms of raising their political profile, both locally and globally, but also, and perhaps more importantly, nationally. In the past decade, several C40 Steering Committee mayors moved on to become leaders in their countries (e.g. President Mauricio Macri in Argentina, President Joko Widodo in Indonesia), or at the UN (Mike Bloomberg as Special Envoy of the UNSG for Global Climate Action).

Climate change catalysing global city leadership

Many city networks to emerge in the past 15-

20 years are focused on climate change. Unlikely to being coincidental, to bring the recent growth of international city collaboration into perspective we will end by suggesting a few reasons why climate change seems to be such a strong driver of city collaboration and global city leadership. On the one hand, it is a global challenge of enormous magnitude where the actions of one city can seem like a drop in the ocean. On the other hand, Climate change seems to bind cities together by a shared challenge.

Filling the void of National leadership

For years, cities have been filling the void left by nation states, which have not always been displaying firm and uniform support of climate action. In 2005, the Mayor of London Ken Livingstone, receiving a G20 Summit in his city, was shocked to observe that climate change was not even on the G20 agenda. In response, he invited 20 of his fellow mayors of the greatest cities of the world to discuss the issue. C40 was born. During the following decade, as the climate intergovernmental discussion got stranded in a sterile North/South opposition, mayors progressively intensified climate actions in their cities, illustrating strongly the idea that »while Nation talks, cities act«. In parallel, their engagement in the climate talks increased exponentially, from 30 mayors at COP13 in Bali, to 100 in Copenhagen in 2009, to 1.000 at COP21 in Paris in 2015.¹⁵ Another example is what happened in the US in 2017 when a large number of US mayors came out against President Donald Trump's decision to withdraw from the Paris Agreement. Under the flags of 'Climate Mayors', 'We are Still in' and 'America's Pledge', 350 US mayors committed publicly to uphold the Paris Agreement and deliver their share of the US contribution to the Paris Agreement (Pinault and Cavicchioli, 2017).

But recent developments in city diplomacy have transcended such oppositions. In this ten-year long journey of climate advocacy, ci-

ties have crossed a number of symbolic frontiers towards recognition, from the outside to the inside,¹⁶ and from the status of observers to actors, particularly thanks to the creation in 2014 of the 'Action Agenda', now called Marrakech Partnership on Global Climate Action, where both Nations and Non-State Actors meet to exchange on joint solutions for climate mitigation and adaptation, under the leadership of UNFCCC.

Indeed, it is more accurate to see cities and nations as separate but collaborating entities working towards the shared goal of delivering against the objectives of the Paris Agreement. Cities might be acting at a quicker pace than most nation states, but they are following the direction set by nation states when they agreed on the Paris Accord on Climate Change. In recent years, there are also examples of cities and Nation states working together to advance the climate agenda. The Danish Government announced the Partnering for Green Growth and Global Goals initiative in New York City in September 2017 with C40 as a key partner alongside the global think tank WRI and a number of »hub-countries« such as Mexico, Ethiopia and South Korea. In China, the national government is relying on cities to deliver its national targets, and have identified a number of Chinese megacities as »Peaking Pioneer Cities« with a clear mandate to reach the peak point of the GHG emissions well before 2030, which is the national target.

The Impacts of Climate Change are felt in every city

Another reason that climate change mobilizes mayors on the global stage could have to do with the fact, that every city across the globe face the consequences of global warming, and that it is a growing concern for urban populations. Cities are for historical reasons often situated close to waterways, river deltas or natural harbors where goods and people can be transported by boat, as this was the

primary means of transportation before motorized vehicles or airplanes. Cities are therefore often vulnerable to the risk of flooding, and C40 research has demonstrated that more than 70 pct. of C40 cities have already felt the impact of climate change.¹⁷

Due to the vulnerability of cities, urban dwellers will often have an incentive to demand from their leaders that they act on the climate related risks, and that they aim hard to manage urban growth so cities become environmentally sustainable, healthy and »liveable«. Unlike traditional diplomacy, which is often the work of diplomats negotiating behind closed doors, city diplomacy is to a larger extent driven by citizens' concerns, as mayors and city officials have no choice but to be transparent about their global engagement.

Conclusion: Mayors engaging in the global stage – what for?

In this article, we have looked at the growth and development of global city engagement and city diplomacy bringing mayors firmly onto the global stage. And we have noted that mayors are increasingly prioritizing global action, even if it could seem counterintuitive when considering that their responsibility is firmly rooted in the locality of the city. We have looked at the various forms and expressions of global city leadership, and focussed on the C40 network as a case to understand what holds city networks together, and why climate change is such a powerful cause for mayors to engage globally. At the end of our reflections, it appears that cities and mayors engage at the global level in order to achieve four objectives:

1. To gain access to *resources* to advance their political agendas »at home«. This includes the opportunity to learn from peers and take inspiration from their most innovative climate initiatives, as well as direct support, for instance in the form of technical assistance to implement global

standards on measuring emissions and planning for their reduction, or finance through grants. We also noted that resources generated through the C40 network are catalytic and that C40 cities are always both giving and receiving support when engaging in the network.

2. To get *recognition* from their peers and from other constituencies. C40 connects cities of similar size and importance and as such provide opportunities for mayors to benchmark themselves against comparable cities. Mayors will thereby gain a better understanding of what it takes to be a global leader and what makes their cities attractive as venues for global investments, talents and economic opportunities. Collective recognition, both legal and social, is another powerful driver of global engagement.
3. To fill the void of leadership at the National level and to push for ambition, reasons particularly relevant for city climate diplomacy.
4. Finally, to be empowered by the *exclusiveness of the C40 network*, which raise the status of membership by defining a number of binding Participation Standards. Status is also achieved through electing a leadership of Steering Committee mayors (C40 vice chairs) from within the group. As such, C40 resembles a club, where membership admission and obligations are determined by club members.

We hope those ideas will inspire researchers to go deeper into the notion of glocalization outlined here. To this end, here are a few final hints from a practitioners' viewpoint: while there is a need for continuing to explore the role and influence of cities in shaping global agendas, perhaps the most urgent task in this field is to start working on the impact of global engagement at the local level, and study the benefits of city diplomacy on the local policy development and implementation. This, jointly with training and capacity-building

for the new »glocal leaders« in city halls all around the world, will be key to maintain meaningful and impactful engagement of cities on the global stage in the years to come, for the benefits of their citizens and the planet.

