

TEMANUMMER

Danske grænser

INDHOLD

- 3** Redaktionelt forord
Martin Marcussen
- 5** Temareaktørens forord: Danske grænser
Steen Bo Frandsen
- 11** Danmarks grænser – et historisk overblik
Steen Bo Frandsen
- 29** Hvordan passer kontinentalsokkelkravet ved Nordpolen ind i Rigsfællesskabets Arktispolitik?
Jon Rahbek-Clemmensen
- 44** 20 år med Øresundsbron – fra et grænsefjerner- til et grænseværner-perspektiv
Britt Andresen
- 56** Grænsearbejde blandt grænsependlere
Dorte Jagetic Andersen & Ingo Winkler
- 69** Jens Andresen: Grænseoverskridende samarbejde i den dansk-tyske grænseregion
Steen Bo Frandsen
- 78** Flygter de unge væk fra landdistrikterne?
Gunnar Lind Haase Svendsen
- Uden for tema**
- 92** Privatisering for enhver pris? Drivkræfter og barrierer i privatiseringen af DONG 2001-2018
Lena Brogaard & Jesper Dahl Kelstrup
- Anmeldelse**
- 113** Lane Kenworthy (2020), *Social Democratic Capitalism*, Oxford: Oxford University Press
Søren Frank Etzerodt & Magnus Andersen

Redaktion og bestyrelse

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand:
Peter Nedergaard, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Ansvarshavende redaktør

Professor Martin Marcussen, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, Øster Farimagsgade 5,
Postboks 2099 1014 København K,
E-mail: mm@ifs.ku.dk

Redaktionsudvalg

- Professor Peter Thisted Dinesen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitetscenter
- Lektor Mads Dagnis Jensen, Institut for International Økonomi, Politik og Business, Copenhagen Business School
- Lektor Jan Pedersen, SAXO-Instituttet, Københavns Universitet
- Lektor Asmus Leth Olsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Adjunkt Wiebke Marie Junk, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Tidligere dekan Troels Østergaard Sørensen, for Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet

Redaktionelt forord

Temanummer: Danske grænser

2020 markerer hundredeåret for fastlæggelsen af den dansk-tyske grænse efter folkeafstemningerne i 1920. Et sådant jubilæum er en god anledning til at diskutere, hvad grænser er, og hvad vi bruger dem til i dag. Ud fra en almen betragtning skulle man ikke tro, at det var så vanskeligt. Den Westfalske Fredsaftale fra 1648, der afsluttede Trediveårskrigen, bliver ofte set som den ramme, der skabte det moderne statssystem. Statsgrænserne, der markerer den eksterne såvel som interne suveræniteten, fremstår som linjer på et Europakort, der efterhånden har indprentet sig godt og grundigt i vores mentale forståelse af, hvem og hvad der hører til ét bestemt land, og hvad der bestemt ikke gør.

Men grænser er ikke statiske og éndimensionelle. Der er fysiske grænser, men også mentale grænser. Der er naturgivne grænser, men også politiske, økonomiske og sociale grænser. Der er grænser, der markerer Danmark i forhold til alt dét, der ikke er Danmark, og så er der alle grænserne, der opdeler Danmark på kryds og tværs. I sprogbruget skelner vi eksempelvis mellem udkantsdanmark og indkantsdanmark. Juridisk og socialt skelner vi mellem afgrænsede ghettoer og resten af byen. Vi har også administrative grænser, der definerer kommunernes og regionernes udstrækning.

