

Redaktionelt forord

Grønland – økonomiske og politiske udfordringer

Vi nærmer os med hastig fart 30-året for etableringen af hjemmestyreordningen i Grønland, og indførelsen af grønlandsk selvstyre er på dagsordenen i 2009. Jubilæer og mærkedage kan i sig selv være en anledning til at gribe fat om et emne, og granske det mere indgående, hvilket også er anledningen til dette nummer. Men økonomiske og politiske begivenheder har det med at se stort på jubilæer og udvikle sig efter andre dynamikker. I dette nummer beskæftiger forfatterne sig med flere af disse dynamikker, således som de udfolder sig på udvalgte sektorområder. Udviklingen inden for disse sektorer er kendetegnet ved, at økonomiske og politiske processer er knyttet til særlige grønlandske vilkår og i grunden ikke er så influerede af eksterne faktorer, eller ved at internationale udviklingstendenser vejer meget tungt og måske ligefrem determinerer den måde, problemerne må gribes an på i Grønland. Nogle af disse kan så igen have deres udspring i enten rigsfællesskabet eller i langt bredere globale forhold. Hver på deres måde illustrerer artiklerne disse vilkår.

Nikolaj Petersen fokuserer på sikkerhedspolitikken, der i høj grad også er iblandet miljø- og klimapolitik. Med de globale klimaforandringer ændrer geografien sig – råstofudvinding og transport omkring Arktis bliver lette-

re. Dette har sikkerhedspolitiske implikationer, og accentuerer behovet for statsligt samarbejde i området, men konflikter kan også udvikle sig. Disse udfordringer er måske en for stor mundfuld for Grønland og kan paradoksalt nok komme til at give Danmark en stærkere rolle. I det følgende bidrag beskæftiger *Lill Rastad Bjørst* sig også med de klimamæssige forandringer, men her er fokus rettet mod den miljøpolitiske indsats i Grønland. Centralt i artiklen står modsætningen mellem den økonomiske og erhvervsmæssige udvikling på den ene side og opretholdelsen af miljøet på den anden side. Dette giver i disse år det grønlandske samfund store udfordringer, da man gerne vil prioritere begge hensyn. Det kræver en særlig balanceakt i udviklingen af disse politikker.

Andre områder er i ringere grad præget af globale problemer og deres løsninger. Dette er f.eks. gældende for det grønlandske arbejdsmarked, som *Aksel V. Carlsen* ser efter i sømmene og karakteriserer som et postkolonialt arbejdsmarked. Han fremhæver, at økonomiske rationaler er meget dominerende, men at disse synes at kolliderer med de særlige grønlandske geografiske og erhvervsmæssige vilkår, der må medtænkes i analysen. Fagbevægelsen i form af S.I.K. har taget denne udfordring op, har engageret sig i medlemmernes daglige vilkår, men har haft vanskeligt ved at præge de identitetsmæssige

problematikker og angive relevante udviklingsveje. I den sidste artikel om Grønland viser *Mickael Bech, Trine Kjær og Christian Kronborg*, at grønlændere er parate til at betale for overdragelsen af sundhedspolitiske opgaver – med udgangspunkt i behandlingen af nyresvigt – fra Danmark til Grønland. Dette spørgsmål er en del af en bredere og klassisk problemstilling vedrørende præferencerne for en centraliseret kontra en mere borger-

nær opgavevaretagelse, og erfaringerne kan således anvendes som et mere generelt beslutningsværktøj.

Særnummeret afsluttes med *Lars Billes* politiske kronik for 1. halvår 2008.

Martin Marcussen og Karsten Ronit
Redaktører

**Øko
no
mi
Poli
tik**

*Se tidsskriftets
hjemmeside på Internettet*



<http://www.djoef.dk/forlag/oekpol/>

Arktis: Den nye dimension i dansk sikkerhedspolitik

Nikolaj Petersen, Professor em., Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, nikolajp@ps.au.dk

Arktis tegner til at blive den nye dimension i dansk sikkerhedspolitik som en kombineret effekt af afsmeltningen af isen i de nordlige have og udsigterne til påbegyndelse af kulbrinteeftersøgning og -udvinning i den økonomiske zone omkring Grønland. Denne udvikling falder sammen med indførelsen af grønlandsk selvstyre fra 2009 med dets mulighed for uafhængighed. Udviklingen i Arktis kan gå både i retning af anarki og samarbejde mellem kyststaterne omkring Polarhavet. Under alle omstændigheder vil suverænitetssudøvelse og andre myndighedsopgaver stille øgede krav i form af infrastruktur, materiel og personel, som det næppe vil være muligt for Selvstyre-Grønland at klare. Det fremtidige Selvstyre vil derfor formentlig blive mere afhængigt af Rigsfællesskabets beskyttelse, end Hjemmestyre har været.

Grønland fyldte ikke meget i dansk sikkerhedspolitik under Den Kolde Krig. Det militære forsvar af landet var med forsvarsaftalen af 1951 overladt til USA, der fik stort set frie hænder til at inddrage øen i forsvaret af det nordamerikanske kontinent og i den fælles NATO-afskrækkelse af Sovjetunionen (Petersen, 1998a). Den danske andel i den »hårde« sikkerhedspolitik vedrørende Grønland bestod derfor mest i den politiske håndtering af spørgsmål omkring den amerikanske tilstedeværelse, mens det danske forsvars egen indsats forblev særdeles beskeden. Opgaverne var suverænitetshævdelse, markering af forsvarets tilstedeværelse i Grønland samt

myndighedsopgaver som fiskeriinspektion, miljøovervågning, søredning m.v., og ingen af disse krævede en større ressourceindsats.

Udviklingen efter Den Kolde Krig har ændret dette billede. For det første er den amerikanske tilstedeværelse blevet indskrænket til Thule-basen, hvis hovedrolle nu er at indgå i USA's missilforsvar. Dette sker med dansk og grønlandsk indforståelse, hvad der stort set har afpolitiseret den amerikanske tilstedeværelse. For det andet er »bløde« sikkerhedsspørgsmål afledt af den globale opvarmnings effekter i Arktis og konkretiserede forventninger til olie- og gasforekomster i Grønlands økonomiske zone af stærkt stigende betydning. Mens debatten om den globale opvarmnings betydning for Grønland ofte har koncentreret sig om umiddelbare negative effekter ikke mindst for fangererhvervet og for den arktiske flora og fauna, er perspektivet her lagt på de positive effekter, som også aftegner sig, så som nye muligheder for offshore-produktion af olie og gas, for skibsfart i Polarhavet og for fiskeriet omkring Grønland.¹

Hvis disse tendenser slår igennem, bliver Grønland et rigere og formentlig også mere selvbevidst samfund, der vil blive fristet til at søge den selvstændighed af Danmark, som

den kommende selvstyreordning åbner mulighed for. Heroverfor står, at samme udvikling vil stille væsentlig større kapacitetskrav end nu både til suverænitetshævvelse, varetagelse af myndighedsopgaver og diplomatisk kapacitet – krav, som »Selvstyre-Grønland« næppe vil kunne leve op til. Det fremtidige »Selvstyre-Grønland« vil derfor kunne blive mere afhængigt af Rigsfællesskabets beskyttelse, end »Hjemmestyre-Grønland« har været det.

Dertil betyder udviklingen, at Grønland og Arktis er på vej til at blive et centralt emne i dansk forsvarspolitik. Dette afspejler sig i kommissoriet for den siddende forsvarskommission. Tidligere forsvarskommissioner kunne tillade sig at se stort på Grønlands sikkerhedspolitiske rolle, men det gælder ikke længere. Hvorledes Forsvarskommissionen håndterer denne problemstilling og prioriterer den i forhold til forsvarets internationale opgaver, er en vigtig grund til at se frem til dens redegørelse.

USA's interesse i Grønland: Fra strategisk afskrækkelse til missilforsvar.

USA's interesse i Grønland har altid været geostrategisk, dvs. afledt af Grønlands beliggenhed i forhold til USA og USA's fjender. Ved undertegnelsen i august 2004 af Igaliku-aftalen, der betød dansk-grønlandsk accept af Thule-radarens inddragelse i USA's missilforsvar, forudsagde udenrigsminister Per Stig Møller imidlertid, at det amerikanske engagement i Grønland »from being a one item relationship linked to defence ... will [now] be based on much broader cooperation on issues ranging from research and energy to trade and tourism« (Møller, 2004). Uanset dette turde det være klart, at den strategiske interesse fortsat vil være afgørende for USA.

Denne interesse har vekslet over tid i takt med ændringer i USA's militære strategi, fjendebilleder og militærteknologiske forhold. Under 2. Verdenskrig var interessen af-

ledt af krigsførelsen mod Tyskland i Europa. Dernæst under Den Kolde Krig (1945-89) af USA's behov for afskrækkelse af Sovjetunionen. Og nu – siden slutningen af 1990'erne – af den opfattede trussel fra såkaldte »slyngelstater« med kernevåben og langtrækkende missiler.

Samtidig har USA's specifikke interesse i Grønland vekslet med teknologien: For det første med flys og missilers stadig større rækkevidde, der fra midt i 1950'erne muliggjorde overgangen til den såkaldte polarstrategi, dvs. udnyttelsen af den korte vej over polarområdet til at fremføre bombefly og missiler mod Sovjetunionen. Dette var baggrunden for bygningen af Thule-basen i 1951-52 (Petersen 2009). For det andet udviklingen af de interkontinentale missiler, der skabte et behov for strategisk varsling mod sovjetisk angreb. Med bygningen af den store BMEWS-radar (BMEWS – Ballistic Missile Early Warning System) i Thule i 1960-61 blev Grønland et centralt element i den strategiske balance mellem supermagterne. For det tredje har interessen for Grønland som antydnet været bestemt af udviklinger inden for missilforsvaret. Bush-administrationens tro på missilforsvaret har medført en opgradering af Thule-radaren til at give en sikrere sporing af angribende missiler fra Mellemøsten og Nordafrika. Barack Obamas overtagelse af præsidentposten i januar 2009 indvarsler en mere kritisk holdning til missilforsvaret, uden at de nærmere konsekvenser for Thule-radaren kan overskues for nærværende.

Hjemmestyret og sikkerhedspolitikken

USA's militære tilstedeværelse har siden 1945 været hovedpræmissen for dansk sikkerhedspolitik vedrørende Grønland. Men gradvis – fra 1980'erne og frem – er grønlandske interesser som formuleret af Grønlands Hjemmestyre blevet en anden vigtig præmis for dansk politik. Fra at foregå i »stille tosomhed« med USA skabes den nu i et

åbent trekantforhold med inddragelse af Grønland. Om noget trekantdrama er der dog (endnu) ikke tale.

Indtil ind i 1980'erne var dansk sikkerhedspolitik vedrørende Grønland præget af en begrænset opmærksomhed, simpelthen fordi Grønland både reelt og mentalt hørte til en anden sikkerhedspolitisk verden end selve Danmark. I 1950'erne gav Grønlands daværende rolle i USA's strategiske offensiv anledning til en betydelig berøringsangst, der dog fra 1960 afløstes af tilfredshed med, at vægten nu lå på den strategiske defensiv. Den anden kolde krig i 1980'erne med dens politisering af sikkerhedspolitikken både herhjemme og i Grønland skabte gentagne vanskeligheder for regeringen. I sidste instans veg kritikerne dog tilbage fra en konfrontation, der kunne have belastet forholdet til USA alvorligt. Men det krævede indrømmelser til grønlandske interesser.

Baggrunden herfor var indførelsen af Hjemmestyret i 1979. Nok forblev udenrigs- og sikkerhedspolitik (bortset fra handelspolitik) et rigsansliggende, men fra første færd søgte de grønlandske politikere at afsvække begrænsningerne i Hjemmestyreloven og give Grønland en international identitet. Allerede i 1979 rejste landsstyreformand Jonathan Motzfeldt spørgsmålet om en amerikansk lejeafgift af baserne, men det var regeringen (og USA) totalt afvisende overfor. Herefter satsede Hjemmestyret i stedet på at maksimere de økonomiske fordele ved den amerikanske tilstedeværelse og at skaffe sig størst mulig indsigt i alle relevante forhold, hvad enten de var dækket af Hjemmestyreloven eller ej. Ved Hjemmestyrets start blev det aftalt, at landsstyreformanden regelmæssigt skulle mødes med udenrigsministeren og grønlandsministeren for at blive orienteret om relevante EF- og NATO-spørgsmål, og denne konsultationspraksis udvidedes gradvis over årene. I 1983 lovede forsvarsminister Hans Engell således Hjemmestyret indsigt i de

danske forhandlinger med USA om forsvarsområderne.

En strid omkring Thule-radaren i 1987 udløste et landstingsvalg og førte til oprettelse af et sikkerheds- og udenrigspolitisk udvalg i Landstinget. Men det kom ikke til nogen krise i forhold til Danmark. Tværtimod blev hele sagen afviklet, da udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, landsstyreformand Jonathan Motzfeldt og folketingsmand Otto Steenholdt under et besøg på Thule i april 1987 udsendte en fælleserklæring om, at basen var rent defensiv (Petersen 1988).

Ved Den Kolde Krigs ophør nedlagde USA sin luftvarslingskæde i Grønland, Dew Line, og rømmede i den forbindelse Søndre Strømfjord/Kangerlussuaq i henhold til et Memorandum of Understanding af marts 1991. Hjemmestyret opnåede den gevinst at blive medunderskriver af aftalen og deltager i en Permanent Committee af embedsmænd fra de tre parter til informationsudveksling og forhandling vedrørende Thule (Rapport 1999). Hjemmestyret benyttede udvalget til at rejse spørgsmål som oprettelse af et civilområde på basen, fremme af turisttransit samt tilbagegivelse af Dundas-halvøen. Det sidste lykkedes i 2003.

Endelig blev der i 1995 – i forbindelse med sagen omkring H.C.Hansen-brevet² – oprettet et permanent dansk-grønlandsk embedsmandsudvalg vedrørende udenrigs- og sikkerhedspolitik (Friis-Kleist-udvalget³), der siden da har fungeret som forum for gensidig orientering vedrørende udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, der vedrører Grønland (Landsstyret 2005).

Den danske regering måtte således i stigende grad acceptere Hjemmestyret som en (om end ikke ligeberettiget) partner i spørgsmål vedrørende den amerikanske tilstedeværelse i Grønland. Man kan kun gisne om motiverne. Der var givetvis et element af ægte forståelse

for de grønlandske ønsker om medindflydelse, men også et ønske om »ro på bagsmækken« og en frygt for en radikaliseret grønlandsk opinion. Det overordnede mål var dog formentlig at »beskytte« den amerikanske tilstedeværelse og forhindre, at den blev et belastende stridsspørgsmål mellem København og Washington.

Missilforsvaret på dagsordenen

Thule-sagen i 1987 drejede sig som et »side-issue« om Reagan-administrationens plan om et missilforsvar, det såkaldte stjernekrigsprojekt, mod Sovjetunionen. Thule var dog næppe tiltænkt nogen særlig rolle i projektet, der under alle omstændigheder blev indhentet af Den Kolde Krigs ophør i 1989. Missilforsvaret lå dernæst nærmest dødt, indtil et kongresudvalg med den senere republikanske forsvarsminister Donald Rumsfeld som formand i 1998 konkluderede, at fjendtlige landes udvikling af interkontinentale missiler var en voksende trussel mod USA. Clinton-administrationen kom nu under pres for at beskytte USA mod den påståede trussel og måtte i 1999 gå med til en National Missile Defense Act, hvorefter der, så snart det var teknisk muligt, skulle opstilles et nationalt forsvarssystem imod begrænsede missilangreb. Præsidenten overlod det imidlertid til sin efterfølger at træffe beslutning om projektets igangsættelse.

Med udnævnelsen af Rumsfeld til forsvarsminister i George W. Bush-administrationen (2001-09) var det en given sag, at missilforsvaret nu ville få en høj prioritet. Den 17. december 2002 erklærede præsident Bush da også, at USA ville påbegynde et begrænset missilforsvar, der skulle være operativt i 2004-05. Forinden havde USA »ordnet« det folkeretlige grundlag ved at opsigte ABM-traktaten med virkning fra sommeren 2002.⁴ Systemets indledende kapacitet (2004-05) blev i april 2005 beskrevet af Missile Defense Agency som omfattende op til 20 landbaserede forsvarsmissiler i Alaska og Californi-

en til ødelæggelse af angribende langtrækende missiler i deres midtbanefase, op til 20 skibsbaserede missiler beregnet på ødelæggelse af angribende missiler i startfasen samt en lang række sensorer og radarer, inklusive »upgraded existing early warning radars in the United Kingdom and Greenland« (MDA 2005).

Samme dag som projektet proklameredes, den 17. december 2002, søgte USA den danske regering om tilladelse til at opgradere Thule-radaren, således at den kunne indgå i missilforsvaret – konkret ved at levere varslingsdata vedrørende missilangreb fra Mellemøsten eller Nordafrika.⁵ Opgraderingen skulle omfatte nye computere, nyt software og en ny kommunikationsforbindelse, men ikke nye fysiske strukturer.

I Danmark og Grønland afsluttede henvendelsen flere års usikkerhed omkring Thules plads i USA's missilforsvar. Udgangspunktet for den danske (og grønlandske) stillingtagen var en traditionel uvilje mod missilforsvar og en »streng« fortolkning af ABM-traktaten, hvortil kom en generel skepsis over for Bush-administrationen hos den siddende socialdemokratisk-radikale regering. Denne uvilje deltes dog ikke af dens borgerlige efterfølger fra december 2001, der tværtimod lagde sig fast på en decideret »tilknytningsstrategi« over for USA (se kapitlet »En borgerlig udenrigspolitik« i Petersen, 2006: 573ff.).

De skeptiske synspunkter fremkom i en folketingsdebat 3. maj 2001, hvor udenrigsminister Mogens Lykketoft fastslog, at der først skulle tages stilling, når en konkret henvendelse forelå. Desuden lagde han vægt på, at missilforsvaret ikke måtte udløse et nyt våbenkapløb, samt at der var alternativer til missilforsvaret i form af nedrustning af de offensive våben og en dialog med de truende »slyngelstater«. Endelig tilsagde han de grønlandske myndigheder en løbende dialog om spørgsmålet. Trods denne udmelding er

det dog usandsynligt, at Nyrup Rasmussen-regeringen ville være landet på et negativt svar til USA; dertil var for store interesser på spil. Endvidere øgede 11. september-terrorangrebet – uanset at det ikke havde relevans for missilforsvaret – forståelsen for den amerikanske politik.

Fra december 2001 var det den borgerlige Fogh Rasmussen-regering, der stod med problemet. Men med et mere positivt udgangspunkt. Statsministeren stod personligt for tilknytningsstrategien over for USA, som – ud over følelsesmæssige motiver – med udenrigsminister Per Stig Møllers ord hviler på kalkulen, at »hvis vi vil være en seriøs medspiller med en reel indflydelse på retningen for den internationale politik, er der i dag intet alternativ til at søge det direkte og åbne samarbejde med USA« (Møller, 2004a).

Dansk-amerikanske konsultationer vedrørende Thule og missilforsvaret indledtes uformelt i sommeren 2002 – og med grønlandsk deltagelse fra begyndelsen. Efter den amerikanske officielle henvendelse i december 2002 iværksatte regeringen en intern redegørelse, der forelå i marts 2003 under titlen »Missilforsvar og Thule-radaren« (Regeringen, 2003). Redegørelsen var nok i formel henseende neutral, men indirekte lagde den klart op til et ja ved sin vurdering af, at der forelå en reel trussel mod Vesten, og en udtalt tvivl, om de nye stater, der anskaffede sig masseødelæggelsesvåben, ville være modtagelige for traditionel afskrækkelse. Missilforsvaret kunne her bidrage til »at forstærke afskrækkelsen, fordi et angreb risikerer at være nytteløst, at mindske mulighederne for politisk afpresning, (og) at mindske tilskyndelsen til at anskaffe sig missiler« (s. 25).

Regeringens problem var derfor ikke missilforsvaret eller Thules inddragelse i det, men at få en grønlandsk accept og undgå, at spørgsmålet blev et stridsspørgsmål mellem København og Nuuk. Redegørelsen afviste,

at Thules inddragelse ville gøre Grønland til et bombemål, og pegede i stedet på de økonomiske gevinster af Thule for Grønland – med en diskret påmindelse om, at disse fordele kunne forsvinde, hvis USA valgte at »gå andre veje, såfremt Thule-basen ikke tjener det ønskede formål« (s. 31).

Afslutningsvis gentog redegørelsen regeringens villighed til sammen med Grønlands Hjemmestyre at identificere og indlede forhandlinger med USA om de områder af 1951-aftalen, som gennem tillægsaftaler kunne trænge til en modernisering eller til at blive fastlagt og præciseret på en ny måde i lyset af udviklingen. Denne proces var allerede sat i gang i maj 2002, hvor der nedsattes en arbejdsgruppe under Friis/Kleist-udvalget til at gennemgå problemer i forbindelse med forsvarsaftalen. Den grønlandske maksimum-målsætning om en regulær genforhandling med Hjemmestyret som ligeberettiget tredjepart stødte dog hurtigt på såvel dansk som amerikansk modstand. På et møde 17. december 2002 mellem udenrigsministrene Colin Powell og Per Stig Møller og landstyremedlemmet for udenrigsanliggender Josef Motzfeldt meddelte Powell således, at USA ikke ville være med til en genforhandling, men nok til at drøfte en modernisering af aftalen, eventuelt i form af en trepartsaftale herom med Landsstyret som medunderskriver (Landsstyret, 2003:1-2).

De grønlandske tilkendegivelser vedrørende missilforsvaret var fra begyndelsen forbeholdne. Landsstyret udtalte i november 1999 i en ikke ganske klar erklæring, at det ikke kunne gå ind for planerne, hvis de indebar en overtrædelse af ABM-traktaten og/eller hvis amerikanerne ensidigt fastholdt deres planer. Samtidig forventede Landsstyret direkte deltagelse i (dansk-amerikanske) drøftelser af en eventuel opgradering af Thule-radaren, og erklærede, at en sådan ikke på nogen måde måtte bidrage negativt til den eksisterende verdensfred. Forud for USA's henvendelse af

17. december 2002 havde Landstingets Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Udvalg den 15. november udtalt som en »ufravigelig holdning«, at en yderligere udbygning af Thule forudsatte en »opløsning« af 1951-aftalen og indgåelse af en ny aftale med Grønland som ligeberettiget partner. »Ingen ny aftale – ingen grønlandsk accept.« hed det ultimativt (men ikke definitivt). (Cit. i Landsstyret, 2003: 3).

Den grønlandske interesse for en genforhandling af 1951-aftalen havde tæt forbindelse til de samtidige drøftelser om indholdet af et grønlandsk selvstyre. Da Hjemmestyrets Selvstyrekommission i april 2003 afgav sin betænkning, konkluderede den således: »Forsvarsaftalen af 1951 samt senere indgåede tillægsaftaler skal derfor genforhandles med Grønlands fulde deltagelse og medvirken og ikke kun justeres ved tillægsaftaler« (Selvstyrekommissionen, 2003:102). Missilforsvarssagen blev set som en konkret mulighed for at fremme de grønlandske ønsker om øget indflydelse, ikke mindst fordi den danske regering her stod i en *demandeur*-rolle, dvs. ansøgerrolle over for Hjemmestyret.

Igaliku-aftalen af 2004

De langtrukne dansk-grønlandske og dansk/grønlandsk-amerikanske forhandlinger frem til undertegnelsen af Igaliku-aftalen i august 2004 skal ikke følges her. De var karakteriseret af, at man fra dansk side lagde endog meget stor vægt på at delagtiggøre Landsstyret i alle faser af forhandlingsløbet, og at dette af denne grund – til USA's frustration – blev mere langvarigt end forudset. I den dansk-grønlandske Itilleq-erklæring af 2003 indkasserede Hjemmestyret vigtige indrømmelser midt i forhandlingsforløbet. Erklæringen anfægtede ikke, at udenrigspolitiske spørgsmål var rigsansiggende og derfor i sidste instans måtte afgøres af rigsmyndighederne. Men med dette forbehold skabte erklæringen »en ramme for samarbejdet ..., der bygger på princippet om medinddragelse og medindfly-

delse med ligeværdighed mellem de to rigsdelen i alle spørgsmål, hvori Grønland og Danmark i fællesskab er inddraget ...«⁶

Hovedresultatet blev som venteligt, at regeringen og Hjemmestyret godkendte modifikationen af Thule-radaren. I forbindelse hermed undertegnedes tre aftaler, der i hvert fald til dels imødekom de grønlandske interesser (Igaliku 2004). Vigtigst på det politisk-symboliske plan var en ændrings- og supplementsaftale til 1951-aftalen mellem USA og Danmark, »including the Home Rule Government of Greenland«, hvortil kom to fælleserklæringer om henholdsvis økonomisk og teknisk samarbejde og miljøsamarbejde.

Ændrings- og supplementsaftalen havde Hjemmestyret som medunderskriver – dog ikke på lige fod med de to andre parter. Aftalen bekræftede, at Thule var det eneste tilbageværende amerikanske forsvarsområde i Grønland, og at alle tre flag skulle vaje over det. USA forpligtede sig desuden til at informere og konsultere de to øvrige parter før væsentlige ændringer i de amerikanske operationer eller faciliteter i Grønland – men uden at give dem nogen formel medbestemmelse, endsige vetoet. Endelig fik Hjemmestyret ret til at udpege en repræsentant, som den amerikanske kommandant i Thule skulle konsultere i spørgsmål af lokal interesse.

Fælleserklæringen om økonomisk samarbejde nævnte en lang række mulige samarbejdsområder: forskning, teknologi, energi, miljø, uddannelse, udvikling, flytrafik og handel, og nedsatte en treparts Joint Committee til at skabe rammerne om samarbejdet. Det konkrete indhold er derimod overladt til private virksomheder, institutioner m.v. På komiteens tredje møde i 2006 kunne man bl.a. notere, at der ville blive åbnet en luftrute mellem Grønland og Baltimore, og at der var udsigt til en åbning af det amerikanske marked for grønlandsk rensdyr- og moskusoksekød (Landsstyret, 2007: 2-3).

Endelig nedsattes en miljø-underkomite under Permanent Committee (af 1991) til at forestå miljøsamarbejdet på Thule-basen. Her forpligtede USA sig til fremover at overholde Hjemmestyrets miljøstandarder – men ikke til at rydde op efter tidligere miljøskader.

Aftalekomplekset kan ses som et kompromis, hvor alle tre parter gav og tog. USA fik sin opgradering af Thule-radaren og undgik en genforhandling af 1951-aftalen. Desuden var den grønlandske underskrift på aftalen en vigtig fremtidssikring af den amerikanske tilstedeværelse. Heroverfor stod en amerikansk (og dansk) »pris« i form af symbolske inddrømmelser til Hjemmestyret og løfter om et fremtidigt økonomisk og miljøsamarbejde.

Hjemmestyret indkasserede betydelige symbolske gevinster, både i forhold til USA og Danmark, og fik derudover en udsigt til (ubestemte) økonomiske fordele af et kommende bredt samarbejde med USA. Men samtidig forpligtede Grønland sig til en formel accept af den amerikanske tilstedeværelse, inklusive inddragelsen af Thule i Bush-administrationens missilforsvar, hvad der begrænser de fremtidige muligheder for at udnytte den amerikanske tilstedeværelse i spillet med den danske regering.

Danmarks gevinst lå mest i det, man undgik: På den ene side en konfrontation med supermagten USA og på den anden side en konflikt med Hjemmestyret. På positivsiden for regeringen talte desuden en befæstelse af den strategiske alliance med USA og en begrænsning af de grønlandske muligheder for politisk udnyttelse af forsvarsaftalen over for København. Ellers var Danmark mest på giver-siden: USA fik sin opgradering af Thule-radaren, der ventes at være færdig i 2010, og Grønland gjorde yderligere indhug i regeringens formelle enekompetence til at fastlægge dansk sikkerhedspolitik. Som sådan blev 2004-aftalen den foreløbige kulmination på en udvikling, hvor den amerikanske militære

tilstedeværelse i Grønland har ført til en stadig større de facto-indflydelse for Hjemmestyret på sikkerhedspolitikken omkring Grønland.

Selvstyret og udenrigspolitikken

På et møde den 13. januar 2004 nedsatte statsminister Anders Fogh Rasmussen og landsstyreformand Hans Enoksen en dansk-grønlandsk embedsmandsgruppe til at udarbejde kommissorium for en fælles selvstyrekommission. Kommissoriet, der blev underskrevet på Hjemmestyrets 25-årsdag den 21. juni 2004, opstillede to hovedopgaver for kommissionen: 1) At overveje og stille forslag om, hvorledes grønlandske myndigheder kan overtage yderligere kompetencer, hvor dette er forfatningsretligt muligt, og 2) at udarbejde forslag til lovgivning om en nyordning bl.a. af de økonomiske mellemværender mellem Grønland og Danmark.

Kommissionen skulle have afgivet betænkning i 2006, men arbejdet blev forsinket, mest på grund af uenighed om fordelingen af de forventede olie- og gasindtægter. Men i foråret 2008 lå den færdig, inklusive teksten til et lovforslag om Grønlands overgang til »selvstyre« fra 2009 (Betænkning 2008). Lovforslaget, der ventes vedtaget i Landstinget i efteråret 2008 og dernæst går til folkeafstemning i Grønland og endelig vedtagelse i Folketinget, giver Grønland formel ret til selvstændighed fra Danmark. Der bliver mulighed for at overtage nye sagområder fra rigsmyndighederne, og Selvstyret får endvidere retten til den grønlandske undergrund, men således at halvdelen af eventuelle indtægter herfra vil blive modregnet i det danske bloktilskud bortset fra de første 75 millioner DKK årligt. Når det danske bloktilskud er nedbragt til nul, skal der forhandles på ny.

Selvstyrekommissionens betænkning går ikke meget ud over Itilleq-erklæringen fra 2003 med hensyn til Selvstyrets udenrigspolitiske beføjelser. Udgangspunktet er Kommissio-

nens (dvs. dens grønlandske medlemmers) accept af den danske regerings præmis om, at der kun er begrænset forfatningsmæssigt råderum for øgede udenrigspolitiske beføjelser til Selvstyret. På den anden side har Kommissionen ønsket, »at en regulering af udenrigspolitiske spørgsmål i selvstyreloven ikke sætter begrænsninger for en smidig udvikling af samarbejdet mellem selvstyret og de danske myndigheder fremover«. Man forestiller sig således en fortsættelse af den hidtidige pragmatiske udvikling på området.

Grundlæggende slås det dog fast, at udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsansliggende (§ 11, stk. 3 i forslag til selvstyrelov), og at Selvstyrets ret til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler på rigets vegne i sager, der alene vedrører Grønland og de overtagne sagsområder, ikke præjudicerer regeringens generelle udenrigspolitiske kompetence (§ 12, stk. 1).

Hvad angår indgåelse af folkeretlige aftaler, der har særlig betydning for Grønland, bestemmer forslaget til selvstyrelov, at Selvstyret skal informeres, inden sådanne forhandlinger indledes, og at regeringen i sager, der alene vedrører Grønland, kan bemyndige Selvstyret til at føre forhandlingerne under medvirken af udenrigstjenesten (§ 13, stk. 1 og 2). Sådanne aftaler skal i videst muligt omfang også undertegnes af Selvstyret sammen med regeringen (§ 13, stk. 3).

De nye sikkerhedsproblemer

Den kommende selvstyreordnings udvidede adgang til at overtage sagsområder fra rigsmyndighederne lægger op til en forstærket grønlandsk indflydelse på spørgsmål af fælles interesse. Men samtidig kan det argumenteres, at den fremtidige varetagelse af disse interesser stiller kapacitetsmæssige udfordringer af en karakter og et omfang, som Grønland næppe vil være rustet til at møde på egen hånd, især de fremtidige opgaver inden for de ikke-militære sider af sikkerheds-

politikken, dvs. myndighedsopgaver. Det er opgaver, som Grønland måske kan mobilisere de økonomiske ressourcer til at klare, men ikke de personelle, uddannelsesmæssige, institutionelle eller materielle.

Grundlæggende tegner udviklingen økonomisk positivt for Grønland. For det første kan der ventes en stigende global efterspørgsel efter de varer, som Grønland kan levere, hvad enten det er natur- eller råstofprodukter. For det andet er der udsigt til, at klimaudviklingen vil begunstige Grønland, både ved at øge landets ressourcebasis og ved at lette udnyttelsen af den. På energiområdet gør sommeren 2008 oliepriser samt efterforskning og udvinding mere attraktiv i marginale områder, samtidig med at den accelererende afsmeltning af isen i Polarhavet vil gøre potentielle nye felter lettere tilgængelige for efterforskning og produktion. Desuden har Grønland den fordel at ligge tæt på markederne i Europa og Nordamerika og – i modsætning til mange af Verdens nye olieprovinser – at være politisk stabilt.

Herudover skubber konkretiserede estimater af de potentielle olie- og gasreserver i Arktis på udviklingen.⁷ Således fremkom det amerikanske U.S. Geological Survey i eftersommeren 2007 med en ny vurdering af de potentielle olie- og gasforekomster ud for Nordøstgrønland som første del af en samlet vurdering af »undiscovered« olie- og gasressourcer i hele Arktis, Circum-Arctic Resource Appraisal, CARA. Delrapporten påpegede, at den nordøstgrønlandske sokkel geologisk hænger sammen med den olierige sokkel ud for Vestnorge, og forudsagde, at såfremt middelestimatet⁸ på 31 BBOE (= milliarder tønder olie-ækvivalenter) blev fundet og påvist, ville det gøre Nordøstgrønland til nr. 19 af verdens 500 kendte udvindingsområder, i omfang ca. 1/3 af Nordsøen. (Gautier, 2007; USGS, 2007; GEUS-pressemeddelelse 14.9. 2007). Hovedkonklusionen af den endelige rapport, der blev offentliggjort i

juli 2008, var et middelestimat af de samlede olie- og gasreserver i Arktis nord for Polar-cirklen på 412 BBOE, heraf 31 BBOE for Østgrønlands »rift bassins«, 17 BBOE for Vestgrønland/Østcanada og 3.3 BBOE for området nord for Grønland. Langt de fleste reserver vurderes at ligge inden for de nu-gældende økonomiske zoner (Gauthier og Pierce, 2008; USGS, 2008).⁹

Hvad angår olie, lå middelestimatet for hele Arktis på ca. 90 mia. tønder (BBOE), svarende til ca. 13 % af »world undiscovered reserves«, heraf ca. 8.9 BBOE i de østgrønlandske »rift bassins«, 7.2 BBOE i den vestgrønlandsk-østcanadiske olieprovins og 1.3 BBOE i »North Greenland sheared margin«. De beregnede grønlandske forekomster beløber sig således til ca. 12% af de totale forventede kulbrinteforekomster i det høje Arktis, men til 19 % af oliereserverne.

Også mineraler er genstand for en stigende efterspørgsel i disse år, ikke mindst fra vækstlande som Kina og Indien. For Grønlands vedkommende vil et mildere klima kunne sænke de nuværende høje prospekterings-, etablerings- og produktionsomkostninger ved minedriften. Grønland har p.t. kun to miner i drift, en guldmine i Nalunaq på sydspidsen og en olivin-mine¹⁰ nord for Nuuk. Men Landsstyrets Råstofdirektorat forventer, at der vil være fem nye miner i drift i 2012 og udpeger fire projekter som de mest lovende: Genåbning af molybdæn-minen ved Malmbjerg i Østgrønland og af bly/zink-minen ved Marmorilik i Nordvestgrønland, samt åbning af en rubinmine ved Fiskerøsset i Sydvestgrønland og en eudialyt-mine i Sydgrønland.¹¹ Aluminiumproduktion kan desuden blive en vigtig indtægtskilde for Grønland fra 2015 i henhold til den hensigtserklæring (*Memorandum of Understanding*) som Landsstyret og aluminiumsselskabet Alcoa underskrev i 2007 om anlæg af et smelteværk med en produktionskapacitet på 340.000 tons per år på Maniitsoq-øen. Spørgsmålet

om Landsstyrets økonomiske deltagelse i projektet vil dog først blive afgjort i 2009 (Sermitsiaq newsletter 09, 30.06.2008). Projektet vil udnytte de omfattende grønlandske vandkraftressourcer, som vil vokse yderligere med den forøgede afsmeltning af Indlandsisen.

I det sidste års tid har risikoen for en global fødevarekrise domineret avisoverskrifterne. Grønlandske fiskeprodukter vil derfor alt andet lige blive mere efterspurgt, og samtidig er det sandsynligt, at fiskeressourcerne, især af torskefisk, men også af havkat, helleflynder og sild, bliver rigeligere med stigende havtemperaturer, mens derimod rejefiskeriet vil gå tilbage (Miljøministeriet, 2003). I selve Grønland vil der endelig blive forbedrede betingelser for landbrug og gartneri.

Klimaudviklingens karakter og hastighed er den store joker i dette billede. Der er to forbundne problemstillinger her. Stigende temperaturer i selve Grønland vil lette mineraludvinding, skabe øgede vandkraftressourcer og fremme landbrugs- og gartneriproduktion. Det afgørende er dog udviklingen i havtemperaturerne og afsmeltningen af isen i Polarhavet. Der er almindelig enighed om, at den globale opvarmning vil give sig særlig store udslag i de arktiske egne og føre til reduktion af isdækket i de arktiske farvande. Det seneste år er der ydermere fremkommet talrige målinger, der viser, at afsmeltningen nu foregår i et langt hurtigere tempo, end man hidtil har regnet med i de internationale klimamodeller. I sommeren 2007 var isdækket i Arktis det laveste, siden satellitobservationer begyndte i 1978, i alt 4.24 mill. km² mod ca. 8 mill. km² i begyndelsen af 1980'erne; bl.a. var Nordvestpassagen nord om Canada åben for første gang i adskillige århundreder (ESA pressemeddelelse 1.11. 2007). I 2008 var afsmeltningen ifølge det amerikanske National Snow and Ice Data Center større end i 2005, året med den hidtil næststørste afsmeltning, og nærmede sig flere uger før smeltesæso-

nens slut rekordåret 2007 (www.nsidc.org). Afsmeltningen var særlig udtalt i de »sydlige« dele af Polarhavet nord for Alaska og Østsibirien. Nordvestpassagen var åben igen i 2008 og blev blandt andet passeret af det danske kabelskib Peter Faber i fart fra Japan til Newfoundland, hvorved det sparede 15 dages sejltid i forhold til passage gennem Panama-kanalen (www.peter-faber.dk).

Gennemsnitligt er isdækket over de sidste 20-30 år skrumpet med ca. 7 % om sommeren og 2 % om vinteren. De nye tendenser i afsmeltningen bevirker, at hvor man tidligere regnede med, at Polarhavet kunne være isfrit om sommeren i 2100, kan det nu være en realitet allerede i 2040 eller endnu tidligere. Samtidig bevirker afsmeltningen af sommerisen, at den tykke, hårde flerårige is forsvinder og erstattes med den blødere etårs is.