Notes

1. Simon Hansen is the Director of Regions at C40 since 2014, and previously from 2006 to 2013 held various positions in the City of Copenhagen including head of its »city development« department and Chief of Staff of the Lord Mayor Frank Jensen of Copenhagen. Emmanuelle Pinault was Senior Adviser for International Affairs to the Mayor of Bogotá Gustavo Petro, and leads C40 City Diplomacy Programme since 2015.
2. The term »glocal« is a contraction of 'global' and 'local' and describes the engagement of local leaders on global processes. It is now commonly used among practitioners in the City Diplomacy field.
3. »When I saw all the Mayors gathered at Paris City Hall on the 4th of December 2015, I knew COP21 would be a success.« Christiana Figueres, former UNFCCC Executive Secretary, interviewed by Vanessa Hauc, December 2016, Mexico City.
4. For an extensive typology of institutional forms of paradiplomacy, see Tavares (2016).
5. The C40 Clean Bus Declaration, launched in Buenos Aires in March 2015 under the leadership of London and Bogota, was an unprecedented action by cities, documenting the growing city interest in adopting clean bus technologies, as well as providing data that illustrates the global market potential for manufacturers. 26 cities signed it in 2015 and 2016.
6. At the time of writing this article 7 C40 cities were in the Inactive membership category.
7. The program gets its name from the report by C40 and Arup: »Deadline 2020 – How Cities Will get the Job Done«, London 2015. The report provides a comprehensive analysis of the contribution C40 cities can make to delivering the Paris Agreement objective of limiting global warming to 1.5 degrees.
8. See C40's Climate Action Planning Framework <https://resourcecentre.c40.org> which describes the process that led to its development, including workshops involving the 8 pilot cities: Paris,

London, New York City, Los Angeles, Boston, Mexico City, Durban and Melbourne.

9. Peer-to-peer learning is also common between cities in the global north and in the global south. For example, many global north cities have taken inspiration from the Chinese cities which are leading the transition to 100% electric bus fleets, and cities from the global north has also been looking for inspiring examples of waste and green finance initiatives in Global south cities such as Cape Town.
10. See for instance the latest version of the Climate Action in Megacities report, C40 Cities and Arup, 2015. <http://www.cam3.c40.org/images/C40ClimateActionInMegacities3.pdf>
11. <http://sustainiaworld.com/cities/>
12. <https://www.c40.org/other/fossil-fuel-free-streets-declaration>
13. An interesting example is the Novo Nordisk initiative »Cities Changing Diabetes« which aims at addressing the growing diabetes numbers in global megacities.
14. C40's Steering Committee consists of 17 mayors and is chaired by a C40 mayor elected by C40 cities for a two-year term (with an opportunity for a one-year extension). In each of C40's 7 regions cities vote for two cities to represent them on the C40 Steering Committee. There are no permanent members, nor any fixed rotation of seats. Mayors remain on the Steering Committee until their term as mayor expires and they face potential re-election in their city, at which time they must step down (but are free to run for re-election for the C40 Steering Committee if they are successful in securing another term as mayor).
15. For the complete timeline and detailed milestones of the Local Governments Climate Roadmap coordinated by ICLEI between 2007 and 2015, visit: <http://www.iclei.org/index.php?id=1197>
16. Marcelo Ebrard, former Mayor of Mexico City, and leader of the Mexico Pact on Climate Change (2010), often noted that he was not allowed

to enter the negotiation space ('blue zone') at COP16 in Cancun in 2010. Indeed, the first official dialogue between Mayors and Ministers of Environment during a COP happened at COP19 in Warsaw in 2013. The Climate Summit convened by UNSG Ban-Ki Moon at the UN Headquarters in NYC in September 2014 mobilized Mayors and other public and private leaders. At the first 'Action Day' held at COP20 in Lima in December 2014 the Lima-Paris-Action-Agenda, now Marrakech Partnership on Global Climate Action, was inaugurated as a permanent forum for Parties and Non-Party stakeholders (including cities) to showcase progress in the official ('in') COP agenda.

17. https://issuu.com/c40cities/docs/cam_3.0_2015

References

- Acuto, Michele (2016), *Give Cities A Seat At The Top Table*, Nature, Vol. 537.
- Acuto, Michele et al. (2018), *Towards City Diplomacy: Assessing Capacity In Several Global Cities*, Chicago Council on Global Affairs
- Barber, Benjamin (2013), *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, Yale University Press
- Boston University, Initiative on Cities (2018), *Cities Joining Ranks – Policy Networks on the Rise*
- Klaus, Ian and Singer Russel, (2018), *Local Authorities in Four Frameworks*, Penn Institute for Urban Research.
- Pinault, Emmanuelle and Cavicchioli Agathe (2017), *Trump's Withdrawal from the Paris Agreement Shines Light on City Climate Leadership*, in University of Southern California, *Public Diplomacy Magazine*, Issue 18 »City Diplomacy«.
- Tavares, Rodrigo, (2016), *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*, Oxford University Press
- University of Southern California (2017), *Public Diplomacy Magazine*, Issue 18 »City Diplomacy.«
- Weber, Max (1978), *Economy and Society*, Berkeley.

Stiger uligheden i Danmark efter samme mønster, som Piketty afdækker i Kapitalen i det 21. århundrede?

Balder Asmussen, cand.mag., ph.d., lektor, Det Blå Gymnasium, Glamsbjerg, balderasmussen@gmail.com

I sin bog *Kapitalen i det 21. århundrede* fra 2014 efterviser Thomas Piketty et fælles mønster for de tidligt industrialiserede lande, der har ført til stigende ulighed siden 1980. Pikettys empiri omfatter dog ikke Danmark, hvorfor det siden bogens udgivelse har været til debat, om udviklingen i Danmark følger det samme mønster som de øvrige tidligt industrialiserede lande. Denne artikel rummer det første systematiske forsøg på at teste Pikettys tese om, at uligheden er på vej tilbage på niveauet for 1800-tallet, på Danmark. Artiklen bekræfter, at mønstret i Danmark er identisk med det, Piketty finder i de øvrige tidligt industrialiserede lande, dog med den forskel, at situationen med stigende ulighed i Danmark indfandt sig senere og startede fra et lavere niveau, men at uligheden til gengæld nu vokser hurtigere. Det forudses, at uligheden i Danmark ved uændret politik vil vedblive at stige fremover.

Har Pikettys tese relevans for Danmark?

Den franske økonom Thomas Piketty vakte opsigt med sin bog *Kapitalen i det 21. århundrede* (2014). Heri dokumenterer Piketty, hvorledes topindkomsternes andel af den samlede indkomst i de tidligt industrialiserede lande faldt i forlængelse af de to verdenskrige, dernæst lå på et lavt niveau indtil omkring 1980, hvorefter uligheden nu stiger igen.