Og så er der alle dem, der i hverdagen lever med forskellige former for danske grænser. Dem, der krydser grænser hver dag, kalder vi for eksempel for pendlere. Pendlere krydser alle former for grænser – Danmarks ydre grænser, eller grænsen mellem land og by, eller blot rejsen fra den ene kommune til den anden. I processen er disse pendlere med til at skabe en grænsepraksis; det vil sige en fælles forståelse af, hvor grænsen går, hvorfor den er der, hvor den er, hvad den kan, og hvordan man kan og bør leve med den. Andre lever med grænser på andre måder. De kan være knyttet til konsortier, foreninger og grænseovergange og dermed varetage opgaver, der består i at administrere selve grænsen, skabe samarbejde på tværs af grænser og kontrollere grænsen. Der er også dem, der forsker i grænsers betydning og historie. Det gør man eksempelvis på Center for Grænseregionsforskning ved Syddansk Universitet i Esbjerg. Dette temanummer af *Økonomi & Politik* om ”Danske grænser” er netop redigeret af lederen af dette center, professor Steen Bo Frandsen.

Grænser er ofte politiserede. Ét udgangspunkt er, at grænser er med til at opretholde forskelle, stereotyper og animositeter. Opretholden af grænser sker

**MARTIN
MARCUSSEN**
Ansvarshavende
redaktør

ofte ved at konstruere en ekstraordinær forskel til alt dét, der befinder sig på den anden side af grænsen. Grænser i denne forstand kan også være hæmmende for innovation og økonomisk udvikling. Der hentes ikke nye idéer ind udefra, og der skabes ikke betingelser for udveksling af varer, tjenesteydelser, kapital og arbejdskraft.

Et helt andet udgangspunkt er, at grænser beskytter os fra trusler udefra. Grænser skaber en fornemmelse af kontrol og reel suverænitet. Selve opretholdelsen af en ydre grænse kan udgøre et fælles projekt, der skaber et sammenhold, en sammenhængskraft og en fælles identitet. Grænser kan være et forsøg på at skabe orden i en ellers kaotisk verden.

Pointen er her, at grænser er sociale konstruktioner, og at den politiske proces, der omkranser grænsespørgsmål, er med til at meningsudfylde grænsebegrebet. Særlig stærkt finder denne meningstilskrivelse sted, når vi i Danmark diskuterer grænseoverskridende fænomener som eksempelvis pandemier, migration, klima, kriminalitet, handel, transport, kommunikation etc., etc. For et land som Danmark, der gennem årene har haft rigtig mange forskellige ydre grænser hvirvler disse fænomener historien op igen og igen og minder os om, hvor små vi er.

Danske grænser

Temanummer: Danske grænser

Temanummeret fokuserer på danske grænser i anledning af hundredeåret for fastlæggelsen af den dansk-tyske landegrænse i Slesvig. Det forsøger at fremkalde billedet af grænsers mangfoldighed og foranderlighed og at understrege deres proceskarakter frem for det dominerende indtryk af noget fast og varigt. Et vigtigt udgangspunkt ligger i forskningen ved Center for Grænseregionsforskning, som siden

1976 har forsket i grænser, først nationalt, men siden stedse mere internationalt og komparativt. Temanummeret rækker med bidrag fra forskere fra andre discipliner og institutioner fra grænsernes historiske udvikling over de særlige omstændigheder i det arktiske område, på de sig gennem praksis forandrende grænser mod Tyskland og Sverige samt de indre grænser i den offentlige debat.

Temaet danske grænser er oplagt i hundredeåret for fastlæggelsen af den dansk-tyske grænse efter folkeafstemningerne i vinteren 1920. Det var en stor begivenhed i danmarkshistorien. Selv om den ikke afsluttede grænsediskussionen fra nogen af siderne, markerer 1920 retrospektivt enden på den lange strid om en grænse mellem dansk og tysk i det tidligere hertugdømme Slesvig. Den linje, der dengang blev trukket, er ikke igen blevet flyttet.

Spørgsmålets nære forbindelse med national identitet og danskheden i det hele taget gjorde grænsen til et af nationalstatens stærkeste symboler. Det gav grænsen en langt mere positiv klang end på mange andre sprog med en stærk undertone af sikkerhed og afskærmning, når talen falder på Danmark og Europa – eller omverdenen i det hele taget. Landegrænsen over halvøen betegnes almindeligvis som *grænsen* i bestemt form ental. Det fastholder den i forestillingen som noget sikkert og konstant, upåvirket af tidens omskifteligheder, som det tydeligt slår igennem, når grænsen skal lukkes, spærres, indhegnes eller bevogtes.