Hvis Polarhavet bliver blot delvis isfrit om sommeren, vil det kunne få store effekter på den internationale skibsfart og verdenshandelen ved at reducere transportomkostningerne mellem Europa og Stillehavsområdet med ca. 20 % – og endnu mere for de skibe, der er for store til Suez- og Panama-kanalerne. En åbning af Nordøstpassagen nord om Rusland vil reducere afstanden fra Rotterdam til Yokohama fra 11.200 til 6500 sømil, og en tilsvarende åbning af Nordvestpassagen gennem arktisk Canada vil korte ruten fra Rotterdam til Seattle med 2000 sømil. Hvis afsmeltningen virkelig tager fart, kan man forestille sig en »marine highway« tværs over Polarhavet, der yderligere vil reducere afstandene mellem Atlanterhavet og Stillehavet (Borgerson, 2008). Ifølge DMI kan sommerisen forsvinde fuldstændig inden for fem til tyve år, 50 år tidligere end de hidtidige prognoser (Politiken, 22.6.2008). Omfanget af skibstrafik via Polarhavet afhænger naturligvis af rederiernes vurdering af fordele og ulemper ved denne sejlads, der formentlig i en længere periode vil være forbeholdt isforstærkede eller isbryderassisterede skibe og

være begrænset til sommerhalvåret.¹² Som et af første rederier overhovedet har Rederiet Torm besluttet en investering på ca. 5 mia. kr. til at opbygge en flåde på 16-18 specialskibe, der kan besejle Nordøstpassagen mellem Europa og Østasien. Rederiet forventer at kunne spare 1 mio. kr. og 12 dage pr. tur (NORA-pressemeddelelse 14.5. 2008).

Kyststaternes reaktioner

Den mulige åbning af Arktis kan ikke undgå at skærpe konkurrencen om dets ressourcer, så meget mere som Polarhavet for størstepartens vedkommende endnu er et frit åbent hav. Den havretlige situation er den, at alle Polarhavets kyststater, Rusland, Norge, Danmark/Grønland, Canada og USA, har erklæret en 200 sømils eksklusiv økonomisk zone (Exclusive Economic Zone, EEZ) uden for deres kystbasislinjer. Havet på den anden side af disse zoner er havretligt suverænitsfrit område, idet dog artikel 76 i FN's Havretskonvention af 1982 åbner mulighed for, at signatarmagterne indtil 10 år efter deres ratifikation kan fremsætte dokumenterede krav på de dele af kontinentalsoklen, som ligger indtil 150 sømil uden for deres økonomiske zone. Dette skal ske over for en særlig Commission on the Limits of the Continental Shelf under FN. I Polarhavet er det store usikkerhedsmoment den undersøiske Lomonosov-ryg, der strækker sig 1800 km fra nord for Grønland tværs over Polarhavet mod Sibirien. Hvis man fra dansk-canadisk side kan dokumentere, at ryggen er en naturlig udløber af den fælles sokkel, kan Nordpolen blive dansk suverænitsområde.

Dette rejser spørgsmålet om kyststaternes reaktion på udviklingen. Vil vi se et fremtidigt arktisk anarki, karakteriseret ved overlappende suverænitskrav og ensidig varetagelse af nationale interesser, evt. ved et »kanonbådsdiplomati«, eller vil det lykkes at etablere et fredeligt samarbejdsregime enten på Havretskonventionens grund eller i et andet regi? Der er tendenser i begge retninger. Indtil

sommeren 2008 forekom udsigterne til anarki tydeligere end til dannelsen af et samarbejdsregime, og spørgsmålet er efter Georgien-krigen i august 2008 fortsat uafklaret. Især Rusland og Canada har kørt en hård linje til fremme af nationale interesser.

Rusland var det første land, der rejste krav på en del af det »frie« Polarhav. Det skete i 2001, og kravet omfattede store dele af dette (1.2 mio. km²), inkl. en stor del af Lomonosov-ryggen. Kravet var imidlertid dårligt dokumenteret og blev afvist af FN-kommisjonen. Senere har Rusland i august 2007 understreget sine ambitioner i Polarhavet på dramatisk vis. Ved en magtdemonstration placerede to russiske mini-ubåde det russiske flag på havbunden ca. 4000 m under Nordpolen, samtidig med at en atom-isbryder bane- de sig vej til polen på overfladen. Demonstrationen blev fulgt op af flyvninger med strategiske bombefly mod Nordpolen for første gang siden Den Kolde Krig. Ruslands frist for at rejse krav er 2009. Hvori disse vil bestå, vides endnu ikke, men de vil formentlig tage udgangspunkt i det sektorprincip, som Rusland har hævdet i andre havretlige sammenhænge. Det vil sige, at Rusland ser havområderne mellem Nordpolen og den russiske basislinjes afgrænsning mod henholdsvis Alaska og Norge som sit interesseområde. Andre lande følger normalt midterlinje-princippet, således at der her ligger et konfliktpotentiale i forhold til Rusland. Konkret har Rusland i dag afgrænsningskonflikter i forhold til Norge i Barents-havet og til USA i Bering-strædet. I sommeren 2008 understregede Rusland sine interesser omkring Svalbard ved at genoptage tidligere søpatuljering i området (Reuters 14.7. 2008). Hvis Rusland i kølvandet af interventionen i Georgien og det forværrede forhold til Vesten vælger i højere grad at spille med musklerne, vil Arktis være en oplagt skueplads herfor. Et eksempel herpå var præsident Medvedevs udtalelse i den 17. september 2008 om grænse- dragningen i Arktis, der kunne tyde på, at

Rusland ikke nødvendigvis vil respektere FN's kompetence i henhold til Havretskommissionen til at afgøre kyststaternes krav på udvidet sokkelområde, men vil tage sig selv til rette.

Mens den aktive russiske Arktis-politik har aner langt tilbage i landets historie, er den hårde aktivistiske linje, som Canada har anlagt, ny. Canadas problem er ikke blot Polarhavet, men nok så meget ønsket om at bevare fuld national kontrol over Nordvestpassagen, når den åbnes for international skibstrafik. Den siddende konservative premierminister Stephen Harper vandt parlamentsvalget i januar 2006 på en arktisk suverænitetssplan, der satsede på en udbygning af Canadas militære forsvar i nord »mod amerikanere, russere og danskere« (CBC 26.1. 2006, www.cbs.canada). Planen omfatter bygning af 6-8 tungt bevæbnede arktiske patruljeskibe, en udvidelse af havnen i Nanisivik på Baffin Island til base for disse og desuden oprettelse af en »cold weather army training base« ved Resolute Bay på Cornwallis Island i selve Nordvestpassagen. Både hær og flåde får derved en permanent tilstedeværelse i canadisk Arktis, hvilket understregedes kraftigt af premierminister Harper under en rundrejse i arktisk Canada i august 2007. Her blev den nye politik præsenteret med ordene: »Canada's new government understands that the first principle of Arctic sovereignty is use it or lose it ... Today's announcements tell the world that Canada has real, growing, long-term presence in the Arctic« (BBC News, 10.8.2007, Berlingske Tidende, 12.8. 2007). Dette synspunkt blev yderligere understreget af Minister for Natural Resources Gary Lunn forud for de fem kyststats møde i Ilulissat 27.-29. maj 2008: »It's critically important that it's under our sovereign control that we set the parameters for the environment and that we make the decisions whether or not even to allow exploration ... We are going up to reaffirm our commitment on defending and protecting our sovereignty in the Arctic« (Oil-

week, May 26, 2008, www.oilweek.com). Canada har endnu ikke gjort formelle krav gældende vedrørende kontinentalsoklen uden for den økonomiske zone, men samarbejder med Danmark om at skabe den fornødne dokumentation.

I modsætning til Rusland og Canada har USA ført en relativt passiv politik i Arktis, hvilket kan hænge sammen med, at det ikke har underskrevet FN's havretskonvention og derfor ikke har lejlighed til at rejse formelt krav vedrørende kontinentalsoklen. Der er dog en vågnende bekymring over den canadiske politik og en erkendelse af, at Arktis bliver af stadig større sikkerhedspolitisk og kommerciel betydning. Den fokus, der under den amerikanske præsidentvalgkamp i efteråret 2008 har været på USA's energiahængighed, har således skærpet interessen for olien i Alaska og Beaufort-havet.

På det nævnte møde i Ilulissat i maj 2008 tilkendegav den amerikanske repræsentant, viceudenrigsminister John Negroponte, at Bush-administrationen nu ønsker en amerikansk tiltræden til havretskonventionen (Berlingske Tidende, 17.7. 2008, Canwest News Service, 28.5.2008, www.canada.com). Dette forudsætter dog overvindning af en udbredt skepsis i Kongressen.

Indtil nu har USA's interesse været koncentreret om Nordvestpassagen, som USA ser som et internationalt farvand.¹³ Under et møde mellem premierminister Harper og præsident Bush i august 2007 roste Bush nok den canadiske forsvarsplan og erkendte Canadas suverænitæt over de nordlige øer, men samtidig fremhævede han, at USA anser Nordvestpassagen for at være en international vandvej. Dette er i direkte strid med den canadiske opfattelse, at passagen er canadisk territorialfarvand. (Ottawa Citizen, 15.9 2007, www.canada.com). Spørgsmålet har indtil 2007 været ret akademisk på grund af, at passagen har været lukket af is i mange århun-

dreder. Den har nu været åben i to sæsoner, og hvis den fortsætter med at være passabel om sommeren, kan der hurtigt opstå konkret konflikt. Det er formentlig baggrunden for, at vice-udenrigsminister Daniel S. Sullivan i efteråret 2007 udtalte sig til fordel for et arktisk shipping-regime: »Denial of passage through international waterways, even though they may be territorial waters, and burdensome transit requirements will not benefit any nation in the long run.« (New York Times, 19.10. 2007)

Også Norge, der ikke plejer at være tilbageholdende i havretsspørgsmål, har valgt en noget forsigtig linje. Det kan skyldes, at Norge er det af kystlandene, hvis økonomiske zone har den korteste grænseflade til det åbne Polarhav. Under alle omstændigheder har Norge i 2006 rejst forholdsvist beskedne krav uden for sin egen EEZ. Sammen med den danske udenrigsminister Per Stig Møller har udenrigsminister Jonas Gahr Støre understreget betydningen af de fælles opgaver i Arktis vedrørende miljø, forvaltning af naturrigdomme og spørgsmål af betydning for befolkningerne. »Vi må vise verden, at der er orden og ikke anarki. Der er visse spilleregler, der skal følges, både når det gælder havret og folkeret«, udtalte han efter et møde med sin danske kollega Per Stig Møller i foråret 2008 (Sermitsiaq, 15.4. 2008).

Mens kyststaterne føler en særlig adkomst til at regulere aktiviteterne i Polarhavet, har der meldt sig yderligere interesser. Det gælder Sverige, Finland og Island, som er ordinære medlemmer af Arktisk Råd foruden lande som Spanien, Italien, Frankrig, Tyskland, Holland, Storbritannien, Polen og – måske mest interessant – Kina og Sydkorea, der har fået observatørstatus i Rådet. For lande som Spanien eller Polen er det mest udsigterne til en udvidelse af fiskeriet mod nord, der skaber interessen, mens det for Kina både er mulighederne for olie- og gasudvinding i Arktis og perspektiverne i nye transportveje mellem

Europa og Østasien, der gør sig gældende. Arktisk Råd blev oprettet i 1996 med de otte arktiske stater som medlemmer og med repræsentanter for områdets oprindelige folk som »permanent participants«. Desuden har en række andre stater samt IGO'er og NGO'er observatørstatus. Rådets dominerende emne er miljøsamarbejdet – et område, som Rådet formodentlig gerne ser overtaget fra de fem egentlige kyststater.

Også EU er begyndt at interessere sig for konsekvenserne af den arktiske opvarmning. I en fælles rapport til Det Europæiske Råd i marts 2008 forudsagde EU's udenrigspolitiske leder Javier Solana og EU's udenrigskommissær Benita Ferrero-Waldner med henvisning til Ruslands arktiske ambitioner, at udviklingen havde »potential consequences for international stability and European security interests« (The Guardian, 10.3.2008).

Det dansk-grønlandske perspektiv

Den norske udenrigsministers ovennævnte udtalelse faldt efter et møde med den danske udenrigsminister, der erklærede sig ganske enig: »Vi skal optræde på en civiliseret måde«, udtalte han. På den baggrund og ud fra bekymring over den offensive russiske og canadiske linje inviterede Danmark de fem kyststater til det nævnte møde i Ilulissat i slutningen af maj 2008 (Sermitsiaq 15.4.2008).

Set i et dansk-grønlandsk perspektiv er der tre opgaver, der trænger sig på for Rigsfællesskabet:

- at skabe et politisk og havretligt grundlag for de fremtidige aktiviteter i suverænitetsområdet rundt om Grønland
- at skabe et fysisk apparat til hævde af dansk-grønlandske interesser i Arktis
- at deltage i udviklingen af et internationalt regime for Polarhavet

En grundlæggende præmis for dansk havrets-

politik omkring Grønland er det forhold, at den danske regering her agerer ikke blot på egne, men også på det grønlandske Hjemmestyre/Selvstyres (og det færøske Hjemmestyrer) vegne. Det er en funktion af, at fiskeriområdet er grønlandsk og færøsk særanliggende, samt at råstofområdet er et særanliggende for det færøske Hjemmestyre og snart vil blive det for det grønlandske Selvstyre. Dette kompleks af interesser tenderer i sig selv til at skærpe af havretsprofilen, idet man fra dansk side må gardere sig mod kritik fra grønlandsk side, samtidig med at den grønlandske part i sin mere uforpligtende position kan være fristet til at stille større krav, end man ville have gjort, hvis man selv skulle forhandle dem hjem. Eksempler på denne mekanisme kan findes både i forhandlingsforløbet omkring Grønlands udtræden af EF i 1980'erne og omkring grænselinjen mellem Jan Mayen og Grønland, der først løstes i 1993 efter henvisning til Den Internationale Domstol i Haag (Petersen, 2006, s. 373, 415ff.).

Efter at afgrænsningen mellem Østgrønland og Svalbard blev løst ved en dansk-norsk aftale i 2006, er den gamle strid med Canada om Hans Ø det eneste udestående bilaterale afgrænsningsproblem omkring Grønland. Hans Ø er en lille ubeboet og vanskeligt tilgængelig ø på kun 1.3 km², der ligger i den nordlige ende af Nares-strædet mellem Grønland og den canadiske Ellesmere Island. Det mislykkedes i 1973, hvor søgrænsen mellem Canada og Grønland blev aftalt, at nå til enighed om grænsedragningen omkring øen, uanset at den dengang ikke tildeltes nogen større betydning i sig selv. I forbindelse med Canadas nye Arktis-politik blev den imidlertid fra canadisk side tillagt symbolsk betydning som behersker af den nordøstlige adgang til Nordvestpassagen. (»Canada vil sende nye krigsskibe til Hans Ø«, Berlingske Tidende, 12.7. 2007). Efter en »flagkrig«, hvor danskere og canadiere hver havde plantet deres flag på øen, aflagde den canadiske for-

svarsminister Bill Graham i juli 2005 et uanmeldt besøg. Det fik den danske regering til at afgive en officiel protest med en understregning af, at Danmark anså øen for at være dansk territorium. Omvendt erklærede Pierre Pettigrew, den canadiske udenrigsminister, at Canadas krav på øen var meget stærkt fundet. I juli 2007 erkendte den canadiske regering dog på grundlag af opdaterede satellitfotos, at grænsen gik midt gennem øen og ikke øst om den (en.wikipedia.org), og senest har Danmark og Canada i Ilullisat-erklæringen af maj 2008 forpligtet sig til at løse de overlappende krav på fredelig vis.

Vigtigere i et dansk-grønlandsk perspektiv er dog spørgsmålet om sokkelområderne omkring Grønland. Efter ratificeringen af FN's havretskonventionen i november 2004 nedsatte Videnskabsministeriet i samarbejde med det grønlandske og færøske Hjemmestyre et kontinentalsokkelprojekt, der skal identificere og dokumentere de krav om en udvidet kontinentalsokkel, der senest år 2014 skal indgives på vegne af Rigsfællesskabet. For Færøernes vedkommende drejer det sig om to områder, hvoraf den mest interessante er sokkelområdet mellem Færøerne og Rockall-klippen, for Grønlands vedkommende om tre områder, heriblandt Polarhavet nord for den grønlandske EEZ, inklusive Lomonosov-ryggen. For at gøre krav gældende i henhold til Havretskonventionen må disse være dokumenterede på en bestemt måde, hvilket skaber betydelige vanskeligheder i det isfyldte Polarhav. Der skal gennemføres en række opmålinger efter bestemte kriterier, bl.a. med ekkolod inden for et netværk, hvor der højst må være 60 sømil mellem målepunkterne. Hertil kommer krav om seismiske målinger. Undersøgelserne sker i samarbejde med Canada, der har samme interesser som Danmark i Polarhavet, nemlig at påvise en sammenhæng mellem den fælles sokkel og Lomonosov-ryggen.

De første undersøgelser blev gennemført ved

et dansk-canadisk samarbejde i 2006 i det kystnære område og med gode resultater ifølge Videnskabsministeriet (Information, 9. 8. 2007). I 2007 blev undersøgelserne genoptaget, nu også i et samarbejde med Sverige, men ramtes af uheld, der satte en lejet russisk isbryder ud af spillet. Fra dansk side var man dog fortsat optimistisk med hensyn til at overholde 2014-fristen. I 2008 fortsatte de dansk-canadiske undersøgelser, og fra canadisk side erklærede man, at der var påvist en klar sammenhæng mellem Lomonosov-ryggen og den grønlandsk-canadiske sokkel. Fra dansk side var man mere forsigtig i sine kommentarer.

Det omtalte møde i Ilulissat i maj 2008 blev lanceret som et forsøg på at imødegå de tendenser til et kommende anarki i Arktis, som især var kommet til udtryk i den russiske og canadiske politik. Som det hed i det strategipapir, som Udenrigsministeriet og Hjemmestyret udsendte før mødet, har »Danmark og Grønland (...) en klar udenrigs- og sikkerhedspolitisk interesse i, at de nye udfordringer og muligheder, som bl.a. klimaforandringerne kan medføre i Arktis, håndteres i overensstemmelse med internationale retsprincipper og gældende traktater, dvs. gennem dialog, samarbejde og forhandling.« Det officielle sigte for mødet blev beskrevet som »en politisk erklæring, hvori de fem lande har bekræftet, at man vil agere i overensstemmelse med de eksisterende retlige rammer, herunder FN's havretskonvention, i relation til Arktis; at det overordnede mål er en bæredygtig, økonomisk udvikling af området med inddragelse af områdets oprindelige befolkninger; (og) at man vil undersøge mulighederne for et tættere operativt samarbejde i Polarhavet, bl.a. om sø-redning og sejlads-sikkerhed«. (Strategi 2008).

Derudover så man konferencen som et bidrag til »markedsføringen af Grønland og Danmark som aktive internationale aktører både generelt i forhold til fredelig international

konflikthåndtering og styrkelse af den internationale retsorden og konkret i forhold til udfordringerne i de arktiske områder. Endvidere vil konferencen bidrage til at profilere Rigsfællesskabet som udfarende kraft i forhold til samspillet mellem klima og udenrigspolitik og dermed bidrage til at skabe interesse om COP15 og den globale klimadagsorden« (Strategi 2008).

Men da det kom til stykket, lå accenten fra dansk side snarere på en understregning af kyststaternes særlige rettigheder og forpligtelser i Polarhavet. Det vakte i den forbindelse kritik, at mødet var forbeholdt kyststaterne, mens andre arktiske lande som Sverige, Finland og Island ikke var inviteret; det samme gjaldt NGO'er, f.eks. miljøorganisationer.

Udenrigsminister Per Stig Møller, der var vært for konferencen, sagde i sin åbningstale klart fra over for »the assumption that there is a need for a new legal regime for the Arctic Ocean. I do not see such a need, as we have international law, we have the Law of the Sea, which already provide us with a comprehensive legal regime«. (Cit. i »Conference could mark start of Arctic power struggle«, Canwest News Service 28.5. 2008, »www.canada.com«). Dette synspunkt gik igen i den såkaldte Ilulissat Declaration, der blev udsendt fra mødet:

»... By virtue of their sovereignty, sovereign rights and jurisdiction in large areas of the Arctic Ocean the five coastal states are in a unique position to address these possibilities and challenges. In this regard we recall that an extensive legal framework applies to the Arctic Ocean ... Notably, the law of the sea provides for important rights and obligations concerning the outer limits of the continental shelf, the protection of the marine environment, including ice-covered areas, freedom of navigation, marine scientific research and other uses of the sea. We remain committed to this and the orderly settlement of any pos-

sible overlapping claims. This framework provides a solid foundation for responsible management by the five coastal states and other users of this Ocean through national implementation and application of relevant provisions. We therefore see no need to develop a new comprehensive international legal scheme to govern the Arctic Ocean« (www.um.dk).

Selv om deklarationen også henviste til samarbejdet i Arktisk Råd, gjorde den det klart, at Polarhavets »G5« – de fem kyststater – ser sig selv som de primære aktører i spillet om Nordpolen. Dette er i fuld overensstemmelse med den generelle tendens i dansk udenrigspolitik til en vis nedprioritering af det multilaterale samarbejde til fordel for snævrere ad hoc koalitioner og samarbejdsfora.

Det danske initiativ er blevet kritiseret for sin lukkede deltagerkreds og forsøget på at monopolisere fremtidens regulering af Arktis. Det er derfor næppe tilfældigt, at Sverige som formandsland for Nordisk Ministerråd stod som vært for endnu en Ilulissat-konference i september 2008 med en bred deltagerkreds fra EU, Arktisk Råd, Barents Euro-Arctic Council, EU's nordlige dimension, arktiske eksperter, repræsentanter for indfødte folk, relevante NGO'er m.v. (www.norden.org/conference.arctic2008).

Fremtidens krav

Ilulissat-erklæringen forudsætter, at kyststaterne vil opretholde et fremtidigt fælles Polarhavs-regime på FN-konventionens grund, både hver for sig ved nationale midler og i et indbyrdes samarbejde. Det indebærer, at de hver må råde over et fysisk apparat, der kan varetage regimets behov foruden at varetage egne interesser. Uanset at de fremtidige implikationer af klimaudviklingen og en forøget økonomisk aktivitet i Arktis er vanskelige at overskue, og det kan være en hel del år, før man når frem til en sikrere vurdering, er det – også af hensyn til konkurrencen med de

øvrige »G5«-lande – allerede nu på tide fra dansk side at overveje det fremtidige behov for overvågning, kontrol og ordens- og suverænitetshævdelse i den økonomiske zone plus det eventuelt udvidede sokkelområde omkring Grønland i form af infrastruktur, materiel og personel. Dertil kommer det nationale bidrag til det fælles regimes opretholdelse. Som professor Erling Bjøl har argumenteret, bør det være en central opgave for den siddende forsvarskommission at overveje den fremtidige ressourcefordeling i det danske forsvar i lyset af de ny sikkerhedsopgaver i Arktis (Bjøl, 2008).

Den nuværende indsats

I 1995 blev al dansk forsvarskapacitet i Grønland samlet under Grønlands Kommando i Grønnedal, der er en niveau 2-myndighed direkte under Forsvarskommandoen. Kommandoens hovedopgave i fredstid spænder over overvågning og suverænitetshævdelse samt en række myndighedsopgaver som fx fiskeriinspektion, eftersøgnings- og redningstjeneste, forureningsbekæmpelse, søopmåling og bistand til andre myndigheder og videnskabelige aktiviteter, etc.

Af fast infrastruktur disponerer Kommandoen over sin hjemmebase i Grønnedal, en del af Sønder Strømfjord, hvor Luftgruppe Vest er placeret, Station Nord i Nordøstgrønland med landingsbane samt endelig en landingsbane ved Mestersvig på østkysten.

På materielsiden råder Søværnet over i alt 4 inspektionsskibe af Thetis-klassen, hvoraf ét er permanent til rådighed for patrulje i grønlandske farvande, mens et andet befinder sig ved Færøerne. Thetis-klassen, der indgik i flådens tal i begyndelse af 1990'erne, er konstrueret til at kunne besejle de nordatlantiske farvande omkring Færøerne og Grønland under meget barske vejrforhold, og skibene kan forcere selv store isforekomster.

Derudover indgår 3 mindre inspektionskut-

re, der efterhånden vil blive erstattet af to nye og væsentlig større skibe af Knud Rasmussen-klassen (Berlingske Tidende, 19.3. 2008). Det første af disse, Knud Rasmussen, blev indsat i aktiv tjeneste i 2008 efter en vellykket prøvesejlads, hvor det nåede frem til 81°51'N i Robeson-kanalen, inden det mødte kompakt polaris; dets søsterskib søsættes senere i 2008. Kutterne opererer fortrinsvis på vestkysten af Grønland, mens inspektionsskibene koncentrerer sig om den mere krævende østkyst. Af fastvingefly kan Grønlands Kommando normalt disponere over en af Flyvevåbnets tre Challengers, der i perioder er stationeret i Sønder Strømfjord. Luftgruppe Vests flyvninger i det grønlandske område sker primært med henblik på overvågning og suverænitetshævdelse samt fiskeriinspektion. På grund af de meget store havområder, der skal inspiceres, er flyrekognoscering af afgørende betydning i samarbejdet med inspektionsskibene, hvor flyenes opgave er lokalisering og identifikation af fiskefartøjer, mens inspektionsskibene indsættes til kontrol af fiskefartøjernes fangster, herunder til egentlige kontrolbesøg, der omfatter kontrol af fangst, redskaber, fangstjournaler og andre skibsdokumenter. Endelig er der Slædepatruljen Sirius, der med hovedkvarter i Daneborg udfører suverænitetshævdelse og overvågning på Grønlands nord- og østkyst.

Fremtidige behov: Et scenarie

Vil en indsats på det nuværende niveau være tilstrækkelig til at løse fremtidens opgaver? Svaret er naturligvis afhængigt af såvel hastigheden som styrken af de kritiske faktorer, dvs. klimaudviklingen og olie/gas-udvindingen. Desuden vil kravene være afhængige af politiske faktorer så som konfliktniveauet mellem »de fem« og omfanget af det fælles regime, som de kan enes om. I betragtning af disse usikkerheder og af de lange »lead-times«,¹⁴ dvs. tidsmæssige afstande mellem beslutning og operativ status for ny infrastruktur og materiel, vil en scenarie-betragtning formentlig være det bedste udgangs-

punkt for en analyse af de fremtidige behov. Scenariet bør naturligvis være så »realistisk« som muligt, men snarere – på grund af de store usikkerheder – hælde til den pessimistiske som den optimistiske side. Der skal derfor her opstilles et scenarie, der måske (måske ikke) har en overvægt af *worst case*-, eller rettere »*fastest case*«-elementer, og en middel tidshorisont, nemlig 2030.¹⁵ Scenariet kunne se således ud:

Der vil være indledt olieudvinding på den vestgrønlandske sokkel, mest i den sydlige del, men i nogen grad også i den nordlige. Der foregår samtidig livlig prospekteringsaktivitet på det østgrønlandske sokkelområde, hvor olieselskaberne jagter store forventede reserver, og hvor igangsættelsen af produktion er umiddelbart forestående efter et par store fund. Samtidig er prospekteringen i den økonomiske zone nord for Grønland indledt, efter at UNCLOS (*United Nations Commission on the Law of the Sea*) har godkendt det danske krav om en udvidelse af sokkelområdet til Nordpolen. Der foregår dog endnu ikke aktivitet i det tilkendte udvidede sokkelområde, der ikke anses for særlig lovende for olieproduktion.

Igangsættelsen af olieprospektering og produktion er mulig gjort af en fortsat hastig og accelererende afsmeltning af Polarhavet, således at de to passager Nordvest- og Nordøstpassagen er åbne for skibsfart mindst 120 dage om året, samtidig med at den direkte arktiske »landevej« tværs over Nordpolen er passabel op til 30 dage om året. Både kommerciel og turistsejls har taget et betydeligt opsving, men sejladserne er fortsat risikofyldt, således at »G5«-regimet stiller krav om isforstærkning af skibe nord for en linje fra Østgrønland over Svalbard til Novaja Zelmja. Inden for krydstogtsfarten er de dramatiske og uberørte østgrønlandske fjorde blevet en international turistmagnet, og store krydstogtskibe befinder sig om sommeren permanent i grønlandsk farvand. Et par af disse har

gennemført en omsejling af Grønland uden store problemer.

Endelig er fiskeriet rykket mod nord, både på vest- og østkysten af Grønland, og Rusland har for længst indledt et omfattende fiskeri i selve Polarhavet. Men også andre europæiske lande har vist interesse i det arktiske fiskeri, f.eks. Spanien og Polen, der gennem EU presser på for at få fiskerirettigheder i det udvidede grønlandske fiskeriområde.

Et G5-regime for Polarhavet

Politisk antages det, at de fem kyststater har fastholdt deres modstand mod en internationalisering af Arktis og på forskellig vis har opgraderet deres nationale kapaciteter til at håndtere de nye udvidede opgaver. Det gælder især »stormagterne« iblandt dem, dvs. Rusland, Canada og USA. Men også Norge har udvidet sin kystvagttjeneste omkring Svalbard betydeligt i takt med, at fiskeriet er rykket mod nord. Rusland og Canada fastholder deres modstand mod at anerkende henholdsvis Nordøst- og Nordvestpassagen som internationalt farvand og opretholder her deres nationale regimer.

Samtidig har »de fem« dog også erkendt behovet for at samarbejde om en række opgaver, som de ikke eller kun vanskeligt kan klare på egen hånd. Det gælder blandt andet bekæmpelse af større miljøkatastrofer eller ulykker i forbindelse med olieproduktion og skibsfart. Der antages derfor at være udarbejdet et fælles regime, der stiller bestemte krav til kyststaternes kapacitet til at deltage i fælles aktioner, og som skaber procedurer for deres indsats i givet tilfælde.

Derudover er der sandsynligvis udarbejdet et fælles regelsæt for skibsfarten på selve Polarhavet. Derimod er det usikkert, at der kan aftales fælles regler og standarder vedrørende miljø- og anden sikkerhed omkring olieindustrien. Der kan her henvises til Nordsøen, der reguleres ved national foranstaltning. Om-

fanget af det fælles regime er vanskeligt at forudse, men det vil være naturligt, at der opstilles regelsæt vedrørende følgende:

- 1) Søopmåling. Med henblik på at forebygge havarier vil der være behov for og krav om søopmåling af bestemte søruter. For Grønlands vedkommende vil der formentlig opstilles krav om opmålte ruter rundt om hele Grønland samt i givet fald en rute over Nordpolen samt eventuelt separering af »sea lanes« på bestemte ruter, f.eks. ud for Østgrønland, for yderligere at reducere havaririsikoen.
- 2) Et skibsmeldesystem for Polarhavet, som alle skibe, der sejler ind i det, skal tilmelde sig. Forbilledet kunne være det eksisterende grønlandske meldesystem, der eventuelt kunne udvides til at dække hele Polarbassinet. For krydstogtskibe og andre ikke-kommercielle sejladsere kan det være aktuelt at kræve, at mindst to skibe sejler koordineret. Regimet udvikles i givet fald i samarbejde med IMO, International Maritime Organization.
- 3) Skibscertificering. Uanset afsmeltningen af Polarhavet vil det fortsat være et farligt område at sejle i med risiko for sammenstød med isbjerger eller indespærring i fastis. Der vil derfor formentlig blive stillet krav om certificering i form af isforstærkning, f.eks. krav om dobbeltskrog for tankskibe. De nærmere regler udarbejdes i samarbejde med skibsforsikringsbranchen og IMO. IMO har allerede i 2002 udsendt en ikke-bindende »Guideline for Ships Operating in Arctic Icecovered Waters«, og International Association of Classification Societies har udarbejdet retningslinjer for skrog og maskiner i forbindelse med polarsejladser (Ocean Futures, 2008).
- 4) Vejr- og istjeneste. Af hensyn til den forøgede skibsfart vil der være krav om en dækkende vejrtjeneste for de søområder, som hver kyststat har ansvaret for. For Grønlands vedkommende vil det især in-

debære en opprioritering af vejrtjenesten i Nordøst- og Nordgrønland med udgangspunkt i Station Nord. Lige så vigtig vil en forstærket istjeneste være, der ikke blot kan servicere skibsfarten, men også og nok så meget olie- og gasindustrien. Det forudsætter fly- og satellitobservation over sokkelområdet og for Grønlands vedkommende især over den nordøstgrønlandske sokkel. Denne del af regimet udarbejdes sammen med WMO, World Meteorological Organization.

- 5) Isbrydningskapacitet. Selv om man forudsætter, at den civile skibsfart i Polarhavet vil foregå med isforstærkede skibe, og at inspektions- og redningsskibe vil have en væsentlig selvstændig isbrydningskapacitet, vil der kunne opstå situationer, hvor der er behov for en større isbryderkapacitet, f.eks. i rednings- og katastrofesituationer. Isbrydningskapaciteten er p.t. en kritisk faktor, idet kun Rusland har en væsentlig, men efterhånden forældet kapacitet. Rusland vil fortsat være den førende »leverandør«, men der vil være behov for aftaler om modaliteterne ved en indsats inden for regimet.

Fremtidige krav til national indsats

Ved siden af de krav, som deltagelsen i et fremtidigt G5-regime stiller, vil der være behov for at udvikle en kapacitet til varetagelse af de interesser, der fortsat vil være rent nationale, og som må formodes at være påvirkelige af det indbyrdes konfliktniveau. Kapaciteten udgøres af et passende mix af infrastruktur, materiel og personel. Her vil udgangspunktet være, at bygning af ny infrastruktur i Arktis er overordentlig bekostelig, og at man derfor vil være tilbøjelig til at tilpasse materielsiden til den eksisterende infrastruktur end den anden vej rundt. Dvs. satse på skibes udholdenhed til søs eller overvågningsflys rækkevidde og flyvetid snarere end på nye havne- og lufthavnsfaciliteter. Desuden vil det alt andet lige være billigere

at udbygge eksisterende installationer end at bygge nye.

Vestgrønlands infrastruktur er sandsynligvis tilstrækkelig mht. havnefaciliteter. Der findes egnede havne fra Narssaq i syd langs kysten op til Disko-bugten. Nord herfor findes ikke egentlige havneanlæg, bortset fra Thule-basens havn, som det imidlertid vil være naturligt at få adgang til, såfremt der kommer gang i olieproduktionen i Baffin Bay med et tilsvarende øget overvågningsbehov. Thule ligger også godt til i forhold til Lancaster Sound, indsejlingen til Nordvestpassagen mellem Devon og Baffin Islands. Desuden vil benyttelse af Thule som basishavn på dramatisk vis forkorte sejlafstandene til farvandet nord for Grønland helt over til Nordøstrundingen i forhold til benyttelse af Grønødal eller Reykjavik som basishavne.

I Østgrønland er havnesituationen betydeligt vanskeligere. Der er ingen havnefaciliteter, der kan betjene større skibe, men til gengæld kan Reykjavik (som nu) bruges som basishavn.

Landingsbaner til fastvingefly findes i Vestgrønland i Narssarsuaq, Nuuk, Kangerlussuaq/Søndre Strømfjord, Ilullisat/Jacobshavn og Qaanaaq, ligesom der er helikopterlandingspladser ved stort set alle bygder. Dertil kommer Thule-basen, hvor aktiviteten nu er koncentreret om missilforsvarsradaren og satellitsporingsstationen. Der er derfor en betydelig ledig kapacitet på Thule, som det vil være naturligt at søge adgang til i udførelsen af de nye flyopgaver i Nordgrønland, f.eks. ved en ny treparts tillægsaftale til 1951-overenskomsten.

Langt vanskeligere tegner situationen sig på Grønlands østkyst og nordkyst. Der er landingsbaner for (til dels mindre) fastvingefly ved Kulusuk, Constablepynten, Mestersvig og Station Nord. De to sidstnævnte har i dag en begrænset kapacitet bemandingsmæssigt

og med hensyn til faciliteter, men i hvert fald Station Nord med en uudnyttet bygningsmasse kan i givet fald udvides. Meget taler for en sådan udvidelse i betragtning af stationens centrale beliggenhed i forhold til havområderne nord og nordøst for Grønland, behovet for en stærkt forbedret vejrtjeneste i området, behovet for landingsbaner for is-observationsfly m.v. Sammen med adgang til benyttelse af Thule-basens havne- og flyfaciliteter vil dette kunne være en betydelig og nødvendig styrkelse af infrastrukturen for en overkommelig pris.

Med den begrænsede infrastruktur og omkostningerne ved at udvide den er det primært på materielsiden, at de øgede behov skal opfyldes. Suverænitetshævdelse må antages at få øget betydning efter det canadiske motto: »Use it or lose it!« Specielt er dette tilfældet nord for Grønland, ikke blot i den nuværende EEZ, men også i det udvidede sokkelområde, som Danmark forudsættes at have fået tilkendt. Det indebærer først og fremmest rådighed over kraftige, isbrydende inspektionsfartøjer af fregatstørrelse samt fastvingefly til områdeobservation. Den samme kombination vil være nødvendig for at opfylde de øgede krav til fiskeriinspektion og -kontrol ud for Øst- og Nordøstgrønland. Her turde de 1-2 inspektionsskibe, som er til rådighed nu, være utilstrækkelige, så meget mere som de i 2030 vil være ca. 40 år gamle og tæt på at være udtjente. Det vil derfor blive nødvendigt at iværksætte et større byggeprogram af moderne inspektionsskibe til afløsning af Thetis-klassen inden for de næste 10-15 år, ligesom der meget let kan blive aktuelt at udvide byggeprogrammet for den højmoderne Knud Rasmussen-klasse med yderligere enheder ud over de to, der nu er besluttet.

På grund af de meget stærkt udvidede havområder, der vil skulle inspiceres, vil behovet for flyrekognoscering blive kritisk. En kombination af hurtiggående jettfly med en bety-

delig flyveradius med langsommere, men udholdende propelfly vil formentlig være den foretrukne løsning. Det kan i den forbindelse nævnes, at det kommende erstatningsfly for F-16 vil være en platform med en betydelig observationsradius og -kapacitet, der i givet fald kan indsættes i farvandskontrollen.

Jetflyene vil være mest effektive nord for Grønland, hvorfor landingsmuligheder i Thule vil være af væsentlig betydning, mens propelflyene vil være mere egnede ud for Nordøstgrønland med base på Station Nord og/eller Mestersvig.

Også ud for Nordvestgrønland vil der blive stillet øgede krav til fiskerikontrollen. Her vil de to skibe af Knud Rasmussen-klassen, hvoraf den ene netop er blevet operativt, være en væsentlig forstærkning sammenlignet med de nuværende kuttere. Men to skibe vil sandsynligvis være for lidt til opgaven på længere sigt.

Andre opgaver er en forstærket miljøkontrol både med baggrund i den øgede skibstrafik og olieudvinding samt search and rescue-opgaver (S&R). Større miljøulykker, f.eks. ved blowouts, sammenstød mellem isbjerger og boreplatforme/skibe eller tankskibshavari vil formentlig blive underlagt et fælles regime, idet næppe nogen af kystlandene vil kunne stille en tilstrækkelig kapacitet på benene i worst case-situationer. Men det forudsætter, at det enkelte land opbygger en tilstrækkelig evne til at reagere i en sådan situation.

Endelig er der som nævnt behov for en søopmåling i de farvande, der bliver tilgængelige for den internationale skibsfart. De nu isfyldte og temmelig grunde farvande øst og nord for Grønland er stort set ikke opmålt, og et første groft billede af besejlingsmuligheder vil være et afgørende led i forebyggelse af havarier til søs.

Det siger næsten sig selv, at den nuværende

kapacitet vil være utilstrækkelig til at dække de nye behov, uden at det er muligt præcist at angive, hvilke og især hvor store udvidelser, der vil være påkrævede. De indikerede hovedbehov er følgende:

- Adgang til Thule-basen (havn og landingsbane),
- udbygning af Station Nord og Mestersvig (landingsbane, is- og vejrtjeneste),
- yderligere jetfly af Challenger-typen,
- yderligere propelfly af Fokker Friendship/Twin Otter-typen,
- nybygning af inspektionsskibe i fregat-klassen til erstatning for Thetis-klassen,
- udvidelse af Knud Rasmussen-klassen,
- nye helikoptere til inspektionsskibene.