Piketty mener at have afdækket forklaringen på denne udvikling. Han mener endvidere, at der er tale om en selvforstærkende dynamik,

og konkluderer derfor, at vi er på vej tilbage til 1800-tallets ekstremt skæve indkomstfordeling.

Kapitalen i det 21. århundredes empiri beskæftiger sig primært med Tyskland, Frankrig, Storbritannien og USA. Derfor er det et åbent spørgsmål, om Pikettys tese har nogen relevans for Danmark. Det dominerende synspunkt synes at være, at uligheden i Danmark er så beskednen, at det ikke kan være tilfældet.

Denne artikel når frem til det modsatte, Pikettys tese er relevant. Det mønster, der karakteriserer den stigende ulighed i de øvrige tidligt industrialiserede lande, kan genfindes i Danmark.

Danmark skiller sig ud ved, at uligheden begyndte at stige senere og fra et lavere niveau, men til gengæld stiger uligheden nu hastigere, end det er tilfældet i de øvrige tidligt industrialiserede lande.

Hvis den stigende ulighed i Danmark drives opad af den samme selvforstærkende dynamik, som Piketty afdækker i *Kapitalen i det 21. århundrede*, kan vi forvente, at Danmark snart vil have indhentet de øvrige tidligt industrialiserede lande, hvad angår ulighed.

Denne artikel vil punkt for punkt efterprøve, om Danmark følger det mønster, som Piketty mener fører til en selvforstærkende ulighedsspiral. Empirien kommer fra kendte og offentligt tilgængelige kilder. Artiklens originale bidrag er dens udlægning og operationalisering af Pikettys tese.

Inden artiklen vender sig mod Piketty, tager den først en lille ekskurs. Det skal kort diskuteres, om stigende ulighed overhovedet udgør et samfundsøkonomisk problem, som det kan retfærdiggøres at bruge tid på at beskæftige sig med.

Er det et problem at de rige bliver rigere?

Den generelle indvending mod at bekymre sig om ulighed er, at ulighed ikke fører til lavere levestandard. Ingen bliver ringere stillet, blot fordi en større del af væksten tilfalder de rigeste frem for den øvrige befolkning.

Denne indvending tager ikke højde for, at uligheden er stigende. Hvis stigningen i uligheden får lov at fortsætte længe nok, vil det uundgåeligt føre til faldende levestandard for flertallet. Grundet princippet om rentesregning vil indkomsten hos de rigeste på et tidspunkt blive så stor, at en stadig forøgelse af deres indkomst vil overgå den samlede økonomiske vækst, og dermed vil de rigestes stigende indkomst blive på bekostning af den øvrige befolkning.

Det skal bemærkes at dette scenarie ikke angår en fjern hypotetisk fremtid. Levestandarden er allerede faldende blandt de fattigste danskere.

Ifølge Danmark Statistiks opgørelser over indkomstfordelingen (Statistikbanken, tabel IFOR32, omregnet til faste priser) var gennemsnitsindkomsten for de fattigste 10 procent danskere marginalt lavere i 2016 end i år 2000, og en del lavere end i år 2006. Tager man højde for, at de fattigste danskere bruger flere penge på husleje og mad end den øvrige befolkning, kan det konkluderes, at de

fattigste danskere har haft et betydeligt tab i købekraft, eftersom priserne på husleje og mad er steget mere end den almindelige prisudvikling i samme periode.

Kan ulighed gøre skade på samfundet?

Ulighed kan betragtes som en uafhængig variabel, der kan føre til en uhensigtsmæssig samfundsudvikling.

Statistisk set er der et sammenfald mellem høj ulighed og dårlig folkesundhed og høj kriminalitet. Sammenhængen er blandt andet blevet dokumenteret af Wilkinson & Pickett (2011).

Et studie af Rune V. Lesner baseret på detaljerede danske registerdata slår fast, at en opvækst i fattigdom giver lavere lønninger og dårligere tilknytning til arbejdsmarkedet som voksen. Blot et ekstra år i fattigdom i starten af teenageårene giver et fald i erhvervsindkomsten på over 12 procent, som voksen (Juul, 2018).

Har uligheden naturlige årsager?

Ulighed kan også betragtes som en afhængig variabel, altså som en effekt af andre hændelser. For eksempel oplever Danmark et stigende antal ældre og indvandrere, der i kraft af deres lavere arbejdsmarkedstilknytning har lavere indkomst. Derved stiger uligheden.

Hvis vi antager at aldringen og indvandringen er et midlertidigt fænomen, er der ingen grund til at bekymre sig om stigende ulighed, hvis aldring og indvandring er den eneste årsag til stigende ulighed.

Imidlertid er hverken aldring eller indvandring mere relevant i Danmark end i de øvrige tidligt industrialiserede lande, og kan dermed ikke være forklaringen på, at uligheden stiger særligt hurtigt i Danmark.

Hvor meget og hvor hurtigt stiger uligheden i Danmark?

Måler man indkomstuligheden ved Gini-

koefficienten som den opgøres af OECD, ses at Danmark er et af de mest lige lande. Ser man på stigningen i Gini-koefficienten 1995-2014 fremgår det, at uligheden stiger hurtigst i Danmark og Sverige uanset om der måles absolut i point eller relativt i procentvis stigning (Asmussen, 2018). Dette i øvrigt til trods for, at OECD's anderledes opgørelse af lejeværdien af egen bolig konsekvent får Gini-koefficienten for Danmark til at fremstå lavere end tilfældet er hos eksempelvis Danmarks Statistik og Økonomiministeriet.

Måling af uligheden med Gini-koefficienten kan være utilstrækkelig, fordi denne metode mangler følsomhed til at indfange den dynamik, der dominerer udviklingen i uligheden, nemlig at det er de absolutte topindkomster, der lægger beslag på en stadig større del af den samlede indkomst.

Tal fra Det Økonomiske Råd (2016) viser, at de rigeste 10 procent af danskerne, undtagen den rigeste ene procent, siden 1990 har øget deres andel af den samlede indkomst med over 15 procent, mens den rigeste ene procent af danskerne, undtagen den rigeste promille, har øget deres andel med over 55 procent, samtidig med at den rigeste promille har øget deres andel med 200 procent. Det hører med til historien, at statistikken er påvirket af oplysninger om aktieindkomst, der først blev tilgængelige i løbet af 1990'erne, men mønstret er ikke til at tage fejl af, og i overensstemmelse med den internationale trend.