➤ Dette temanummer af *Økonomi & Politik* taler med fuldt overlæg om Danmarks *grænser*. Målet er at give et indtryk af grænsernes mangfoldighed, skiftende betydning og proceskarakter

Dette temanummer af *Økonomi & Politik* taler med fuldt overlæg om Danmarks *grænser*. Vi glemmer ikke »grænsen«, men der er både synkront og diakront andre danske grænser i spil. Der er ikke plads til et udtømmende antal eksempler herpå, men målet er at give et indtryk af grænsernes mangfoldighed, skiftende betydning og proceskarakter. Nationalstaterne gennemsatte ideen om grænser som skarpe linjer, der adskilte forskellige og på kortene

STEEN BO FRANDBEN
professor, leder af Center for
Grænseregionsforskning,
Syddansk Universitet,
sbf@sam.sdu.dk

også forskelligfarvede enheder fra hinanden, som havde de intet tilfælles. Inden da mærkedes grænser mere som overgange. Denne rumlige forestilling er i senere årtier vendt tilbage i de europæiske stater, hvor grænseregioner forstås som områder, der nok er delt af en grænselinje, men hvor netop denne beliggenhed præger begge sider (Frandsen, 2018).

Menneskenes opfattelser af grænser holder sjældent trit med forandringerne og bliver ofte hængende i forestillinger om grænser, som de var. Det demonstrerer de senere årtiers udvikling i grænserne til Sverige og Tyskland. Vi befinder os aktuelt i en tid, hvor det igen er mere uklart, hvordan det vil gå videre. Meget har i de allerseneste år lagt op til en tilbagevenden til mindre liberale grænseregimer, men det vil være forbundet med store omkostninger og omstillinger at vende tilbage til noget, der minder om »de gode gamle dage«. Flere europæiske regeringer afprøver i Covid-19 krisen instrumenter for igen at få styr på udviklingen og genoprette en national magt over grænsen. Det er muligvis lige så naivt at tro, at det er umuligt igen at have åbne grænser, som at regne med, at grænser atter kan blive som dengang, nationalstaten tilsyneladende havde alt under kontrol. Overvejende sandsynligt er det, at vi kommer til at se helt andre former for grænser.

Danmarks optagelse i Fællesmarkedet i 1973 satte gang i en proces, der med tiden fik store konsekvenser for grænserne og bevægeligheden over dem. Medlemskabet gav anledning til oprettelsen af et Institut for Grænseregionsforskning i Aabenraa i 1976 under ledelse af initiativtageren, historikeren Troels Fink. Et vigtigt formål var at følge, hvordan medlemskabet påvirkede grænselandet. Fokus var rettet på den danske side af grænsen, men det slog efterhånden tydeligt igennem, at grænseregionen fandtes på begge sider som en langtidseffekt af delingen i 1920.

Foruden en omfattende forskning i grænselandets nyere historie rettede instituttets tværfaglige aktiviteter sig mod forandringer af f.eks. økonomisk karakter. Grænsehandel, men også sproglige, kulturelle og mindretalsrelaterede emner spillede en fremtrædende rolle, men efter 1989 trådte de europæiske dimensioner stadig stærkere frem. Grænseregionen blev stærkere end før sat i relation til europæiske udviklinger. De tog fart i denne tid og påvirkede de indre europæiske grænser, der i voksende grad blev set som forbindende frem for adskillende mellem de lande, der befandt sig i en integrationsproces. Derfor tiltrak mindretal og grænseregioner sig i 1990'erne opmærksomhed som mulige brobyggere i den europæiske proces. Der tegnede sig helt nye muligheder for grænseregionerne, da den europæiske integrationsproces tildelte dem en plads i integrationspolitikken, der ofte trak dem ud af rollen som perifere, militariserede og forsømte områder, som nationalstaterne havde tildelt dem.