»Hvem skal nu betale?«

Bortset fra den indenskærs fiskerikontrol varetages og bekostes de øvrige ovennævnte opgaver i dag af den danske stat som led i Rigsfællesskabets ansvar for den økonomiske zone omkring Grønland. Grønlands Kommandos budget ligger på størrelsesordenen 50 mio. kr., men dertil kommer Søværnets og Flyvevåbnets bidrag i form af skibe og fly med besætninger. En indikation af investeringsbehovets omfang kunne være, at bygningen af de to nye Knud Rasmussen-skibe har kostet ca. 470 mio. kr. pr. stk., mens fregatter til afløsning af Thetis-klassen vil koste ca. 500 mio. kr. pr. stk. (Oplyst af Søværnets Operative Kommando).

Sammen med det årlige bloktilskud og udgifter til ikke-overtagne sagsområder som politi og retsvæsen udgør forsvarets aktiviteter et ikke ubetydeligt dansk tilskud til forretningen Grønland, et tilskud, der må ventes at vokse betydeligt i fremtiden, medmindre der

aftales en udgiftsdeling med Selvstyret. Under den kommende selvstyreordning vil det økonomiske mellemværende med den danske stat blive påvirket på to måder: Ved at overtage sagsområder overgår til fuld selvstyre-finansiering, hvorved det danske budget aflastes, og ved at evt. nettoindtægter af olie- og gasproduktion »deles i porten« (bortset fra de første 75 mio. kr.). Set fra en dansk synsvinkel vil »gevinsten« ved en nedbringelse af bloktilskuddet således kunne blive i hvert fald delvis opslugt af udgiften til øgede suverænitetsopgaver ved Grønland. Visse udgifter til beskyttelse af olie- og gasproduktion vil formentlig kunne væltes over på koncessionshaverne, og man kunne også forestille sig, at det grønlandske Selvstyre overtog fiskerikontrollen, ikke blot som nu indenskabers, men i hele den grønlandske økonomiske zone. Den konkrete kontrol skulle fortsat varetages af Søværnet, men nu på kontrakt med Selvstyret.

Man kunne ligeledes argumentere for en udgiftsdeling med Selvstyret efter samme principper som på råstofområdet, dvs. at 50 % af de forøgede udgifter blev trukket fra i bloktilskuddet, og når dette er nedskåret til nul, betalt direkte af Selvstyret. For en sådan udgiftsdeling taler, at de forøgede udgifter er direkte koblet til og forudsætninger for, at Grønland kan nyde de forventede økonomiske fordele af udviklingen. For Grønland kan fordelene blive, at Selvstyret får større indflydelse på den konkrete udformning af Danmarks varetagelse af højhedsrettigheder omkring Grønland, således at der skabes hvert fald i en illusion af »delt suverænitet«. Dette er omvendt en eventualitet, der vil kunne få Danmark til at undlade at rejse krav om udgiftsdeling.

Konklusion

Så længe den kommende Selvstyre-ordning består, vil dansk varetagelse af suverænitetssforpligtelserne være en garanti for Rigsfællesskabets opretholdelse. Samtidig vil de

øgede opgaver kunne være en alvorlig hurdle for Grønlands brug af sin nyerhvervede ret til selvstændighed. Et rigt Grønland vil måske økonomisk kunne klare at betale de fulde omkostninger til driften af de nye myndighedsopgaver, men vil stå helt uden de politiske og personelle forudsætninger herfor. Finn Lynge har opstillet fire forudsætninger for grønlandsk selvstændighed (Lynge, u.å.):

- 1) Et tilstrækkeligt befolkningsgrundlag til at løse landets logistiske problemer, udnytte dets ressourcer samt bemande en selvstændig centraladministration og udlandstjeneste,
- 2) et dertil afpasset uddannelsesniveau,
- 3) en bæredygtig økonomi, samt
- 4) evne til selvstændig suverænitetshævdelse og forsvarspolitik.

Hvis det scenarie, der er oprullet her, bliver til virkelighed, er det nærværdigt utopisk at forestille sig, at et samfund på 50-60.000 mennesker med et svagt uddannelsesniveau og beliggende i et område af stærkt forøget strategisk betydning skulle kunne løse opgaven som selvstændig aktør. Dette gælder i endnu højere grad, hvis det stipulerede samarbejdsregime ikke etableres, og hvis Arktis i højere grad bliver et konflikt- end et samarbejdssystem. Selvstyre-Grønland vil således være betydelig mere afhængig af Rigsfællesskabets beskyttelse, end Hjemmestyre-Grønland nogensinde har været.

Den forøgede fokus på Arktis som en økonomisk og sikkerhedspolitisk region vil således alt i alt styrke Rigsfællesskabet. Men det vil ikke være økonomisk eller politisk omkostningsfrit for Danmark. Den nærmere fremtid vil stille udfordringer, både til det danske forsvars tilpasning til de nye opgaver og til disses prioritering i forhold til de eksisterende opgaver. Udenrigspolitisk stiller spørgsmålet sig, om den rolle som arktisk aktør, der aftegner sig, vil kunne passes ind i den rolle

som global strategisk aktør, som de senere års udenrigspolitik har været forankret i.

Noter

1. Det betyder ikke, at der ikke også vil være alvorlige negative langtidseffekter af klimaudviklingen, f.eks. frigørelsen af drivhusgasser som CO₂ og metan ved optøningen af permafrosten eller ændring af havstrømmene på grund af opvarmningen og den øgede tilførsel af fersk smeltevand fra Indlandsisen.
2. H.C. Hansens brev af 1957 gav i yderste hemmelighed USA grønt lys til placering af kernevåben i Grønland. Brevets eksistens blev først kendt i 1995 og forårsagede da betydelig grønlandsk kritik af Danmark. Se DUPI (1997: 277ff.) og (Petersen, 1988b).
3. Udvalget ledes af Udenrigsministeriets direktør, dengang Friis Arne Petersen, og Hjemmestyrets administrerende direktør Kuupik Kleist.
4. ABM-traktaten af 1972 mellem USA og Sovjetunionen indførte meget stærke begrænsninger for opstilling af missilforsvarssystemer.
5. I Missile Defense Agency's budget for 2009 beskrives Thule-radarens opgave at være rettet mod truslen fra iranske langtrækkende missiler mod USA.
6. Dansk-grønlandsk notat af 23.1. 2006, cit. i Betænkning 2008:57.
7. For en fremstilling af Grønlands olie- og gasgeologi, se Henriksen (2005).
8. Et middelestimat betyder, at der skønnes at være en 50/50 chance for at finde den pågældende mængde.
9. USGS's rapport er behæftet med betydelige usikkerheder. Den er et »skrivebordsarbejde«, idet analysen er baseret på geologiske grundforhold og kun i begrænset omfang på konkrete efterforskningsresultater. Den indregner forekomster, der er indvindelige med nuværende teknik, men tager ikke hensyn til is- eller dybdeforhold. Desuden omfatter den kun områder nord for polarcirklen, dvs. at Sydgrønlands sokkelområde ikke er inddraget. En analyse, der inddrager de økonomiske rentabilitetsfaktorer, er bebudet til 2009.
10. Olivin er et hjælpestof for jern- og stålindustrien.
11. Eudialyt er et rødt mineral, der kan brydes op til en række brugbare mineraler.
12. For en grundig analyse af udsigterne for arktisk sejlads, se Econ Report (2007).

13. Formelt anser USA også Nordøstpassagen som internationalt farvand.
14. Som eksempel kan nævnes, at inspektionsskibet Knud Rasmussen, der netop er indsat i operativ tjeneste, blev besluttet bygget i forsvarsforliget af 1999.
15. Econ-rapporten 2007-070 opererer med tre forskellige scenarier for situationen for international shipping år 2030. Disse er ikke umiddelbart relevante her, idet de er opstillet med henblik på kommercielle, ikke politiske beslutninger.

Referencer

- Betænkning (2008), *Grønlandsk-dansk selvstyrelsekommissions betænkning om selvstyre i Grønland*. April.
- Borgerson, Scott G. (2008), »Arctic Meltdown. The Economic and Security Implications of Global Warming«, *Foreign Affairs*, 87(2): 63-77.
- Bjøl, Erling (2008), »Arktis. Det danske forsvar bør klimasikres«, *Politiken*, 23. juni.
- Econ Report 2007-070. *Arctic Shipping 2030: From Russia with Oil, Stormy Passage, or Arctic Great Game?*. Oslo: Nor Shipping.
- Gautier, Donald L. (2007), »Oil and Gas Resources of Northeast Greenland«, *Geo ExPro*, October 2007, pp. 56-60.
- Gautier, Donald L. og Brenda S. Pierce (2008), »Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle«, slide presentation, July 2008.
- Henriksen, Niels (2005), *Grønlands geologiske udvikling fra urtid til nutid*. København: GEUS.
- Igaliku (2004), »Aftalekompleks i tilknytning til opgradering af Thule-radaren«, 6. August, Udenrigsministeriet.
- Landsstyret (2003), *Udenrigspolitisk redegørelse ved Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender*, FM 2005/29.
- Landsstyret (2007), *Udenrigspolitisk redegørelse ved Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender*, FM 2007/35.
- Lyng, Finn u.å. *Selvstændighed for Grønland?* (www.finnlyng.org).
- MDA (2005), *MDA Brief*. www.acp.osd.mil/mda/mdalink/html.
- Miljøministeriet (2003), *Denmark's Third National Communication on Climate Change. Under the United Nations Framework Convention on Climate Change*.

- Møller, Per Stig (2004), Indlæg ved underskriftsceremonien i Igaliku den 6. august.
- Møller, Per Stig (2004a), Tale i Dansk Institut for Internationale Studier, 16.9. Udenrigsministeriet: .
- Ocean Futures (2008), *Developments in Arctic Shipping*. Focus North No. 8.
- Petersen, Nikolaj (1988), »Grønland i dansk sikkerhedspolitik«, i *Dansk Udenrigspolitisk Årbog* 1987, DUPI, 30-51.
- Petersen, Nikolaj (1998a), »Negotiating the 1951 Greenland Defence Agreement: Theoretical and Empirical Analyses«, *Scandinavian Political Studies*, 21(1): 1-28.
- Petersen, Nikolaj (1998b), »The H.C. Hansen Paper and Nuclear Weapons in Greenland«, *Scandinavian Journal of History*, 23: 21-44.
- Petersen, Nikolaj (2006), *Europæisk og globalt engagement 1973-2006. Dansk Udenrigspolitik's Historie*, bind 6, 2. rev. udg., Kbh.: Danmarks Nationalleksikon.
- Petersen, Nikolaj (2009), »SAC at Thule. Greenland in the Polar Strategy«, *Journal of Cold War Studies* (forthcoming).
- Rapport (1999), *Rapport fra den dansk-grønlandske arbejdsgruppe til identifikation af de udenrigs- og sikkerhedspolitiske sagsområder, hvor Grønland har interesse*. April 1999.
- Regeringen (2003), *Missilforsvar og Thule-radaren. Redegørelse fra regeringen*, maj 2003.
- Selvstyrekommissionen (2003), *Betænkning afgivet af Selvstyrekommissionen – Resumé*.
- Strategi (2008), *Namminersornerullutik oqartussat og Udenrigsministeriet, Arktis i en brydningstid. Forslag til strategi for aktiviteter i det arktiske område*. Maj.
- USGS (2007), *Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the East Greenland Rift Basins Province*, U.S. Geological Survey Fact sheet 2007-3077, August.
- USGS (2008), *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, U.S. Geological Survey Fact sheet 2008-3049. July.
- USGS (2008a), *Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the West Greenland-East Canada Province, 2008*. U.S. Geological Survey Fact sheet 2008-3014. May.

Grønland og den dobbelte klimastrategi

Lill Rastad Bjørst, ph.d.-stipendiat

Institut for Tværkulturelle og Regionalstudier, Afdeling for Eskimologi og Arktiske Studier, Københavns Universitet, lillbj@hum.ku.dk.

I denne artikel analyseres Grønlands rolle i den internationale klimadebat samt relaterede klimastrategier og diskurser. Desuden diskuteres dilemmaet mellem de forskellige økonomiske og økologiske hensyn i Grønlands fremtidige udvikling, hvor det vanskelige valg står mellem hensynet til naturen og eksisterende livsformer på den ene side og den erhvervsmæssige udvikling af Grønland på den anden side. Det er et dilemma, der først i de senere år er kommet til udfoldelse, og som nu debatteres forskellige steder i det grønlandske samfund, herunder i regeringen og oppositionen, og som manifesterer sig i den aktuelle politikudvikling.

Klimadebatten og Grønland

Grønland har i den seneste tid placeret sig som et af verdens midtpunkter med den globale opvarmning og smeltende is i fokus. Det smeltende Arktis påvirker ikke kun befolkningen lokalt, men giver også nye muligheder. Verden over tales der nu om klimaaftaler, grønt image, og om hvornår og ikke mindst hvordan, at verdens klimaproblemer skal løses. For et land som Grønland kan denne verdensomspændende klimadebat være med til at skabe mulighed for en ny platform, hvorfra Grønland kan gøre sig synlig i international politik og skabe sig en stemme. Det er komplekse problemstillinger, der gør sig gældende i Grønland, og min pointe er, at der er tale om en dobbelt klimastrategi fra officiel grønlandsk side. Dobbelttheden består i, at

der er et stort ønske om at værne om naturen og de gamle erhverv som f.eks. fangererhvervet, men på den anden side er der også et stort ønske om økonomisk vækst via udvidelse af industrier som råstofudvinding og olieboringer. Den grønlandske befolkning er både ofre for klimaforandringerne, men samtidig et land med industrielle ambitioner.¹

Politikere taler om konsekvenser af klimaforandringer, forskere taler om effekter, mens den almindelige borger trækker på sin viden om lokale vejrsmæssige forandringer. Alt dette rummer sider af, hvad jeg kalder »klimadebatten«. Klimadebatten som felt² rummer en masse dominerende diskurser,³ der er så markante, at de samtidig er med til at påvirke debatten og hele beslutningsgrundlaget som sådan.. Derfor er det vigtigt at se på, hvordan der bliver talt om klimaforandringer, da dette også har en indvirkning på indholdet af, hvad der bliver fokuseret på.

Denne artikel vil udforske dobbelttheden i formuleringen af den grønlandske klimastrategi og de dertilhørende etablerede diskurser.

Den grønlandske klimapolitik

Det grønlandske landsting er først nu undervejs med en egentlig klimapolitik. Da jeg i juni 2008 interviewede flere grønlandske po-

litikere og embedsmænd var den samlede melding, at egentlige klimastrategier⁴ stadig var under formulering og diskussion.

Oppositionen i form af venstrefløjspartiet Inuit Ataqatigiit (IA)'s Josef Motzfeldt var i foråret 2008 fremme i medierne med en påmindelse til den grønlandske regering om vigtigheden i at opprioritere klimaområdet:

»— Jeg har nu gennem lang tid været tilskuer i mit eget land til, at alverdens videnskabsfolk og politikere med indflydelse kommer til Grønland for at tage beslutninger om klimaet og miljøet hen over hovedet på os. Landsstyret har desværre ikke formået at sætte Grønland på det internationale klima og miljø-verdenskort. Og det har desværre medført, at vi ikke har formået at sætte vores egen dagsorden« (Nyhedsafdelingen, KNR den 13. maj 2008).

Dette opråb blev kommenteret af Lars Emil Johansen fra partiet Siumut samme dag:

»Vi er i centrum i det internationale selskab. Formelt er det jo det danske udenrigsministerium, der skal stå for kontakten udadtil, men denne kendsgerning taget i betragtning, så står Grønland meget centralt i den globale diskussion omkring global opvarmning, og grønlandske politikere står meget centralt i samspillet med toppolitikere ude omkring. Derfor er det ganske urimeligt at sige, at Grønland er ved at tabe dagsordenen, bare fordi man ikke selv er med på det hold, der står forrest i rækken« (Nyhedsafdelingen, KNR den 13. maj 2008).

Der er altså ikke overraskende to forskellige opfattelser af denne problematik blandt de grønlandske regeringspartier og så oppositionen. Men ét er sikkert: Grønlands indflydelse på debatten ved FN's klimakonference COP15 i december 2009 er stadig i spil. Det overordnede mål for dansk værtskab for FN's klimakonference i 2009 (COP15) er indgåel-

se af en ambitiøs og global klimaaftale for perioden efter 2012. Konferencen er herudover et yderst relevant sted at få sin stemme hørt. Fra de grønlandske NGO'ere er der også fremført kritik af Grønlands manglende markering i klimadebatten sammen med et ønske om mere information til det grønlandske folk. International Sustainable Development Advisor i Inuit Circumpolar Council (ICC), Lene Kielsen, der til dagligt arbejder med klimaforandringer i projektet Sila Inuk og det internationale projekt Siku, siger om informationsniveauet i Grønland ang. klimaspørgsmål:

»Vi halter bagefter med information og så med information om, hvad der sker herhjemme. Også det at vi som samfund ikke stiller krav til alle de forskere, der er her f.eks. på indlandsisen. Vi stiller ikke noget krav om, at de skal informere om deres resultater, som man gør i Canada og Alaska« (Interview med Lene Kielsen juni 2008).

Som noget nyt er der indgået en aftale mellem den danske videnskabsminister og landsstyremedlem for forskning Tommy Marø om at lave et klimacenter i Grønland, som både skal arbejde naturvidenskabeligt og samfunds-fagligt med klimaspørgsmål. Tommy Marø udtalte til den grønlandske avis Sermit-siaq i forbindelse med forhandlingerne:

»Jeg mener, at klimacenteret vil medvirke til, at viden indsamlet i Grønland også vil være til stede i landet til gavn for samfundet« (Krarup, 2008: 26).

Han har ligeledes forhåbninger om, at et klimacenter vil kunne placere Grønland i klimadebatten og give et forskningsbaseret indspil til formulering af strategier og løsninger for tilpasning til klimaændringer (Krarup, 2008: 26). Desuden har den grønlandske miljøstyrelse lanceret en grønlandsk klimaenhed i hjemmestyrets administration. Disse nye tiltag handler om, at Grønland skal indtage en

ny position i klimadebatten, ikke kun som vidner, men også som producenter af viden, magt og indflydelse på klimadebatten. En egentlig grønlandsk klimastrategi er på trapperne, men spørgsmålet er, om det er tidsnok til at få en kraftfuld stemme i den internationale klimadebat.

Politisk selvstændighed eller økonomisk selvstændighed?

Interessant i en grønlandsk sammenhæng er, at adskillige grønlandske politikere ser selvstyrepolitikken og økonomisk bæredygtighed som uløseligt forbundet med klimaspørgsmålet. Klimaet er ikke øverst på den grønlandske indenrigspolitiske dagsorden, og klimarelaterede problematikker bliver derfor prioriteret i forhold til det nationale projekt. Ønsket om selvstændighed kommer før alt andet lige nu for mange af de grønlandske politikere. Argumentationen går på, at selvstændighedsfølelsen afhænger af, at bloktilskuddet forsvinder eller bliver kraftigt reduceret, og dette kan kun lade sig gøre ved, at kapital skaffes fra anden side. Det er her, at den nye industrielle satsning bliver aktuell som f.eks. et storstilet projekt med det internationale selskab Alcoa om at etablere aluminiumssmelteværker i Grønland – en industri, der ikke kan undgå at lægge et vist pres på naturen og øge CO₂-udslippet betragteligt. Der er her den føromtalte dobbelte klimastrategi fra officiel grønlandsk side kommer ind i billedet. En dobbelthed, der giver sig til kende ved, at der hos politikerne er et stort ønske om at værne om naturen og de gamle erhverv, men på den anden side er der også et stort ønske om vækst, økonomisk selvstændighed og industriel satsning. Landsstyremedlem for Infrastruktur og Miljø, Kim Kielsen siger om Grønlands rolle i klimadebatten:

»Vi prøver, at være med i klimadebatten og være et forgangsland. Som jeg selv har været inde på, vi er jo ikke et industrialiseret land endnu, og vi vil gerne have at det skal gå i den retning – men igen, vi kigger jo også på,

at vi gerne vil benytte så meget vandkraft som muligt for at nedbringe CO₂ og nedbringe forbruget af fossile brændstoffer. Vi vil se på, hvordan vi kan gøre dette og samtidig få en udvikling i gang, for med det forbrug vi har (i dag), det kan jo ikke få vores land til at være selv bærende« (interview med Kim Kielsen juni 2008).

Kim Kielsen fortsætter: *»Nu hvor vi skal til at være mere selv bærende, så tror jeg ikke man kan udelukke, at vi bliver nødt til at gøre noget, som vil udlede mere CO₂ – men igen, så skal det være det mindst mulige, så udviklingen alligevel kan følge med og de forskellige krav vi har til råstofaktiviteter osv.«* (interview med Kim Kielsen juni 2008).

Koblingen mellem politik selvstændighed og økonomisk selvstændighed er et vedblivende paradigme i de politiske debatter i Grønland. Spørgsmålet har siden 70'erne været, om selvstændighed er noget man får, tager eller køber sig til. Josef Motzfeldt kom med denne udtalelse i Information i foråret 2008:

»Jeg er ikke nødvendigvis enig med dem, der siger, at forudsætningen for et selvstyre eller selvstændigt Grønland er, at der bliver fundet olie. Min egen personlige pointe er, at politisk selvstændighed er forudsætningen for økonomisk selvstændighed« (Nielsen, 2008: 7).

Spørgsmålet om et politisk og selvstændigt Grønland kulminerede i 2004, hvor landsstyreformand Hans Enoksen og statsminister Anders Fogh Rasmussen den 13. januar 2004 nedsatte en grønlandsk-dansk embedsmandsgruppe, der skulle udarbejde et forslag til et kommissorium til en grønlandsk-dansk fælleskommission. Kommissionen skulle stille forslag til, hvordan Grønlands selvbestemmelse kan øges inden for det eksisterende rigsfællesskab. Kommissoriet blev underskrevet af landsstyreformanden og statsministeren den 21. juni 2004 og dermed søsat på 25-årsdagen for Hjemmestyrets indførelse i

Grønland. Efter en lang forhandlingsproces i den Dansk-Grønlandske Selvstyrekommission blev aftalen underskrevet af Hans Enoksen og statsminister Anders Fogh den 13. juni 2008. Hans Enoksen meldte ud allerede i sin nytårstale til befolkningen den 2. januar 2008, at der den 25. november 2008 vil blive afholdt folkeafstemning om selvstyre (Redaktion 2008). Han udtalte i den forbindelse til den grønlandske avis Sermitsiaq:

»– som folk bør vi altid tilstræbe øget selvstændighed, for hvis vi ikke gør det, vil vi lægge hindringer i vejen for vores udvikling, der kun vil være til skade for os« (Redaktion 2008).

Op til afstemningen er der blevet igangsat en landsdækkende oplysningskampagne i Grønland. Selvstyrekommissionens arbejde har været inden for rammerne af Rigsfællesskabet, så det er ikke en folkeafstemning om at blive en selvstændig stat, da Grønland stadig vil være en del af det danske rige. Selvstyreloven kan dog ses som et skridt i retning af en øget selvstændighed og statsdannelse. Oplysningskampagnen kommer til at koste over 3 millioner og vil bestå af alt fra husomdelte foldere til borgermøder og spots på både radio og TV (Markussen, 2008: 2). Grønlands optagethed af øget selvstyre vil uden tvivl komme til at påvirke klimadebatten mange år frem og have omfattende effekt på de prioriteringer og agendaer som det politiske flertal i Grønland vil fremføre.

Økonomiske fremtidsudsigter

Landsstyremedlem for finanser og udenrigsanliggender Alaqa Hammond fra partiet Siunmut, der udadtil fungerer som Grønlands udenrigsminister, blev på foranledning af selvstyrelovens offentliggørelse og forestående nationaldag spurgt af den grønlandske avis Sermitsiaq om, hvordan Grønland skulle kunne finansiere de 30 nye områder, som det kommende selvstyre ville rumme. I modsætning til hjemmestyreformen, hvor statens ud-

gifter følger med overdragelsen i form af bloktilskud, skal det selvstyrende Grønland selv finde midlerne. Hendes svar var tredelt: For det første ville hun arbejde for at omprioritere landskassens midler, så der bliver plads til at løse nye opgaver. For det andet mente hun, at hvis den økonomiske vækst fortsatte i Grønland, ville det også give gode muligheder for selv at drive områderne og som sidste punkt sagde hun:

»Indtægter fra råstofområdet kan blive adgangsбилет til øget selvstyre« (Kristensen, 2008: 7).

Repræsentanter fra IA og Atassut blev også interviewet om dette spørgsmål, og de pointerede, at Grønland selv satte tempoet, dagsordenen og rækkefølgen for hjemtagelse af de nye områder. Alle partier var enige om, at et overskudsgivende område som råstofområdet var oplagt at arbejde for at udbygge som noget af det første (Kristensen, 2008: 7). Der er et udbredt ønske blandt de grønlandske politikere om at få gang i ny industri, men uenighed om hvilken pris, man vil betale for denne. Det Rådgivende Udvalg Vedrørende Grønlands Økonomi konkluderede følgende i sin rapport fra 2008 om Grønlands nuværende økonomi:

»Selv om der nu er langt lysere udsigter for den økonomiske fremtid end tidligere, stilles der omvendt også nu betydelige krav til tilpasninger og omstilling. Det gælder ikke mindst, hvis aluminiumsprojektet realiseres. Det skyldes såvel dette projekts størrelsesorden, som dets påvirkning af hele den regionale udvikling. Erfaringer fra et tilsvarende Alcoa-projekt i Østisland har vist, at betydelige løn- og prisstigninger udløses, såfremt der føres en for slap finanspolitik i især etableringsperioden.« (Det Rådgivende Udvalg Vedrørende Grønlands Økonomi 2008:9).

Med omstilling og tilpasning tænkes der især på den grønlandske arbejdsstyrke, som skal

gøres kvalificeret til de nye erhverv. Selv om Hammond ser muligheder i landets økonomiske vækst, kommer der også nye og store udfordringer i de kommende år, når Grønland for alvor skal industrialiseres.

En ny industrialisering af Grønland

Grønland har i mindre omfang oplevet en industrialisering i forbindelse med anlæggelse af fiskefabrikker og de første miner i 1920'erne⁵ (Thuesen, 1999: 63-64). Det smeltende Arktis åbner op for nye industrielle muligheder for tilgængelighed og udnyttelse af råstoffer. I kølvandet på dette er der forbedret mulighed for etablering af vandkraftværker, som kan drive storindustri, f.eks. det planlagte aluminiumssmelteværk i Maniitsoq.⁶

Ansvarshavende redaktør Erik Rasmussen på Mandagmorgen skrev i foråret 2008, at klimaforandringer også handler om at starte en ny industriel revolution, hvor risiko kan forvandles til nye muligheder og ny industriel vækst (Rasmussen, 2008: 20). Han mener, at den femte industrielle revolution er startet. De første industrielle revolutioner tog fart i starten af 1800-tallet med dampmaskinen, og den nyeste med informationsteknologi og den personlige computer, kalder Rasmussen den fjerde (Rasmussen, 2008: 20). Klimaforandringer kan blive springbrættet til den næste. Spørgsmålet er, om vi nu er vidner til en egentlig industrialisering af Grønland og alt, hvad det vil medføre af samfundsændringer. Det er ikke kun klimaet, der ændrer sig, men også store dele af samfundsstrukturen. Grønland bliver nu for alvor afhængig af globale markeds kræfter, og i hvilket tempo verdenssamfundet ønsker at lempe på tiltag, der kan forværre de menneskeskabte klimaforandringer. Politisk og økonomisk selvstændighed synes inden for rækkevidde, men midler, hensigter og virkninger er stadig ubekendte.

Grønlands stemme og de globale dagsordener

Det er min vurdering, at Grønland stadig har

mulighed at blive hørt i klimadebatten. Det er tydeligt, at det er forskellige interesser, som er i fokus i Grønland alt efter, hvilken position man indtager i samfundet. I arbejdet med mine interviews fra Grønland fik jeg et klart indtryk af, at man så småt var ved at få øjnene op for klimadebattens mange facetter ud over det rent miljømæssige. Debatten rummer alle facetterne i det moderne Grønlands placering i verden i form af magtrelationer, vidensregimer,⁷ diskursive konstruktioner og risikobarometre. Det er et dilemma, at hvis klimaforandringerne er menneskeskabte, bør det også være muligt som menneske at handle for at ændre på dette. Men et centralt spørgsmål er, hvem vi lader tage de store beslutninger om verdens klima, og hvem der gør sin stemme gældende?

En repræsentant, der har gjort sig særlig bemærket på klimadebattens nye platform er tidligere præsident for ICC Sheila Watt-Cloutier. I sommeren 2007 fik hun FNs Mahbub ul Haq Award for »Excellence in Human Development« som en anerkendelse for hendes arbejde med klimaforandringer. Ved overrækkelsesceremonien beskrev hun situationen som følgende:

»The world must pay attention to what's happening to Arctic communities because we are the early warning system for the rest of the planet« (Agence France Press 2007).

Diskursen om inuit som kender af naturen findes også i Grønland. Spørgsmålet er dog, i hvilket omfang man i Grønland indtager positionen som vidne til klimaforandringer og som et »early warning system« for resten af kloden? Denne diskurs gør sig primært gældende i forhold til globale spørgsmål og panarktiske problematikker, som det f.eks. er tilfældet i en organisation som ICC. Men der er utvivlsomt andre positioner og prioriteringer i Grønlands nuværende politik, som trækker i andre retninger. Et eksempel på brugen af netop denne diskurs om inuit som tæt alli-

eret med naturen og knyttet til naturen kan også findes i landets topledelse. I forbindelse med en international konference om Nordpolen i maj 2008 udtalte landsstyreformand Hans Enoksen på et pressemøde:

»– selv om den civiliserede verden ellers gerne vil fortælle os om klimaændringerne, er vi de første, der lægger mærke til dem. Og faktisk var det fiskere og fangere her, der var de første, der fandt ud af, at der var ændringer i klimaet« (Rendal 2008).

I klimadebatten har inuit indtaget forskellige positioner gennem tiden. Den meget synlige position har været som vidner og i mere aktionsorienterede sammenhænge som ofre. Den nye position som industriel udnytter af naturen og global aktør bliver for Grønlands vedkommende mere synlig de kommende år. At indtage en position, der f.eks. fremstiller inuit som offer for klimaforandringer kan give nogle nye muligheder for at handle politisk strategisk. Det giver én stemme på den globale scene. Sheila Watt-Cloutier er gået skridtet videre og anlagt sag mod den amerikanske stat for ikke at have gjort nok for at stoppe klimaforandringerne. Hun har gjort det til et menneskerettighedsspørgsmål, hvilket hun gjorde hun klart i sin tale for the Inter-American Commission on Human Rights:

»Climate change brings into question the basic survival of indigenous people and indigenous cultures throughout the Americas« (ICC 2007).

I Grønland kan spores en flersidet tilgang til det at være eventuelle ofre for »klimakatastrofen«. Jeg spurgte Kim Kielsen, Landsstyremedlem for Infrastruktur og Miljø om, hvad Grønlands rolle er, og om grønlænderne opfatter sig selv som ofre:

»Jo vi er offer for udviklingen – men igen, det at være offer skal også vendes til noget posi-

tivt. Vi skal prøve at finde ud af, hvad vores fordel kan være. Vi vil ikke kun være ofre – vi vil være med til at ændre dette her og være med til at få det til at køre fremad. Hvilke fordele er der ved disse ændringer – f.eks. nede i Sydgrønland kan de udvikle landbruget. Men der er jo også fiskeindustrien ... i Nordgrønland ... Vores forskellige vandkraft-potentialer ... Hvordan kan vi være med til at udvikle disse ting« (interview med Kim Kielsen, juni 2008).

Antropolog Mark Nuttall, der også forsker i klimaforandringer i Grønland, har pointeret, at ønsket om en industriel udvikling er omkredset af en politisk diskurs om »nation building«, som giver et meget positivt spin til hele debatten om klimaforandringer. Nuttall pointerer, at grønlændere er blevet opfordret af politikerne til at tænke positivt og se de nye muligheder ved det ændrede klima, i stedet for som den indfødte befolkning i Alaska og Canada at se sig selv som primært ofre for klimaforandringer (Nuttall, 2008: 47). Denne observation bliver også bekræftet af Kim Kielsens tilgang til det ændrede klima og Enoksens anmodning om ikke at »lægge hindringer i vejen for udviklingen«. En udvikling, som ikke kan undgå at gøre Grønland til et land, der bidrager til de menneskeskabte klimaforandringer.

COP15

På spørgsmålet om, hvilken stemme Grønland vil få i forbindelse med klimatopmødet COP15 i København i 2009, er der visse fakta, som bør sættes på plads. Det er formelt den danske regering, som kan begrænse eller forbedre Grønlands stemme i klimadebatten på COP15. Regeringen er arrangør af konferencen og ansvarlig for hele programlægningen samt har en stor rolle at spille i Grønlandsk udenrigspolitik. IA's nye stemmesluser Juliane Henningsen fremlagde til folketingets afslutningsdebat sine visioner for COP15:

»Klimatopmødet i København i 2009 bliver det næste store tiltag, hvor Danmark, Grønland og Færøerne har mulighed for at skabe en fælles klimaprofil og sætte sig de mål sammen med resten af verden, der skal til for at standse den globale opvarmning. Vi grønlandere vil spille en aktiv rolle før, under og efter topmødet. Selvom vi bor midt i et af verdens klimatiske brændpunkter, vil vi ikke blot være klima-kulisse. Vi vil have indflydelse på topmødet og kræve at de mål, verdens regeringer sætter sig, bliver ambitiøse og føres ud i praksis efter topmødet« (Henningssens 2008).

Grønland som kulisse for den vestlige verden og ikke mindst danskere er et velkendt fænomen. I de sidste 300 år har Vesten italesat Arktis. Vesten har skabt et Arktis i sit eget billede – en anden verden (Bjørst 2008). Jeg opfatter Henningssens henvisning til kulissen som et ønske om at træde ud af denne rolle, at komme med modsvar og deltage i konstruktionen af nye billeder på, hvad Grønland er og vil i verden. Grønland vil ikke kun være en smuk og illustrativ kulisse for dansk klimapolitik – man ønsker en selvstændig stemme og at være med til at præge den globale dagsorden.

Homeland – »no man's land«

Klimadebatten arbejder med forskellige fortællinger. De arktiske befolkninger ønsker at manifestere landet som et »homeland« befolket af mennesker med rettigheder og fremtidsplaner. Landsstyremedlem for finanser og udenrigsanliggender Aleqa Hammond udtalte i foråret 2008:

»På grund af klimaforandringerne er alles øjne rettet mod Grønland. Men der skal ikke kun fokuseres på, at indlandsisen smelter, men også på at, at der bor mennesker her« (Krarup 2008: 10). Hun fortsætter: *»Vi er et samfund under stor forandring. Den traditionelle økonomi ændres til moderne økonomi, der også bygger på ikke-levende ressourcer*

og på, at vi bevæger os over i utraditionelle erhverv« (Krarup, 2008: 10)

I den globale debat om klima bliver Grønland og Arktis ofte afbilledet som et slags »no man's land«. Et sted, hvor isen smelter, og isbjørne lever. Dette kan bl.a. skyldes, at rigtig mange af klimaeksperterne arbejder i områder, hvor der ikke bor nogen lokalbefolkning. I Grønland er det især Nordøstgrønland og indlandsisen, der har været eksperternes foretrukne arbejdsfelt, hvilket selvfølgelig har nogle helt konkrete faglige grunde. Forskningen i Nordøstgrønland og på indlandsisen har givet videnskaben en masse unikke og relevante oplysninger. Det ændrer dog ikke på, at fortællingen om det arktiske klima ikke så meget har handlet om mennesket. Marybeth Long Martello har skrevet om, hvordan indfødte folk er repræsenteret i klimadebatten. Hun skriver generelt om klimaforandringer:

»Until recently, climate change has been among the faceless forms of global environmental change, virtually devoid of human imaginary and personal testimonials« (Martello, 2008: 352).

Et andet af hendes kritikpunkter er, at mennesket ofte bliver inddraget som en geografisk placeret befolkning (f.eks. afrikaner, europæer eller sydamerikaner) eller som tilknyttet særlige erhverv som f.eks. fisker, landmand eller turistmedarbejder. Hun ser en parallelitet i den videnskabelige og politiske repræsentation, hvor få individer eller grupper bliver inddraget i debatten om klimaforandringer. Hun mener dog, at der er en stigende bevidsthed om det menneskelige aspekt både blandt videnskabsfolk og politikere (Martello, 2008: 352). Martello analyserer, hvordan inuit er repræsenteret i den store ACIA-rapport (Arctic Climate Impact Assessment fra 2005) udgivet af Arktisk Råd. Hun viser, at analysen af indfødte folk, både som repræsentanter og repræsentationer for klimaforandringer, giver os nyttig informati-

on om, hvem der er synlige som globale borgere, og hvem der er talerør for disse (Martello, 2008: 354). Det kan være en af grundene til, at det er så vigtigt for inuit at få en stemme i klimadebatten i det omfang, det grønlandske samfund gerne vil markere sig som del af et globalt samfund. Det bliver en udfordring for den grønlandske regering, hvis man vil være mere end et vidne i klimadebatten.

Symbolske værdier i klimadebatten

Den smukke og dramatiske natur i Grønland har også en vis symbolsk værdi i klimadebatten. Den danske miljøminister Connie Hedegaard mener, at Grønland er »symbolet« på klimakatastrofen.

Hun har i 2007 taget turen til Ilulissat flere gange sammen med nogle af verdens mest magtfulde politikere. Hun beskrev et af sine besøg til den grønlandske avis Atuagagdliutit således:

»... der blev helt stille i helikopteren, da vi fløj over den store gletsjer. En amerikansk senator bemærkede, at man bliver meget lille over for sådan et naturfænomen« (Egede, 2007: 10).

Politikere er i de seneste år gået fra at stille sig tvivlende overfor, om klimaforandringerne var virkelige og kunne være menneskeskabte, til nu i stor stil at vedkende sig problemet. En næsten religiøs retorik tages i brug, når politikere nu offentligt anerkender klimaforandringerne, og som pilgrimme rejser til polerne for at se forandringerne med deres egne øjne. Dette har en stor betydning for prioriteringen af klimaspørgsmål.

På Norges Tekniske-Naturvidenskabelige Universitet (NTNU) i Trondhjem har forskere fra Institut for Tverrefaglige Kulturstudier gennemført en dybdegående interviewundersøgelse med deltagere fra den brede del af befolkningen i Norge. Professor Knut H.

Sørensen udtalte efter undersøgelsens offentliggørelse til den Norske avis Aftenposten:

»Hovedkonklusionen er, at folk tror ikke på forskningsresultaterne, før de følges op med politisk handling« (Mathismoen 2008).

Hele den politiske diskurs, har altså en vigtig rolle at spille for verdens klima, hvilket absolut kræver en kritisk tilgang. For at forstå klimaproblematikker kommer vi til kort, hvis naturvidenskabens data er vores primære tilgang. For naturvidenskaben er Arktis blevet et intellektuelt grænseland, hvor der tages temperatur på verdens tilstand. Et bekosteligt, isoleret og uforstyrret laboratorium, hvor kun særligt inviterede i form af videnskabsfolk, politikere, mediefolk og embedsmænd har adgang. Dette giver ikke tilstrækkelig plads til at placere mennesket i klimadebatten. Det er akut nødvendigt at mennesket snart får en central placering, og også de arktiske befolkninger får en stemme i debatten, og at vi som verdenssamfund forholder os til de centrale beslutninger der påvirker vores fælles klima

Klimadiskurser og strategier

I den globale klimadebat findes et element af naturlighed og dette forhold er tæt forbundet med magt. Hvordan håndteres »katastrofen«, og hvilken viden skal der handles på baggrund af. Den måde, der kategoriseres på, når der tales om klima, får bestemte elementer til at stå som objekter for viden. Foucault har sat fokus på, at de rammer, som umiddelbart kan virke naturlige, gør, at bestemte positioner bliver problematiske (Foucault 2006). F.eks. i det omfang, at det bliver naturligt at tale om indfødte folk som tæt knyttet til naturen og brugere af de levende ressourcer, kan positionen som indfødte folk, der gerne vil prioritere industri og råstofudvinding, blive problematisk. Når det er sagt, kan hybriditeten også blive en magtfuld position, der kan bruges strategisk. Foucault mener, at »strategies of normalization« og »tactics of resistance«

på dynamisk vis konstant interagerer med hinanden. Éric Darier, der har arbejdet med Foucaults teorier i forhold til natur og miljø, skriver:

»Yesterday's resistance can become today's normalization, which in turn can become the conditions for tomorrow's resistance and/or normalization« (Darier, 1999: 18).