Stigningen i uligheden i Danmark tog for alvor fart lige omkring 2003. Ifølge Eurostat disponerede de 20 procent rigeste danskere i den arbejdsdygtige alder det år over 3,4 gange så meget indkomst, som de 20 procent fattigste. Det var og er i international sammenligning en meget lige indkomstfordeling. I EU samlet set disponerede de 20 procent rigeste i den arbejdsdygtige alder i 2004 over 5,2 gange mere indkomst end de 20 procent fattigste.

Så hopper vi frem i tiden.

I 2016 disponerede de 20 procent rigeste danskere i den arbejdsdygtige alder over 4,4 gange mere end de 20 procent fattigste. En relativ stigning på 29,4 procent. I EU var den relative stigning i perioden 2004-2015 på 3,8 procent.

Bemærk, at tallene stammer fra Eurostat, og eftersom de bygger delvist på survey-data, hvor folk har meddelt deres indkomst, for året før de blev interviewet, har jeg ændret årstallene, så de matcher indkomståret, og ikke året hvor respondenterne blev interviewet.

Har ændret indkomstmobilitet betydning for vores måling af uligheden?

Når ulighed måles som stigende indkomstulighed indkomstgrupperne imellem, må det overvejes, om indkomstmobiliteten har ændret sig. Har der været stigende indkomstmobilitet i Danmark, betyder det at flere danskere, der det ene år var i den lave ende af indkomstskalaen, i et andet år vil være rykket op og vice versa. Hvis det er tilfældet, vil vores målinger af den årlige stigning i uligheden overdrive udviklingen i uligheden set over et livsforløb.

Imidlertid er indkomstmobiliteten faldende i Danmark. Det vil sige, at vores målinger af stigende indkomstulighed målt på årsbasis dækker over en endnu større stigning i indkomstuligheden over et livsforløb.

Den faldende indkomstmobilitet i Danmark er dokumenteret af Tænkertanken Kraka (Jakobsen, 2016). Faldet i indkomstmobiliteten går ud over de yngre generationer. Hvis dine forældres indkomst var blandt de 20 procent højeste, da du var ung, er sandsynligheden for at du selv lå i samme indkomstgruppe som 38-40-årig, steget med knap 10 procent, når man sammenligner årgang 1961-1963 med årgang 1972-1974.

Større chance for at havne i den høje indkomstgruppe er meget fint for dem, der havde rige forældre, men omvendt er chancen for at nå den rigeste indkomstgruppe, hvis ens forældre hørte til blandt de fattigste, faldet med knap 20 procent. Med andre ord er indkomstmobiliteten faldet betydeligt efter 2001.

For at opsummere: Vi har fjernet aldring og indvandring som forklaringen på den særligt dramatiske stigning i uligheden i Danmark. Til gengæld har vi fundet ud af, at faldende indkomstmobilitet er med til at underdrive vores målinger. Det står værre til med uligheden, end vores observationer umiddelbart viser. Vi har også erkendt, at jo mere uligheden får lov at stige, jo flere danskere vil opleve et absolut fald i deres levestandard.

Nu vender artiklen tilbage til Pikettys tese om den dynamik, der internationalt er ved at drive uligheden op på niveauet fra 1800-tallet. Hvilket mønster er det, Piketty har afdækket, og kan dette mønster genfindes i Danmark?

Hvad skaber den stigende ulighed ifølge Piketty?

Piketty (2014) observerer, at topindkomsternes andel af den samlede indkomst stiger. Det skyldes ikke folk i arbejde, der bliver rigere på bekostning af folk uden for arbejdsmarkedet. Det er ikke højtuddannede, der bliver rigere på bekostning af lavtuddannede. Det skyldes først og fremmest, at de formuende bliver rigere på bekostning af de ikke-formuende, mens de ekstremt formuende bliver rigere relativt til de knap så ekstremt formuende.

Forklaringen på, at de rige bliver rigere på bekostning af den øvrige befolkning, skal ifølge Piketty helt overordnet findes i to forhold. For det første, at værdien af den samlede formue, og dermed formueafkastet, stiger relativt til værdien af den samlede produktion. For det andet, at den økonomiske vækst er faldende.

Piketty kombinerer de to tendenser i udsagnet

$r > g$, hvilket vil sige, at så længe r (afkast af formue) er større end g (økonomisk vækst), vil de rige (hvis indtægter hovedsageligt kommer fra afkast på formue) øge deres indtægter hurtigere, end den samlede produktion stiger. For disse indtægter erhverver de i forvejen rige sig mere formue. Herved er der startet en dynamik, hvor topindkomsterne konstant øger deres andel af den samlede indkomst.

Katalysatoren, der har igangsat ovenstående proces, er ændret fordelingspolitik. Lavere skat har øget topindkomsternes mulighed for at efterspørge formue, hvad der har drevet den samlede formue op i pris relativt til produktionen. En proces, der er blevet yderligere forstærket af kapitalens fri bevægelighed over grænserne.

For at opsummere. Vejen til konstant stigende ulighed starter med klassisk omfordelingspolitik efter Matthæus-princippet: Thi den, som har, ham skal der gives, og han skal få overflod; men den, som ikke har, fra ham skal endog det tages, som han har.

At uligheden i Danmark er steget som følge af omfordeling fra fattig til rig, er dokumenteret i nærværende tidsskrift af Jørgen Goul Andersen (2018). I denne gennemgang fremgår det blandt andet, at marginals-katten for højt-lønnede er sænket mere i Danmark end i noget andet tidligt industrialiseret land i perioden 2000-2016 (af alle OECD-lande har kun Ungarn sænket marginals-katten for højt-lønnede mere end Danmark). Konklusionen er, at ændret skatte- og velfærdspolitik udgør den væsentligste forklaring på den stigende ulighed i Danmark.

Spørgsmålet er nu, om den stigende ulighed i Danmark er et overstået fænomen, eller om vi kan forvente fortsat stigende ulighed. Hvis uligheden i Danmark skal sættes i forbindelse med den konstante stigning, Piketty beskriver, skal følgende betingelser være opfyldt.

- 1) Indkomstuligheden stiger, fordi topindkomsterne lægger beslag på en stadig større andel af den samlede indkomst.
- 2) Værdien af den samlede formue stiger relativt til produktionen.
- 3) Formueafkastet er stigende.
- 4) Formueafkast beskattes mindre end arbejdsindkomst.
- 5) Arveafgiften sænkes, og der arves større formuer.
- 6) De i forvejen formuende akkumulerer en større andel af formuen.

Jo mere disse betingelser viser sig opfyldt for Danmarks vedkommende, jo stærkere må det konkluderes, at Danmark betræder den sti, der ifølge Piketty har ført til stigende ulighed i de øvrige tidligt industrialiserede lande, og jo mere kan vi derfor forvente, at uligheden vil vedblive at stige fremover.