Den europæiske kontekst og dermed også komparative dimension trådte endnu stærkere frem i forskningen, da Institut for Grænseregionsforskning i 2004 blev fusioneret ind i Syddansk Universitet. I dag arbejder Center for Grænseregionsforskning ved Institut for Statskundskab stadig med den lo-

kale region, der i høj grad tjener som leverandør af praktiske eksempler og konkrete erfaringer i en forskning, der placerer sig i en europæisk *Border Studies*-kontekst. I årenes løb har en række udgivelser understreget den dansk-tyske og andre europæiske grænsers mangfoldighed og foranderlighed. Senest udkom i 2018 bogen »Europas grænser«, der afspejlede centerets mangesidede interesser og arbejdsområder (Frandsen og Andersen, 2018). Mens dette temanummer helt har blikket rettet mod de danske grænser, har bogen om Europas grænser et stærkere komparativt blik – en vinkel, som også generelt burde være langt stærkere til stede i den danske debat.

Dette temanummer refererer til forskningen på Center for Grænseregionsforskning, men intentionen var gennem betoningen af grænsers forskellige former at styrke en forståelse for grænsers betydning, tilstedeværelse og vekslende roller i forskellige discipliner og forskningsområder. Artiklerne søger at brede viften ud og opmuntre forskere og interesserede fra andre discipliner i at tænke grænser.



Dette temanummer refererer til forskningen på Center for Grænseregionsforskning, men intentionen var gennem betoningen af grænsers forskellige former at styrke en forståelse for grænsers betydning, tilstedeværelse og vekslende roller i forskellige discipliner og forskningsområder

Derfor peger temanummerets sammensætning på, at der i det seneste halve århundrede ikke kun er sket forandringer i den dansk-tyske grænseregion, men i høj grad netop i *danske grænser* i det hele taget. Det er en vigtig erkendelse, at grænser er processer, og de seneste års forskning har ikke ladet meget tilbage af tidligere forestillinger om grænser (og nationer) som konstante, eviggyldige størrelser. Grænser er konstruktioner ganske som de stater, de indrammer. De er ikke af den grund forkerte, men de kunne have ligget andre steder, og deres forløb rummer en høj grad af historisk tilfældighed.

Grænser er komplekse og optræder i langt flere udgaver, end mange er sig bevidst. Grænser skiller, men de forbinder også. En grænse kan på samme tid virke som en forhindring og en ressource. Den kan være en bro, der forbinder naboregioner, og grænser har en stærk symbolbetydning, men en grænse kan for nogen symbolisere afskærmethed og for andre være en anledning til samarbejde og en opfordring til at blive overvundet. Hvad der er en barriere for nogle, kan være en chance for andre, og ikke alle forholder sig, som grænsebyggerne forventer. Forskellene på hver side af en grænse kan være til ulempe for nogle, men til fordel for andre. Både legal handel og smugleri trives ved grænser.

Et stort antal grænseaspekter bliver ikke taget op i denne lille samling af bidrag. Der er også mange flere grænser at opdage. Læseren opfordres generelt til at overveje, hvordan grænser er blevet noget helt andet end de billeder, som de

fleste har med sig og som også stadig alt for ofte benyttes i samfundsdebatten og politikken, når talen falder på grænser. Det er stadig grænseovergangene til Tyskland, der må holde for, når grænsen skal visualiseres, men grænserne er også i lufthavne og færgelejer. Mange møder stadig grænser eller i det mindste begrænsninger, når de benytter moderne kommunikationsmidler som internet og smartphones, selv om disse redskaber samtidig også har flyttet grænser.