Miljøaktivisme er én af de »never-ending« aktiviteter, hvor taktikker og mål reevalueres og tilpasses til forandrede omstændigheder i magtens felt (Darier, 1999: 20). For at kunne begribe de mest dominerende diskurser om klimaet, kræver det en bevidsthed om disse processer.

I mange år har den grønlandske regering argumenteret ud fra en platform med andre indfødte folk i verden, når det handlede om bæredygtig udvikling og miljømæssige udfordringer. Diskussionen om de globale klimaforandringer har ændret denne position. Den ændrede brug af naturens ressourcer bidrager med, hvad Nuttall kalder en »kompliseret og multidimensional side« til hele diskursen om indfødte folk og den platform, som de politisk har etableret (Nuttall, 2008: 51).

Spørgsmålet er, om denne nye industrialisering af Grønland indhyller diskursen i det vestlige paradigmes indre modsigelser. Niklas Luhmann beskriver modsigelsen i vores moderne samfund f.eks. i både at være bilejer og imod forurening. At sætte økologi i højsædet, men samtidig købe frugt fra den anden side af jorden. Eller at være imod karakter-systemet og samtidig kæmpe for gode karakterer (Thyssen, 1997: 12). Luhmann betragter ligefrem modsigelsen som en præmis for den menneskelige eksistens, hvilket er en del af hele kompleksiteten i det moderne samfund. Med denne henvisning mener jeg ikke, at det grønlandske samfund førhen ikke har indeholdt kompleksiteter – for det har det

med sikkerhed – men tidligere repræsentation og selv-repræsentation har dog ikke rummet kompleksitet i større grad, men har mere trukket på de velkendte fortællinger om fangetlivet og naturens luner og vilkår. Klimadebatten kræver, at omverdenen forstår den dobbelte klimastrategi i Grønland, som grundlæggende indeholder det moderne samfunds modsigelser. Det handler om politik og forskellige opfattelser af, hvad der er bedst for samfundet. Der er ligeledes tale om en hybriditet, hvor den samme politiker samme dag både kan tale for miljøbeskyttelse og regulering og dernæst for en udvidelse af industrien – alt efter konteksten. Men hvad er egentligt problemet? Må et land som Grønland ikke handle som alle andre vestlige lande, der ønsker at hæve eller opretholde en god og behagelig levestandard med, hvad det måtte medføre af energiforbrug?

Flere kritikere har inddraget det argument, at en lille befolkning som den grønlandske ikke nødvendigvis bliver særlig godt stillet over for de store internationale investorer, og at det er at stikke sig blå i øjnene at tro, at selvstændighed er opnået, hvis hele økonomiens fundament afhænger af udenlandske investorer og disses kapitalorienterede prioriteringer. Mark Nutall trækker på erfaringer fra andre regioner og viser, at storstillede olieboringer, minedrift og aluminium-industri kan være med til at forøge den lokale befolknings afhængighed af de transnationale korporationer (Nuttall, 2008: 51). Landsstyret har desuden tanker om at deltage økonomisk i selve Alcoa-projektet med aluminiumssmelteværket. Samfundsforsker Birger Poppel fra Nuuk advarede mod dette i maj 2008 i en kronik i den grønlandske avis AG:

»Ved at deltage økonomisk i Alcoa-projektet binder landsstyret Grønland sig til den internationale aluminiumskapital, hvis skæbne afgøres af markedskræfter på New York børs og i Kinas nationalbank, der i dag sidder på en

meget stor del af USA's statsobligationer» (Poppel, 2008: 19).

Beslutningsprocessen er gået meget hurtigt på dette område på trods af, at beslutningerne kan have stor indvirkning på det grønlandske samfund. Anlæggelse af industri i den størrelsesorden kan ikke undgå at påvirke hele samfundet.

Industrialiserede eller naturfolk?

Der er visse forventninger indlæst i den internationale klimadebat, når det handler om de arktiske befolkninger og de indfødte folk. Rey Anderson, erhvervsmand fra Georgia, USA, stifter og bestyrelsesformand for den internationale tæppekoncern Interface, holdt tale til et seminar med nogle af verdens topperhvervsfolk i London i sommeren 2008, hvor der blev talt for en grøn revolution. Hans budskab var, at der skulle skabes en anderledes kultur af opmærksomhed og sensitivitet omkring vores relationer til kloden. Anderson sagde:

»Det afgørende er kulturskiftet, skift i tænkemåden«. Et af hans forslag var at man startede med »at overtage indfødte naturfolks tidsregning« (Nielsen, 2008: 6).

Der er i Vesten en gennemgående diskurs om, at mennesket skal finde tilbage og tage ved lære af »naturfolk« – en diskurs, hvor myten om den ædle vilde holdes i live. Den samme retorik har også kunnet spores i mange af miljøorganisationernes henvisninger tilbage i tiden. Ph.d. Mark Brown forsvarede i juni 2008 sin doktorgrad ved Universitet i Oslo med en afhandling om brugen af »grønne ord« i f.eks. klimadebatten. En af hans konklusioner er, at også erhvervslivet låner de »grønne ord« fra miljøbevægelserne for at beskrive sine miljømæssige ambitioner, men at de bruger ordene på en ny måde, som tilfredsstiller egne behov. Erhvervslivet bruger i stigende grad et managementsprog, der i højere grad gør det muligt at styre sit forhold

til miljø og natur (Brown 2008). I dette eksempel kan man tale om, at Anderson som erhvervslivets repræsentant låner sin autoritet fra dem, han omtaler som »naturfolk«, dog uden at blive konkret. Han forventer blot, at disse »naturfolk« har en anderledes agenda og tænkemåde. Denne diskurs og forventning kan godt blive problematisk for Grønland og kan kræve, at der forhandles og tænkes i nye baner, hvis man ønsker indflydelse.

Grønlands grønne image

Den nye platform, som klimadebatten har skabt, kan give en fornyet mulighed for at blive hørt, omend budskabet og problemstillingerne er mere komplekse end som så. Jeg tror, at Grønland vil vælge en klimapolitik der rummer en »både-og-strategi«. Det vil være en hybridposition, men samtidig en strategi, der vil være oplagt for mange grønlandske politikere. Diskursen om inuits tætte forbundenhed til naturen vil give et talerør på internationalt plan, da det er ganske tydeligt, at Grønland og Arktis vil være nogle af de områder, der vil blive ekstra hårdt ramt af de menneskeskabte klimaforandringer, som Grønland førhen ikke har bidraget nævneværdig til. Samtidig ønsker de grønlandske politikere en forståelse for den nye erhvervmæssige udvikling og investeringerne, som planlægges i landet i disse år. Et af argumenterne fra mange grønlandske politikere er, at muligheden for at drive f.eks. vandkraftværker vil gøre det mere miljømæssigt forsvarligt at lægge fabrikker lige præcis i Grønland. Sagt på en anden måde så ønsker Grønland også at være et industriland med et grønt image.

Noter

1. I juni 2008 interviewede jeg flere grønlandske politikere, embedsmænd, NGO'er og journalister på et antropologisk feltarbejde i hovedstaden Nuuk. Mine data vil blive bearbejdet ved endnu et grønlandsophold i efteråret 2009.
2. Når jeg benytter mig, af begrebet felt, er det med udgangspunkt i sociologen Pierre Boudieus felta-

nalyser. I moderne industrisamfund består det sociale kosmos af en række relative autonome mikrokosmoser eller felter, hver især med specifikke regelsæt, værdier og interesser. Bourdieu definerer felt som et netværk eller en konfiguration af objektive relationer mellem positioner fastlagt i kraft af deres placering i relation til de på feltet aktive kapitalformer (Järvinen 2000).

3. Jeg benytter mig af begrebet diskurs ud fra den franske filosof Michel Foucault (1926-1984). Fra at begrebet diskurs hovedsageligt blev brugt som et lingvistisk koncept, fik det ny betydning hos Foucault. Han koncentrerede sig om produktion af viden og mening, ikke som lingvisterne gennem sprog, men via diskurs (Hall 2002). »Diskurs« i Foucaults forstand er ikke kun en »reguleret samtaleprocedure«, men omfatter også kæder af udsagn, institutionaliserede fremstillingsprocedurer (praktikker) og de historiske og kulturelt givne regler, som styrer samtaleprocedurens indhold og form (Lindgren 2000). Diskurs er dermed en måde at tale om et emne og de billeder, ideer og praksisser, der er tilknyttet dette.
4. Jeg benytter mig af begrebet »strategi« velvidende, at ikke al handling er strategisk, og at der også findes mange ubevidste strategier og ikke alle strategier er bindende. Mennesket er ikke nødvendigvis særligt beregnende, og mange andre faktorer end planlagte strategier spiller ind, når beslutninger skal tages. Vi handler i mange situationer temmelig ustrategisk, men det kan jo også være en strategi i sig selv. Kravet om rationelle strategier er netop i disse år blevet forøget. Alle virksomheder med respekt for sig selv indkalder til strategiværksteder, hvor visioner, mål, strategier og drømme skal kortlægges. Vi lever i en strategikultur med krav om planer for alle livets forhold.
5. I byen Sisimiut blev der f.eks. i 1913 etableret et mindre salteri, og i 1924 blev en fiskefabrik åbnet. De første korporativt ejede kuttere blev søsat, og dette var starten på industrialiseringen i Grønland (Thuesen 1999: 64).
6. På forårssamlingen 2008 behandlede Landstinget et beslutningsforslag om, at smelteværket placeres i Maniitsoq, hvis projektet gennemføres. Endvidere skal der træffes principbeslutning om, hvilke ejerskabsformer, der skal undersøges nærmere. Landstinget forventes først at træffe endelig beslutning om projektet i slutningen af 2009.

7. Begrebet vidensregime henviser til Foucaults hovedpåstand om, at enhver epoke er underlagt et implicit tvangssystem, en afgrænset videnshorisont, der på et dybdniveau strukturerer og regulerer, hvad der overhovedet kan tænkes og siges. I vores omgang med viden vil vi altid være underlagt vidensregimer, der fungerer som en slags tvangssystem implicit i den måde, vi ved noget på (Heede 2004: 75).

Referencer

- ACIA (2005), *Arctic Climate Impact Assessment*, Cambridge University Press Scientific Report.
- AFP (2007), »Canadian Inuit to Receive UN Award for Climate Change Work«, *Agence France Press*, Paris.
- Andersen, M.K. (2008), »100 Storebæltsbroer i Grønland«, *Weekendavisen*, København.
- Andersen, M.K.(2008), »Rigsfællesskabet: En stor madpakke fra Danmark«, *Weekendavisen*, København.
- Bjørst, L.R. (2008), *En anden verden. Fordomme og Stereotyper om*, København: Forlaget BIOS.
- Darier, É. (1999), »Foucault and the environment: An introduction«, *Discourses of the Environment*, 1-33.
- Foucault, M. (2008), *Orden og tingene. En arkæologi om humanvidenskaberne* (trans.) M.C. Jacobsen, Danmark: Det lille Forlag.
- Hall, S. (1997), *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices*, London: The Open University.
- Heede, D. (2004), *Det tomme menneske. Introduktion til Michel Foucault*, København: Museum Tusulanums Forlag.
- Henningsen, J. (2008), »Julianes tale ved folketingets afslutningsdebat. Et fællesskab af frisind i stedet for fordomme«. Afslutningsdebat, Folketinget.
- ICC (2007), »Nobel Prize Nominee Testifies about Global Warming«, *Press release*, Washington DC.
- Järvinen, M. (2000), »Pierre Bourdieu«, *Klassisk og Moderne Samfundsteori*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Krarup, P. (2008), »Nye industrier skal tage hensyn til miljøet«, *Sermitsiaq*, Nuuk.
- Krarup, P. (2008), »Hammond: Grønland får indflydelse«, *Sermitsiaq* 19, Nuuk.
- Kristensen, K. (2008), »Selvstyre koster Grønland 300 millioner om året« *Sermitsiaq*, Nuuk.

- Lindgren, S.-Å. (2000), »Michel Foucault« i *Klassisk og Moderne Samfundsteori*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Markussen, I.D.G. (2008), »Tung læsning«, *AG*. Nuuk, Grønland.
- Martello, M.L. (2008), »Arctic Indigenous Peoples as Representations and Representatives of Climate Change«, *Social Studies of Science* 38(3): 351-76.
- Mathismoen, O. (2008), »Tror ikke på klimatrusselen«, *Aftenposten*, Oslo.
- Mølgaard, N. (2008), »Grønt lys for selvstyreprocessen«, *Sermitsiaq*, Nuuk.
- Nielsen, J.S. (2008), »Interview: Mens isen smelter: »Intet er så skidt, at det ikke er godt for noget«
Information, København.
- Nielsen, J.S. (2008), »Det handler om at kunne se sine børnebørn i øjnene«, *Information*. København.
- Nuttall, M. (2008), »Climate Change and the Warming Politics of Autonomy in Greenland«, i *Indigenous Affairs* 1-2: 44-51.
- Nyhedsafdelingen (2008), »Lars-Emil: Grønland står centralt i klimadebatten«, *KNR*. Nuuk.
- Nyhedsafdelingen (2008), »Josef Motzfeldt: Vi er tilskuere i vores eget land«, *KNR* Interview.
- Økonomi, D.R.U.V.G. (2008), *Den Økonomiske Udvikling i Grønland*. Det Rådgivende Udvalg Vedrørende Grønlands Økonomi.
- Poppel, B. (2008), »Aluminiumssmelteværket i Grønland – realitet og idealforestillinger«, *AG*. Nuuk, Greenland.
- Rasmussen, E. (2008), »Den femte industrielle revolution er startet«, *Mandag Morgen*, nr. 12, 20-25.
- Redaktion (2008), »Folkeafstemning om selvstyre d. 25. nov.«, *Sermitsiaq*.
- Rendal, O. (2008), »Enoksen: Vigtigt at Grønland deltager i beslutningerne«, *Sermitsiaq*.
- Thuesen, S. (1999), »Local identity and history of a Greenlandic town: The making of the town of Sisimiut (Holsteinsborg) from the 18th to the 20th century«, *Etudes/Inuit/Studies*, 23(1-2): 55-67.
- Thyssen, O. (1995), »Hjørnesten i Niklas Luhmanns systemteori«, i Niklas Luhmann (ed.), *Iagttagelse og paradokser. Essays om autopoietiske systemer* o. Thyssen. Moderne tænkere. Danmark: Gyldendal.

Et postkolonialt arktisk arbejdsmarked – en udfordring for grønlandsk fagbevægelse

Aksel V. Carlsen, Lektor,
Ilisimatusarfik – Grønlands Universitet, avca@adm.uni.gl

Debatten om Grønlands fremtid og dets arbejdsmarked har hidtil haft et overordnet snævert økonomisk rationale, som ikke afspejler de komplekse problemer, som dette land, lige som andre oprindelige befolkninger, står overfor. Artiklen efterlyser alternative udviklingsopfattelser, der også inkluderer ikke-økonomiske post-koloniale forhold, herunder sociale aktørers betydning med deres tilknytning til en bestemt kulturel baggrund. Det fremhæves, at landets største fagforening SIK spiller en vigtig instrumentel rolle i hverdagen omkring enkeltsager med relation til den jævne grønlanders levevilkår og etnicitet. Organisationen har dog underprioriteret indsatsen omkring almen socialisering af lønarbejderne samt formuleringen af samfundsvisioner. Med udgangspunkt i samfundsudviklingens socio-økonomiske, kulturelle og politiske aspekter peges der på muligheder og begrænsninger for SIK som aktør med henblik på at bidrage til en organisering af moderniteten.

En blandingsøkonomi – i dobbelt forstand og med flere dimensioner

Den grønlandske folkeafstemning den 25. november 2008 om selvstyreloven er en milepæl i en kompliceret afkoloniseringsproces med omfattende samfundsudfordringer, der ikke mindst berører arbejdsmarkedet og dets tre hovedaktører: Landsstyret samt lønarbejdernes – og de private arbejdsgivers interesseorganisationer.

Grønlands befolkning på 56.648 personer (2007) er fordelt på 18 byer (83 pct. af be-

folkningen) og knap 60 bygder. Imens byerne vokser markant, har bygdebefolkningen været ret stabil i næsten 100 år, dog med en faldende tendens. Overordnet fungerer landet som et samlet socio-økonomisk system præget såvel af fangersamfundet som af industri-samfundet; men også service- og informations-samfundet gør sig gældende. Samfundet er betinget af de levende ressourcer og dermed underlagt naturens variationer. Det overvejende arktiske klima bevirker, at der kun skal marginale ændringer i havets temperatur til for at påvirke enkelte fiskearters reproduktionsevne. Den store afstand mellem byer og bygder, et spredt bosætningsmønster og begrænset bevægelighed af arbejdskraften kan skabe tvivl om, hvorvidt man overhovedet kan tale om »et« arbejdsmarked (Danielsen, 1998: 20). Hvert af de lokale markeder er forholdsvis selvstændige, både hvad angår varer og arbejdskraft. Der er ikke vejforbindelser mellem kommunerne; al transport sker enten med fly eller skib, hvilket medfører en dyr infrastruktur. De isolerede delmarkeder kan betyde, at effektive virksomheder har svært ved at ekspandere (Fællesudvalget, 2003: 25). Også på anden vis er det grønlandske arbejdsmarked anderledes end arbejdsmarkeder i andre nordiske lande. Grønland er en blandingsøkonomi i dobbelt forstand.¹ Det omfatter dels en mindre, men voksende pri-

vat og en stor offentlig sektor; og dels en formel økonomi og en informel (naturalie) økonomi (Rasmussen, 2007; Poppel, 2008). Inden for den informelle økonomi har fangerlivet ikke kun en vital økonomisk betydning, men er stadig en vigtig del af grønlandsk livsform og identitet.

Den offentlige debat om Grønlands udvikling er i de seneste år domineret af et snævert økonomisk rationale, hvor sociale og kultur-relativistiske argumenter nærmest pr. definition afskrives som værende »forældet« eller som udtryk for »nationalromantisme«. To beslægtede træk kendetegner det dominerende rationale:

- Man bagatelliserer det forhold, at Grønland er et sammensat samfund og en arktisk udkantsregion, og vælger euro-centrisk at se »Grønland som »enhver privat virksomhed« (Fællesudvalget, 2003: 10) og normativt at sammenligne med Danmark, Norden eller andre OECD-lande.
- Der anvendes generelt en markedsliberalistisk, eller en neo-klassisk tænkning, selvom det, selv på dette rationales betingelser er tvivlsomt i hvor stort omfang, der kan skabes fungerende markeder med flere konkurrerende aktører i alle bygder – eller for visse produkter og tjenesteydelser i et land med ca. 57.000 indbyggere (om ufuldkommen konkurrence i Grønland, se: Aage, 2008).

Også selvstyrediskursen påvirkes af en vis økonomisk determinisme, når der i snæver forstand peges på økonomisk vækst som forudsætning for samfundsudvikling. Ahistoriske tilgange overser både erfaringer fra arktiske områder (Dahl, 1999) og forskellige transitionstyper i postkoloniale lande, fx i en række OLT-lande,² som ikke udelukker alternative pluralistiske udviklingsteoriens mere nuancerede fokus på samspillet mellem økonomi og ikke-økonomiske faktorer (se Gran, 1983; Rodrik, 2006; Stiglitz, 2006).

Nærværende artikel argumenterer for en helhedsorienteret tilgang, der i højere grad indtænker aktørfaktoren, med dens muligheder og begrænsninger, i de samfundsstrategiske overvejelser, herunder vedr. arbejdsmarkedet. Der stilles to hovedspørgsmål, hvoraf det første omhandler *betydningen af fagbevægelsen som aktør* i Grønlands modernisering/udvikling og det andet – *hvad der er dens styrke og svaghed*.

Artiklen starter med overvejelser om alternative tilgange til udvikling af postkoloniale samfund som en overordnet ramme for arbejdsmarkedsproblematikken. Dernæst følger en kort præsentation af det grønlandske arbejdsmarkeds hovedaktører, hvorefter fremstillingen i det følgende afgrænses til kun at omfatte landets største fagorganisation, SIK (selv om også Grønlands Lærerforening, Pædagogernes fagforening, Sundhedskartellet og andre har medvirket til etablering af ordnede arbejdsforhold). I afsnit 4 beskrives SIK's funktioner; i femte afsnit – SIK-medlemmernes socio-økonomiske vilkår og i sjette afsnit peges på problemer vedr. strukturering af en grønlandsk lønarbejderidentitet. Afsnit 7 og 8 ser på nogle politiske udfordringer, som konkretiseres i en case, der omhandler SIK's rolle i ændringen af arbejdsmarkedslovgivningen.

Artiklen inddrager nyere grønlandsk og dansk forskning, herunder en række bidrag fra den første større tværfaglige publikation om grønlandsk arbejdsmarked, som er udgivet af Ilisimatusarfik – Grønlands Universitet (Arbejdsmarkedet, 2005), samt den internationale Levevilkårsundersøgelse (SLiCA, 2007). Et enkelt forbehold: artiklen bygger på dansksproget kildemateriale, hvilket især er uretfærdigt i forhold til SIK, der med en overvejende gruppe ufaglærte grønlandske medlemmer, internt kommunikerer på grønlandsk.

Udviklingsteoretiske overvejelser

Det førnævnte dominerende rationales forenkling af komplekse samfundsproblemer ligger i forlængelse af klassisk udviklingsforskning, som var fremherskende i 1950-60'erne (Martinussen, 1994). Og selv om denne tradition siden 1980'erne fik en renæssance (fx The Washington Consensus), giver den fortsatte globale udviklingsskævhed og den aktuelle sammenfletning af finans-, olie-, klima- og fødevarekriser (Reich, 2007), næppe grund til at overse mulige alternativer.

Også i forhold til Grønland kan det være relevant at erindre om at der i forhold til postkoloniale lande ikke kan stilles definitive krav om etablering af »selvbærende økonomi« (Sørensen, 1998) som forudsætning for selvstyre, samt at udvikling ikke kun kan måles i økonomisk vækst. Fra forskellig side er der peget på øget velfærd (Sen, 1988; UNDP, 1990) samt på opbygning af kapacitet og folkestyrets udvikling (UNDP, 1993) som alternativer. Disse muligheder har både FN og Verdensbanken i flere tilfælde været opmærksom på i relation til »den tredje verden«. Et argument der indgår i disse koncepter er, at nye samfundsstrukturer i højere grad bør svare til befolkningens holdninger og livsværdier.

En række alternative tilgange ser på det betydningsfulde samspil mellem politiske processer og den sociale orden. Fra den klassiske moderniseringsteori bibeholdes opdelingen i traditionel og moderne, men det understreges, at det traditionelle ikke behøver at være udviklingshæmmende eller i modstrid med politisk udvikling. Omvendt påpeges, at »moderne« institutioner under tiden hæmmer udvikling og måske netop ikke fungerer, når de ikke er tilpasset det pågældende samfunds kontekst (Rudolph og Rudolph, 1967; Gran, 1983). Det traditionelle og det moderne ses som samfundsfænomener i et samspil, hvor begge faktorer ændres i processen, og hvor resultatet bliver en blandingsform. Der fokuseres

ikke snævert på de nok så vigtige økonomiske eller politiske processer alene (Martinussen, 1994: 212-3). Man er derimod opmærksom på det potentiale, der ligger i civilsamfundets aktører, herunder interesseorganisationer, der kan virke som bindeled mellem civilsamfund, marked og stat.

Arbejdsmarkedets parter

Der er i Grønland en grad af offentlig styring af økonomien, som overstiger, hvad der kendes i de fleste vestlige markedsøkonomier. Landsstyret er en central aktør på arbejdsmarkedet, hvor desuden en række interesseorganisationer gør sig gældende. Grønlands relativt unge fagbevægelse omfatter Sulinermik Inuussutissarsiuqartut Kattuffiat (SIK), som blev stiftet i 1956 (indtil 1978: »GAS«), samt en række andre fagforeninger med selvstændig forhandlingsret. SIK's ca. 9000 medlemmer er organiseret i lokale, såkaldte SIP-afdelinger i 31 byer og bygder (Sikkersøq, november 2002:14). De fleste SIK-medlemmer er ufaglærte arbejdere. Dog er der også grupper af faglærte med. Det er i høj grad takket være SIK, at man oprindeligt fik tilkæmpet retten til »takstmæssig hjælp« (dagpenge) for SIK's medlemmer. I dag er denne ret blevet udbredt til alle. Det kunne forventes, at udvidelsen af retten til dagpenge uanset medlemskab ville betyde et fald i SIK's medlemstal. Der skete dog kun en mindre tilbagegang, som blev indhentet under overenskomstkonflikten i 2003, da flere meldte sig ind.

Blandt Grønlands arbejdsgiverorganisationer beskæftiger medlemsvirksomhederne i den største, Grønlands Arbejdsgiverforening (GA), op til 3000 personer. GA påbegyndte i 2008 en fusion med en af de øvrige arbejdsgiverorganisationer ILIK med henblik på at styrke organisationernes kompetencer i forhold til medlemmerne og de politiske myndigheder. Efter fusionens gennemførelse vil GA omfatte ca. 350 virksomheder med tilsammen knap 5000 medarbejdere. Medlemsvirksomheder-

ne i arbejdsgiverforeningen Nusuka har ca. 1600 ansatte. Den magtfulde KNAPK (Fiskerne og fangernes sammenslutning) har samlet kutterejere, jollefiskere og fangere i 72 lokalafdelinger (Rasmussen, 2003).

SIK forhandler overenskomster både med landsstyret og GA. SIK, som vi i det følgende ser nærmere på, har pladser i en række af hjemmestyrets selskabsbestyrelser og deltager i flere korporative strukturer. Både GA og SIK indgår i Grønlands Erhvervsråd, der siden 1998 rådgiver Landsstyret. Der er indgået overenskomster mellem GA og SIK's timelønsansatte blandt bygningshåndværkere, ansatte inden for service- og transportsektoren samt medarbejdere inden for industri og levnedsmiddelproduktion. Derudover er der indgået en overenskomst inden for Handels- og Kontorområderne, som omfatter både månedslønnede og timelønnede ansatte. GA havde siden 1994 en hovedaftale med SIK om forhandlingsregler og fredspligt. Den blev dog i begyndelsen af 2008 opsagt af SIK.

SIK's funktioner

I trit med industrialiseringen af Grønland må det antages, at lønarbejdernes³ organisering, er en del af moderniseringen. En fælles position på arbejdsmarkedet som sælgere af arbejdskraft og som organiseret samfundsgruppe har i forskellige lande tjent som udgangspunkt for fælles grundlæggende interesser i at overvinde de urimeligheder, man kan være underlagt på arbejdet og i samfundslivet. Det er fagbevægelsens evne til at skabe sammenhæng mellem sit magtgrundlag og legitimitet, der giver den mandat til at handle. Dette magtgrundlag og legitimitet skabes blandt medlemmerne. SIK's medlemmer udgør, trods en overordnet ensartet samfundsstatus, en heterogen masse med overvægt af ufaglærte 1. og 2. generationsarbejdere. Foruden den geografiske spredning kan der sondres mellem tre typer medlemmer (»de valgte«, »de deltagende« og »de passive«). Blandt SI-

K's ca. 9000 medlemmer er højst 500 valgte på tillidsposter samt et par hundrede aktive medlemmer, der deltager i møder, demonstrationer og blokader. Men over 8000 personer må organisatorisk betragtes som »passive«.

De »valgte« omfatter tillidsfolk på virksomheder samt ledelsesmedlemmer i SIK og lokale SIP-afdelinger. De er overvejende koncentreret i Nuuk, Sisimiut og Ilulissat og skal i hverdagen stå til rådighed over for kollegernes spørgsmål om overenskomstens bestemmelser om arbejds- og lønforhold, eller hvis der er samarbejdsvanskeligheder med den lokale SIP (Gruppeinterview, 2003). Denne kerne af »valgte« og »deltagende« medlemmer må antages at have betydelige subjektive resurser. Men størsteparten af SIK's medlemmer er ikke blot passive i fagforeningsregi. De tilhører den del af befolkningen, der er udsat for en fordeling af basale objektive resurser, der er mere ulige end i andre nordiske lande (Andersen og Tonsgaard, 2003:69-70; Petersen og Rasmussen, 2006).

Fagforeninger er i de fleste lande stiftet som kamporganisationer, hvis *instrumentale funktion* er den primære. Blandt andre funktioner er der: *mobilisering*, *uddannelse* og *socialisering* samt *servicering*. Den *instrumentale* funktion indebærer at SIK indgår aftaler med arbejdsgiverne om løn- og ansættelsesforhold og påvirker lovgivningsprocessen. SIK's *mobiliserende* funktion gør sig gældende i korte perioder. Den første større grønlandske arbejdermobilisering var ved minearbejderstrejken i Maarmorilik 1977, hvor det lykkedes at sætte spørgsmålet om ligeløn mellem danske og grønlandske arbejdere på dagsordenen (Den sorte engel, 1978). Denne konflikt og den efterfølgende generalstrejke i 1982 gav SIK mod til også senere at mobilisere medlemmerne og anvende strejker over for modparten, især i forbindelse med overenskomstfornyelse (Dahl, 1986: 186-187). En systematisk bearbejdelse af erfaringerne

fra disse to konflikter kunne blive en ressource hos de grønlandske arbejdere. Det skete dog ikke. Imens SIK i 1981-1982 deltog i kampen for Grønlands udtræden af EF, var fagbevægelsens medlemmer ikke nogen aktiv faktor hverken omkring udformningen af Hjemmestyret (Dahl, 1986: 146) eller i forbindelse med en række af de følgende vigtige politiske beslutninger (ændring af pensionsalderen, af dagpengesystemet o.a.).

Den mest udbredte form for medlemsaktivitet er lokale møder for tillidsrepræsentanter. I nogle tilfælde indkalder tillidsfolk til diskussioner om overenskomstaftalerne. Sådanne møder er dog sjældent velbesøgte (Gruppeinterview, 2003). En forholdsvis lav mobilisering omkring så vigtige forhold, som overenskomster, er desto mere iøjnefaldende, fordi SIK-medlemmerne ikke kommer til at tage stilling til det færdige forhandlingsresultat. Når der afholdes urafstemning, er det SIP-afdelingens *ledelse*, og ikke det enkelte medlem, der stemmer.

SIK's *uddannende* funktion vedrører især udannelse af tillidsrepræsentanter. Inden for de seneste år har antallet af deltagere i SIK's kurser ligget på omkring 100 pr. år (Carlsen, 2005). Dette kursussystem er en vigtig ressource for de tillidsfolk, der virker som kontaktpunkt mellem arbejder og arbejdsgiver med pligt til »at fremme og vedligeholde rolige og gode arbejdsforhold« (Overenskomst, 2001, § 4).

SIK's *servicefunktion* omfatter det daglige virke, hvor medlemmer med behov for juridisk og andre former for støtte, henvender sig til SIK/SIP. Oftest er der tale om at forklare kollektivaftalernes indhold og konsekvenser. SIK's blad »Sikkersoq« er blandt de få kanaler for medlemsorientering om fagforeningens anliggender. Det indeholder ofte genoptryk af formandens taler samt annoncer, og bidrager i ringe grad til en engageret og oplyst samtale blandt lønarbejdere. Bladets lille

oplag (1000-1200 eksemplarer) betyder, at den typiske modtager ikke er det enkelte, kontingentbetalende medlem, men SIP-kontorer og folkebiblioteker.

Socio-økonomiske vilkår

Næsten halvdelen af de ca. 29.000 grønlandske lønarbejdere er ansat i den offentlige administration og service. Inden for erhvervslivet er de fleste ansat i *offentlige, hjemmestyreejede selskaber* (over 5.700 fuldtidsbeskæftigede). Betydeligt færre – i den *private del af erhvervslivet*.

Hjemmestyret var pr. 1.maj 2005 aktionær i 18 A/S. Royal Greenland havde, som det største, 2200 ansatte og Air Greenland A/S – 569 (Grønland 2007: 128-129). Royal Greenland er Grønlands største virksomhed inden for fiskeri, fiskeforædling og eksport og befinder sig på et globalt, kommercielt og konkurrencepræget marked (Aage, 2008). I samme branche opererer Arctic Green Food A/S med 245-500 medarbejdere og Polar Seafood Greenland A/S med ca. 600 medarbejdere.

Beskæftigelsesmæssigt kan Grønland, ud over den omfattende offentlige administration og service, opdeles i fire erhvervspolitiske sektorer: *levende ressourcer* (fiskeri, fangst og landbrug) med 6.380 beskæftigede; »*øvrige landbaserede erhverv*« (bygge og anlæg, handel, hotel og restauration og service) med 8.220 beskæftigede (Grønland 2003: 266); *råstofindustrien* med omkring 100 beskæftigede (heraf 30 i selskabet Seqi Olivine A/S); *turismen* omfatter direkte over 300 personer (Rasmussen, 2005b: 289). I Grønland sondres der mellem hovedjob og bijob, mellem fuldtids- og deltidsbeskæftigelse. Personer der arbejder mindre end 40 timer pr. uge betragtes som »deltidsbeskæftigede«. Eneste områder med »normale« fuldtidsjobs er den offentlige sektor og handelsvirksomhed. Produktionssektorerne er præget af mere ustabile beskæftigelsesforhold. Her foregår der til stadighed en overgang fra produktion og

beskæftigelse til midlertidige produktionsstop med arbejdsløshed til følge, afløst af ny produktion og ny beskæftigelse. Disse vilkår medfører andre arbejdsformer, livsformer og en anden økonomisk og social reproduktion end ved »normale« arbejdsforhold (Kahlig, 2005: 56).

Tiden før hjemmestyret (Thorleifsen, 2005) og siden 1979 har været præget af skiftende sprogpolitik og en uklar politisk holdning til uddannelse, herunder erhvervsuddannelser. Men alt i alt er der i hjemmestyrets tid anvendt flere milliarder til anlægs- og driftsudgifter til en stadig øget uddannelsesindsats. Udbygningen af de fagtekniske STI-uddannelser fra slutningen af 1980'erne er blot et enkelt eksempel på en stor satsning, og de seneste år har enige landsting bevilget flere hundrede mio. kr. ekstra til opprioritering af uddannelsesområdet. Bl.a. denne indsats har medført en øget tilgang både til kompetencegivende uddannelser og til en øget produktion af uddannede.

Sådan er den andel af den grønlandskfødte befolkning, der har erhvervs- og videregående uddannelse steget fra 40 pct. i 1994 til 47 pct. i 2004 (SLiCA, 2007). Men der er stadig en stærk afhængighed af kvalificeret arbejdskraft udefra, og i de fleste byer væsentlige problemer med ledighed, især blandt ufaglærte. Der er ikke kun tale om strukturledighed og konjunkturarbejdsløshed, men i høj grad om sæsonledighed blandt bygningsarbejdere og ansatte inden for fiskeindustrien.

Grønlands erhvervsstruktur har en hel del til fælles med andre arktiske områders, hvor et offentligt engagement også er nødvendigt (Winther, 2003: 107; Arctic Human Development Report, 2004). I Grønland blev KGH's monopol i 1950 ophævet af den danske stat, hvorefter der blev åbnet for privat initiativ. Staten påbegyndte en erhvervsomstilling og udbygning af infrastrukturen, hvilket forventedes at ville opmuntre det private erhvervs-

liv til at opbygge et produktionsapparat (Danielsen, 1998: 13-15; Janussen, 1998: 278). Imidlertid blev det i lang tid kun til en del småfirmaer inden for byggeri- og anlægssektoren samt detailhandel i større byer. Siden 1990'erne og især i de seneste år har der været forsøg på at styrke det private erhvervsliv og på at drive offentligt ejede virksomheder på kommercielt grundlag.

Over for Grønlands forholdsvis lille befolkningstal har det været svært for private at sælge tilstrækkeligt mange varer til at opnå overskud. Derfor måtte først staten og siden 1979 hjemmestyret træde til og bidrage til den samfunds nødvendige produktion, omfordeling og regulering. Og det har trods alt virket. Uden sammenligning i øvrigt kan det påpeges, at et succesrigt samspil mellem den offentlige sektor og private selskaber, som fx i Vietnam, Singapore og Kina, også har vist sig gunstigt for hjemmestyrets økonomi. Offentlig ejendom er ikke nødvendigvis en forhindring for økonomisk vækst. Ved hjemmestyrets indførsel udgjorde det danske bloktilskud godt 40 pct. af disponibel BNI og i 2005 ca. 27 pct. (Grønland 2007:249). Det er altså reduceret, svarende til at Grønlands økonomi er blevet mindre afhængig. Grønlands egenproduktion er i perioden faktisk vokset hurtigere end bloktilskuddet.

Som i andre arktiske områder har befolkningen i Grønland oplevet en hastig modernisering med omfattende kvalitative livsforandringer og sociale problemer (jfr. SLiCA, 2007). Økonomisk vækst og offentlig styring har i hjemmestyrets tid bidraget til forholdsvis større social lighed (Petersen og Rasmussen, 2006). Dog er den grønlandske Gini-koefficient for ulighed (.45 for skattepligtige indkomster pr. husstand) forholdsvis høj; for byer og bygder er tallene hhv. .45 og .37 (Grønlands Statistik, 2008: 20).⁴ Og andelen af fiskere og fangere med de laveste indkomster er endda generelt vokset i perioden 2000-2004 (Rasmussen, 2005a). Mens godt 1/3 af

bybefolkningen har indkomster, der ligger under fattigdomsgrænsen, er den tilsvarende befolkningsandel i bygderne godt 50 pct (Poppel, 2007: 21-22; SliCA, 2007).⁵ Den skæve indkomstfordeling indikerer, at der er tale om en social polarisering (Abelsen, 2007) med samfundsgrupper, som er omfattet af reel fattigdom.⁶

I en grønlandsk vælgerundersøgelse påpeger Andersen og Tonsgaard positive korrelationer mellem basale objektive ressourcer (indkomst, uddannelse og relation til arbejdsmarkedet), de politiske ressourcer og valgdeltagelse, og konkluderer, at en del af de grønlandske vælgere »må betegnes som relativt marginaliserede eller politisk fattige« (2003: 76-77). De postkoloniale forandringer i samfundets grundstrukturer omfatter både den sociale klassestruktur, det teknologiske niveau, den demografiske struktur og uddannelsesmønstret. Med så grundlæggende sociale forandringer vil værdi- og rollesystemerne først tilpasses med en vis forsinkelse og med deraf følgende ustabilitet som en mulig konsekvens.