Ad 1/ Lægger topindkomsterne i Danmark beslag på en stigende andel af den samlede indkomst, ligesom det ses i andre tidligt industrialiserede lande?

Som nævnt satte den voldsomme stigning i uligheden i Danmark ind fra 2003. Ifølge World Inequality Database har den rigeste promille i Danmark øget sin andel af den samlede indkomst i Danmark med 36 procent fra 2003 til 2010 (der er den seneste observation). Det økonomiske Råd (2016) anslår stigningen til 27 procent fra 2003 til 2010, og 42 procent fra 2003 til 2014.

Til sammenligning viser data fra World Inequality Database, at den rigeste promilles andel af den samlede indkomst steg med 31 procent i USA (2003-2014), 15 procent i Kina (2003-2010), 14 procent i Australien (2003-2013), 14 procent i Japan (2003-2010), 11 procent i Canada (2003-2015). I samme periode faldt den rigeste promilles andel af den samlede indkomst med 7 procent i Frankrig (2003-2013) og 18 procent i Spanien (2003-2012).

På baggrund af de data der er til rådighed, må det konkluderes, at Danmark er det land, hvor topindkomsternes andel af den samlede indkomst stiger hurtigst.

Ad 2/ Stiger værdien af den samlede formue relativt til produktionen i Danmark efter samme mønster, som Piketty har fundet i de øvrige tidligt industrialiserede lande?

Denne undersøgelse er blevet gennemført af Danmarks Nationalbank (Abildgren, 2015). Her genfindes den samme U-formede kurve, som Piketty dokumenterer for USA, Storbritannien, Tyskland og Frankrig. Forskellen er blot, at stigningen i værdien af den samlede formue i Danmark starter senere og fra et lavere niveau. Til gengæld har udviklingen været så markant, at Danmark nu ligger på niveau med Tyskland og Storbritannien og næsten er tilbage på niveauet fra 1800-tallet.

Ad 3/ Stiger formueafkastet i Danmark?

Ifølge oplysninger fra Danmarks Statistik (Statistikbanken, tabel INDKP101 omregnet til faste priser) steg den indkomst, der skabes af sig selv, blot fordi man ejer noget, der genererer et afkast (såsom aktier, obligationer og andre værdipapirer) med 125 procent per indbygger i Danmark fra 1994-2015.

Medregner man den gevinst, man som boligejer har opnået i form af øget lejeværdi af egen bolig (den indkomst, man sparer ved ikke at skulle betale husleje) og de kraftigt formindskede renteudgifter, som især boligejere nyder godt af, har stigningen i formueindkomst per indbygger i Danmark været 594 procent i samme periode.

Til sammenligning har lønstigningen i den private sektor i perioden 1994-2015 været på 62 procent (korrigeret for inflation). Der er altså ikke nogen tvivl om, at formueafkastet er steget i Danmark, og at det siden 1994 bedre har kunnet svare sig at eje værdipapirer og huse end at gå på arbejde.

Ad 4/ Beskattes formueafkast mindre end arbejdsindkomst?

Jævnfør Skatteministeriet (2018) faldt marginalskattesatsen for personlig indkomst fra 68,7 procent i 1993 til 62 procent i 1998. I 2010 faldt marginalskattesatsen for personlig indkomst yderligere til 56,1 procent, og i 2018 lå den på 56,5 procent.

Marginalskattesatsen for kapitalindkomst faldt fra 68,7 procent i 1993 til 58,2 procent i 1998. I 2011 faldt marginalskattesatsen for kapitalindkomst yderligere til 50,2 procent, og i 2018 lå den på 42,7 procent.

Bemærkelsesværdigt er det, at forskellen på marginalskattesatsen på personlig indkomst og kapitalindkomst har bevæget sig fra 0 procent til 13,8 procent fra 1994 til 2018. Igen må det konstateres, at det siden 1994 bedre har kunnet betale sig at få sin indkomst fra formueafkast end ved at gå på arbejde.

Ad 5/ Er arveafgiften blevet sænket, og arves der større formuer i Danmark?

Arveafgiften for familieejede virksomheder er netop blevet sænket fra 15 procent til 5 procent (ændringen er fuldt indfaset i 2020). I skrivende stund er der samlet politisk flertal for helt at afskaffe arveafgiften. Svaret på første del af spørgsmålet må derfor blive et rungende ja, arveafgiften er blevet sænket.

Den lavere arveafgift er i øvrigt foranlediget af, at en række af Danmarks største familieejede virksomheder står over for et snarligt generationsskifte. Der er således flere grunde til at antage, at der arves større formuer i Danmark i den nære fremtid.

Om der allerede er blevet arvet større formuer i den tid, hvor uligheden er steget, kan kun undersøges indirekte, da der ikke findes opgørelser over arvens størrelse i Danmark. En sådan undersøgelse er blevet foretaget af Andersen og Juul (2017). Her konstateres det, at provenuet af arveafgiften har ligget nogen-

lunde jævnt, siden arvereglerne sidst blev lavet om i 1995. Til gengæld er dødeligheden siden da faldet med 25 procent. Det kunne indikere, at størrelsen på de arvede formuer er steget 25 procent.

Andersen og Juul (2017) bemærker desuden, at arvereglerne i Danmark er indrettet således, at man kan give 61.500 i skattefrit arveforskud per år, og på denne måde undgå at betale arveafgift. Beløbet er ikke indberetningspligtigt, så vi ved ikke, hvor meget der er blevet arvet på denne måde. Imidlertid viser en analyse på individniveau, at blandt den rigeste promille af de 18-årige, stammer 99 procent af deres formue fra sådanne overførsler. Analysen viser også, at børn, der modtager arveforskud i barndommen, bliver ved med at gøre det i voksenlivet.

Vi kan konkludere, at på baggrund af det foreliggende materiale ser det ud til, at der er blevet arvet større formuer i Danmark, og det synes helt sikkert, at arv vil få større betydning for formuekoncentrationen for fremtiden.

Ad 6/ Koncentreres ejerskabet af formuerne i toppen af Danmark?

Svaret vil afhænge af, hvordan man operationaliserer spørgsmålet.

Piketty arbejder med det bredest mulige formuebegreb (alt hvad der kan måles). Det kan gå an, så længe man sammenligner lande med en nogenlunde ensartet formuestruktur. Men når det kommer til formuestruktur, er Danmark atypisk. Derfor må der tages en række forbehold, når størrelsen af formuerne måles.

Det store spørgsmål er, om pensionsopsparing skal tælle med. I international sammenligning har Danmark en særdeles stor pensionsformue, der ejes af det store flertal af lønmodtagerne. Denne opsparing modvirker formuekoncentration i toppen.