Lønarbejderkultur og identitet

I forhold til Grønlands sociale differentiering kan man umiddelbart sondre mellem mindst tre sociale grupperinger baseret på fælles materielle vilkår: 1) ufaglærte og faglærte arbejdere, fiskere/fangere, HK'ere, funktionærer, fåreholdere; 2) mellemledere i offentlige og private virksomheder og i offentlig administration samt 3) topledere i offentlige virksomheder og i offentlig administration, topledere og ejere i privat virksomhed og topledere i interesseorganisationer, trawlerredere (Winther, 2003: 111-114; Andersen og Tonsgaard, 2003: 60). Som en del af Grønlands postkoloniale »nationbuilding« må det forventes, at der udvikles både en national-etnisk- og en socialgruppeidentitet. Mht. førstnævnte gruppe – lønarbejdernes gruppeidentitet, så bygger den dels på subjektive præferencer med erkendelse af rettigheder, pligter

og ansvar, og dels – på erkendelse af en fælles status og interesser. I et postkoloniale land med den førnævnte »blandingsøkonomi i dobbelt forstand«, hvor deltagelsen i naturlieøkonomiens subsistensaktiviteter har stor betydning (Poppel, 2008), bør det ikke overraske, når undersøgelser bekræfter, at traditionelle adfærdsmønstre stadig er gældende (en undersøgelse i syv byer angiver, at 3 ud af 10 adspurgte accepterer, at man bliver væk fra arbejdet, når det er godt vejr – et udsagn der i stigende grad støttes med respondenternes faldende uddannelsesniveau, jfr. Grønlands statistik, 2004). Og når man taler om grønlandske arbejdspladsrelationer, nævnes ofte generelt en angivelig umotiveret, ustabil, umyndiggjort og uproduktiv arbejdsstyrke.

Imidlertid kan hverken erfaringer fra erhvervslivet eller nyere holdningsundersøgelser entydigt bekræfte dette billede (Grønlands Statistik, 2004; Winther, 2005; SliCA, 2007). Således har der været stor interesse omkring Royal Greenlands etablering af »verdens første akademi for fabriksarbejdere«, som har udstyret de ansatte med nye kompetencer; der er en række eksempler på at ansattes deltagelse i ejerskabet af virksomheden (fx overdragelsen af Royal Greenlands fabrik i bygden Qeqertaq til et lokalt anpartsselskab og bygden Akunnaaq's medejerskab af fiskefabrikken Akunnaaq Fish ApS) samt i beslutningsprocesser bidrager til virksomhedens evne til at skabe vækst. Med hensyn til deltagelse i beslutninger, var der i 1980'erne tilløb til at give de ansatte medindflydelse gennem repræsentation i produktionsudvalg i offentligt ejede fiskefabrikker (Winther, 1988). På moderne virksomheder anvendes samarbejdsformer som tillidsmandsordninger, og medarbejderrepræsentation i bestyrelser og udvalg. I forbindelse med allerede gennemførte privatiseringer, fx af butikskæden Pisiffik, har man givet andre ansatte end ledende personale adgang til at erhverve sig aktier i den virksomhed, hvor de arbejder. Winther fremhæver eksempler på, at der kan

herske et mere positivt samarbejdsklima og mere medbestemmelse, fordi »kooperation« og »lighedsfilosofi« er en vigtigere del af den grønlandske kultur end i mange industrisamfund med europæiske og amerikanske ledelsesfilosofier (2003; 2005). Således er udviklingen af en moderne arbejderidentitet i Grønland en proces, hvor traditionelle og moderne værdier og adfærdsmønstre mødes.

Ud over Kammammii Olsens samling af interviews med grønlandske arbejdveteraner (1996) findes ingen egentlige undersøgelser af lønarbejderidentitet i Grønland. Som et første forsøg på en beskrivelse, kan der med en historisk tilgang peges på to identitetsaspekter: *holdningen til lønarbejde* samt *interesseartikulering*.

I første tilfælde er der tale om iagttagelser af, hvordan grønlandske opfattelser af arbejde og maskulinitet generelt kan ses som barrierer for grønlandske mænds engagement på det grønlandske arbejdsmarked (M.K. Poppel, 2005). I det prækoloniale fangersamfund, hvor de enkelte familier var selvforsørgende, var mænd på fangst i dagevis, imens kvinder stod for husholdningen (Petersen, 2003). Maskulinitetsidealet var storfangeren. Han opretholdt husholdningen med sin fangst. Hans ord var lov. Siden den tid er der en modsætning i opfattelsen af »fangst« og »arbejde«. Fangst udøvedes af den frie og selvstændige mand, »arbejde« derimod var kvindens huslige aktiviteter. I kolonitiden var fangstudbyttet stadig en forudsætning for umiddelbar familieopretholdelse og en salgsvare til KGH. Da fiskeriet som hovederhverv i 1900-tallet blev intensiveret, blev mange fisker-/fangerkoner fabriksarbejdere. Men næsten alle mænd drog fordel af den hegemoniske maskulinitet og fik en »patriarkalsk profit« ved fangerkonens arbejde med tilberedning af fangsten, underordning på arbejdsmarkedet under mænd og det ulønnede arbejde i hjemmene. Under industrialiseringen blev bygge- og anlægsaktiviteter helt

frem til de seneste år oftest forestået af ufaglærte og faglærte danske sæsonarbejdere. Og den offentlige administration og uddannelsesinstitutionerne blev primært bemandet af danskere med videregående uddannelse. Danskerne havde frem til 1990'erne særlige ansættelsesgoder og højere lønninger; også i sammenligning med grønlandere med samme uddannelsesniveau (efter det såkaldte »fødestedskriterium«). Denne ulighed var blandt forudsætningerne for oplevede klasse-mæssige og etniske skel (M.K. Poppel, 2005). I efterkrigsårene formedes et nyt maskulinitetsideal efter dansk mønster. Nu var det den dansktalende grønlander, der med sin uddannelse i Danmark var velintegreret både i dansk og grønlandsk kultur. Disse veluddannede mænd kom til at udgøre hjemmestyrets elite og drog fordel af en hegemonisk maskulinitet. Derimod havde den grønlandske mand, der ikke kunne dansk, svært ved at få arbejde i byerne og i det hele taget at opnå indflydelse.

I vor tid er status som lønarbejder blevet virkeligheden for mange grønlandske mænd. Men uden ansættelse i ledende stillinger fremstår de, ifølge M.K. Poppel, ikke som noget maskulinitetsideal. Især kan jobs som ufaglærte, fx inden for fiskeindustrien, opfattes som en videreførelse af kvindernes traditionelle arbejde, og de er derfor uattraktive. Ledigheden var og er i de fleste aldersgrupper højest blandt mænd. De blev tilskuere til udbygningen af det grønlandske samfund og risikerer at blive marginaliseret. Men samtidig drager mange af dem stadig fordel af den kulturelt hegemoniske maskulinitet, som bæres af storfangeren, på trods af, at de hverken »er fangere eller ville være i stand til at ernære sig som fangere« (2005:137).

I det andet tilfælde, mht. *interesseartikulering*, kan det antages, at en svagt udviklet arbejderklassebevidsthed kan knyttes til et »historisk spor« fra fagbevægelsens etableringsperiode. Med det politologiske regime-be-

greb kan der peges på en vis sammenhæng mellem de lokale arbejderes begrænsede muligheder for interesseartikulering i 1940-50'erne, på den ene side, og den form for overformynderi som praktiseredes af den danske kolonimagt (arbejdsgiver) i samarbejde med dansk LO, på den anden (Carlsen, 2003). Frem til 1956 var arbejdsmarkedet stort set uden kollektive overenskomster. Staten anerkendte i 1947 kun undtagelsesvis en gruppe kulminearbejdere i Qullissat som forhandlingspart, hvilket skete efter pres fra sidstnævnte (Hagen, 1977; Carlsen, 2003). Det koloniale overformynderi og regimeafhængighed byggede forud for hjemmestyret på normer, der afspejlede en dansk socialdemokratisk velfærdskorporatisme, et system og værdisæt, der fra dansk side blev implementeret »top-down« i Grønland. Desuden foregik den senere konstituering af grønlandsk fagbevægelse under tæt opsyn fra dansk side (DsF/LO og Ministeriet for Grønland⁷). Over for en gryende grønlandsk fagbevægelse praktiserede dansk LO en sådan form for »beskyttelse«, som fagbevægelsen i Danmark selv har distanceret sig fra på hjemmebane. Der var mere tale om statsliggørelse (»etatistisk formynderi«) end om udtryk for en arbejderideologisk holdning. I 1956 bidrog dansk LO til at fundamentet for et nystiftet GAS var acceptabelt for arbejdsgiveren, den danske stat (Carlsen, 2003) og i de følgende år fik man »med vanlig fantasiløshed kopieret hjemmedanske AOF-metoder af fagligt supplerende og underholdende art, som har været ganske irrelevante« (Lindgaard, 1969: 122). LO udtalte sig principielt til fordel for, at man i Grønland selv gik i gang med at organisere sig, men i praksis sørgede man for, at det skete under dansk kontrol. Grønlandsk fagbevægelses efterfølgende integration i hjemmestyret (Dahl, 1986) kan ses som en ny korporativ udgave af den hidtidige »regimeafhængighed«.

I vor tid fremkommer SIK-ledelsen med top-down markeringer, der sjældent indtænker de

jævne lønarbejderes aktive rolle.⁸ Dermed undlader man at bidrage til medlemmernes oplysning og til overvindelse af deres fremmedgjorthed.

Videreførelsen af en elitær organisationskultur kan have medvirket til at bremse udviklingen af en fælles lønarbejderidentitet og til at fastholde en vis underdanighed blandt lønarbejdere. Dermed har man overset erfaringer fra andre lande, hvor faglige organisationer, ifølge N.F. Christiansen, har været et redskab, som arbejderne skabte »for at opsamle og bearbejde erfaringerne fra det sociale og kulturelle sammenstød mellem forindustrielle sociale relationer og markedsøkonomien«. Også i forhold til industrisamfundet Grønland kan det være relevant at fremhæve E.P. Thompsons betragtning om, at »arbejderne skaber sig selv som klasse gennem bearbejdning af de nye sociale og økonomiske erfaringer, og de skaber sig instrumenter for handling og holdningsudvikling i organisationerne«. I de nye produktionsrelationer, i de faglige konflikter, kompromisser og resultater »ligger en verden af erfaringsdannelse, som sætter arbejderne i stand til at træde ind i industrisamfundene som medskabere af den nye verden ... og lige så meget som fagforeningerne organiserer disse erfaringer, lige så meget bliver de på længere sigt en organisering af moderniteten« (Christiansen, 1995: 19). Det er på denne baggrund at Thompson skriver om klassesdannelse som »en selvaktiv proces« (1968). I Grønland hæmmes denne medskaberfølelse dog i visse grupper af en historisk arv med elementer af apati og magtesløshed.⁹

Kim til udvikling af en moderne grønlandsk arbejderkultur og identitet var undervejs i kulminebyen Qullissat i 1940-50'erne. Her dikterede arbejdspladsen vilkårene for et helt lokalsamfunds organiske syntese mellem en national-etnisk- og en arbejderidentitet, og en første arbejdermobilisering omkring lønkrav gav de ansatte en erfaring som »med-

skabere« (Carlsen, 2003). Denne by blev dog af de danske myndigheder nedlagt i 1972 og befolkningen spredt i forskellige byer, hvor forudsætningerne for en tilsvarende arbejderkultur og identitet ikke fandtes. Siden er der kun svage tegn på udvikling af en grønlandsk lønarbejderbevidsthed i almindelighed og en syntese med national-etniske værdier i særdeleshed.

Politiske udfordringer og socialisering

Da Grønlands tre »gamle« politiske partier, Siumut, Inuit Ataqatigiit (IA) og Atassut opstod i 1970'erne var det ikke som talerør for veldefinerede, sociale klasser, men i forlængelse af selvstyrebatten (Skydsbjerg, 1999). Deres basale politiske omdrejningspunkt var og blev forholdet mellem Grønland og Danmark. Den nye lokale politiske elite, især omkring partiet Siumut, der var en banebrydende kraft for hjemmestyret (Dahl, 1986: 76), valgte at sætte fokus på nation-building og udvikling af en korporativ national-patriotisk konsensus. Mindre opmærksomhed blev der ofret omkring politisk socialisering af lønarbejderne.¹⁰ I den følgende tid er det i den nationale konsensus' navn nærmest blevet bagatelliseret, at Grønland ikke kun i nutiden, men også tidligere faktisk var opdelt i sociale lag (Thuesen, 1988: 63-64; Marquardt, 2005).

Ikke kun politiske partier, men også medierne opstod løsrevet fra de sociale klasser. Ikke desto mindre er der, på den ene side forholdsvis stor politisk interesse i befolkningen. På den anden side har de grønlandske vælgere en lav vurdering af deres politiske viden og politiske information, hvilket tolkes som udtryk for en lav politisk kompetencefølelse og politisk fremmedgørelse i brede dele af vælgerkorpsen (Andersen og Tonsgaard, 2003; SLICA, 2007).

De grønlandske fagforeninger er ikke opstået med tætte, formaliserede relationer til et enkelt parti, selvom der længe har været tale om

personsammenfald mellem ledere af fagbevægelsen og medlemmer af Siumut og IA. Partierne satte fra starten fokus på »nation-building« og på national-etniske (i mindre grad på sociale) spørgsmål, hvilket hæmmede struktureringen af sociale gruppeidentiteter. Siumuts ledelse mente dog dengang, at partiets »medlemmer side om side med arbejderorganisationens folk (har) arbejdet for at opbygge den faglige bevidsthed i vort land ... og partiets ledelse har bakket op om SIK's politiske kamp« (Siumut, 5.2.1979). Og IA har som selvstændighedsparti ved flere lejligheder peget på løsninger af store sociale opgaver. Men hvis grønlandske lønarbejdere prioriterer emner som økonomisk omfordeling, socialpolitik o.l. kan det være vanskeligt at identificere sig med et bestemt politisk parti, fordi de i praksis ikke differentierer sig væsentligt fra hinanden på de fleste politiske spørgsmål. Der kan antages at være sammenhæng mellem partiernes fortsatte svage forankring i bestemte sociale grupper og vælgerens overvejende trang til at stemme på partiernes kandidater personligt, frem for på selve partilisterne med deres bud på et sammenhængende politisk program (Andersen og Tonsgaard, 2003). Den manglende sammenhæng mellem vælgerbase og partier medfører ikke alene, at politikerne har vanskeligt ved at nå ud til vælgerne med information om de politiske beslutninger, men også at fx. arbejdervælgerne har det vanskelige med at kanalisere deres krav til politikerne.

I denne situation har fagbevægelsen objektivt set en væsentlig rolle i moderniseringen. Den indflydelsesrige uge-avis »Sermitsiaq« har anbefalet, at hjemmestyret burde finde midler til at støtte SIK's tillidsmandskursusvirksomhed, som har en vigtig samfundsværdi (2008, N 47: 35). Men problemet er større: SIK-ledelsen, der i utallige enkeltsager er fortalende for den jævne grønlandske arbejders leveforhold og er forkæmper for det grønlandske sprogs udbredelse (Berthelsen,

1997), er tilbageholdende med formulering af samfundspolitiske helhedsvurderinger og visioner, som ellers kunne bidrage til at den brede masse lønarbejdere blev præsenteret for et modspil til landsstyrets snævre økonomiske betragtninger. Derfor kan det, set i et lønarbejderperspektiv, være ekstra vanskeligt at overskue rationale i den politiske udvikling, der i de seneste 8-10 år har ført til implementering af en »ny politisk-ideologisk dagsorden«.

Udgangspunktet for den nye dagsorden var, at øget politisk selvstændighed angiveligt skal ske på grundlag af en »selvbærende« markedsøkonomi. Den politiske elite lod sig omkring år 2000 overbevise om, at forhindringen for øget grønlandsk økonomisk vækst er den offentlige sektors størrelse (selv om vækstraten under Grønlands hjemmestyre, som nævnt, i en række år havde været ganske normal) og iværksatte en række strukturreformer, der brød med den hidtidige politiks grundprincipper. Forklaring og redskaber blev formuleret i en OECD-rapport, som hjemmestyret havde bestilt (1999). Denne rapport blev af Landsstyret i 2000 anvendt som grundlag for formulering af overordnede politiske, økonomiske, sociale og kulturelle mål for Grønland i et dokument (Grønlands Hjemmestyre, 2000), der ikke var og aldrig blev besluttet som Landsstyrets egentlige handlingsplan, men som dog fik karakter af drejebog for de følgende års finanslove og forslag til strukturreformer (Motzfeldt, 2000; B. Poppel, 2005: 282-284). Oftest er der ikke tale om en manifest formuleret politik, men om en konsekvens af en række politiske tiltag, der lejlighedsvis begrundes under andre paroler. En økonomisk determinisme prægede både en rapport fra Fællesudvalget for Erhvervsudvikling (2003) med titlen: »Uden erhvervsudvikling – ingen velfærdsudvikling«; og GrønlandsBANKENS årsrapport tre år senere: »Der skal økonomisk vækst til for at opretholde et velfærdssamfund« (2006). En »ny« privatiseringsdagsorden lå både bag

salget af den lukrative del af detailhandelskæden KNI, bag en spektakulær ændring af ensprissystemet, bag en revision af det flerstrengede trafiksystem og kom til at påvirke den arbejdsmarkedspolitik, som kort forinden, under overskriften »Arbejdsmarkedsreform« ellers var blevet søsat ud fra andre præmisser.

Denne reform indeholdt en række konkrete arbejdsmarkedspolitiske mål og pegede på tættere koordination mellem arbejdsmarkedspolitik, uddannelsespolitik, erhvervs politik og socialpolitik (Fællesudvalget, 2003: 47; Kahlig, 2005: 47). Den berørte områder som: forsørgelse, kvalificering af arbejdskraften samt beskyttelse af arbejdstagere. Reformen byggede på et helhedshensyn, som dog siden 2000 af landstyret i voksende grad blev skrottet efter offentliggørelsen af den omtalte OECD-rapport. Der blev vedtaget nye forordninger, som skulle imødegå det forhold, at »mange arbejdsløse« angiveligt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, fordi, som det hed i Fællesudvalgets rapport: »de har andet end ledighed som primært problem« (2003: 22). Samtidig blev det forklaret, at strukturen i de sociale ydelser betyder, at »der ikke er et økonomisk incitament til selvforsørgelse« samt at »den enkelte kan ofte få flere penge ved ikke at arbejde end ved et gå på arbejde hele året« (ibid). Dermed fremstilledes komplicerede samfundsproblemer enten som matematiske kalkuler eller som et spørgsmål om individuel moral. Man anvendte en mistænkeliggørelse af samfundsgrupper, som der ikke findes belæg for i undersøgelser af befolkningens holdninger og levevilkår (Grønlands Statistik, 2004; Winther, 2005; SLiCA). SIK's næstformand fremkom med kritik af rapportens hovedpunkter (Therkildsen, 2003), men landstyret traf sit valg til fordel for en »aktiv« arbejdsmarkedspolitik med »nødvendige« efterfølgende ændringer af det sociale ydelsessystem.

Case: SIK's rolle i lovgivningsprocessen¹¹

I overensstemmelse med den nye politisk-ideologiske dagsorden, besluttede landstytret at ændre det hidtidige system med »takstmæssig hjælp« til fordel for en ydelsesstruktur som skulle sikre incitament til selvforsørgelse. Arbejdet med disse ændringer stod på i et par år og førte til vedtagelse af en Landstingsforordning af 1. juni 2006, som var en revision af Landstingsforordning nr. 15 af 12. november 2001 om takstmæssig hjælp. En sådan revision ville tydeligt påvirke SIK-medlemmernes levevilkår, hvilket også blev understreget på SIK's repræsentantskabsmøder med deltagelse af formænd fra de lokale SIP-afdelinger. Derfor er det relevant at følge organisationens indsats forud for vedtagelsen af den nye forordning.

Den hidtidige 2001-forordning indebar bestemmelsen om takstmæssig hjælp til lønarbejdere som erstatning for tab af indtægt forårsaget af arbejdsløshed eller sygdom. Ved ledighed var det dog et krav, at man tilmeldte sig det lokale arbejdsmarkedskontor som arbejdssøgende og var villig til at påtage sig anvist arbejde. Det bør dog bemærkes, at de ansatte ved fabrikslukning pga. råvaremangel (sæsonledighed) eller renovering af fabrikker, nu blev sendt hjem uden reel afskedigelse. Ifølge 2001-forordningen stod disse personer ikke til rådighed for anvist arbejde; de var stadig i et formelt ansættelsesforhold, men uden løn og ikke berettiget til takstmæssig hjælp.

Der var lagt op til at erstatte arbejdsmarkedsreformens komplekse tilgang med en ny og betragte ledighed snævert som et erhvervsudviklingsproblem. I overensstemmelse med landstytrets målsætning om at tilstræbe et »selvbærende« grønlandsk samfund, var økonomien blevet en determinerende faktor, men i strid med samme koalitions hensigt om at »skabe fundamentet for større lighed hos den grønlandske befolkning« (Landstyrekoalitionsaftale, 2005). Overordnet valgte lands-

styret at tage udgangspunkt i Fællesudvalgets grundtanke om at den hidtidige struktur i de sociale ydelser antagelig betød manglende økonomisk incitament til selvforsørgelse (Møller, 2008). Løsningen indeholdt såvel en incitamentsstrategi som en aktiveringsstrategi.

Da landstytret påbegyndte lovgivningsarbejdet, forsøgte GA og SIK først at udforme et fælles udspil, hvilket dog mislykkedes. Ifølge Møller, skyldes det, at GA grundlæggende var tilfreds med landstytrets lovforslag (2008). SIK havde udtrykt utilfredshed med 2001-forordningen, men primært med ydelsens størrelse (Naalakkersuinikkut Anguniakkat: 5-6). Lovforslaget var til høring, bl.a. hos SIK og GA. Til dets 18 paragraffer havde SIK 14 bemærkninger (Landstinget, FM 2006/25), hvoraf 5 blev imødekommet. Ud af GA's 22 bemærkninger blev 10 imødekommet af landstinget. SIK udtalte sig imod at det minimale timekrav blev forhøjet, hvilket gør, at en gruppe deltidsarbejdere, fx i bygder med rengøring på skole eller pedalarbejde, ikke har mulighed for at opnå ydelser ved ledighed. Både SIK og GA støttede kravet om at begrebet »produktionsstop« atter skulle omfatte situationer med råvaremangel, hvilket blev imødekommet. At de hjemsendtes ret til at modtage ydelser ikke indgik i SIK's efterfølgende svar skyldes, at SIK angiveligt har »problemer med at blive taget alvorligt af embedsmændene«, som skal have afvist SIK's argumentation med henvisning til, at deres holdning »vil bremse for erhvervsudviklingens muligheder« (Møller, 2008).

Parallelt med forberedelsen af landstytrets initiativ fandt en anden proces sted. I løbet af 2003 var ansatte ved Royal Greenlands fabrikker i snesevis af tilfælde blevet midlertidig hjemsendt på grund af uforskyldte hændelser. De kunne i dette tilfælde ikke få takstmæssig hjælp. Arbejderne på Aasiaat fiskefabrik kontaktede Aasiaat SIP, der igen kontaktede SIK. Ønsket var at få genindført den hid-

tidige 1982-ordning, der åbnede for hjælp i tilfælde af omtalte omstændigheder. SIK havde ved tidligere udvalgsmøder protesteret mod de nye forringelser og havde klaget til det sociale ankenævn og landsstyret havde meddelt, at der ville blive foretaget ændringer. Da dette trak i langdrag, kontaktede SIP Aasiaats tidligere borgmester og nuværende landstingsmedlem, Ane Hansen (partiet IA), der, forud for 1. behandling af landsstyrets forslag til revision af 2001-forordningen, formulerede et ændringsforslag om at genindføre Landstingsforordning nr. 11 af 1. november 1982 om mulighed for udbetaling af takstmæssig hjælp under arbejdsløshed og sygdom (især dens § 15 stk. 1). Ane Hansen fremlagde 27. april 2004 (med accept fra SIK) sit krav ved 1. behandling af lovforslaget om revision af 2001-forordningen. Derefter blev forordningsudkastet sendt til landstingets erhvervsudvalg, hvor der kun var begrænset lydhørhed over for Ane Hansens argumentation. Landstyret medtog dog delvis hendes ændringsforslag om ydelser ved midlertidig fabrikslukning, men tilføjede betingelser for, hvornår den enkelte kan få udbetalt ydelse.

Overordnet var tanken med de nye stramme ydelsesstrukturer at sikre incitament til selvforsørgelse. En del af den ledige grønlandske arbejdskraft, der altid skal dokumentere sin arbejdsløshed for at modtage ydelser, får dog svært ved at opfylde de nye betingelser, hvis de kun kan arbejde på deltid. Det skyldes ikke nødvendigvis dovenskab, bevidst spekulation i at udnytte dagpengesystemet eller kulturbaserede barrierer, men ofte specifikke demografiske forhold samt sæsonledighed. Den enkelte ledige er derfor i højere grad overladt til sig selv. Dette blev påtalt af SIK ved udvalgsmøder og i pressen. SIK hæftede sig i øvrigt ved en formulering i formålsparagraffen om, at »det altid skal kunne betale sig at arbejde«, hvilket man fandt, ignorerer, at arbejdsløshed ikke er et aktivt tilvalg (Landstinget, FM 2006/25: 8). I forhold til den

grønlandske arbejders selvværd og til det sociale netværks værdi, har incitamentsstrategien, ifølge SIK, ingen afgørende betydning for medlemmerne (Møller, 2008). Forordningen fremmer ulighed og satser på individuel skyld, mens SIK's værdigrundlag bygger på lighed og solidaritet, som også betragtes som grønlandske livsværdier.

Denne case peger på muligheder og begrænsninger i SIK's indsats omkring en principiel sag, hvor selve ideologien bag 2006-forordningen står i klar diskrepans til den »egalitære« del af landstyrekoalitionens målsætning og er en udfordring til SIK's værdigrundlag. SIK's gennemslagskraft var dog hæmmet af såvel strategiske som ressourcemæssige forhold. Ifølge Møller samarbejder landsstyrets embedsmænd primært med GA, som angiveligt kommer »med dokumenterbare analyser«. SIK's forslag blev afvist, som »uhensigtsmæssigt« i forhold til den politiske vision om et Grønland med selv bærende økonomi (2008). I den grad dette udsagn er dækkende for det konkrete forløb, havde embedsmændene på forhånd sat rammerne for et politisk output. Derfor valgte SIK's ledelse en påvirkningsstrategi med direkte kontakt til det respektive landstyremedlem. At SIK ikke opnåede større indflydelse på den omtalte forordning, forklarer Møller desuden med organisationens »analytiske kapacitetsunderskud«. Dets økonomiske grundlag er relativt svagt (kun halvdelen af medlemmerne betaler kontingent) og SIK's sekretariat har i flere perioder hverken haft ansat jurister eller andre sagkyndige med højere uddannelse. Manglende ressourcer og ekspertise svækker SIK's indflydelse på forhandlingsprocessen.

Sammenfatning og perspektivering

Artiklen har redegjort for at grønlandsk fagbevægelse er en vigtig aktør omkring oprettelse af ordnede arbejdsforhold i et postkoloniale samfund. Dens gennemslagskraft er dog hæmmet af såvel samfundsmæssige som sub-

jektive forhold. SIK's medlemmer udfører dagligt et regulært arbejde og inddrages i nye tiltag omkring erhvervsuddannelser. Men med en relativt svag selvtilid og uddannelsesunderskud står disse lønarbejderne, set som social klasse, svækket over for tidens udfordringer. Hvis der hertil tilføjes de iagttagelser af politisk fattigdom, især blandt befolkningsgrupper med få objektive og subjektive basale ressourcer, som er foretaget af Andersen og Tonsgaard (2003), kan det næppe siges, at forventninger om at hjemmestyret ville medføre en stratificering og klassedannelse (Dahl, 1986: 76-77), i hvert fald med hensyn til lønarbejderne, er opfyldt.

Med udsigt til et selvstyreprojekt, omfattende strukturforandringer og håb om at udenlandsk kapital vil bidrage til øget erhvervsaktivitet, er det vigtigt, at være opmærksom på at det ikke »kun« handler om økonomisk vækst og om at oprette flere arbejdspladser. Det handler om fremtiden for en unik livsform; ikke isoleret fra omverdenen, men som en del af den moderne verden, derfor skal udviklingens sociale forudsætninger og konsekvenser indtænkes (Sørensen, 2007; Fanger og/eller ..., 2008). De seneste års udfordringer er politisk blevet mødt med løsningsforsøg baseret på en privatiseringsbølge, der har udfordret egalitære og solidariske værdier i grønlandsk kultur med alvorlige konsekvenser ikke kun for arbejdsmarkedspolitikken, men også for velfærdsområdet (Carlsen, 2007). I modsætning til den politiske elites zig-zag-kurs, er der behov for en helhedsforståelse, der bygger på tværfaglig indsigt (jfr. Chemnitz Larsen, 2007; Chemnitz Narup, 2007).

En alternativ udviklingsstrategi med fokus på social forståelse og – innovation må omfatte såvel arbejdsmarkedet som velfærdsområdet og tage afsæt i såvel befolkningens materielle som ikke-materielle behov. Der kan være tale om en målrettet satsning på øget livskvalitet og velfærd som forudsætning for økono-

misk vækst; udvikling af nye organisationsformer i erhvervslivet der forbinder moderne tekniske krav med grønlandske livsværdier, fx i form af de ansattes medeje og medbestemmelse; oplysning og politisk regulering til fordel for bæredygtighedsprincippet, hvor såvel sociale indikatorer som miljømæssige krav i højere grad integreres.

I en sådan social innovativ proces kan den grønlandske fagbevægelse spille en vigtig rolle og være med, ikke kun som tilskuer til en autoritativ værdifordeling, men som aktiv medskaber af en grønlandsk postkolonial modernitet.

Noter

1. Om begrebet »blandingsøkonomi« i relation til subsistensbaseret økonomi, se: Poppel (2008: 218-19).
2. Oversøiske lande og territorier, der har præferencetaftertaler med EU.
3. Begrebet »lønarbejder« anvendes i det følgende samlet om alle grønlandske lønmodtagergrupper.
4. Tilsvarende tal for USA er .41, Canada .33, Norge .26 (World Development Indicators, 2007: 67).
5. Der er her tale om beregninger af relativ fattigdom, altså – indkomster, der er lig eller lavere end 60 pct. af medianindkomsten.
6. Landstinget skal under forårssamlingen 2009 have et forslag om fastsættelse af kriterier for en officiel fattigdomsgrænse i Grønland til 2. behandling (jfr. Landstinget. EM 2008/135).
7. LO og Grønlandsministeriet betalte i flere år en medarbejder i GAS's sekretariat, der blevet betegnet som »observatør under LO-kommando« (Olsen: 31-32). GAS havde i flere år forud for overenskomstforhandlingerne »orienterende samtaler« med LO, som igen forhandlede med Grønlandsministeriet, inden GAS skulle føre »de egentlige forhandlinger«. Da GAS i 1975 frabad sig LO's indblanding, blev det fra dansk side påpeget, at det »kunne få konsekvenser« for fremtidig økonomisk støtte (Olsen: 31-32).
8. SIK og de lokale SIP-afdelinger markerer hvert år 1. maj i en række byer. Talerne indeholder ofte lønkrav samt en stærk appel om grønlandsk fællesskab (1. maj er samtidig årsdagen for indførelse af hjemmestyre). Så vidt vides, tales der sjældent om klassesolidaritet, herunder med ar-

bejdere i andre lande. I forhold til selvstyreperspektivet er SIK tilbageholden mht. en selvstændig oplysningsindsats om selvstyrets substans og om medlemmernes rolle (Namminersorneq. Selvstyre, 2004: 3; AG 15.2.2005: 9). Da SIK-formanden i den lokale radio 14. september 2008 anbefalede et ja til den forestående selvstyreafstemning, byggede det ikke på intern medlemsdebat i SIK.

9. Se interview med den grønlandske politiker, Ellen Kristensen (Kristensen, 2000).
10. Eneste forsøg på at tage stafetten op fra 1950'ernes socialdemokratiske parti var en kortvarig eksistens af Sulisartut Partiiat (Arbejderpartiet) i 1979-1981, som blev oprettet for at »samle alle grønlandske arbejdere« (Dahl, 1986; Carlsen, 2003; Rosing Olsen, 2006).
11. Jeg vil gerne takke stud.scient. adm. Klaus Møller for muligheden for at anvende interviews og andet empiri, som han har indsamlet og anvendt i sit BA-projekt (Møller, 2008).

Referencer

- Abelsen, Maliina (2007), »Om fattigdom i Grønland«, *Sermitsiaq*, nr. 39: 28-29.
- AG/Grønlandsposten. Nuuk. Avis udkommer to gange om ugen.
- Andersen, Thomas og Ole Tonsgaard (2003), »Vælgemagt i Grønland«, i Gorm Winter, red. *Demokrati og magt i Grønland*, Aarhus Universitetsforlag, pp. 55-79.
- Arctic Human Development Report (2004), Akureyri: Stefansson Arctic Institute.
- Berthelsen, Jess G. (1997), »KNI skaber afmagt med nye fyringer«, *Sermitsiaq*, nr. 1: 10.
- Carlsen, Aksel V. (2003), »Problemer omkring organiseringen af en grønlandsk arbejderbevægelse«, i *Grønlandsk Kultur- og samfundsforskning*. Nuuk: Ilisimatusarfik/Forlaget Atuagkat, pp. 21-42.
- Carlsen, Aksel V. (2005), »Om demokrati i Grønlands fagbevægelse og samfund«, i Carlsen, Aksel V., red., *Arbejdsmarkedet i Grønland – fortid, nutid og fremtid*, Nuuk: Ilisimatusarfik, pp. 107-124.
- Carlsen, Aksel V. (2007), »Grønland: et holdnings-skift i den post-koloniale velfærds politik?«, i Gudbjörg Linda Rafnsdóttir, red. *Arbejde, helse og velfærd i Vestnorden*, Reykjavik, s. 57-75.
- Chemnitz Larsen, Aaja (2007), »Hvad er landsstyrets velfærds politik?«, *Sermitsiaq*, nr. 47: 56-57.
- Chemnitz Narup, Asii (2007), »Genopretning af Grønland«, *Politiken*, 17. december.
- Christiansen, Niels Finn (1995), »Arbejderklasserne i

de nordiske lande før 1920«, *Arbejderhistorie*, nr. 3: 14-21.

- Dahl, Jens (1986), *Arktisk selvstyre*, Akademisk Forlag.
- Dahl, Jens (1999), »Culture as a Resource for Self-Determination«, i Hanne Petersen and Birger Poppel, red. *Dependency, Autonomy, Sustainability in the Arctic*, Ashgate, pp. 241-46.
- Danielsen, Mogens et al. (1998), *Mål og strategier i den grønlandske erhvervsudvikling*, Nuuk: Grønlands Statistik for Sulisa A/S.
- Den sorte engel (1978), København: Informations Forlag.
- »Fanger og/eller industriarbejder« (2008), *Sermitsiaq*, nr. 8: 36.
- Fællesudvalget for Erhvervsudvikling i Grønland (2003), *Uden Erhvervsudvikling – ingen Velfærdsudvikling*, Nuuk: Grønlands Hjemmestyre, Direktoratet for Erhverv.
- Gran, Guy (1983), *Development by People. Citizen Construction of a Just World*. New York: Praeger.
- Gruppeinterview med ansatte på Sulisartut Højskoleat, Qaqortoq, august 2003.
- Grønland. Kalaallit Nunaat. Statistisk Årbog. Nuuk: Grønlands Statistik. Diverse årgange.
- Grønlands Hjemmestyre (2000), *En vision for fremtiden. Oplæg til Strukturpolitisk Handlingsplan*, Landsstyret.
- Grønlands Statistik (2008), *Indkomststatistik 2006. Indkomster: 1*.
- GrønlandsBANKENS årsrapport (2006), »Der skal økonomisk vækst til for at opretholde et velfærdssamfund«.
- Grønlands Statistik (2004), *Holdningsundersøgelse – arbejdsstyrken i Grønland, 1997-2004*. Specialpublikation: 2. Rapport ved Thomas Andersen.
- Haagen, Birte (1977), *Qutdligssat. En kulmine i Grønland. Om nedlæggelsen af kulbruddet og byen*, BH-forlag.
- Janussen, Jakob (1998), »Det grønlandske aftalesystem«, i Hanne Petersen og Jakob Janussen, red. *Retsforhold og Samfund i Grønland*, Nuuk: Ilisimatusarfik, pp. 277-85.
- Kristensen, Ellen (interview med) (2000), »Kvinden fra kolonien«, *Weekendavisen*, 29. juli.
- Kahlig, Wolfgang (2005), »Den grønlandske arbejdsmarkedsreform fra 1997 og de nye udfordringer«, i Aksel V. Carlsen, red. *Arbejdsmarkedet i Grønland – fortid, nutid og fremtid*, Nuuk: Ilisimatusarfik, pp. 46-61.
- Landstinget. EM/FM. Materialer. Diverse forårs- og efterårssamlinger.

- Landstingsforordning nr. 11 af 1. november 1982.
Landstingsforordning nr. 15 af 12. november 2001.
Landstingsforordning nr. 5 af 1. juni 2006.
Landsstyrekoalitionsaftalen, 12. januar 2005.
- Lindegaard, Mads (1969), »Grønlænderne og den moderne udvikling«, *Grønland i fokus*, København: Nationalmuseet.
- Marquardt, Ole (2005), »Opkomsten af en grønlandsk arbejderklasse«, *Arbejdsmarkedet i Grønland – fortid, nutid og fremtid*, 2005. En antologi redigeret af Aksel V. Carlsen. Nuuk: Ilisimatusarfik, s. 176-188
- Martinussen, John Degenbol (1994), *Samfund, stat og marked. En kritisk gennemgang af teorier om udvikling i den 3. verden*. København: Mellemfolkeligt Samvirke.
- Motzfeldt, Josef (2000), »Den politisk-økonomiske udvikling i Grønland: vejen mod større økonomisk uafhængighed«, *Politica* 32(1): 5-12.
- Møller, Ernst (1980), *Den danske stat, Grønlands Arbejdersammenslutning og De Samvirkende Fagforbund*, specialeopgave, Historisk Institut, Århus Universitet
- Møller, Klaus (2008), *SIK og lovgivningsprocessen: påvirkningsmuligheder og – strategier*, Institut for Administration, Ilisimatusarfik.
- Nakkutilliisoqarfik – ukiumut nalunaarutit (2005), SIK's årsberetning, Nuuk.
- Namminersorneq – Selvstyre (2004), Nuuk: Direktoratet for Selvstyre.
- OECD (1999), *Grønlands Økonomi: En strategi for fremtiden*, udarbejdet for Landsstyreområdet for Økonomi og Handel.
- Olsen, Angmalortok (1976), *Grønland i dag*, Kragstedet.
- Olsen, Kammammi (1996), *Kalaallit Nunaanni Suli-sartoqarnerup oaq'luttuarisaanera*, Nuuk: Atuagkat.
- Olsen, Tupaarnaq Rosing (2005), *I skyggen af kajakerne: Grønlands politiske historie 1939-79*, Nuuk: Forlaget Atuagkat.
- »Overenskomst mellem Grønlands Hjemmestyre, Finansministeriet og SIK om tillidsrepræsentanter (2001), Afsnit T.« – *Nalunaarutit. Grønlandsk Lovsamling*, Serie C-II. ØD. J.nr. 16.40/300/2001.
- Petersen, Carsten og Rasmus Ole Rasmussen (2006), »Det skæve Grønland«, *Sermitsiaq*, nr. 8: 38-39.
- Petersen, Robert (2003), »Settlements, kinship and hunting grounds in traditional Greenland«, *Meddelelser om Grønland, Man & Society* 27, Copenhagen: Danish Polar Center.
- Poppel, Birger (2005), »Grønlands Hjemmestyre på vej mod selvstændighed?«, *Geografisk Orientering*, 35. årg. November, 280-86.
- Poppel, Birger (2007), »Nogle forskelle mellem levevilkår i byer og bygder«, *Samfundsøkonomen*, April, nr. 1, 19-24.
- Poppel, Birger (2008), »Er subsistens aktiviteter i Arktis en del af den markedsøkonomiske virkelighed eller er markedsøkonomien en del af en subsistensbaseret blandingsøkonomi?«, *Grønlandsk kultur- og samfundsforskning 2006-07*, Ilisimatusarfik/Forlaget Atuagkat, pp. 217-32.
- Poppel, Mariekathrine (2005), »Barrierer for grønlandske mænd på arbejdsmarkedet«, i Aksel V. Carlsen, red. *Arbejdsmarkedet i Grønland – fortid, nutid og fremtid*, Nuuk: Ilisimatusarfik, pp. 125-140.
- Rasmussen, Rasmus Ole (2003), »Havfiskeri/kystfiskeri – magt og afmagt i Grønlands hovederhverv«, i Gorm Winther, red. *Demokrati og magt i Grønland*, Aarhus Universitetsforlag, pp. 133-61.
- Rasmussen, Rasmus Ole (2005a), *Socio-økonomisk analyse af fangererhvervet*, Grønlands Hjemmestyre.
- Rasmussen, Rasmus Ole (2005b), »Erhvervsstruktur og erhvervsudvikling i Grønland«, *Geografisk orientering* 35. årg, november.
- Rasmussen, Rasmus Ole (2007), »Fangererhverv, fiskeri og lokaløkonomi i Grønland«, *Samfundsøkonomen*, april, nr. 1, 25-28.
- Reich, Robert B. (2007), *Supercapitalism: the transformation of business, democracy and everyday life*, New York: Alfred A. Knopf.
- Rudolph L. og S. Rudolph (1967), *The Modernity of Tradition: Political Development in India*, Chicago: Chicago University Press.
- Rodrik, Dani (2006), »Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion«, *Journal of Economic Literature*, 44: 973-87.
- Sen, Amartya (1988), »The Concept of Development«, i H. Chenery og T.N. Srinivasan, red. *Handbook of Development Economics*, vol. 1, Amsterdam: North Holland.
- Sermitsiaq. Nuuk, ugeavis.
- Sikkersoq, Nuuk.
- SLiCA (2007), <http://www.arcticlivingconditions.org/>
- Skydsbjerg, Henrik (1999), *Grønland – 20 år med hjemmestyre*, Nuuk: Atuagkat.
- Stiglitz, Joseph (2006), *How to make globalization work*, Penguin.
- Sørensen, Christen (2007), »Grønlands økonomi.

- utopi, realiteter og en nordatlantisk sammenligning», *Samfundsøkonomen*, nr. 1, 5-9.
- Sørensen, Georg (1998), »Suverænitet og statstyper«, *Grundbogen i Statskundskab*, Akademisk Forlag, pp. 155-65.
- Therkildsen, Josef (2003), »Bedre held næste gang«, *Sermitsiaq*, nr. 47: 8.
- Thompson, E. P. (1968), *The Making of the English Working Class*, London: Penguin.
- Thorleifsen, Daniel (2005), »Arbejdskraftens sammensætning og spørgsmålet om planlægning og uddannelse i 1950'erne, i Aksel V. Carlsen, *Arbejdsmarkedet i Grønland – fortid, nutid og fremtid*, Nuuk: Ilisimatusarfik, p. 189-202.
- Thuesen, Søren (1988), *Fremad, opad*, København: Rhodos.
- UNDP (diverse årgange), *Human Development Report*, New York: Oxford University Press.
- Winther, Gorm (1988), »Erhvervsudvikling i Grønland – en selvforvaltet fiskeindustri?«, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Winther, Gorm (2003), »En ny klasse i Grønland?«, i Gorm Winther, red., *Demokrati og magt i Grønland*, Aarhus Universitetsforlag, pp. 105-32.
- Winther, Gorm (2005), »Arbejdspladsrelationer og de ansattes deltagelse«, i Aksel V. Carlsen, red. *Arbejdsmarkedet i Grønland – fortid, nutid og fremtid*, Nuuk: Ilisimatusarfik, pp. 91-106.
- World Development Indicators (2007), web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:21298138~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html
- Aage, Hans (2008), »Det Hjemmestyreejede aktieselskab – det bedste eller det værste af alle mulige selskaber?«, *Grønlandsk kultur- og samfundsforskning 2006-07*, Ilisimatusarfik/Forlaget Atuagkat, pp. 39-55.

Omstilling i det grønlandske sundhedsvæsen.

Afdækning af befolkningens præferencer for hjemtagning af nyresvigtsbehandling

Mickael Bech, professor

Institut for Sundhedstjenesteforskning, Syddansk Universitet
mbe@sam.sdu.dk

Trine Kjær, adjunkt

Institut for Sundhedstjenesteforskning, Syddansk Universitet
tkj@sam.sdu.dk

Christian Kronborg, lektor

Institut for Sundhedstjenesteforskning, Syddansk Universitet
cka@sam.sdu.dk

Nærværende studie er et eksempel på, hvorledes præferenceafdækning med brug af hypotetiske værdisætningsmetoder kan generere nyttig information, som kan bruges i aktuelle politiske beslutninger. I en spørgeskemaundersøgelse med den almene grønlandske befolkning er respondenterne blevet bedt om at afgive deres holdninger og ønsker til udbygning af det grønlandske sundhedsvæsen med mulighed for hjemtagning af behandlingen af patienter med nyresvigt til Grønland. Herunder er respondenterne blevet bedt om at afgive deres betalingsvilje for hjemtagningen af behandlingen af nyresvigt i et diskret valg eksperiment. Resultaterne viser, at det vil være muligt at opnå en velfærdsgevinst ved etablering af en nefrologisk enhed på Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk, Grønland, da den samlede betalingsvilje overstiger de faktiske omkostninger.

Nuværende behandling af nyresvigtpatienter

Forholdene på Grønland er på mange måder ekstreme, navnlig når man sammenligner

med danske forhold. Grønland dækker et areal, der er 50 gange større end Danmark. Befolkningen på omkring 57.000 personer svarer til den gennemsnitlige befolkningsstørrelse i en dansk kommune eller til 10 procent af den mindst befolkede danske region. Uanset disse særlige forhold skal vigtige funktioner i samfundet være til stede, herunder et sundhedsvæsen. I Danmark administreres sundhedsvæsenet af de enkelte regioner. Befolkningsstørrelsen i en dansk region gør, at der for de fleste sygdomme, også sygdomme som ikke forekommer så hyppigt, er behandlingsmuligheder i den region, man bor i. Det er ikke en selvfølge i Grønland. For eksempel har alle danske regioner et behandlingstilbud til patienter med kronisk nyresvigt. Nyresvigt behandles med dialyse eller nyretransplantation. Ved dialyse fjernes blodets affaldsstoffer ad kunstig vej; enten ved hæmodialyse, hvor patientens blod ledes gen-

nem en maskine, eller ved peritonealdialyse (også kaldet posedialyse), hvor blodet renses ved at hælde væske ind i patientens bughule. Hæmodialyse foregår typisk på et sygehus-ambulatorium tre gange om ugen, mens patienter i peritonealdialyse selv kan skifte væsken i bughulen via et kateter. Patienter i peritonealdialyse går som hæmodialysepatienterne løbende til kontrol. Behandling af nyresvigt forudsætter således, at der er faciliteter til rådighed. Hvor der i Danmark i gennemsnit er 500 patienter i dialysebehandling i en region, er der i øjeblikket i alt 12 grønlandske patienter. Behandlingen af grønlandske nyrepatienter foregår i dag på Rigshospitalet i København. Det betyder at de patienter, som er i hæmodialyse, må flytte fra Grønland, mens patienter i peritonealdialyse løbende skal rejse til København til kontrol.

Dialysebehandlingen illustrerer en problemstilling, som det grønlandske sundhedsvæsen løbende må forholde sig til: Skal der være behandlingsmulighed for en given sygdom i Grønland, eller skal man lade behandlingen foregå i Danmark? Hvis man vælger at etablere et behandlingstilbud i Grønland, hvor skal det så foregå, på Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk eller på sundhedscentrene i de enkelte distrikter?

Formål med undersøgelsen

Formålet med denne artikel er at præsentere en analysemetode, der prisfastsætter den samfundsmæssige nytte ved organisatorisk omorganiseringer. Med udgangspunkt i en konkret case vedr. behandlingen af nyresvigt patienter i det grønlandske sundhedsvæsen illustreres, hvilke informationer analysemetoden kan tilføre en politisk beslutningsproces. Som det fremgår ovenfor er den eneste behandlingsmulighed for patienter bosat i Grønland med behov for hæmodialyse at flytte til Danmark. Det vil sige, at for disse patienter betyder den livsnødvendige behandling yderligere markante ændringer i deres liv. De må opgave deres job i Grønland og

deres mulighed for at se familie og venner, og deres mulighed for besøg i deres hjemland begrænses. Ved at hjemtage behandlingen til Grønland vil patienterne få den samme kliniske behandling som nu. Den kliniske effekt forventes derfor ikke at ændre sig ved en hjemtagning. Hjemtagningen vil betyde, at hæmodialysepatienterne vil kunne blive boende i Grønland, men ikke nødvendigvis i deres hjemby eller bygd, og at patienter i peritonealdialyse vil kunne komme til kontrol på Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk og dermed undgå hyppige rejser og længere ophold i Danmark. Endvidere vil hjemtagning betyde, at der kan ydes hæmodialyse ved akut behov i Nuuk.

En arbejdsgruppe udpeget af Direktoratet for Sundhed ved Det Grønlandske Hjemmestyre har udarbejdet et forslag til, hvordan en nefrologisk enhed til behandling af patienter med behov for dialyse ved Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk kan organiseres i samarbejde med Rigshospitalet i København. I notatet foreslås det, at opstart af dialysebehandlingen – som nu – skal foregå på Rigshospitalet, mens efterfølgende behandling og kontrol skal foregå på Dronning Ingrid's Hospital.

Konsekvenserne af hjemtagning

Hjemtagning af dialysebehandling forventes ikke at påvirke den kliniske effekt, som den enkelte dialysepatient oplever, givet at det er muligt at rekruttere det nødvendige kvalificerede faglige personale til en nefrologisk enhed på Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk. Der kan imidlertid være nogle andre afledte sundhedsmæssige gevinster ved hjemtagning. Mulighed for dialysebehandling i Grønland betyder, at adgangen til behandling gøres lettere for den grønlandske befolkning. Dette vil formodentlig øge efterspørgslen efter dialysebehandling, da de omkostninger, som den enkelte patient må bære ved for eksempel at skulle flytte til Danmark med tabte muligheder for kontakt med familie og venner til følge, vil blive reduceret. Grundet de

geografiske og sociodemografiske forhold i Grønland vil dette især være gældende for befolkningen (patienter) bosiddende på vestkysten af Grønland tæt på Nuuk, da disse patienter vil opleve et markant fald i deres omkostninger som følge af muligheden for behandling i Nuuk. Benyttes danske tal for forekomsten af behandlingskrævende nyresvigt, forventes det, at der i Grønland i dag er mere end dobbelt så mange med behov for dialysebehandling end der faktisk er i behandling. Der er altså patienter i dag i Grønland, som af den ene eller anden grund ikke behandles for deres nyresygdom. Nemmere adgang kan betyde, at flere af disse patienter kommer i behandling, hvilket vil kunne medføre øget livskvalitet og levetid, og derfor en generel øget sundhedsstatus i befolkningen. Derudover kan det forventes, at adgang til netop hæmodialysebehandling i Nuuk vil øge andelen af patienter, som frivilligt vælger eller påtvinges hæmodialyse i stedet for peritonealdialyse sammenlignet med i dag. Altså et skift i behandlingsform. Dette skal imidlertid ses i lyset af, at forskning ikke har kunnet finde en markant forskel i klinisk effekt mellem peritonealdialyse og hæmodialyse, men at valg af behandlingsform mere beror på ønsker hos patienten samt lægefaglige overvejelser i forbindelse med håndtering af behandlingen (Sundhedsstyrelsen, 2006). Endvidere vil et ambulatorium i Nuuk, hvor patienter med udtalt nyrefunktionsnedsættelse kan vurderes og gå til kontrol, kunne øge andelen af patienter, som opspores, og som har behov for dialyse og faktisk kommer i behandling. Endelig kan en nefrologisk enhed i Grønland betyde, at flere patienter med kronisk nyresvigt får en nyretransplantation.

De ovennævnte sundhedsgevinster ved hjemtagning af dialysebehandling til Grønland skal imidlertid ses i lyset af, at hjemtagning også vil øge det grønlandske samfunds omkostninger til behandling af disse patienter. Disse omkostninger vil skulle finansieres, enten ved at tilføre sundhedsområdet flere

midler eller ved at reducere omkostningerne ved andre behandlingstilbud. Tilførsel af flere penge til sundhedsområdet kan blandt andet ske ved at reducere omkostningerne fra andre sektorer eller ved øgede skatteindtægter.

Ud over de nævnte sundhedsgevinster ovenfor skal de ekstra omkostninger også vurderes i forhold til andre gevinster, som den grønlandske befolkning kunne finde værdifulde. Den grønlandske befolkning i almindelighed kunne tænkes at drage nytte af at sikre sig adgang til dialysebehandling i Grønland, hvis man på et tidspunkt skulle få behov for dialyse. Befolkningen kan også have nytte af at andre med behov får opfyldt deres ønske om at modtage behandlingen i Grønland. Det er altså tænkeligt, at personer bosiddende i Grønland er villige til at ofre noget for at have dialysebehandling i Grønland, selvom de ikke selv har behov for dialysebehandling nu og her. Endelig vil de patienter, som er i dialysebehandling kunne drage nytte af, at behandlingen foregår i deres hjemland – dette kan kaldes procesnytte (Money, 1994).

Opsamlende er der altså tre delvist overlappende typer af gevinster ved at hjemtage dialysebehandling. Disse er: 1) Gevinsterne i form af de nuværende patienters procesnytte; 2) Mulige sundhedsgevinster for personer med behov for behandling (som af den ene eller anden grund ikke er i behandling i dag) samt sundhedsgevinsterne ved ændring af deres nuværende patienters behandlingsform; og 3) Gevinsten i form af befolkningens nytte ved sikring af adgang til behandling i Grønland for nuværende patienter samt for endnu ikke identificerede fremtidige patienter.

Undersøgelsen har estimeret de samlede samfundsmæssige nyttegevinster opgjort i monetære værdier til at være på kr. 5,73 mio., hvilket overstiger de reelle ekstraomkostnin-

ger. Samlet set peger vores analyser i retning af, at det vil være muligt at opnå en velfærdsgevinst ved etablering af en nefrologisk enhed på Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk, Grønland. Nærværende studie er et eksempel på, hvorledes præferenceafdækning, med brug af hypotetiske værdisætningsmetoder, kan generere nyttig information, som kan bruges til aktuelle politiske beslutninger.

Spørgeskemaundersøgelse

For at undersøge den værdi som den grønlandske befolkning tillægger en dialysebehandlingstillemulighed i Grønland gennemførte vi henover sommeren 2007 en spørgeskemaundersøgelse indeholdende blandt andet et betalingsviljestudie. Formålet med undersøgelsen var at klarlægge grønlændernes ønsker til og præferencer for hjemtagning af dialysebehandling til Grønland. Desuden var hensigten at bidrage med ny viden om befolkningens præferencer, som eventuelt kan bruges i forbindelse med den politiske beslutningsproces om hjemtagning af dialysebehandling til Grønland, og i forlængelse heraf at give beslutningstagerne indblik i befolkningens syn og holdninger til prioriteringer for det Grønlandske sundhedsvæsen.

Fra Det Centrale Personregister (CPR-registeret) blev der tilfældigt udtrukket 500 personer på 18 år eller derover, som har haft bopæl i Grønland i et år eller mere. Fra CPR-registeret fik vi oplysninger om personernes køn, alder og adresse. Alle 500 personer fik tilsendt et spørgeskema med posten sammen med en frankeret svarkuvert. Spørgeskemaerne blev udsendt på både grønlandsk og dansk.

To uger efter udsendelsen af spørgeskemaerne påbegyndtes en telefonisk opfølgning. Personer, som havde fået tilsendt et spørgeskema, men ikke returneret dette, blev ringet op af en projektmedarbejder, som beherskede både grønlandsk og dansk. Telefonnumre blev fundet i TELE Greenlands oplysninger på www.tele.gl. Her blev der søgt på de ud-

trukne personers efternavn i den by, hvor personen ifølge CPR-registeret havde sin bopæl. Herefter blev der søgt på adresser og fornavne.

Af de 500 personer, som blev udtrukket fra CPR-registeret, blev 17 spørgeskemaer returneret af postvæsenet som følge af ukendt adressat. I alt blev 206 spørgeskemaer besvaret og returneret. Dette giver en besvarelsesprocent på 42,7.

Respondenterne har samme fordeling som den grønlandske befolkning med hensyn til køn og alder. Kvinderne udgør således 51 % af respondenterne. Aldersfordelingen fremgår af Figur 1.

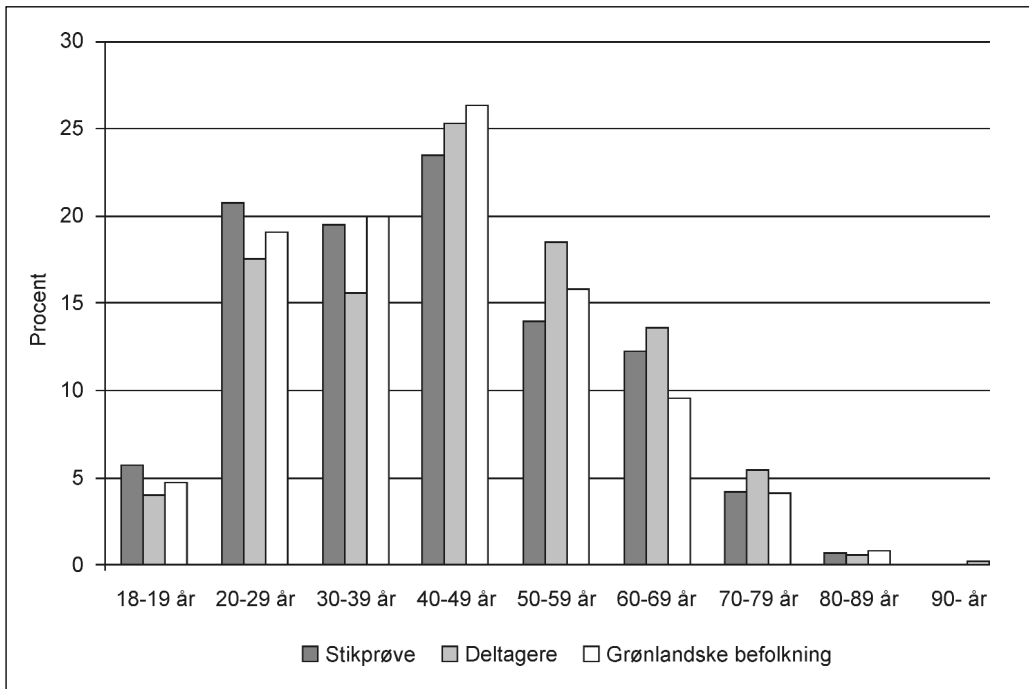
Ligeledes fordeles respondenterne sig på samme måde som den grønlandske befolkning med hensyn til bopæl i en by eller bygd (omkring 84 % af alle personer på 18 år eller derover bor i en by, mens den resterende del bor i en bygd).

Holdning til det grønlandske sundhedsvæsen og hjemtagning af dialysebehandling

De udsendte spørgeskemaer blev udarbejdet på dansk og efterfølgende oversat til grønlandsk. Spørgeskemaet indeholdt i alt 35 spørgsmål omhandlende sociodemografiske karakteristika, respondentens alder, køn, civilstatus (om personen var gift eller havde en samlever), husstandens størrelse, husstandens årsindkomst, respondentens tilknytning til arbejdsmarkedet og helbredsforhold. Derudover indeholdt spørgeskemaet en række spørgsmål om holdninger til det grønlandske sundhedsvæsen, kendskab til sygehusbehandling i Nuuk og i Danmark, holdning til hjemtagning af dialysebehandling til Grønland og spørgsmål relateret til nyresvigt.

I spørgeskemaet var der også en detaljeret beskrivelse af nyresvigt, behandlingen af ny-

Figur 1: Aldersfordeling



resvigt samt konsekvenserne af at hjemtage behandlingen af nyresvigt til Grønland.

Der er stor enighed blandt respondenterne om, at der bør bruges flere penge i det grønlandske sundhedsvæsen. Kun otte procent af respondenterne mener, at det Grønlandske Hjemmestyre bør bruge det samme eller færre midler end i dag. Når respondenterne efterfølgende blev spurgt om, hvordan de ekstra midler skal skaffes, så mener 52 %, at midlerne skal findes ved at bruge mindre på andre områder.

I nedenstående Tabel 1 ses svarfordelingen af en række udsagn om det grønlandske sundhedsvæsen. Fordelingen på det første udsagn tyder på, at befolkningen er villig til at betale mere i skat for at få et mere specialiseret

sundhedsvæsen. Respondenterne er også generelt enige om, at specialiseret behandling ikke behøver at blive foretaget i Danmark – over 70 % af respondenter var enig eller meget enig i, at behandlingen gerne må foregå i andre lande end Danmark. Endelig mener en stor andel af respondenterne, at sikring af lige fordeling af adgang til sundhedsydelser er væsentligt.

Nedenstående Tabel 2 viser, at langt hovedparten af respondenterne er positive overfor hjemtagningen af behandlingen. Derimod deler respondenterne sig i to lige store halvdele, når det drejer sig om hvorvidt de er villige til at betale ekstra i skat for hjemtagningen. Generelt er respondenterne delt i spørgsmålet om, hvor midlerne skal skaffes fra. Tabel 2 viser, at halvdelen er villige til at

Tabel 1: Holdning til det grønlandske sundhedsvæsen

	Meget enig	Enig	Uenig	Meget uenig	Ved ikke
Det grønlandske sundhedssystem skal kunne tilbyde specialiserede behandlinger på faglig forsvarlig vis også selvom det betyder højere skatter (N=156)	19,2 %	42,9 %	19,2 %	4,5 %	14,1 %
Det grønlandske sundhedssystem skal tilbyde patienter behandling i andre lande end Danmark (N=154)	27,9 %	42,9 %	13,0 %	0,0 %	16,2 %
Der skal sikres en så ligelig fordeling af adgang til sundhedsvæsnets som mulig i hele Grønland også selvom det betyder højere skatter (N=153)	20,3 %	43,1 %	19,6 %	3,9 %	13,1 %

betale mere i skat. Respondenterne blev ikke spurgt til andre finansieringsformer, da hverken øget bloktilskud eller brugerbetaling (som er praktisk taget ikke eksisterende på nuværende tidspunkt) er realistiske muligheder.

Betalingsviljen for hjemtagning af dialyse til Grønland

Udover de ovennævnte spørgsmål indeholdt spørgeskemaet ligeledes en betalingsviljeundersøgelse. Betalingsvilje, på engelsk *willingness-to-pay* (WTP), udtrykker et individs nytte (gevinst) ved et givent program, hvor nytten er opgjort i monetære enheder – det vil sige der sættes en økonomisk værdi på gevinsten. Ved at summere de individuelle betalingsviljer kan den samlede velfærdsgevinst samfundet har ved et program estimeres. Betalingsviljebegrebet er derfor et udtryk for individets (og samfundets) præferencer for et givent tiltag og er tæt relateret til ef-

terspørgslen; jo lavere pris des højere efterspørgsel; eller jo højere betalingsvilje des stærkere præferencer, des større gevinst ved at implementere et givet tiltag og derved større efterspørgsel.

En intervention kan have karakter af politiske indgreb, der vurderes i en samfundsøkonomisk analyse, hvor den økonomiske værdi som følge af interventionen estimeres. I nærværende analyse er der tale om en værdisætning af gevinsten ved hjemtagning af dialysebehandling til Grønland.

Sammenholdes gevinsten ved hjemtagning med omkostningerne ved hjemtagning er det muligt at vurdere hvorvidt hjemtagning af dialysebehandling til Grønland er velfærdsmæssigt fornuftigt, dvs. om gevinsten opgjort i monetære enheder overstiger omkostningerne. Når befolkningens betalingsvilje er større end omkostningerne, betyder det, at

Tabel 2: Holdning til hjemtagning af behandling af nyresvigt (procent)

	Ja	Nej
Synes du, det er en god idé at hjemtage behandlingen af patienter med nyresvigt til Grønland?	168 (89,8 %)	19 (10,2 %)
Vil du være villig til at betale ekstra i skat til at dialysebehandling kan foregå i Grønland frem for i Danmark?	91 (50,6 %)	89 (49,4 %)

befolkningen er villig til at afgive et større beløb, som den kunne have brugt på andre goder, end de reelle omkostninger er ved hjemtagningen. Én måde at opgøre, hvorvidt samfundets ressourcer udnyttes optimalt er således at lade befolkningens målte præferencer tælle i politiske beslutninger. Det vil sige, at de tiltag, der implementeres også bør være tiltag, der værdisættes højt i befolkningen, og for hvilke befolkningens nytte overstiger omkostningerne ved implementering af et givent tiltag.

Der findes flere metoder, som kan benyttes til at afdække individuelle præferencer og beregne den økonomiske værdi ved en intervention (Bateman m.fl., 2002). I nærværende betalingsviljeundersøgelse benyttede vi en metode kaldet *diskret valg eksperiment* (DVE) (Bech m.fl., 2004). DVE har længe været udbredt i marketing, transport-, miljø- og sundhedsøkonomi (Bennett og Blamey, 2001; Hensher m.fl., 2005; Louviere m.fl., 2000; Ryan m.fl., 2007). Ideen i DVE er, at individer foretager hypotetiske valg mellem et antal programmer, f.eks. organiseringer af dialysebehandlingen, som adskiller sig på en række karakteristika (også kaldet attributter). Et DVE består af en række valgsæt/spørgsmål, hvor hvert valgsæt beskriver to eller flere mulige programmer. For hvert valgsæt bliver respondenter bedt om at vælge, hvilket program der foretrækkes ud fra sammensætningen af attributterne i de enkelte programmer, der sammenlignes. Herved afdækkes respondenternes underliggende nyttefunktion, dvs. der tegnes et billede af, hvad respondenterne lægger vægt på ved et bestemt program. Afvejningen mellem attributterne sikres ved at niveauerne på attributterne varieres mellem programmerne således, at respondenterne i hvert valgsæt bliver tvunget til at afveje fordele og ulemper ved de enkelte programmer. Således står respondenter eksempelvis overfor at skulle afveje bedre bemanning af sundhedsfagligt personale i forhold til dårlige

indkvarteringsfaciliteter og øget betaling.

Perspektivet for betalingsviljeundersøgelsen er et socialt perspektiv, og respondenternes svar antages således at være repræsentative for den grønlandske befolkning. Befolkningen ville i tilfældet af en hjemtagning af dialysebehandling skulle betale den ekstra omkostning, der måtte være forbundet med hjemtagningen. Vi valgte at bruge øget skattebetaling som betalingsform, da dette afspejler et realistisk scenarie. Endvidere var brugen af skattebetaling ideel, da betalingen, grundet det lave indbyggertal, i givet fald vil være et mærkbart beløb for det enkelte individ i den årlige skattebetaling. Det grønlandske sundhedssystem er betalt via skatter og bloktilskud fra Danmark. Der er bogstavelig talt ingen brugerbetaling (andet end patientens indirekte tids- og transportomkostninger).

Respondenterne blev bedt om at vælge imellem tre programmer for dialysebehandling af patienter med nyresvigt: To hypotetiske programmer, hvor behandlingen ville foregå i Grønland på Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk, samt det nuværende program i Danmark. Udover behandlingssted var hvert program beskrevet ved en række attributter. Disse var: Bemanning af lægefagligt personale på afdelingen, boligforhold for patienterne, samt ekstra skattebetaling. Disse attributter var af speciel relevans for opdragsgiverne, da disse indgik i overvejelserne om hjemtagningen. Tabel 3 viser en oversigt over attributter og attributniveauerne i DVE'et, mens Boks 1 illustrerer et eksempel på et valgsæt i spørgeskemaet. I nærværende undersøgelse blev hver respondent bedt om at besvare 9 valgsæt (dvs. ni betalingsviljespørgsmål).

Tilbuddet om den nuværende organisering med behandling i Danmark giver respondenterne muligheden for hver gang at undgå højere skat, og det giver muligheden for ikke at efterspørge de tilbud, de hypotetiske scen-

Tabel 3: Attributter og attributniveauer i DVE'et

Attribut	Attributniveauer for Behandling i Grønland	Attributniveauer for Behandling i Danmark
Behandlingssted	Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk, Grønland	Rigshospitalet, Danmark
Bemanding af lægefagligt personale	a) Besøg af speciallæge hver 4. uge b) En fast speciallæge	Flere speciallæger
Boligforhold tilbudt patienter	a) Patienthotel i Nuuk b) Lejlighed i Nuuk c) Ingen – patienter må selv sørge for bolig i Nuuk	Det Grønlandske Patienthjem
Ekstra skattebetaling per person per år	Kr. 50 Kr. 100 Kr. 200 Kr. 400 Kr. 700 Kr. 1.000	Kr. 0

arier indeholder. Det er væsentligt for estimationen af betalingsviljer, at respondenterne får en mulighed for at vælge status quo, så de ikke bliver tvunget til at afgive et svar hvori de bliver tvunget til at efterspørge noget, som de ikke ønsker at efterspørge (Bateman m.fl., 2002).

Antallet af attributter og attributniveauer beskrevet i Tabel 3 resulterende i 36 mulige kombinationer af hypotetiske programmer (også kaldet alternativer). Når disse alternativer skal kombineres i valgsæt to og to, kan det gøres på et utal af måder, og det ville være umuligt, at bede respondenterne tage stilling

Boks 1: Eksempel på et DVE spørgsmål

Forestil dig, at det var muligt at hjemtage dialysebehandling til Grønland, hvilke af de følgende behandlingstilbud vil du så vælge? Du kan ved hvert spørgsmål vælge mellem det nuværende behandlingstilbud i Danmark eller ét af to alternative behandlingstilbud i Grønland.

	Nuværende behandling i Danmark	Behandling i Nuuk A	Behandling i Nuuk B
Bemanding	Flere speciallæger	Besøg af speciallæge hver 4. uge	En fast speciallæge
Bolig til patienter	Det Grønlandske Patienthjem	Patienthotel i Nuuk	Lejlighed i Nuuk
Ekstra skattebetaling per person per år	Kr. 0	Kr. 700	Kr. 50
	☐ Jeg foretrækker nuværende	☐ Jeg foretrækker A	☐ Jeg foretrækker B

til alle disse kombinationer. Ved brug af eksperimentelt design blev der på baggrund af statistiske metodikker udvalgt 36 mulige kombinationer af to programmer (valgsæt). Valgsættene er udvalgt på en sådan måde, at attributterne ikke er korreleret med hinanden, dvs. at bestemte kombinationer af attributniveauer ikke forekommer hyppigere end andre kombinationer. Til udvælgelse af de rette kombinationer er valgt et statistisk design, som kaldes et »fold over design«. Til designet er brugt SPEXpts software (Street og Burgess, 2007).

Samlet velfærdsgevinst på kr. 5,73 mio

I alt besvarede 194 respondenter mindst ét DVE spørgsmål, hvoraf 161 respondenter svarede på alle ni DVE spørgsmål. Sammenlignet med tidligere erfaringer og de særlige demografiske og geografiske udfordringer i nærværende undersøgelse er dette et tilfredsstillende resultat.

I 61,8 % af svarene valgte respondenterne at hjemtage behandling til Grønland, hvilket viser, at der blandt de adspurgte – til trods for øget skattebetaling – generelt har været et ønske om at hjemtage dialysebehandling til Grønland. Dette stemmer overens med de øvrige informationer fra spørgeskemaet. Omvendt bør det ligeledes bemærkes, at 23 % af respondenterne konsekvent i alle ni valgsæt ønsker at bibeholde behandlingen i Danmark. Der er således en markant gruppe af respondenterne for hvem hjemtagning af dialyse konsekvent ikke er ønskeligt. Dette kan bl.a. skyldes: 1) at respondenter under ingen omstændighed ønsker at betale mere i skat, og/eller 2) at respondenterne frygter, at behandlingskvaliteten vil falde såfremt at dialysebehandling hjemtages til Grønland, og derfor ønsker at fortsætte behandlingen som nu i Danmark. Der var tilsvarende 42,2 % af respondenterne, der konsekvent valgte et program med hjemtagning til Grønland.

DVE har sit teoretiske fundament i »random utility theory« (McFadden, 1974; Ben-Akiva

og Lerman, 1995). Til analyse af DVE data anvendes diskrete regressionsmodeller – også kaldet »discrete choice modelling« (Train, 2003). I nærværende studier er anvendt en »nested logit model«, som hører til klassen af »Generalized Extreme Value (GEV)« modeller som blev introduceret af Daniel McFadden. »Nested logit« modellen antager at beslutningsprocessen følger et beslutningstræ, hvor individets valg forgrener sig således, at der er tale om betingede valg. I dette tilfælde skal respondenterne beslutte sig for om de vil hjemtage behandlingen til Grønland eller ej, og dernæst skal de beslutte hvilket af de to alternative programmer til hjemtagning de vil vælge. »Nested logit« modellen antager, at fejleddet er uafhængigt og identisk logistisk fordelt indenfor hvert nest (kaldet IIA antagelsen), men tillader at denne antagelse slækkes mellem *nests*; dvs. at forskellige former for korrelationsmønstre tillades. »Nested logit« modellen er derfor særlig relevant i tilfælde, hvor nogle alternativer i et valgsæt er mere ens end andre alternativer (Train, 2003). I vores studie er dette tilfældet for de to hypotetiske alternativer beskrivende behandling i Grønland (se Boks 1).

Tabel 4 giver et overblik over variablene i den statistiske model og fortolkning af variablene, mens resultaterne af regressionerne fremgår af Tabel 5.

Som det fremgår af Tabel 5, er alle variable statistisk signifikante og med det forventede fortegn. Når variablene er statistisk signifikante betyder det, at alle variable er med til at forklare respondenterne valg mellem de programmer, de er blevet præsenteret for. En positiv koefficient skal fortolkes som, at denne attribut øger nytten af programmet, mens en negativ koefficient betyder, at der er negativ nytte forbundet med attributten. Sidstnævnte er gældende for attributten skattebetaling, hvilket skal fortolkes som, at når skatten stiger en krone, så falder nytten med 0,00117 enheder. Med andre ord, så er der en omkost-

Tabel 4: Variabelforklaring

Attribut	Variabel	Fortolkning
Behandlingssted	Grønland	Nyttegevinst ved at hjemtage dialyse til Grønland frem for behandlingen i Danmark – alt andet lige
Bemanding af læge-fagligt personale	Permanent specialist	Nyttegevinsten ved tilstedeværelse af permanent special-læge – relativt i forhold til besøg af speciallæge hver 4. uge
Boligforhold tilbudt patienter	Patienthotel	Nyttegevinsten ved at tilbyde patienter bolig i form af ho-tel – relativt i forhold til ingen tilbud
	Lejlighed	Nyttegevinsten ved at tilbyde patienter bolig i form af lej-lighed – relativt i forhold til ingen tilbud
Ekstra skattebetaling per person per år	Øget skattebetaling	Den negative nytte ved at skulle betale en krone mere i skat per år

ning forbundet med at skulle betale ekstra i skat, hvilket stemmer overens med vores forventninger. Ligeledes som forventet stiger nytten omvendt, når kvaliteten af programmet øges, enten i form af 1) at tilbyde bolig (enten lejlighed eller patienthotel) til patienterne frem for ikke at stille nogen bolig til rådighed, eller 2) ved permanent tilstedeværelse af speciallæge frem for besøg af en speciallæge hver 4. uge.

Betragtes koefficienten for Grønland i regressionen nærmere, er denne også positiv. Dette indikerer, at der – alt andet lige – blandt deltagerne er en positiv nytte ved at hjemtage dialyse til Grønland. Det vil altså sige, at respondenterne i de fleste tilfælde har ønsket at hjemtage dialysebehandling til Grønland i stedet for at beholde behandlingen i Danmark. Omregnes nyttegevinsten til betalingsvilje bliver den gennemsnitlige årli-

Tabel 5: Resultater og betalingsviljeestimer (WTP) fra »netsted logit« model

	Koefficient	(Std.fejl)	P-værdi	WTP i kr. *	(Std.fejl på WTP)
Grønland (konstanten)	0,191	(0,0900)	0.034	164	(105)
Permanent specialist	0,182	(0,0462)	0.000	312	(53)
Lejlighed	0,190	(0,0589)	0.001	325	(71)
Patienthotel	0,310	(0,0729)	0.000	530	(82)
Øget skattebetaling	-0,00117	(0,00028)	0.000	–	
IV parameter	0,669	0,158			
Test for IIA	Chi2(1) = 3,89; Pr > chi2 = 0,0485				
Total velfærdsgevinst			Kr. 5,73 mio.	(3,67)	
Specifikationer for den statistiske model					
Antal observationer	4.773				
Antal respondenter	194				
LL ₀	-1.748				
LL ved konvergering	-1.592				
Pseudo-R ²	0,10				

* Betalingsviljerne beregnes ved at tage forholdet mellem koefficienten for den givne variabel (f.eks. Grønland) og koefficienten for skattebetaling.

ge marginale betalingsvilje per individ kr. 164 for at hjemtage behandlingen til Grønland. Antager vi, at dette estimat er gældende ikke kun for respondenterne, men for befolkningen som helhed, og den voksne befolkning samlet er på ca. 35.000 personer (www.statgreen.gl), er den samlede årlige betalingsvilje i befolkningen på kr. 5,73 mio.

Udover en positiv betalingsvilje for hjemtagning af dialyse til Grønland, bemærkes det i Tabel 5, at betalingsviljerne for de øvrige attributter også er høje. Resultaterne indikerer derfor, at ikke blot er hjemtagningen af betydningen for respondenterne, men også forholdene for patienterne i Grønland er af væsentlig betydning. Det bør imidlertid bemærkes, at betalingsviljeestimerne for attributterne ikke er direkte sammenlignelige med betalingsviljen for hjemtagning, da betalingsviljeestimerne for de enkelte attributter er betinget af valget af hjemtagning (grundet »nested logit« specifikationen).

Betalingsviljen overstiger de faktiske omkostninger

I en spørgeskemaundersøgelse er et repræsentativt udsnit af den grønlandske befolkning blevet bedt om at afgive deres ønsker til og præferencer for at hjemtage dialysebehandlingen til Grønland frem for den nuværende situation, hvor behandlingen enten delvist eller fuldt ud foregår i Danmark. Til afdækning af præferencer er brugt diskret valg eksperiment (DVE) metoden, hvor respondenternes betalingsvilje for etablering af en nefrologisk enhed på Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk er blevet afdækket indirekte. Da spørgeskemaet er sendt ud til den almene befolkning, hvoraf de fleste ikke lider af nyresvigt og heller ikke kommer til det, er perspektivet i denne form for betalingsviljespørgsmål et såkaldt socialt *ex-ante* forsikringsspørgsmål, hvor individets nytte af at hjemtage behandlingen til Grønland består af to komponenter:

1. Individets nytte af at sikre sig selv adgang til dialysebehandling i Grønland – skulle behovet være der i fremtiden. Dette er et selvisk perspektiv, hvor respondenter opnår nytte ved at forsikre sig mod en eventuel fremtidig skade ved at sikre sig adgang til behandling – med de mulige livskvalitets- og sundhedsmæssige gevinster dette måtte indebære.
2. Nyttens af at andre kan have glæde af en behandlingsmulighed i Grønland. Herved forstås den værdi individet tillægger det at sikre behandling i Grønland for andre personer med nuværende eller fremtidigt behov for behandling. Der er således tale om et socialt perspektiv.

Endelig bør det i denne sammenhæng også nævnes, at betalingsvilje udover de to ovenstående nytteargumenter kan udtrykke Grønlanderes præferencer for at være »selvforsørgende« – det vil sige at være uafhængige af Danmark.