Der er imidlertid flere grunde til at se bort fra pensionsopsparingen i vores undersøgelse.

For det første må stigningen i danskernes pensionsopsparing forventes at ophøre, når arbejdsmarkedspensionerne er fuldt indfasede. Vi må altså forvente, at denne modvægt til formuekoncentration i toppen i Danmark er en midlertidig foranstaltning. Der er derfor god grund til at analysere formueudviklingen i Danmark eksklusiv pensionsopsparing. Vi må vide om tilstedeværelsen af pensionsopsparingen slører en dynamik, der svarer til den beskrevet af Piketty.

En vigtigere grund til at analysere formuekoncentrationen uden pensionsopsparing er, som professor ved CBS og ekspert i formuepleje Brooke Harrington (2016) slår fast, at det navnlig er væksten af dynastiske formuer, der driver uligheden op.

Dynastiske formuer har den fordel, at de ikke skal bruges. De kan dermed dedikeres til langsigtede investeringer, der giver bedre afkast, og de er også langt nemmere at placere således, at de kan unddrage sig beskatning.

At skatteunddragelse er udbredt, underbygges af, at internationale læk af data har afsløret omfattende skattesnyd blandt topindkomsterne, også blandt danskere.

Et andet indicium på udbredelsen af skatteunddragelse er den omstændighed, at der er oprettet en formel uddannelse (som førertalte Brooke Harrington har gennemført som en del af sin research) i formueforvaltning, der specifikt handler om, hvordan man bedst undgår beskatning af formuer.

Hvordan har nettoformuen eksklusiv pensionsopsparing udviklet sig i Danmark?

Ifølge Det Økonomiske Råd (2016) rådede de 10 procent rigeste danskere over 82 procent af nettoformuen i 2014, hvilket er stort set identisk med niveauet i starten af 1990'erne (81 procent i 1991). Umiddelbart må det altså

afvises, at der er sket en formuekoncentration i Danmark.

Imidlertid dækker udviklingen over en dynamik, der kunne antyde, at der faktisk sker en formuekoncentration. De rigeste 10 procents andel af nettoformuen faldt fra midten af 1990'erne frem til 2007. Denne udvikling skyldes stigningen i huspriserne, der har tilgodeset de fleste af landets husejere (eller i hvert fald de husejere, der købte tidligt). I samme øjeblik som prisboblen på huse bristede, faldt de almindelige danskere andel af nettoformuen. Igen ser vi et fænomen af midlertidig varighed trække i modsat retning af den generelle trend.

Efter husprisernes kollaps er de rigestes andel af den samlede formue vokset dramatisk. De ti procent rigeste danskere minus den rigeste procent lagde beslag på 52 procent af nettoformuen i 2014 mod 41 procent i 2007 (en relativ stigning på 27 procent). Den rigeste procent af danskerne lagde beslag på 30 procent af nettoformuen i 2014 mod 20 procent i 2007 (en relativ stigning på 50 procent).

Det kan opsummeres, at udviklingen i huspriserne og opbygningen af pensionsformuen har skjult en underliggende trend, nemlig en voldsom formuekoncentration blandt de rigeste danskere.

Bemærk i øvrigt, at ligesom i de øvrige tidligt industrialiserede lande kan der i Danmark iagttages det mønster, at tabene i forbindelse med Finanskrisen 2008 ramte de almindelige indkomster langt hårdere, end de ramte topindkomsterne (Harrington, 2016).

Konklusion: Forvent stigende ulighed

Vores gennemgang af den stigende ulighed i Danmark giver grundlag for en klar konklusion. Når det hidtil ikke har været bredt erkendt, at Danmark følger det mønster, som Thomas Piketty har afdækket i *Kapitalen* i det 21. århundrede, hænger det sammen med,

at spørgsmålet ikke er blevet undersøgt tilstrækkeligt systematisk. Det viser sig nu, at Danmark følger Pikettys mønster for stigende ulighed på alle parametre. Det må derfor forventes (under forudsætning af uændret politik), at uligheden vil vedblive at stige støt i Danmark.

Forskellen på stigningen i uligheden i Danmark vs. USA, Storbritannien, Tyskland og Frankrig er, at stigningen i Danmark er startet senere og fra et lavere niveau, men nu stiger med større hast, end tilfældet er i disse lande. Udviklingen i Danmark har stået på i over to årtier, og det bestyrker en antagelse om, at der er tale om en trend snarere end en afvigelse.

Præcis som Piketty har forklaret, stiger formuernes værdi relativt til den samlede produktion. Det sker, fordi der er stigende efterspørgsel på formue. Formueskattens afskaffelse, fastfrysningen af boligskatterne, den lempelige finanspolitik forud for Finanskrisen, skattelettelser, der tilgodeså topindkomsterne, lavere beskatning af formueafkast – alt dette har sammen med stigende pensionsopsparring og frie internationale kapitalbevægelser drevet priserne på formue op til fordel for dem, der besad formue forud for prisstigningerne på formue.

Balancen i det danske samfunds omfordelingsmekanismer er blevet forrykket, således at der nu er startet en dynamik, hvor de formuendes formuer akkumulerer af sig selv. Afkast af formuen lægges til formuen, der herefter genererer et større afkast, og sådan kan det fortsætte. Den lavere arveafgift, der indføres i disse år, og den endelige afskaffelse af arveafgiften, der forventes vedtaget i nær fremtid, vil yderligere accelerere denne proces.

Hvor er vi på vej hen?

Spørgsmålet er, hvor denne trend fører Danmark hen? Om få år vil Danmark være et helt igennem gennemsnitligt europæisk land, når

det kommer til ulighed. Men vil det fortsætte endnu længere? Vil Danmark komme på niveau med USA?

En simpel fremskrivning af væksten i den rigeste promilles indkomster fortæller, at Danmark vil nå samme niveau i ulighed, som USA har i dag, i året 2049 (uanset om man bruger tal fra DØR eller World Income Database). Men er det realistisk at tro, at uligheden kan få lov at stige lige så meget i Danmark, som det har været tilfældet i USA?

Udviklingen i USA er blevet analyseret af nobelpristager i økonomi Joseph Stiglitz (2012) og tidligere arbejdsminister under Bill Clinton Robert Reich (2011, 2015). Af dem erfarer vi, at trenden med stigende ulighed i USA blev skudt i gang med en ændring af skattesatserne, således at USA gik fra at have progressiv beskatning til regressiv beskatning (topindkomsterne betaler nu en lavere procent af deres indkomst i skat end almindelige indkomster). Umiddelbart herefter begynder topledernes lønninger at stige exceptionelt. Samtidig ses en næsten lineær sammenhæng mellem faldende fagforeningsmedlemskab i USA og middelklassens faldende andel af den samlede indkomst. Som følge heraf er topindkomsternes bid af kagen vokset, hver gang der har været højkonjunktur og vækst, for til sidst at være blevet så stor, at topindkomsternes indkomstfremgang voksede sig større end produktionsstigningen.