Det aktuelle eksempel har vist, at respondenterne har svaret på DVE spørgsmålene på en sådan måde, at det er muligt at identificere et statistisk signifikant mønster. Respondenternes svarafgivelse i DVE spørgsmålene bekræftes af deres svar i de øvrige spørgsmål i spørgeskemaet. I DVE undersøgelsen valgte respondenterne i 61,8 % af tilfældene behandling i Grønland, mens 50,6% svarede ja til at betale ekstra i skat for at dialysebehandlingen kan foregå i Grønland frem for i Danmark i et simpelt ja/nej baggrundsspørgsmål. Ud fra respondenternes svar i DVE'et estimerede vi værdien ved at hjemtage behandlingen til Grønland til kr. 5,73 mio. årligt. Den grønlandske befolkning opnår altså en årlig nyttegevinst svarende til kr. 5,73 mio., som de (hypotetisk) er villige til at betale mere i skat. Omkostningsanalyser har vist, at hjemtagning af dialysebehandlingen over en periode på 10 år kan forventes at medføre ekstraomkostninger på ca. kr. 13,9 mio. sammenlignet med at lade patienterne behandle

som nu på Rigshospitalet i København. Det vil altså sige en gennemsnitlig ekstraomkostning på ca. kr. 4 mio. om året.

Sammenholdes nyttegevinsten ved hjemtagning derfor med omkostningerne ved hjemtagning af dialysebehandling indikerer vores analyser, at den værdi den grønlandske befolkning tillægger hjemtagning af dialysebehandling overstiger de reelle ekstraomkostninger, der er forbundet med at etablere og tilbyde dialysebehandling i Grønland. Der vil således være mulighed for at opnå en velfærdsgevinst ved en hjemtagning. Velfærdsgevinsten er imidlertid afhængig af, at ekstraomkostningerne ikke overstiger den værdi, som behandling i Grønland kan tillægges. Grundet mulige fejlkilder ved udførelsen og udarbejdelse af betalingsviljestudiet samt den usikkerhed der er påhæftet omkostnings- og betalingsviljeestimerterne bør resultaterne af nærværende undersøgelse derfor fortolkes med forsigtighed.

En væsentlig grund til, at følgende resultater bør fortolkes med forsigtighed er de ikke-ubetydelige metodiske problemstillinger, der – såvel som ved alternative metoder – er knyttet til brugen af hypotetiske værdisætningsmetoder, og som kan resultere i validitetsproblemer. Blandt de metodiske problemstillinger kan nævnes den fejlkilde, der kan være forbundet med at fortolke individernes adfærd i en hypotetisk undersøgelse som faktisk adfærd. Dette kaldes på fagsprog for hypotetisk bias og inkluderer blandt andet risikoen for, at respondenterne påvirkes positivt af bevågenheden på spørgsmålet i undersøgelsen og derfor overbyder deres reelle betalingsviljer. Derudover kan det diskuteres, hvorvidt respondenterne har forstået og forholdt sig til opgaven, de er blevet stillet overfor, og hvorvidt vi reelt måler det, vi har til hensigt at måle. Generelt kan der i nærværende studie argumenteres for, at den undersøgte problemstilling er af relevans for populationen og at spørgsmål, der drejer sig

om hjemtagning af serviceydelser må forventes at have en stor interesse i den grønlandske befolkning. Disse faktorer vil være med til at øge validiteten af undersøgelsen. Omvendt kan det diskuteres, hvorvidt betalingsmekanismen brugt i dette studie (i.e. ekstra skattebetaling) har virket efter hensigten eller om respondenterne har haft en tendens til enten at negligere eller agere strategisk på denne attribut.

Endvidere bør det fremhæves, at estimerterne for både omkostnings- og nyttegevinsten er påhæftet en vis usikkerhed. For omkostningsestimatet er der en række faktorer som påvirker ekstraomkostningen. De ekstraomkostninger, der er forbundet med en hjemtagning, vil afhænge af, hvor stor en andel af de personer, som i dag formodes at have et ikke opfyldt behov for dialyse, som ved en hjemtagning vil søge behandling. Desuden vil hjemtagningen kunne medføre, at flere patienter vil vælge hæmodialyse frem for peritonealdialyse, hvilket også kan påvirke omkostningernes størrelse. Hertil kommer usikkerheden om de faktiske omkostninger ved at etablere dialysefaciliteter på Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk, idet lokaler i givet fald skal indrettes specielt til formålet.

Endelig bedes det bemærkes, at der er en hel række af andre forhold, som spiller ind på mulighederne for at etablere en nefrologisk enhed på Grønland. Dette inkluderer blandt andet rekruttering og uddannelse og fastholdelse af personale samt pladsforhold på Dronning Ingrid's Hospital. Hvis der er usikkerhed omkring disse faktorer, vil de sundhedsøkonomiske overvejelser sekundære.

Nærværende studie er et eksempel på, hvorledes præferenceafdækning, med brug af hypotetiske værdisætningsmetoder, kan generere nyttig information, som kan bruges til aktuelle politiske beslutninger. Samlet set peger vores analyser i retning af, at det vil være muligt at opnå en velfærdsgevinst ved etable-

ring af en nefrologisk enhed på Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk, Grønland. Som i andre prioriteringsbeslutninger, bør denne type information imidlertid ikke stå alene, men derimod ses som et blandt flere inputs til den politiske beslutningsproces.

Referencer

- Bateman, Ian J., Richard T. Carson, Brett Day, Michael Hanemann, Nick Hanley, Tannis Hett, Michael Jones-Lee, Graham Loomes, Susana Mourato, Ece Özdemiroglu, David Pearce, Robert Sugden og John Swanson (2002), *Economic Evaluation with Stated Preference Techniques, A Manual*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Bech, Mikael, Trine Kjær, Jørgen Lauridsen og Dorte Gyrd-Hansen (2004), »Hvad ønsker studerende af deres fremtidige job? Illustration af et diskret valg eksperiment«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 142: 48-67.
- Ben-Akiva, Moche og Steven R. Lerman (1985), *Discrete Choice Analysis: Theory and application to travel demand*, 2. udgave. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Bennett, Jeff og Russell K. Blamey (red.) (2001), *The choice Modelling approach to Environmental Valuation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Hensher, David A., John M. Rose og William H. Greene (2005), *Applied Choice Analysis: A Primer*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Louviere, Jordan, David A. Hensher og Joffre Swait (2000), *Stated Choice Methods, Analysis and Application*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mooney, Gavin (1994), *Key issues in health economics*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- McFadden, Daniel (1974), »Conditional logit analysis of qualitative choice behaviour«, i Paul Zarembka, red., *Frontiers of Econometrics*, London: Academic Press, pp. 105-142.
- Ryan, Mandy, Karen Gerard og Mabel Amaya-Amaya (2007), *Using Discrete Choice Experiments to Value Health and Health Care*, Dordrecht: Springer.
- Sundhedsstyrelsen (2006), *Dialyse ved kronisk nyresvigt – kan antallet af patienter i udgående dialyse øges? En medicinsk teknologivurdering*, København: Sundhedsstyrelsen, Center for Evaluering og Medicinsk Teknologivurdering.
- Street, Deborah J. og Leonie Burgess (2007), *The Construction of Optimal Stated Choice Experiments: Theory and Methods*, Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.
- Train, Kenneth (2003), *Discrete Choice Methods with Simulation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Politisk kronik 1. halvår 2008

**Lars Bille, institutleder,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet**

Et af de fremtrædende temaer under valgkampen i november 2007 var vilkårene på asylcentre for de afviste irakiske asylansøgere, som af frygt for deres sikkerhed ikke ønskede at tage hjem. Opmærksomheden var især rettet mod deres børn, som efter manges vurdering blev traumatiserede af de forhold, de levede under. Statsminister Anders Fogh Rasmussen havde dagen før han udskrev valget lovet, at de afviste irakiske børnefamilier skulle have bedre forhold, og at han håbede på at få forhandlet en ordning med bred tilslutning på plads efter valget.

Det var derfor ikke uvæsentligt, at det var løsgængerer Pia Christmas-Møller – som sad med det afgørende 90. mandat – der den 11. januar udtrykte utålmodighed over, at der endnu ikke var sket noget. Regeringen var bundet af forlig med Dansk Folkeparti, og det var derfor med dette parti – og det alene – regeringen den 18. januar indgik forlig. Det indebar blandt andet, at afviste asylansøgere med børn fra Somalia, Iran, Irak eller Kosovo, der havde opholdt sig i et asylcenter i mere end tre år, og som havde modtaget Røde Kors' godkendelse ville få mulighed for at flytte til boliger uden for asylcentre. Aftalen kunne maksimalt omfatte 50 familier. Integrationsministeren sagde, at det egentlig var noget, hun kunne gennemføre admini-

strativt, men da regeringen nu engang havde et forlig med Dansk Folkeparti, var det naturligt, at hun havde drøftet sagen med dem. Birthe Rønn Hornbech håbede, at andre partier ville tilslutte sig aftalen.

Det var dog et endog meget fromt for ikke at sige naivt ønske. Alle oppositionspartierne gik omgående rakt imod aftalen og det i et ordvalg, der spændte fra at kalde den et klokkeklart løftebrud til en demonstration af magtarrogance. Pia Christmas-Møller stillede sig afventende. Hun ville først se hele indholdet i aftalen, inden hun tog endelig beslutning. Flertallet var altså ikke sikret på forhånd, og det skulle i de følgende dage blive endnu mere usikkert, om det overhovedet kunne skaffes.

Dels meddelte de to grønlandske medlemmer Lars-Emil Johansen og Juliane Henningsen den 18. januar, at de endnu ikke havde afgjort deres stilling. Den kunne blive afgørende, hvis de gjorde alvor af tidligere meldinger om, at asylpolitik var et område, de ville blande sig i trods deres princip om at holde sig neutrale i danske indenrigspolitiske sager. Dels arbejdedes der på at formulere en tekst, som kunne samle hele oppositionen samt Pia Christmas-Møller mod regeringens forlig, en tekst som skulle fremsættes og vedtages un-

der den i hast indkaldte forespørgsel i Folketinget den 23. januar. Lykkedes det, ville regeringens liv være i fare.

Det skabte derfor mildt sagt nogen forvirring, at Ny Alliance efter et strategimøde den 20. januar meldte klart ud, at partiet var et borgerligt midterparti, der ikke ville gå sammen med oppositionen hverken for at drille eller vælte regeringen samtidig med, at Naser Khader fastslog, at partiet ville gå sammen med oppositionen under den forestående forespørgselsdebat. Under en sådan debat kan der nemlig fremsættes og vedtages forslag, som kan bringe en regering i mindretal.

Den 21. januar lykkedes det for Pia Christmas-Møller at samle et alternativt flertal bestående af Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre, Enhedslisten, Ny Alliance og de to grønlandske folketingsmedlemmer bag et forslag med krav om at nedsætte de tre års ophold på et center til to år, samt at regeringen skulle indkalde Folketingets partier til forhandlinger om yderligere forbedringer for de afviste asylsøgere og om en flerårig asylaftale. Med den udsigt fremsatte Dansk Folkepartis integrationsordfører Peter Skaarup og Venstres politiske ordfører Inger Støjberg slet skjulte trusler om de konsekvenser, det kunne have for Grønland, hvis de grønlandske mandater blev brugt i denne sag. De burde derfor tænke sig godt om en ekstra gang. Det behøvede Pia Christmas-Møller ikke. Med en trussel om eksklusion hængende over hovedet, valgte hun efter 33 års medlemskab at melde sig ud af Det Konservative Folkeparti den 22. januar.

Ny Alliance derimod behøvede måske nok at tænke sig om igen. På det ugentlige pressemøde den 22. januar gjorde statsministeren det nemlig klart, at han ikke ville acceptere, at regeringen gang på gang kom i mindretal, og han tilføjede for en sikkerheds skyld, at det ønskede han at gøre fuldstændig klart. Eller med andre ord, når nu statsministeren af

princip ikke selv vil udtale sig om valg: Kom regeringen i mindretal, ville der blive udskrevet valg. Statsministeren opnåede hermed to ting. Dels at den klassiske mindretalsparlamentarisme fra 1980'erne – hvis kernepunkt netop var, at regeringen dengang accepterede at komme i mindretal på selv vigtige politikområder uden at træde tilbage eller udskrive valg – ikke ville blive gentaget med hans velsignelse, dels at de forhandlinger, statsministeren førte med Ny Alliance, skete med truslen om et valg hængende over hovedet på Naser Khader og det på et tidspunkt, hvor tilslutningen i meningsmålingerne til Ny Alliance var klart under spærregrænsen.

Det var et højspændt Folketing, der samledes til forespørgselsdebatten den 23. januar. Spændingen udløstes, da først Naser Khader og lidt senere Anders Fogh Rasmussen kom ind i folketingssalen et par minutter efter forhandlingerne var begyndt. Med sig havde statsministeren et papir, hvorpå stod: »Idet Folketinget udtaler sin tillid til regeringen, og konstaterer, at der er indgået en asylaftale med en række forbedringer for afviste asylansøgere, specielt i forhold til børns vilkår, opfordres regeringen til at tage de fornødne skridt med henblik på at sikre et flertal i Folketinget bag aftalen.« Denne tekst kunne Ny Alliance stemme for. Flertallet bag regeringen var sikret, og der var endda direkte udtrykt tillid til regeringen. Ny Alliance var simpelthen sprunget i målet ved at indgå denne aftale med statsministeren.

Oppositionspartiernes reaktion var en blanding af vrede, hovedrysten, målløshed og hån. De havde svært ved at se, hvad Ny Alliance konkret havde opnået andet end at ville blive indbudt til forhandlinger. Statsministeren understregede nemlig, at han ikke på forhånd havde ført detaljerede forhandlinger om, hvad forhandlingerne skulle munde ud i. Naser Khader kaldte aftalen for en ny start for det nye parti, og at et hovedkrav i forhandlingerne ville blive, at de afviste asyl-

søgere ud over at skulle kunne bo uden for asylcentrene også skulle have mulighed for at arbejde. De skulle kunne tjene deres egne penge. Dansk Folkeparti var lodret imod dette og mente i det hele taget, at det var overflødigt at genåbne forhandlinger om den aftale, de havde med regeringen, men mandat-tallenes tvang nødvendiggjorde det.

Forhandlingerne hos integrationsministeren begyndte den 29. januar, men de blev helt og aldeles overskygget af udviklingen i Ny Alliance. Den 29. januar meddelte en af partiets tre stiftere Gitte Seeberg, at hun forlod partiet og blev løsgænger i Folketinget. Hun var uenig i den politiske kurs partiet nu havde besluttet at følge, nemlig at være et borgerligt parti, der støttede regeringen i stedet for at være et borgerligt midterparti, der kunne stå frit og vælge at støtte forslag fra begge sider i Folketinget. Vanskeligheder med entydigt at pege på en statsminister under valgkampen bundede således i en alvorlig intern uenighed mellem stifterne. Flere hundrede medlemmer og tillidsfolk havde forladt partiet med samme begrundelse som hendes.

Den 5. februar meddelte Ny Alliances gruppesekretær Malou Aamund, at hun forlod partiet. Hendes begrundelse var, at hun blev nødt til at være ærlig over for sig selv, for hun troede ikke længere på projektet. Men hun nøjedes ikke med bare at melde sig ud for at genvinde troværdigheden til sig selv. Hun traf den i parlamentarisk henseende helt afgørende beslutning at slutte sig til Venstres folketingsgruppe. Dermed havde VKO-blokken generobret det spinkle flertal. Til de vælgere, som måtte have stemt på hende udelukkende for på den måde at udtrykke en protest mod Dansk Folkeparti, sagde hun, at de ikke havde lyttet til hendes valgkamp, for hun havde ikke kørt det som en protest mod et parti alene, men kørt den på liberale reform-tanker.

Nu forholder det sig sådan ved folketings-

valg, at omkring halvdelen af krydsene normalt sættes ved et parti og ikke ved en person, og de vælgere, der havde stemt på partiet Ny Alliance ud fra et ønske om at begrænse Dansk Folkepartis indflydelse i dansk politik, kunne derfor med god grund føle, at deres projekt blev svigtet. Måske ikke så meget fordi hun forlod partiet, men fordi hun ved at skifte til Venstre præcist sikrede Dansk Folkepartis fortsatte store indflydelse. Der var således mange, der hver især ud fra deres forudsætninger kunne sige, at nok er nok

Malou Aamunds timing fejlede ikke noget. Nyheden blev bragt præcis den dag, da afgørende forhandlinger med integrationsministeren skulle finde sted. Forud herfor havde Naser Khader prøvet at sætte hårdt mod hårdt ved at erklære, at det var bedre at dø med støvlerne på – underforstået at der blev udskrevet valg – end at komme ud med et dårligt forhandlingsresultat. Det dilemma stod partiet ikke længere i. Det var nu uden betydning for flertalsdannelsen. Partiet var sendt til tælling. De tre tilbageværende MF'ere Naser Khader, Anders Samuelsen og Jørgen Poulsen dekreterede tænkepause og tog på ferie for at tænke over partiets fremtid.

Resultatet af tænkepausen blev, at de fortsat troede på og ville arbejde for partiet. Selvransagelsen havde ført til et kursskifte, som blev lagt frem for de knap 300 deltagere på partiets første landsmøde den 24. maj. Dansk Folkeparti var nu ikke længere hovedfjenden. Det var alle de reformangste partier, dem som Anders Samuelsen benævnte stilstands-partierne, og de dækkede faktisk hele spektret i Folketinget. Udlændingepolitikken fyldte meget lidt i Naser Khaders og Anders Samuelsons taler, som var helliget den nye profil, der sigtede på at reformere Danmark i liberal retning. Det vakte nogen undren og debat, at partiet havde meldt ud, at det ville anbefale et nej til euroen, hvis der afholdtes en folkeafstemning. Argumentet var det lidt snørklede, at partiet principielt var tilhænger

af euroen, men at Danmark skulle vente med at tilslutte sig, indtil de nye medlemslandes økonomier var blevet stærkere. Partiet fik vedtaget sine vedtægter, Leif Mikkelsen blev valgt som partiets landsformand og stemningen var generelt optimistisk og fortrøstningsfuld.

Men der var også skærmydsler. Jørgen Poulsen beskyldte Dansk Folkeparti for at benytte sig af propagandametoder, som var på niveau med nazisternes propaganda i 1930'erne. Det var en meget lidt hjælpsom tale, hvis det var meningen, at det gamle image skulle afløses af det nye image, for det var den tale, der fik mest opmærksomhed af medierne. Naser Khader tog afstand fra den del af Jørgen Poulsens tale. Det skulle vise sig, at uenigheden stak dybere end som så. For Jørgen Poulsen var Dansk Folkeparti stadig angrebsmål nummer et, han var tilhænger af at tilslutte sig euroen nu, og han var modstander af en superliberal linje. Det kom senere frem, at hverken Naser Khader eller Anders Samuelsen havde set Jørgen Poulsen tale inden han holdt den. De betragtede hans handling som illoyal og efter endnu et kritiserende interview fra hans side i Berlingske Tidende den 22. juni, var nok nok. Han blev ekskluderet af folketingsgruppen.

Herefter var det teoretisk umuligt at indgå interne klikkedannelser og alliancer i folketingsgruppen, men nok teoretisk muligt at der opstod splid. Knap 14 måneder efter Ny Alliances dannelse og udsigten til, at det ville skabe et stort opbrud i det partipolitiske landskab, var det foreløbige resultat, at der var to folketingsmedlemmer tilbage, og den parlamentariske magtbalance var urørt. Fremskridtspartiet var i sin tid blevet beskyldt for at være samlingsstedet for landsbytosserne. Onde tunger påstod nu, at Ny Alliance var samlingsstedet for storbytosserne. Partiets hidtidige udvikling illustrerede, at politik og især politisk ledelse er en kunstart helt på linie med de øvrige kunstarter, og at det kun er

få som har talentet og endnu færre, der mestrer den.

Regeringens forslag til finanslov for 2008, fremsat den 28. august 2007, var bortfaldet med valgets udskrivelsen den 24. oktober 2007. Statens indtægter og udgifter blev herefter reguleret via en midlertidig finanslov, der blot indeholdt fremskrivninger af finansloven for 2007. Den 5. februar fremsatte finansminister Lars Løkke Rasmussen regeringens finanslovsforslag for 2008. Regeringens forventninger til den økonomiske udvikling var en del mere afdæmpet nu, end da den havde fremsat forslaget i august 2007. Advarslerne fra blandt andet en række fagøkonomer, de økonomiske vismænd og nationalbanken om faren for en overophedning af dansk økonomi i en tid med historisk lav arbejdsløshed og udtalt mangel på arbejdskraft gjorde sit til, at regeringen med Lars Løkke Rasmussens ord skulle holde godt fast om rattet og lette foden lidt fra speederen. Derfor var forslaget nu skåret sådan til, at væksten i det offentlige forbrug blev reduceret fra 1,7 procent til 1,5 procent i forhold til augustforslaget. Det betød, at finanseffekten – det vil sige finanspolitikens virkning på aktiviteten og økonomien i samfundet – blev sænket fra 0,3 til 0,2 procent. Vismændene og nationalbanken mente dog fortsat, at udspillet vidnede om en finanspolitik, der ikke var stram nok.

Konkret indeholdt forslaget samlede indtægter på 648 milliarder kroner og udgifter på 572 milliarder kroner, altså et overskud på 76 milliarder, hvilket var 15 milliarder mere end i augustforslaget. Alle ministerier skulle gennemføre en tvunget opsparing på 1 procent af deres budgetter (penge som ville blive frigivet i 2009), der skulle gennemføres en reduktion af udbetalingerne af en række statslige fonde, og der skulle ske en udskydelse af en række planlagte investeringer i bygge-, vej- og miljøprojekter. Endelig sparede regeringen penge ved, at finansloven først ville

blive vedtaget et stykke inde i 2008. Selvom der således var skåret en del initiativer fra, var der dog stadig afsat godt 10 milliarder til nye initiativer heraf først og fremmest til kvalitetsreformen, som nu ikke længere var en stor samlet reform, men blev splittet op i flere dele, til forskning, uddannelse og innovation, til sundhed samt til borgernær service.

Den egentlige opposition fandt, at med dette forslag var det blevet dokumenteret, at regeringens valgløfter med både bedre velfærd og skattelettelser var det rene bluff og valgflæsk. Et bredt forlig var udelukket, og regeringen var henvist til, som det havde været tilfældet i de foregående år, at søge flertallet sammen med Dansk Folkeparti og så håbe på indgåelsen af en række delforlig med en bredere kreds af partier. Nyt var det dog, at da forslaget blev fremsat, havde regeringen faktisk ikke flertal med Dansk Folkeparti alene. Ny Alliance var også nødvendige, men så skete der det, at alt mens finansministeren var midt i sin fremlæggelse, begyndte journalisternes SMS'er at tikke ind, at Malou Aamund havde forladt Ny Alliance og meldt sig ind i Venstre og vupti, så var regeringen tilbage i den vante situation siden 2001. Ny Alliance var blevet overflødig, med mindre regeringen skønnede, at den kunne have en mere langsigtet interesse i at knytte partiet fastere til den borgerlige blok.

Det havde den. I hvert fald indgik regeringen, Dansk Folkeparti og Ny Alliance et finanslovsforlig den 5. marts. Forhandlingerne var forløbet relativt smertefrit. Dansk Folkeparti fik gennemført, at politiet og uddannelsesområderne kun skulle tvangsopspare ½ procent, at ældrechecken forhøjedes, at forhøjelsen på 400 millioner kroner af børnechecken halveredes, da den først blev udbetalt den 1. juli, og at de overskydende beløb blev brugt til finansiering af den manglende opsparing i politiet og uddannelse samt en tryghedspakke på 100 millioner kroner til blandt andet nyt udstyr til politiet og bekæmpelse af ban-

dekriminalitet. Ny Alliance fik indflydelse på en forhøjelse af beløbet i Grundforskningsfonden samt øgede bevillinger til udviklingsbistand.

Regeringen indgik desuden syv delforlig, hvor Det Radikale Venstre var med i dem alle, mens Socialdemokraterne kun deltog i fire og Socialistisk Folkeparti i tre. Alt i alt et finanslovsforløb som set både fra regeringens og oppositionens side kun adskilte sig marginalt fra de foregående år nemlig ved, at Ny Alliance nu var med. Partiopbrud, valg, løsgængeri og partiskift havde altså ikke røkket ved det grundlæggende parlamentariske samarbejds mønster.

Ud over finansloven og den førte finanspolitik var det nok så afgørende for den økonomiske udvikling, hvorledes overenskomstforhandlingerne på det offentlige arbejdsmarked endte. De statsansatte forhandlede sig frem til et forlig den 18. februar, som betød lønstigninger på 12,8 procent over de næste tre år. De efterfulgtes den 2. marts af en række forbund inden for den kommunale sektor, blandt andet lærere og HK'ere, med den samme lønramme.

Inden for social- og sundhedsområdet var der i udgangspunktet stor afstanden mellem de ved flere demonstrationer udtalte høje forventninger til markante forbedringer i løn og arbejdsvilkår hos de offentligt ansatte og de lige så ofte udtalte meldinger fra de offentlige arbejdsgivere – kommunerne og regionerne – om, at de manglede penge til at imødekomme ønskerne. Forhandlingerne kørte fast og den 16. april indledtes den mest omfattende arbejdsnedlæggelse siden 1998 med op mod 100.000 strejkende sygeplejerske, social- og sundhedsassistenter, og andre ansatte inden for området. Konflikten optrappedes psykologisk, da arbejdsgiverne i Kommunernes Landsforening sagde, at de overvejede at lockoute FOA's 175.000 medlemmer, som omvendt ville svare igen med at bede LO om

at iværksætte en sympatistrejke, som potentielt kunne lamme hele det private arbejdsmarked. Regeringen havde hele tiden sagt, at den ikke ville gribe ind i konflikten, og det fastholdt den.

Den 5. maj indgik FOA og KL et forlig, som betød en gennemsnitlig lønstigning på 13,4 procent over tre år for de kommunalt ansatte. Den ultimative økonomiske ramme på 12,8 procent var blevet brudt, og ifølge formanden for FOA Dennis Kristensen blev der ved forliget også slået hul på ligelønsproblemet, som hele tiden havde været et kernekrav fra forbundets side, idet SOSU-assistenterne, som er et udpræget kvindefag, fik en stigning på 14,1 procent. Det blev i øvrigt også aftalt, at der senere skulle nedsættes en ligelønskommission. FOA's og KL's forlig påvirkede medlemmerne af BUPL, som netop i de dage stemte om et overenskomstforlig, der holdt sig indenfor rammen på de 12,8 procent. Det blev følgelig forkastet, og pædagogerne indledte en strejke. Medlemmerne af Sundhedskartellet, som fortsat ikke kunne blive enig med arbejdsgiverne i Regionerne, strejkede fortsat, og FOA varslede en udvidelse af strejken blandt de af forbundets medlemmer, der var ansat i Regionerne. Regeringen var fortsat tavs.

Den 24. maj indgik Regionerne og FOA en aftale, som indebar en lidt mindre lønstigning end den, der var aftalt med kommunerne, men som dog brød 12,8 procents grænsen og den 29. maj viste afstemningsresultatet, at 65,2 procent af FOA's kommunaltansatte medlemmer havde deltaget i afstemningen, og af dem havde 73,1 procent stemt ja til overenskomsterne. Først den 13. juni fandt de to sidste konflikter deres løsning. KL og BUPL blev enige om en overenskomst, hvor KL lagde yderligere et beskedent millionbeløb i puljen, hvilket dog ikke rokkede ved, at det samlede forlig de facto holdt sig inden for rammerne af de 12,8 procent. Sundhedskartellet og Danske Regioner nåede langt om

længe frem til en aftale, der gav medlemmerne en lønstigning på 13,3 procent, altså over de 12,8, men langt fra de 15 procent, som havde været indgangskravet. Begge forlig blev senere godkendt af medlemmerne, mere som et udtryk for at de nu havde ryggen mod muren, at løbet var kørt, og at det var, hvad det var muligt at opnå, inden den voksende sandsynlighed for et regeringsindgreb blev til virkelighed, end det var udtryk for tilfredshed med resultatet.

Regeringen havde stået fast trods de meget store ulemper konflikten havde påført patienter, plejehjemsboere og småbørnsfamilier og ladet parterne selv forhandle sig frem til et resultat. Selvom for eksempel især Dansk Folkeparti, men også Socialdemokratiet havde erklæret sig villige til at hæve lønningerne for de lavestlønnede personalegrupper, havde de ikke presset på for at få et regeringsindgreb. Den danske model havde stået sin prøve, hed det sig. Det blev der dog sat et stort spørgsmålstejn ved af nogle af lønmodtagernes chefforhandlere. De var ikke i tvivl om, at det i realiteten var regeringen via finansministeren, der i sidste instans havde spillet den reelt afgørende rolle. Der var også dem, der tolkede regeringens linje på den måde, at den bevidst gik efter at få tømt strejkekasserne og således svække fagbevægelsen i de kommende år.

Finansloven og overenskomsterne på arbejdsmarkedet indgår så absolut i den traditionelle fordelingspolitiske venstre-højre skala i dansk politik. Men den skala står som bekendt ikke længere alene. Den værdipolitiske dimension har fået større og større betydning for vælgerne, når de skal beslutte sig for, hvor de skal sætte deres kryds på stemmesedlen og for de politiske partier, når de skal formulere deres politik og finde deres placering i forhold til hinanden. Og også i dette halvår gav værdipolitikken anledning til konflikt ikke alene på den partipolitiske scene,

men også i de danske byer og på dansk jord i udlandet.

Den 12. februar pågreb Politiets Efterretnings-tjeneste i Århus tre personer – en dansk stats-borger af marokkansk oprindelse samt to tunesiske statsborgere – mistænkt for at have lagt konkrete planer om at myrde tegner Kurt Westergaard. Det var ham, der havde tegnet en karikaturtegning af profeten Muhammed med en bombe i turbanen. Som en reaktion på de påståede mordtrusler besluttede redaktionerne på alle de store dagblade at bringe tegningen. De mente, at der ikke kun var tale om en trussel mod tegneren, men også mod den demokratiske kultur og et udtryk for et forsøg på at knægte ytringsfriheden. Muham-medkrise nummer to var hermed skudt i gang. Atter blev der demonstreret voldsomt i nogle muslimske lande og atter blev danske fødevarer og andre produkter udsat for boykot og det netop på et tidspunkt, hvor flere virksomheder kunne melde om, at de var ved at nå den samme afsætning, som de havde før den første krise i begyndelsen af 2006.

Herhjemme udløste genoptrykningen af tegningen i kombination med nogle unges ked-somhed i vinterferien og opsparet irritation over politiets aktiviteter i visitationszonerne alvorlig gadeuorden i flere byer med hær-værk og mange ildspåsættelser af containere, biler og offentlige bygninger. Den yderligt-gående muslimske organisation Hizb-ut-Ta-hrir, som arbejder for indførelses af kalifatet og sharia, stod for en demonstration mod tegningerne med omkring 1.500 deltager, hvor-af den ene var talsmanden for Islamisk Tros-samfund. Dette fik adskillige andre muslim-ske organisationer til kraftigt at tage afstand fra ham og Islamisk Trossamfund. Det sam-me gjorde politikerne over en bred kam her-under ikke mindst Socialistisk Folkepartis le-der Villy Søvndal, som i et usædvanligt skarpt ordvalg bad Hizb-ut-Tahrirs tilhænge-re om at »gå ad helvede til« og tage tilbage til

de muslimske lande, der lå tættere på den form for styre, som de var tilhængere af.

Ønsket om at udvise de to anholdte tunesiske statsborgere til Tunesien mødte modstand fra både politisk og juridisk side. Ifølge Den Eu-ropæiske Menneskerettighedskonvention kan en person ikke sendes ud af landet, hvis ved-kommende vil blive udsat for tortur i modta-gerlandet, og Tunesien var kendt for at slå hårdt ned på islamister og for at udøve tortur. Dertil kom, at udlændingelovens bestemmel-ser – indføjjet ved vedtagelsen af Terrorpak-ken i 2002 – om muligheden for at foretage en administrativ udvisning ikke indeholdt en domstolsprøvelse. Statsministerens udtalelse om, at en opholdstilladelse, der var givet ad-ministrativt også kunne tilbagekaldes admi-nistrativt, var ifølge flere statsretseksperter direkte forkert. Administrative myndigheder kan trække administrative tilladelser tilbage, men kun hvis det er lovligt, og det afgør en domstol, om det er. Det var sagen kerne, og det var dette grundlæggende retsprincip, fle-re politikere ville fastholde. Konkret var det justitsministeren og integrationsministeren, der traf den endelige afgørelse om udvisning. Integrationsminister Birthe Rønn Hornbech havde før hun blev minister haft sine betæn-keligheder ved bestemmelserne, og dem luf-tede hun også i den aktuelle situation, nu som minister. Hun fandt imidlertid ikke genklang i regeringen og slet ikke hos Dansk Folke-parti for at ændre i loven.

Op til valget i 2007 var det blevet livligt de-batteret, om det skulle være tilladt at bære et muslimsk tørklæde på Folketingets talerstol. Debatten var rejst, fordi Enhedslistens kandi-dat Asmaa Abdol-Hamid havde erklæret, at hun agtede at bære tørklæde, hvis hun blev indvalgt. Det blev hun ikke, men spørgsmålet var rejst, og den 8. april traf Folketingets Præsidium den beslutning, at folketingsmed-lemmerne gerne må bære tørklæde på taler-stolen, så længe medlemmerne kan genken-des.

Knap var denne tørklædesag afgjort – bestemt ikke til alles tilfredshed – før en ny meldte sig. Denne gang handlede det ikke om hovedbeklædningen på 179 folketingsmedlemmer, men om hovedbeklædningen på – i sin yderste konsekvens – alle offentlige myndighedspersoner. Den 26. april kunne Morgenavisen Jyllands-Posten meddele, at Domstolsstyrelsens bestyrelse efter nogen tids debat i dommerkredse havde besluttet at indskrive i personalevejledningen, at der ikke kunne være noget til hinder for, at ansatte ved Danmarks domstole kunne bære tørklæde. Det vakte modstand i regeringens top, hvor holdningen var, at eventuelle regler på området skulle omfatte et forbud mod alle religiøse og politiske symboler. Der blev derfor igangsat en undersøgelse med henblik på at få kortlagt andre landes regler mod politiske og religiøse symboler, samt om reglerne skulle afgrænses til ikke kun at gælde dommere, men også lægdommere, nævninge, anklagere og myndighedspersoner såsom politifolk og sagsbehandlere.

Den 3. maj kom den socialdemokratiske integrationsordfører Henrik Dam Kristensen for skade at udtale til Ritzau, at det skulle være forbudt for politifolk, læger, socialrådgivere, pædagoger og en lang række andre offentligt ansatte at bære tørklæde og andre store og stærke religiøse symboler. Den udmelding udløste omgående stærk modstand i folketingsgruppen og blotlagde endnu engang udlændingespørgsmålets sprængfarlighed i partiet, og hvor skrøbelig den interne fredsftale mellem de gamle fløje stadig var.

Det var ikke kun hos Socialdemokraterne, der var uenighed. Det gjaldt også i regeringspartierne og mellem regeringen og Dansk Folkeparti, som mente, at der alene skulle være et forbud mod tørklæder og ikke andre religiøse symboler. I denne flydende situation forsvarede integrations- og kirkeminister Birthe Rønne Hornbech i en udtalelse den 9. maj til Kristeligt Dagblad muslimers ret til at

bære tørklæde. Hun advarede mod den stigende religionsfobi og mod, at Folketinget blandede religion og politik sammen. I en kronik i Politiken den 14. maj efterlyste hun en mere nuanceret debat og skrev, at hvis det danske Folketing ligesom i diktaturer begyndte at lovgive for den enkeltes sindelag, så måtte de kristne gøre oprør. Som en reaktion på Dansk Folkepartis kampagne, hvor kvinder med burkaer optrådte som dommere i danske retssale, karakteriserede hun regeringens støtteparti som fanatiske antimuslimer. Det var meldinger, der lagde afstand til Dansk Folkeparti, og gik rakt imod hendes eget partis og regeringens holdning, som jo netop var at gå ind for et tørklædeforbud for dommere.

For omgående at få lukket den for alle vanskelige sag traf regeringens koordinationsudvalg selvsamme dag, altså den 14. maj, beslutning om, at regeringen ville fremsætte lovforslag om at indføre et forbud mod at dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige bære politiske eller religiøse symboler, det være sig tørklæde, kalot, kors eller turban, og samtidig genindføre traditionen med at også dommere i byretten bære kappe. Forbudet skulle ikke udvides til andre offentlige myndighedspersoner. Dansk Folkeparti erklærede sig tilfreds med beslutningen, men sagde samtidig, at partiet fortsat ville arbejde for at udvide forbudet til at gælde også andre personalegrupper i det offentlige.

Beslutningen var et klart nederlag for integrations- og kirkeministeren, og derfor rejstes spørgsmålet fra de nyhedshungrende journalister, om hun blev som minister. Statsministerens svar var, at nok havde hun fået det gule kort, men det var ikke udvisningsgrund. Han understregede samtidig, at det var en påmindelse fra hans side om, at når man gik ind i en regering, så bevægede man sig fra ikke blot at være debattør, men til også at være en del af et kollektiv, hvor man stod ved de beslutninger, der blev truffet.

Men sulten var ikke stillet. Journalisterne jagtede i uværdige tumultariske scener som mindede om et kobbelt halsende hunde i en engelsk parforcejagt Birthe Rønn Hornbech for at få hende til at svare på, om hun støttede regeringens beslutning. Hun nægtede at svare og truede de journalister der efter hendes mening ikke opførte sig ordentligt med at komme i hendes sorte bog. En ganske usædvanlig situation i en tid hvor spin, kommunikation og pressehåndtering ellers normalt tilsiger en politiker ikke at lægge sig ud med de selvbevidste og solohistorie jagtende journalister. De var forbløffede og nærmest fornærmede over hendes adfærd, ligesom ministeren var det over deres.

Parlamentarisk set, var spørgsmålet yderst relevant. Hvis ministeren ikke støttede regeringens politik, måtte hun selvfølgelig fyres, og da hun stadig var minister, støttede hun altså regeringens forslag. Det var statsministerens ræsonnement den 16. maj, hvor han dog atter måtte irettesætte hende, denne gang for at ville sortliste bestemte journalister. Skete det, ville der ifølge en ombudsmandsafgørelse være tale om en usaglig forskelsbehandling og et brud på princippet om lighed i forvaltningen. Den 18. maj, kom så endelig en offentlig udtalelse fra Birthe Rønne Hornbech. Hun støttede regeringens forslag, og hun ville under den interne proces i regeringen forsøge at gøre sin indflydelse gældende. Dette kunne så alt efter behag opfattes som et løfte eller en trussel. Nogle i Venstre mente nok det sidste, idet hun efterfølgende offentligt udtrykte tvivl om, hvorvidt regeringens forslag overhovedet kunne realiseres rent juridisk. Nok en samtale med statsministeren og et gruppemøde i Venstre førte til, at Birthe Rønn Hornbech til de ventende journalister lovede, at hun fra nu af kun ville snakke om sine egne silketørklæder!

At værdikampen ikke kunne begrænses til alene at handle om tørklæder i Danmark blev på tragisk vis demonstreret, da en bilbombe

den 2. juni sprængtes ved den danske ambassade i Islamabad i Pakistan og dræbte og sårede adskillige personer. Al-Qaeda's leder i Afghanistan påtog sig senere ansvaret for selvmordsangrebet, som var det hidtil mest direkte terrorangreb på Danmark i udlandet. Danmark stod åbenbart højt på al-Qaeda's liste. Fronterne blev ikke just mildnet af begivenheden. En udtalelse fra den radikale leder Margrethe Vestager om at dreje dansk udenrigspolitik i retning af mere dialog frem for konflikt vakte således intet mindre end bestyrtelse hos statsministeren, som mente, at hun dermed imødekom terroristerne. Socialdemokratiet fandt, at timingen var helt forkert, men efter nogen tid erklærede partiets udenrigspolitiske ordfører Mogens Lykketoft sig enig i intentionen om at få en debat om den danske sikkerhedspolitik og få den drejet i retning af mere dialog end konflikt.

Det var indlysende, at Socialdemokraternes historisk dårlige valgresultat i 2007 måtte føre til en intern debat om den førte valgkamp og om den fremtidige politik. Det mente i hvert fald overborgmester i Københavns Kommune Ritt Bjerregaard, som med vanlig sans for iscenesættelse i begyndelsen af januar lancerede en række åbne debatmøder under fællesbetegnelsen Den Røde Skole. Initiativet fik en lunken modtagelse i folketingsgruppen og af partiledelsen, men vandt dog en vis interesse blandt en del menige medlemmer, hvoraf omkring 300 i København mødte op til første skoledag.

Helle Thorning-Schmidt erkendte, at der havde været fejl og mangler i partiets valgkampagne og politikudvikling. Nyformuleringen af velfærdspolitikken var gået for langsomt og havde ikke været bred nok, ligesom det havde været vanskeligt for oppositionens tre nye partiformænd at få tid til at formulere indholdet i et troværdigt regeringsalternativ.

Den 30. marts udsendte folketingsgruppens

næstformand Mette Frederiksen et oplæg indeholdende ni teser, der skulle være med til at forme et fremtidigt socialdemokratisk samfund: Pligter er vigtigere end rettigheder, det enkelte menneskes frihed står over alt andet, velfærd skal hellere være fælles end privat, et rent miljø er vigtigere end mere forbrug, ved afskaffelse af fattigdom bliver hele samfundet rigere, velfærdsstaten er ikke et mål i sig selv, danskerne skal være borgere og ikke kun forbrugere, der skal tjenes flere penge i Danmark og endelig, at verden har behov for mere politik – ikke mindre. Udspillet blev modtaget meget positivt både i partiorganisationen og af Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre.

Partiformandens udspil blev offentliggjort i to kronikker i Politiken den 11. og 12. april, hvor hun også i ni punkter oplyste et valg for vælgerne: Velfærd eller skattelettelser, ny vækstpolitik eller milliarder til særinteresser, brud med den negative sociale arv eller større ulighed, helhjertet integration eller flere parallelsamfund, Danmark som klimaforbillede eller klimakrise, balance i arbejdslivet eller overtræk på menneskelige ressourcer, uddannelsesløft eller vidensstagnation, styrket folkestyre eller blokpolitik, medansvar for respekten mellem mennesker eller stigende forråelse. Også dette udspil blev positivt modtaget i organisationen og af oppositionen, så der var nok at arbejde med og på for Socialdemokraterne.

Indtil videre havde det dog ingen større effekt på tilslutningen til partiet i de løbende meningsmålinger, hvor Socialdemokraterne i enkelte af dem måtte lide den tort at se sig overhalet af Socialistisk Folkeparti. Det parti formåede tilsyneladende at kommunikere et tydeligt alternativ til regeringen, godt hjulpet på vej af partiformand Villy Søvndals rappe replikker. Under hans lederskab foretog partiet et opgør med dele af dets hidtidige udlændingepolitik ved tydeligt at markere, at det ikke handlede om etnicitet, religion, på-

klædning eller spisevaner, men om hvorvidt folk delte de demokratiske værdier eller ej. Integration var ikke længere kun et socialt spørgsmål, men også et kulturelt.

Partiets landsmøde med 630 delegerede blev holdt den 11.-13. april i Falconer Centret i København, langt fra de gymnastiksale og soveposer de delegerede ellers havde oplevet så mange gange, før partikassen bugnede af partistøttekroner efter stemme- og mandatfremgangen ved 2007-valget og de mange nye kontingentindbetalinger. Partiet var nu oppe på at have 16.170 medlemmer. Landsmødet var i modsætning til adskillige tidligere landsmøder præget af ro, fordragelighed og politisk enighed samt begejstret opbakning til partiformanden. En i et historisk perspektiv hastig og markant transformation, hvis holdbarhed står tilbage at se.

Helt anderledes forholdt det sig hos Kristendemokraterne. Det havde gennem flere år været plaget af en intern magtkamp med rod i forsøget på at enes om en transformation af partiet. Det resulterede i en halvering af stemmetallet i 2007-valget. Den 12. januar holdt partiet hovedbestyrelsesmøde. Her ville partileder Bodil Kornbek have opbakning til én gang for alle at gøre op med partiets profil som et kristent borgerligt parti. Hun ville i stedet placere det som Danmarks nye familierparti. Et midterparti som hverken var borgerligt eller socialistisk, og som var ideologisk forankret i stedet for at være kristent forankret. Forbilledet var de store europæiske kristendemokratiske partier.

Tove Videbæk, som havde opnået store personlige stemmetal, og med hende en række vestjyske medlemmer var stærke modstandere heraf, men deres forslag om indkaldelse af en ekstraordinær generalforsamling blev stemt ned. Det samme blev et forslag om helt at afvikle partiet. Som konsekvens af nederlaget trak Tove Videbæk sig fra hovedbestyrelsen, men ophørte ikke med at arbejde for

sine egne synspunkter. Derfor besluttede hovedbestyrelsen den 21. juni at give hende 14 dage til at erklære sin loyalitet over for partiet og sin tillid til ledelsen ellers ville hun blive ekskluderet. Den 6. juli meldte Tove Videbæk sig ud af partiet. Hun blev senere opstillet som kandidat for Det konservative Folkeparti til Europaparlamentet.

Den 28. januar skete der noget usædvanligt i dansk partihistorie. Et politisk parti besluttede formelt at nedlægge sig selv, nemlig Centrum-Demokraterne. På et ekstraordinært landsmøde besluttede de delegerede at nedlægge partiet, som på det tidspunkt havde 320 medlemmer. Det hører til sjældenhederne, at der både kan sættes en fødselsdato (7. november 1973) og en dødsdato (28. januar 2008) på et politisk parti. Normalen er, at de gradvist visner væk og forsvinder i glemslen. Partiet havde ikke være repræsenteret i Folketinget siden 2001 på nær en måned umiddelbart før 2007-valget, da løsgængerer fra Dansk Folkeparti Louise Frevert meldte sig ind i partiet. Det var end ikke opstillingsberettiget ved 2007-valget. Partiet var primært Erhard Jakobsen og hans datter Mimi Jakobsens værk, og da hun trak sig som formand efter 2005-valget var partiets mission i dansk politik overstået. Medstifter af partiet Arne Melchior udtrykte det på vanlig flamboyant måde sådan, at alt hvad der var sket med partiet efter 2001 kun kunne betegnes som gravskænderi.

Den 8. februar skete der noget andet usædvanligt i dansk partihistorie. Københavns Byret gav to tidligere medlemmer af Dansk Folkeparti medhold i, at deres eksklusion af partiet på grund af partiskadelig virksomhed var ugyldig. Et politisk partis ledelse er altså ikke suveræn i sådanne sager, men må underkaste sig de almindelige foreningsretlige regler, som blandt andet indebærer, at medlemmerne skal høres inden beslutning om eksklusion træffes og at bevisførelsen skal være i orden.

Efterhånden som ratifikationsprocessen af Lissabon-traktaten skred frem i EU-landene meldte behovet sig for en afklaring af de danske forbeholds stilling. Regeringen indledte forhandlinger med Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Ny Alliance og Socialistisk Folkeparti om, hvordan og hvornår der skulle være folkeafstemning(er). Ved de tidligere folkeafstemninger havde det vist sig at være afgørende for udfaldet, om Socialistisk Folkeparti anbefalede et ja eller et nej. Der var bevægelse i partiets EU-politik, og på et hovedbestyrelsesmøde den 3. februar gav en klar majoritet Villy Søvndal frie hænder til at forhandle med statsminister Anders Fogh Rasmussen om at opnå det bedst mulige resultat ved en afskaffelse af det retlige forbehold, ligesom formanden fik opbakning til også at afskaffe det militære forbehold på visse betingelser. Forhandlingerne fortsatte, alt imens den danske presse var optaget af rygterne om, at Anders Fogh Rasmussen var ved at bringe sig i position til at få en international toppost i enten EU eller NATO og af, at han udtalte sig på én måde om EU og de danske forbehold, når han var i udlandet og en anden, når han var hjemme.

Der var et overvældende flertal i Folketinget for, at Lissabon-traktaten ikke skulle sendes til folkeafstemning. Debatten om traktaten var dermed blevet lagt død. Den 24. april vedtog Folketinget at godkende traktaten med alle partiernes stemmer, undtagen Dansk Folkeparti og Enhedslistens samt nogle folkesocialisters. Det skete uden større debat og mediebevågenhed og – ret så symptomatisk – uden statsministerens tilstedeværelse i salen. Debat og mediebevågenhed havde der til gengæld været i Irland op til folkeafstemningen den 13. juni. Traktaten blev forkastet med 53,4 procent nejstemmer. Dermed blev der sat en foreløbig stopper for ratifikationsprocessen og EU kastet ud i en alvorlig krise. Forhandlingerne om de danske forbehold blev som en følge heraf sat på stand by, indtil traktatens videre skæbne var afklaret.

Halvåret var begyndt med udsigten til en ustabil parlamentariske situation, men det tog kun et par måneder før situationen fra før 2007-valget var genoprettet takket være Ny Alliances nedsmeltning. Det lykkedes ikke oppositionen at skabe et samlet alternativ til regeringen. Især Villy Søvndal pressede på, men der var stadig ret så divergerende opfattelser partierne imellem på væsentlig politikområder. De radikale mente eksempelvis ikke, at Socialistisk Folkeparti var et økono-

misk ansvarligt parti, og derfor kunne det ikke betros regeringsmagt. Værdipolitikken havde indtaget en central placering i den politiske debat, og det var stadig vanskeligt for de politiske partier – og her især for midten i dansk politik – at finde deres placering over for vælgerne, når den skulle afstemmes med fordelingspolitikken, som med de svagt vigende økonomiske konjunkturer måske stod foran en forøget opmærksomhed på den politiske dagsorden.

Boganmeldelser

Clemens Stubbe Østergaard (2008)

Kinas eksperimenter.

Reformer og stormagtsstatus

København: Forlaget Columbus,
2. udgave 2008, 160 sider, 174 kr.

Kina har siden starten af de økonomiske reformer sidst i 1970'erne gennemgået dramatiske forandringer. Clemens Stubbe Østergaard giver i denne opdaterede version af »Kinas eksperimenter« et fornemt indtryk af disse forandringer, og analyserer og diskuterer drivkræfterne bag samt implikationerne heraf for såvel Kina som resten af verden. Dette sker gennem kapitler om Kinas historie, de samfundsmæssige omvæltninger, indretningen af det politiske og administrative system og udviklingerne heri, den økonomiske reformproces og konsekvenserne heraf, og Kina som regional og global aktør. Clemens Stubbe Østergaard er drevet af en overordnet ambition om at gøre op med stereotyper og fordomme og ønsker i stedet at levere et mere nuanceret billede af et Kina, hvor komplekse udviklinger er i gang på alle niveauer, hvilket umuliggør skråsikre udtalelser om det fremtidige Kina.

Kapitel 1 fungerer som en introduktion, hvor forudsætninger for at analysere og forstå Kinas åbning for omverden og Kinas impo- nerende udvikling de seneste tre årtier lægges fast, særligt i forhold til Kinas lange historie, geografiske og demografiske betingelser, Kommunistpartiets fundament og position i

Kina og det kinesiske samfunds indretning. Med dets fokus på fastlæggelse af »ramme- betingelserne« for Kinas udvikling giver kapitlet således det nødvendige fundament for i kapitel 2 at analysere og diskutere de igang- værende samfundsmæssige omvæltninger i Kina nærmere. Her fremhæves det, hvordan de kinesiske ledere har formået at holde Kina samlet og stabilt og at holde Kommunistpartiet ved magten særligt via den pragmatiske eksperimenterede tilgang, som karakteriserer både den økonomiske reformproces og udviklingerne i det politiske og administrative system i Kina samt ved at indfange nye eliter og dynamikker i det kinesiske samfund i partiet. De mange udfordringer, som de kinesiske ledere står overfor, understreges imidlertid også, herunder særligt den stigende sociale og regionale ulighed og den udbredte korruption, som giver anledning til stigende utilfredshed i den kinesiske befolkning illustreret ved stigningen i antallet af demonstrationer og uroligheder over hele Kina. Prioriteter og strategier, som de kinesiske ledere forfølger for at takle disse udfordringer diskuteres og vurderes ligeledes. Her betones det, hvordan velstanden må reguleres, fordeles bedre og gøres mere »gennemsigtig« og »grøn- nere«. Dette rejser svære problematikker for de kinesiske ledere, som dog ses som værende stærkt fokuseret på at takle disse udfordringer, hvilket har givet belæg for udviklingen af en tredje udviklingsmodel i Kina, der karakteriseres som en form for socialdemo- kratisk »New Deal« politik.

I kapitel 3 zoomes ind på det politiske og administrative system i Kina, og en ambitiøs »magtudredning« forsøges iværksat. Denne fremstår vellykket og velstruktureret. Særligt pointen angående vigtigheden af at skelne mellem den formelle og den uformelle politiske og administrative indretning trækkes op, hvor der formelt ikke er sket meget siden starten af de økonomiske reformer. Reelt er der imidlertid indført en masse ekstra mekanismer og koordinerende netværk, som får det komplekse politiske og administrative system til at hænge sammen og fungere. Ligeledes understreges det, hvordan Kommunistpartiet har udviklet sig til et elite- og karrierparti, mens partiets bredere indenrigspolitiske legitimitet hviler på dets fortsatte evne til at levere økonomisk fremgang, stabilitet, national magt og international anseelse – der er således i høj grad tale om en form for »performance« legitimitet, hvor partiet skal levere i forhold til krav og forventninger i den kinesiske befolkning. Det kinesiske politiske system karakteriseres som et konsultativt-autoritært system, hvor et egentligt alternativ til partiet ikke eksisterer, men hvor en form for demokratisering af partiet indefra er begyndt.

Kapitel 4 tager fat på Kinas økonomiske reformproces i bestræbelserne på at besvare, hvordan Kina på tre årtier er gået fra et isoleret og fattigt udviklingsland med et planøkonomisk system til en international økonomisk gigant integreret i internationale markedsøkonomiske institutioner. Her er tale om en gradvis proces ledet af partistaten, som på eksperimenterende vis har gennemført reformer i landbruget, udpeget »særlige økonomiske zoner« og åbnet op for udenlandske investeringer og udenrigshandel. Der har ikke fra start været en overordnet plan og strategi, men kineserne har i høj grad prøvet sig frem – en evolutionær proces, hvor positive erfaringer er blevet udbredt, og partistaten gradvis har reduceret sin egen direkte rolle i økonomien, men fastholdt en aktiv regulerende og fordelingspolitisk rolle. De negative føl-

ger af det ensidige sats på høj økonomisk vækst identificeres og diskuteres også. Her fremhæves særligt de enorme miljøproblemer og den sociale og regionale ulighed. Det påpeges, at der sker flere positive tiltag fra centralt hold i Kina i forhold til at tackle disse problemer, men implementeringen halter, og en omlægning af incitamentsstrukturen for lokale ledere og embedsfolk er nødvendig.

I kapitel 5 rettes blikket mod Kinas udvikling som regional og global aktør, hvor der gøres op med den polariserede »Kina trussel« vs. »Kina mulighed« debat, som har domineret særligt siden midten af 1990'erne. Det understreges, at det ikke er givet, at Kina vil udvikle sig til en trussel eller en mulighed, og kapitlet ser nærmere på de mange faktorer, som vil komme til at influere Kinas udvikling som regional og global aktør og implikationerne heraf. Betydningen af Taiwan, forholdet til Japan og USA samt indenrigspolitiske udviklinger fremhæves. Det pointeres ligeledes, hvordan de kinesiske ledere generelt forsøger at kombinere sikkerhed, udvikling og autonomi, og dette er en svær balance, særligt som følge af det øgede internationale fokus, der er kommet på Kinas politik og aktiviteter i takt med Kinas »opstigen«. Det er således vigtigt for Kina at blive set som en samarbejdsvillig og ansvarlig international stormagt og opnå status og anerkendelse, men samtidig er det vigtigt at sikre egne nationale sikkerhedspolitiske interesser og fortsat høj økonomisk vækst og indenrigspolitisk udvikling. Disse forskellige hensyn og interesser er svære at håndtere. Resultatet er ofte en pragmatisk og reaktiv kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor fokus på regionen og multilaterale organisationer samt fordelene for den indenrigspolitiske udvikling ved at tage aktiv del i globaliseringen står centralt. Det afvises dog ikke, at en mere aggressiv kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik kan udvikles med aktiv anvendelse af Kinas styrkede militær, men dette afhænger i høj grad også af, hvorvidt Kinas interesser og

bekymringer bliver tilgodeset i den igangværende udvikling i den regionale og globale magtstruktur. De særskilte diskussioner af Kinas intensiverede fokus på og aktiviteter i Afrika og betydning af OL i Beijing for Kina, nationalt og internationalt, er vigtige tilføjelser siden første udgave af bogen. Her afvises det, at Kinas intensiverede fokus på og aktiviteter i Afrika skal ses som nyt, stort eller usædvanligt, men det understreges samtidig, at såvel gevinster som udfordringer for både Kina, Afrika og Vesten følger heraf. Den overordnede pointe er således, at sikring af en fredelig kinesisk »opstigen« stiller store krav, ikke blot til de kinesiske ledere og befolkning, men også til de eksisterende stormagter, særligt USA. Den store udfordring for USA bliver således indpasningen af en opkommende stormagt med hensyntagen til kinesiske interesser og bekymringer.

I kapitel 6 samles der op i forhold til bogens hovedfokus på at identificere de – indre og ydre – faktorer, som har og kommer til at influere Kinas udvikling. Dette afsluttende kapitel givet et godt overblik over bogens mange interessante diskussioner og pointer. Clemens Stubbe Østergaard ender i en forsigtig optimistisk tone, hvor det understreges, at der er mange udfordringer forude, men de sidste 20-30 år har imidlertid vist, at kineserne har det med at overraske i forhold til at takle store udfordringer og udnytte nye muligheder.

Clemens Stubbe Østergaard viser et indgående kendskab til og forståelse for det kinesisk samfund og system, og der er dybde og grundighed i behandlingen af meget komplekse udviklinger og spørgsmål med eksplicit anvendelse af politologiske tilgange og henvisninger til relevante teoretiske debatter. Der er ligeledes en god brug af en bred vifte af kilder og inddragelse af empiriske data. Clemens Stubbe Østergaard formår således både at levere forskning på højt niveau og fornem formidling, hvor den pædagogiske ambition skinner igennem. Den svære balance mellem

at give overblik og gå i detaljer holdes således langt hen af vejen, men der er dog visse steder, hvor diskussionerne bliver mere indforståede og specifikke og dermed svære at følge. Ligeledes er der flere gentagelser og overlap, og som Clemens Stubbe Østergaard også betoner i forordet, går udviklingen i Kina så hurtigt i dag, at det er svært at være »up-to-date«. Dette er dog mindre ting.

Clemens Stubbe Østergaard opfylder den overordnede ambition om at kvalificere debatten om Kinas »opstigen« og nuancere og tale op mod stereotyper og fordomme i debatten om Kinas stigende økonomiske, politiske og sikkerhedspolitiske rolle. Bogen vil således gavne alle, som søger at forstå Kinas udvikling og implikationer heraf – hvor kompleks en udvikling, der er tale om, og hvor påvirkelig kineserne også er for omverdens reaktioner på Kinas udvikling.

Camilla T. N. Sørensen
Forskningsassistent/Ph.d. stipendiat
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Lotte Jensen (2008)

Væk fra afgrunden. Finansministeriet som økonomisk styringsaktør
Odense: Syddansk Universitetsforlag.
2008. 637 sider.

Lotte Jensens bog er i sandhed et *opus magnum*. 1,5 kilo vejer den, og 637 store sider fylder den. Men også indholdet er vægtigt. Bogen handler om Finansministeriets rolle i dansk politik. Den er velskrevet, den er spændende, og læseren bliver endog meget kloge-re på dansk politik.

Lotte Jensens sigte er at afdække Finansministeriets udgiftspolitiske gennemslagskraft. Der lægges dermed op til en forvaltningspolitisk analyse på et højt ambitionsniveau. Det første spørgsmål, der melder sig,

er hvad gennemslagskraft betyder? Her afgrænses bogen meget fornuftigt til en analyse af to roller, som er klassiske for finansministerier. Den ene er budgetvogterrollen, hvor opgaven er at sikre, at alle udgiftsønsker kan rummes inden for givne rammer. Derfor må der ind imellem siges nej til nye initiativer. Hvor god er Finansministeriet til det? Den anden rolle er policykoordinator-rollen. Det drejer sig her om, hvor centralt Finansministeriet står som koordinator af regeringens politiske linje.

Det næste spørgsmål, der melder sig, er, hvordan gennemslagskraft måles? Men også her har Lotte Jensen godt fat. Udgiftsvogterrollens succes måles ud fra de udgiftspolitiske målsætninger, der formuleres i budgetårets begyndelse. Man kan sige, at Finansministeriet måles på egne præmisser. Policykoordinator-rollens succes måles ud fra Finansministeriets placering i regeringens koordinationsfora. Man kan sige, at succeskriteriet her er besættelse af institutionelle kontrolposter. Som det vil fremgå nedenfor, kan disse empiriske succes-indikatorer diskuteres. Men de har under alle omstændigheder fat i en vanskelig materie.

Bogen er opbygget efter en klar og logisk struktur. Efter et kort introduktionskapitel følger tre kapitler, der kridter banen op. Det første giver en historisk redegørelse for Finansministeriets placering i den politisk-administrative proces. Det næste introducerer læseren til fænomenet udgiftspolitik. Det sidste redegør for det rammesystem, som er krumtappen i den danske finanslovsproces. Der er tale om grundige og indsigtsfulde kapitler. Det er et langt antrit til analysen, men kommer man igennem det, er man godt klædt på til at vurdere holdbarheden af det følgende.

Efter denne optakt følger bogens empiriske analyse. Det handler først om udgiftsvogterrollen, som analyseres over 202 sider i kapitel

5 og 6. Lotte Jensen har skåret analysen til på flere ledder. Først har hun udvalgt to år til nærmere analyse: 1994 og 1999. Dernæst har hun valgt både at analysere den generelle finanslovsproces og at dykke ned i udvalgte bilaterale budgetspil mellem Finansministeriet og en række fagministerier. I 1994 ser hun på Finansministeriets samspil med Kulturministeriet og Industri- og Samordningsministeriet. I 1999 ser hun på hele fire fagministerier: Social-, Udenrigs-, Miljø- og Energi- samt Arbejdsministeriet. Herefter handler det om policykoordinator-rollen, som analyseres ud fra Finansministeriets position i regeringens interne koordinationsapparat. Konkret handler det om forholdet mellem de centrale ministerudvalg, dvs. regeringens koordinations- og økonomiudvalg, samt det parallelle topembedsmandsudvalg, den såkaldte styregruppe.

Analysen er både en kraftpræstation og et stykke pionerarbejde. Omfanget af datamaterialet kan tage pusten fra de fleste. Analysen er primært baseret på materiale fra Finansministeriets arkiver. Materialet er på én gang overvældende og svært tilgængeligt. Arkiverne er fyldt med ministeriets notater, som nok er spændende, men som det også kræver en god portion budgetteknisk indsigt at lodde dybden af. Men Lotte Jensen besidder unikke forudsætninger for at vurdere materialet. Dels har hun arbejdet med finansministerielt materiale før, dels har hun som led i forskningsprocessen været indstationeret i Finansministeriet i 18 måneder for at lære ministeriet, dets jargon, kultur og procedurer at kende. Der er her tale om en antropologisk forskningstilgang, som jeg ikke kender andre eksempler på i dansk forvaltningsforskning. Lotte Jensens særlige forudsætninger betyder, at læseren er i trygge hænder, når betydningen af de mange budgetnotater og mødereferater fra arkivet skal vurderes.

Den empiriske analyse når frem til detaljerede og indsigtsfulde resultater. Finansministe-

riets position bliver afdækket i mange nuancer. Om budgetvogterrollen konkluderer Lotte Jensen, at Finansministeriet på den ene side udgør en velsmurt maskine, som sikkert når de kortsigtede mål omkring næste års stigningstakt i de offentlige udgifter, DAU-saldo, finanseffekt mv. På den anden side dækker dette overordnede resultat over en nuanceret virkelighed. Finansministeriet vinder langt fra alle kampe med fagministerierne. Og nogle gange består en sejr i, at problemer blot skubbes et år ud i fremtiden. Den samlede konklusion er, at Finansministeriets udgiftspolitiske performance er »mådelig« og »svagere end periodens standardopfattelse« (s. 488-491). Finansministeriets omdømme som superministerium står noget blakket tilbage. Det er lutrende læsning.

Noget af glorien genvindes dog, når Lotte Jensen sætter luppen på Finansministeriets rolle som policykoordinator i perioden 1993-2000. Det sker ved en grundig analyse af mødevirksomhed, dagsordenspunkter og deltagerkreds for regeringens helt centrale koordinationsfora. Det påvises, at det tungeste beslutningsforum er Regeringens økonomiudvalg, hvor finansministeren sidder for bordenden. Det parallelle embedsmandsudvalg – styregruppen – ledes af finansministeriets departementschef. Finansministeriet styrer med andre ord de helt centrale politisk-administrative beslutningsprocesser internt i regeringen og centraladministrationen.

I bogens afsluttende kapitel trækker Lotte Jensen trådene frem til 2007. Hendes vurdering er, at også Finansministeriets rolle som policykoordinator nu er for nedadgående. Den synes i 1990'erne begunstiget af nogle særlige randbetingelser – et økonomisk truselsbillede, nogle særlige politiske magtforhold (fx fraværet af et fast finanslovsflertal) og et bestemt personligt forhold mellem finans- og statsministeren. Om end kapitlet mere har præg af den informerede iagttagers overvejelser end af nøgtern forvaltningspoli-

tisk analyse som i de foregående kapitler, argumenterer Lotte Jensen overbevisende. Finansministeriet er på godt og ondt blevet et mere almindeligt ministerium.

Som det er fremgået, har bogen mange stærke sider. Der er dog også forhold i bogen, der kan diskuteres. Jeg fremhæver dem netop som diskussionspunkter og ikke som egentlige kritikpunkter. Det gælder ikke mindst, fordi Lotte Jensen selv er opmærksom på dem og indvier læseren i sine overvejelser om dem. Men diskuteres kan de.

Det første punkt vedrører balancen mellem bogens forskellige elementer. Bogens centrale indhold er den forvaltningspolitiske analyse af Finansministeriets placering i den politisk-administrative proces. Men der bruges plads på mange andre ting. Den introducerende redegørelse for Finansministeriets historie, for udgiftspolitik og for det danske finanslovssystem fylder over 100 sider. Analysen af forhandlingerne om finanslovaftalen i 1994 og 1999 har, jf. nedenfor, mere karakter af politisk historie end forvaltningspolitisk analyse. Den afsluttende refleksion over Finansministeriets position efter årtusindeskiftet er indsigtsfuld, men ikke en egentlig analyse. Alle disse nævnte elementer i bogen er oplysende, informerede, sætter tingene i relief og efterlader læseren klogere på dansk politik. Lotte Jensen kan sit stof, og hun skriver som en drøm. Men denne disponering af stoffet har også en pris. Og den er, at det samlede indtryk af bogen bliver lidt blandet. Er det politologisk forvaltningsanalyse eller politisk historieskrivning?

Det næste punkt vedrører tre spørgsmål omkring de empiriske analyser: Valget af effektmål, undersøgelsesperiode og analysernes datagrundlag. Hvad angår effektmålet, er det målestokken for udgiftsvogterrollens succes, der kan diskuteres. Lotte Jensen vælger som sagt at vurdere Finansministeriets performance ud fra de mål, regeringen og ministeriet

selv indledningsvis sætter sig. Dvs. de udgiftspolitiske målsætninger, som de fremgår af især det såkaldte prioriteringsoplæg og rammebrevene til de enkelte ministerier. Begge typer dokumenter udarbejdes i starten af den årlige finanslovsproces. På den ene side er det en fair målestok, fordi ministeriet så at sige måles på egne præmisser. På den anden side kan det være misvisende, fordi vanskelighederne i årets budgetspil kan være anticerpet i udgangspunktet. Problemet kan vende begge veje. Fx konkluderer Lotte Jensen om 1994, at »ambitionerne er ikke høje, til gengæld nås de« (s. 426). Her er målsætningen altså let at indfri. Omvendt noterer Lotte Jensen også, at Finansministeriet kan være strategisk på den måde, at »man ikke regner med at få hele beløbet hjem og derfor spiller højt ud« (s. 289). Her er målsætningen altså svær at leve op til. Spørgsmålet er herefter, hvad man egentlig lærer ved at sammenholde de oprindelige officielle målsætninger med de faktiske resultater. Dette metodiske problem er dog lettere at påpege end at løse. For som Lotte Jensen korrekt anfører, findes der ingen åbenlyse alternative objektive vurderingskriterier at støtte sig til.

Hvad angår analysernes undersøgelsesperiode, er det igen analysen af udgiftsvogterrollen, der kan diskuteres. Finanslovsprocessen forløber i tre trin. Om foråret er der en regeringsintern proces med at forberede finanslovsforslaget, der fremsættes i august måned. Herefter er der om efteråret en parlamentarisk proces, hvor finansloven skal forhandles på plads med Folketingets partier. Endelig starter en ny proces, når finansåret går i gang efter nytår. Her drejer det sig om at holde det lagte budget og sikre, at de stramme rammer ikke sprænges ved tillægsbevillinger i årets løb. Lotte Jensen afgrænser sin analyse til de to første trin i processen og forklarer i det udmærkede metodeappendiks, at fravalget af det tredje trin sker af kapacitetsmæssige grunde. Spørgsmålet er dog, om analysen ikke kunne styrkes ved at lægge snittet ander-

ledes. Finansministeriets position i regeringens forberedelse af finanslovsforslaget er åbenlys. Men ministeriets rolle i det andet trin – den parlamentariske fase – er meget lille. Her er det ministre og finansordførere fra folketingsoppositionen, der styrer sagernes gang. Lotte Jensen noterer selv, at det kan være »vanskeligt at udskille Finansministeriets gennemslagskraft i udgiftsstyringen, hvis den strækkes helt frem til den parlamentariske proces« (s. 499). Det er med andre ord ikke helt fair at vurdere ministeriet på sagernes gang i denne del af processen. Derimod har Finansministeriet helt anderledes snor i sagerne, når budgetåret starter, og spillet om tillægsbevillinger begynder. Ingen tillægsbevillingsansøgning går som bekendt i Folketingets Finansudvalg uden Finansministeriets påtegning. Her er det igen fair at vurdere Finansministeriets opfyldelse af rollen som udgiftsvogter. Her er måske noget til Lotte Jensens næste projekt?

Hvad angår analysernes datagrundlag, kan man rejse spørgsmål i forhold til analysen af både udgiftsvogterrollen og policykoordinatorrollen. Som jeg ser det, er styrken i analysen af udgiftsvogterrollen afdækningen af de bilaterale spil mellem Finansministeriet og de udvalgte fagministerier. Her kommer Lotte Jensen virkelig frem med nyt stof. Det er her, at konklusionen om Finansministeriets måske ikke helt så helteagtige adfærd, får kød på. De bilaterale spil er netop spil, dvs. forhandlinger. De har som bekendt to parter, men bogens data omfatter kun den ene, nemlig Finansministeriet. Lotte Jensen er helt på det rene med, at Finansministeriets arkivmateriale skal fortolkes – i to forstande. Dels udgør dokumenterne selv en fortolkning af virkeligheden, dels skal de fortolkes af forskeren. »Fremstillingen er således hele vejen igennem fortolkninger af anden orden: Min fortolkning af Finansministeriets fortolkning« (s. 558). En inddragelse af fagministeriers fortolkninger ville derfor ikke kun være interessant, men også relevant. Hvad er deres

fortolkning af budgetspillene? Måske der her ligger et anderledes håndtag ind på det problem, der blev drøftet ovenfor, med at finde en rimelig målestok for Finansministeriets performance som udgiftsvogter. Lotte Jensen vil nok indvende, at det er et stort krav at stille, og at indfrielse af det ville indebære, at bogen ikke kunne omfatte hele seks casestudier af bilaterale budgetspil mellem Finansministeriet og fagministerier. Men det var måske en pris, der var værd at betale.

Datagrundlaget for analysen af policykoordinator-rollen er mødevirksomhed, dagsordener og deltagerkredse i de centrale regeringsudvalg. Det er ikke bare et stærkt, men også et usædvanligt datamateriale. Lotte Jensen følger her nyt her til vores viden om Finansministeriet og om intern regeringskoordination i bredere forstand. Men det er også vigtigt at gøre sig datamaterialets begrænsninger klart. Problemet har med antciperede reaktioner at gøre. Kan man sige, at et udvalg, der aldrig mødes, ingen indflydelse har? Hvis udvalget virkelig ingen indflydelse har, vil det nok sjældent mødes. Men det vil også være tilfældet, hvis udvalget har maksimal indflydelse, og dets holdning fuldt ud anticiperes af underliggende udvalg. I så tilfælde behøves udvalget ikke mødes ofte. Lotte Jensens udgangspunkt er, at »fora, der behandler få punkter med lange mellemrum, antages at have mindre generel tyngde i beslutningsprocessen end fora, der behandler mange og ofte« (s. 449). Spørgsmålet er, om datamaterialet helt kan bære dette synspunkt. Men derfor kan man godt være enig med konklusionen om Økonomiudvalgets og styregruppens centrale position. Her har Lotte Jensen fat i den lange ende.

Det sidste punkt, jeg vil diskutere, handler om bogens samlede bidrag til forskningen. Trods bogens 637 sider kan man diskutere, om den er lang nok. I hvert fald savner jeg, at Lotte Jensen redegør for, hvordan analysen lægger til og trækker fra i forhold til,

hvad vi allerede ved om de behandlede emner. Det havde været relevant at diskutere bogens bidrag til i hvert fald tre typer af litteratur. Den første er litteraturen om Finansministeriets position i centraladministrative beslutningsprocesser. Det spørgsmål findes der efterhånden mange studier af. Det ved Lotte Jensen godt, for hun har selv været involveret i flere af dem. Men hvordan bidrager bogen til denne litteratur? Den anden litteratur er studier af koordination i komplekse politisk-administrative systemer. Derom findes der efterhånden også en righoldig litteratur. Det ved Lotte Jensen også godt, for hun bruger dens begreber rundt omkring i bogen, fx Fritz Scharpf's begreber om positiv og negativ koordination. Men hvori ligger bogens bidrag til denne litteratur? Endelig havde det været relevant at eksplicitere bogens bidrag til vores viden om udgiftspolitik i demokratiske samfund. Herom findes der også efterhånden mange studier, også danske. Det havde fx været nærliggende sammenligne bogens resultater med et andet dansk *opus magnum*, nemlig Poul Erik Mouritzens *Den politiske cyklus*. Den handler også om udgiftspolitik, og den har oven i købet samme overordnede tilgang som Lotte Jensens bog, nemlig at se på de økonomiske konjunkturers betydning for mulighederne for at føre udgiftspolitik. Datamaterialet stammer ganske vist fra kommunerne, men det kunne jo være, at der er forhold omkring udgiftspolitik, der gælder på tværs af institutionelle rammer? Alle disse spørgsmål overlader Lotte Jensen til læserens egen vurdering. Det er en skam, for hun har meget at byde på.

Disse diskussionspunkter skal ikke skygge for, at Lotte Jensens bog udgør et vægtigt bidrag til vores viden om Finansministeriet, centraladministrationen og dansk politik. Bogen bryder på flere ledder ny grund. Det gælder både de rejste spørgsmål, forskningstilgangen og det anvendte datamateriale. Hertil kan man lægge, at Lotte Jensen kan sit stof

på en måde, der ikke er mange forskere forundt. Endelig kan man tilføje, at bogen rent sprogligt er en fornøjelse at læse. Lotte Jensen er en fremragende skribent. Det er ikke nogen selvfølge i den akademiske verden. *Væk fra afgrunden* rejser så mindst lige så

mange spørgsmål, som den besvarer. Men det gør god forskning.

Jens Blom-Hansen
Professor i offentlig forvaltning
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Abstracts

The Arctic Region: The new dimension in danish security policy

Nikolaj Petersen, Professor, em.
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, nikolajp@ps.au.dk

The Arctic seems destined to become the new dimension of Danish security policy as a combined effect of the accelerating melting of the Arctic Ocean and new estimates of oil and gas reserves north of the Polar Circle. Thus coincides with the introduction of “self-rule”, including the right of independence, for Greenland. The future may spell either anarchy or cooperation among the five states bordering the Arctic Ocean. In either case, there is a need for increased sovereignty watch, fishery inspection and other authority tasks and corresponding new capabilities in infrastructure, material and personnel, which Self Rule Greenland is unlikely to live up to. Self Rule Greenland is therefore likely to be more dependent on the protection of the Danish Realm than its predecessor Home Rule Greenland.

Greenland and the double climate strategy

Af Lill Rastad Bjørst, ph.d.-stipendiat
Institut for Tværkulturelle og Regionalstudier, Afdeling for Eskimologi og Arktiske Studier, Københavns Universitet,
lillbj@hum.ku.dk.

In this article the author analyses Greenland's role in the international climate debate and

the related strategies and discourses. Greenland has become an international showcase but global developments have also spilled over into domestic politics. The article discusses the actual dilemma between economic and ecological priorities in the development of Greenland, where the choice is between the preservation of nature and existing live styles on the one hand, and the economic and industrial development on the other. Only very recently has this dilemma emerged, however, and it now filtered into the public discourse and concrete policy development in Greenland.

A Post-Colonial Arctic Labour Market – A Challenge to Greenlandic Unions

Aksel V. Carlsen, Lektor
Ilisimatusarfik - Grønlands Universitet,
avca@adm.uni.gl

The debate about Greenland's future and its labour market has so far mainly departed from a narrow economic rationale, which does not reflect the complexity of problems in Greenland, as well as those facing other indigenous populations. The paper asks for alternative approaches to development, which include non-economic post-colonial conditions, such as the role of social actors and their roots in a particular cultural background. It is pointed out that the largest union, SIK, has an instrumental role concerning the everyday life and ethnicity of ordinary people. But the SIK has underestimated the effort to

socialize employees and to express visions for the society as such. Taking into account the socio-economic, cultural and political conditions in the modern society of Greenland the SIK is faced with both opportunities and limitations.

Reorganisations in the Greenlandish health care system. The population's preferences for establishing nephrology facilities

Mickael Bech, professor
Institut for Sundhedstjenesteforskning,
Syddansk Universitet
mickael.bech@ouh.regionsyddanmark.dk

Trine Kjær, adjunkt
Institut for Sundhedstjenesteforskning,
Syddansk Universitet
tkj@sam.sdu.dk

Christian Kronborg, lektor
Institut for Sundhedstjenesteforskning,
Syddansk Universitet
cka@sam.sdu.dk

This study illustrates how studies using stated preference elicitation methods can provide information which is applicable to actual political decision making. The purpose of this study is to elicit and analyse the Greenlandic people's attitudes and preferences for providing treatment for patients suffering of end-stage renal failure in Greenland rather than in Denmark. In a discrete choice experiment respondents are asked to choose between hypothetical scenarios which enables estimation of willingness to pay (WTP) estimates. The results indicate a positive welfare gain of establishing nephrology facilities at Dronning Ingrid's Hospital in Nuuk, Greenland, while WTP exceeds the actual cost.