I takt med at topindkomsterne i USA er blevet rigere, har de også fået mere politisk indflydelse. Det er lykkedes de absolutte topindkomster gennem massiv partistøtte at ændre lovgivningen til deres fordel. Dette kommer til udtryk i forlængelse af patenter, der giver store firmaer monopollignende status. Det kommer til udtryk i lovgivning, der svækker forbrugernes og lønmodtagernes rettigheder. Det kommer til udtryk i et loft på omfanget af bødestraf på insiderhandel og finansiel svindel, så svindel bliver økonomisk rentabel,

også selvom det bliver opdaget. Det kommer til udtryk i en svækkelse af skattevæsnet, så det ikke kan overkomme at opkræve korrekt skat (Reich, 2015).

Udviklingen i USA afspejles kun delvist i Danmark. Fagbevægelsen står forholdsvis stærkt i Danmark, hvilket har sikret en lønudvikling nogenlunde i takt med produktionstilvæksten. Skattevæsnet har mistet mandskab og effektivitet, men opruster nu igen efter en serie af skandaler. Imidlertid stiger topledningernes lønninger i de store virksomheder betydeligt hurtigere end den øvrige lønudvikling (Finansministeriet, 2018). Der er også eksempler på, at pengestærke interesser køber sig til politisk indflydelse. Det har været tilfældet med forløbet omkring arveafgiften, der er et resultat af massivt lobbyarbejde og pengegaver til de partier, der støtter op om afgiftens afskaffelse (Arnfred og Jessen, 2016).

Danmark har ikke amerikanske tilstande, men tilfældet USA fortæller os, at hvis ikke udviklingen bremses, vil topindkomsterne på et tidspunkt råde over så stor en del af den samlede indkomst, at deres politiske indflydelse bliver så stor, at stigningen i uligheden synes irreversibel.

Bemærk, at det ikke var demokratiet eller fagbevægelsen alene, der fik gjort op med 1800 tallets ekstreme ulighed. Der skulle to verdenskrige til. Det indikerer, at når først den ekstreme ulighed er indtruffet, skal der meget bemærkelsesværdige begivenheder til for at rulle den tilbage.

Konklusionen er derfor, at vi kun har begrænset tid til at rulle uligheden tilbage.

Litteratur

- Abildgren, Kim (2015), »Estimates of the National Wealth of Denmark 1845-2013«, *Working Papers* no. 92, København: Danmarks Nationalbank.
Andersen, Jørgen Goul (2018), »Globalisering og sti-

gende økonomisk ulighed«, *Økonomi & Politik*, 91(1): 46-64.

- Andersen, Lars og Jonas Schytz Juul (2017), »Hvilken rolle spiller arv i Danmark?«, i Niels Ploug, red., *Økonomisk Ulighed i Danmark*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
Arnfred, Carl Emil og Chris Kjær Jessen (2016), *Skjulte Penge*, København: Berlingske.
Asmussen, Balder m.fl. (2018), *Samfundsstatistik 2018*, København: Forlaget Columbus.
Harrington, Brooke (2016), *Capital without Borders*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
Jakobsen, Kristian Thor (2016), *Den sociale mobilitet målt på indkomst er gået tilbage over de seneste godt ti år*, København: Tænk tanken Kraka.
Juul, Jonas Schytz (2018), *Fattigdom i opvæksten giver langvarige konsekvenser*, København: AE-rådet.
Pickett, Kate og Richard Wilkinson (2011), *Ulighed*, København: Information.
Piketty, Thomas (2014), *Kapitalen i det 21. århundrede*, København: Gyldendal.
Reich, Robert (2010), *Aftershock*, New York: Knopf Doubleday Publishing Group.
Reich, Robert (2015), *Saving Capitalism*, New York: Alfred A. Knopf.
Stiglitz, Joseph (2012), *The Price of Inequality*, New York: Penguin Books.

Data kilder

- Det økonomiske Råd: Dansk Økonomi Efterår 2016. Data til figurer i kapitel V. <https://dors.dk/vismandsrapporter/dansk-oekonomi-efteraar-2016>
Eurostat: Inequality of income distribution S80/S20 income quintile share ratio – EU-SILC. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_pns4&lang=en
Finansministeriet: Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 376 (Alm. del) af 31. maj 2018. <http://www.ft.dk/samling/20171/almdel/fiu/spm/376/svar/1499999/1915748.pdf>
OECD Stat. Income Distribution and Poverty. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>
Skatteministeriet: Marginalskatteprocenter 1993 og 1998-2018. <http://www.skm.dk/skattetat/statistik/tidsserieoversigter/marginalskatteprocenter-1993-og-1998-2018>
Statistikbanken Danmarks Statistik, tabel IFOR32 og INDKP101. <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1366>
World Inequality Database. <http://wid.world/>

Abstracts

City Diplomacy

Martin Marcussen, professor,
Department of Political Science,
University of Copenhagen, mm@ifs.ku.dk

While international research on city-diplomacy has developed rapidly, Danish research in the area has been almost non-existent for over twenty years. In the meantime, Danish city diplomacy has become professionalized; it is being executed in the form of co-creation projects; it is more often than not considered to be a necessity, particularly on areas where the state has been unable to govern effectively; it is typically directed at the economic benefits that can be derived from international cooperation; and sometimes the local municipality can obtain considerable visibility, recognition and legitimacy by way of effective city diplomacy. It seems as if time has come to reintroduce research in Danish city diplomacy.

No city is an island: understanding ‘city diplomacy’ in context

Michele Acuto, Professor,
Chair of Global Urban Politics,
Melbourne School of Design,
University of Melbourne,
michele.acuto@unimelb.edu.au

Apart from a short historical period of time which we can refer to as the “Westphalian moment”, cities have traditionally played a considerable political role in relation to other governance authorities. Today we live in an urban age in which cities and a whole range of other actors play important roles on the international political arena. However, we should be wary of analyzing cities as self-contained islands. City diplomacy should be studied in its complex political context. This means that cities are sometimes better studied as brokers and catalysts for a varied group of private actors’ interests. In some cases, i.e. when private businesses and civil society groups initiate and implement city diplomacy, it even makes sense to argue that city diplomacy has become privatized. On many occasions, cities take part in complex and opaque transborder governance networks thereby challenging our understanding of cities’ political accountability and democratic

legitimacy. Who is in charge when cities engage in diplomatic practice?

The European Interest Representation of Local Government Denmark

Kristian Heunicke, kheu@kl.dk

Hjalte Nordman Bie, hnb@kl.dk

Annemette Frost, asf@kl.dk

This article describes why and how Local Government Denmark (KL) seeks to handle the interests of Danish municipalities at the European level. The article shows the impact of the EU on the agendas of the municipal councils, describes KL's political and secretarial setup regarding European issues, and offers an insight to KL's prioritization regarding EU affairs, as well as the European forums used in the safeguarding of interests. Here, the European Committee of the Regions is a focal and starting point. The Committee of the Regions is part of the institutional decision-making process in EU, where KL has six members. Finally, it describes how KL is gaining inspiration through informal networks with the other Nordic municipalities and through the task solution of other countries.

Copenhagen EU Office in Brussels

Birgitte Wederking,
birgitte.wederking@regionh.dk

Peter Krogsgaard, pkr@kk.dk

What encourages municipalities, universities and a region to establish a joint representation in Brussels? Since 2015, Copenhagen EU Office has been the joint EU representation

of the Capital Region of Denmark, the municipalities in the region, University of Copenhagen, Technical University of Denmark and Copenhagen Business School. Representation offices in Brussels have undergone major developments in recent years as the interest in engaging in EU affairs and activities has developed. The Copenhagen EU Office provides EU intelligence and advice on transnational project development. We help our partners apply for EU funding and benefit from internationalization. Our presence in Brussels and our international engagement in networks and partnerships foster economic growth and improve our partners' profile and competitiveness. The City of Copenhagen is an international city with a global agenda for development. The city uses the membership of the EU to contribute to European policy making and engages in transnational projects to enhance city development and economic growth.

The City Diplomacy of Aarhus Municipality as a Driver of Growth

Niels Højberg, nh@aarhus.dk

Jørn Nim Jensen, jnj@aarhus.dk

Jan Beyer Schmidt-Sørensen,
jbss@aarhus.dk

Globalization has given rise to the formation of a more web-based society, where global companies, civil society, universities and cities have growing influence on international relations and thus are compelled to play an active part in diplomatic work to secure growth and development. The strategic approach of the City of Aarhus to this new understanding of city diplomacy has after the financial crisis led to a number of new activities.

The article describes, firstly, how the new in-

ternational focus on especially the “second-tier cities” has meant a much more focused effort to create adequate frameworks for a better functioning city region, nationally and internationally. Secondly, this has led to a significant change in the approach to concrete international activities in a more business oriented perspective. Thirdly, the efforts by the city and the region to become more attractive and visible has gained more emphasis. The greatest initiative until now has been the appointment of Aarhus as the European Capital of Culture in 2017. Finally, the development has also seen the formulation of an internal strategy for internationalization for Aarhus through a specifically designed committee work.

Local Growth and Co-creation in International Perspective – Viborg Municipality’s International Activities 1945-2018

Henrik Holmskov, 5hh@viborg.dk

Mette Lorentzen, m3l@viborg.dk

The strong international focus of Viborg Municipality is an expression of political priorities. They include a broad spectrum of activities which expose the commercial, educational, cultural and sports institutions to challenges as well as considerable opportunities. Successful international activities are beneficial for Viborg Municipality but also for Denmark writ large. Today, based on more than 70 years of experience with international activities it is possible to highlight a few essential criteria for success. First, it is necessary to consider international work as a case of trust-based co-creation including all relevant actors in the municipality. Secondly, through a flexible organizational set-up, the local authorities help to coordinate the total sum of activities with a view to maintaining a long-term and stable effort. Finally, succes-

ful international work requires the existence of a deep-rooted pioneering spirit and risk-willingness among public administrators and local politicians alike.

Urban Connections. An Investigation of the Increasing Involvement of Cities in City Networks

Solveig Grønnestad, PhD-fellow,
Department of Media and Social Sciences,
University of Stavanger,
solveig.gronnestad@uis.no

Anne Bach Nielsen, PhD-fellow,
Department of Political Science,
University of Copenhagen,
abn@ifs.ku.dk

Cities are increasingly engaged in international relations through engagement in so-called Transnational Municipal Networks – network organizations that assemble cities across national and regional borders in order to initiate and support cooperation. In this article, we investigate *why* this kind of urban international engagement has become popular. We do that by mapping and comparing the activities of five different cities in two different networks – Eurocities and 100 Resilient Cities. Our analysis contributes to the existing literature on the field with two central findings: First, cities are able to shape and design their own participation and commitment to the networks we analyze. Secondly, participation is not solely based on a pure strategic and rational logic – cities are also participating in order to adapt to more diffuse international norms stipulating that cities are important political actors in modern international relations.

Borgmestre på den globale scene – en politisk stjerne er født

Emmanuelle Pinault,
Head of City Diplomacy, C40

Simon Hansen, Director of Regions,
C40, shansen@c40.com

Det kan virke kontraintuitivt, at borgmestre fra nogle af verdens største byer bruger tid på at deltage i og bidrage til internationalt samarbejde om blandt andet klimaudfordringen. De skal trods alt først og fremmest holdes ansvarlige over for deres lokale vælgere. Sagen er bare den, at et globalt bynetværk som C40 tilbyder disse borgmestre ressourcer i form af nye idéer, et fasttømret, eksklusivt og fortrøligt sammenhold af ligesindede og nogle konkrete løsninger, der kan anvendes direkte til at håndtere nogle af de akutte klimaudfordringer, som man oplever i de store byer. Dermed bidrager byer og deres bynetværk til at udfylde det styringstomrum som staterne har efterladt på klimaområdet.

Does inequality in Denmark rise according to the pattern unveiled by Piketty in Capital in the Twenty-First Century?

Balder Asmussen, MA, PhD,
teaching associated professor,
Det Blå Gymnasium, Glamsbjerg,
balderasmussen@gmail.com

Thomas Piketty unveils in his book *Capital in the Twenty-First Century* a pattern leading to continuously rising inequality among the early industrialized countries since 1980. Piketty's data did not involve Denmark and accordingly it has been discussed, since the publication of his book, whether his findings has any relevance for Denmark. This article presents the first systematic attempt to test whether Denmark follows the pattern driving up inequality towards the level of the 19th century. It is confirmed that this is indeed the case, although it should be noted that the rise in inequality started later in time, and began from a lower level, but now rises faster, than it is the case for the early industrialized countries in general. It is predicted that inequality in Denmark will continue to rise in the future at unchanged economic policies.