Den indledende artikel om Danmarks grænser giver et overblik over grænsernes udvikling fra det sammensatte oldenborgske monarki gennem nationalstaten til senere årtiers europæiserede grænser. Det historiske perspektiv fremhæver foranderlighed og dermed statens skiftende konsistens og konturer. Historien skal også tænkes med, fordi den er en forudsætning for at forstå, hvordan grænserne er blevet til, og hvilke territorier de inkluderer. Eksempelvis lader eksistensen af et rigsfællesskab sig kun forklare i en større historisk kontekst (O'Dowd, 2010). Grænsernes stadige forandring såvel på kortet som i deres betydning understreger deres proceskarakter. Således er de gået fra en mere rumlig karakter med overgangsområder til stærkt fremhævede linjer i nationalstaten, som i de seneste årtier igen er vejet for en mere rumlig forståelse med grænseregioner og grænseoverskridende samarbejde.



Havne, kyster og lufthavne har også en grænsekarakter, og der er ingen grund til at glemme de indre grænser, som fortsat spiller en stor mental og psykologisk rolle

Det er vigtigt at markere, at danske grænser er langt mere end Øresund og Skelbækken, selv om der findes en meget stærk tendens til at tale om »grænsen« og mene den dansk-tyske. Havne, kyster og lufthavne har eksempelvis også en grænsekarakter, og der er ingen grund til at glemme de indre grænser, som fortsat spiller en stor mental og psykologisk rolle. Grænsen, som den var, eller forsvundne grænser beholder en plads i bevidstheden og understreger også, hvorfor det er vigtigt at tænke historisk. Samtidig er der gode grunde til ikke at tænke for historisk: vore dages grænser har i dag en helt anden karakter end for blot få årtier siden.

Danske grænsers mangfoldighed fremgår af *Jon Rahbek-Clemmensens* artikel. Den danske grænse i Arktis er en linje i isen, abstrakt og fjern uden umiddelbare berøringspunkter med den måde, grænser tænkes og opleves på i kongeriget. Med udgangspunkt i kontinentalsokkelkravet, der handler om at trække grænser, viser artiklen, hvordan dette krav både har konsekvenser i en overordnet politik i det arktiske område og virker tilbage på forståelsen og sammenhængen af hele rigsfællesskabet. Grænser er ikke kun territorial demarkation, men også definerende for staten, dens udstrækning og indre konsistens. Rigsfællesskabet lader sig betegne som en »arktisk stormagt« med alt, hvad det indebærer af paradokser og modsætninger i forhold til en traditionel dansk småstatspolitik. Nødvendigheden af at overveje disse grænser og forstå

den dynamik, der kan udvikle sig omkring dem, trådte tydeligt frem i fjor i forbindelse med talen om en amerikansk interesse i at overtage Grønland.

Den europæiske integrationsproces har flyttet de danske grænser. Inden for de seneste 20-30 år er grænsen mellem Danmark og Sverige i Øresund blevet genstand for meget store opmærksomhed i medierne. Den faste forbindelse og det grænseoverskridende regionale samarbejde har ændret grænseområdets karakter og betydning. Det giver *Britt Andresen* ud fra personlige erfaringer eksempler på. Det fremgår, hvorledes heller ikke den planlagte tegnebrætsregion udvikler sig som forventet. Det grænseoverskridende perspektiv, der fra starten stod i forgrunden af initiativet til en ny omgang med grænsen på begge sider af Øresund, har vist sig sårbart over for udviklinger uden direkte forbindelse til regionen. Globale udviklinger som finanskrisen, flygtningekrisen eller senest Covid-19 viser med al tydelighed, at danske grænser ikke er fuldkommen under danskernes kontrol. Dermed opstår der med alle de fremmede indvirkninger hele tiden nye fortællinger, nye grænser og forskydninger, der træder frem, når fokus rettes på den virkelighed, som grænsen udgør for de mennesker, der bruger den dagligt i deres liv og bevægelse mellem hjem og arbejde.

Trafikken af mennesker og varer på tværs af grænserne er taget konstant til som følge af det europæiske samarbejdes stærke prioritering af at fjerne de økonomiske barrierer staterne imellem. Det er et af de aspekter, der har flyttet perspektivet i en stor del af grænseforskningen. Mange flere mennesker har opdaget grænsen som en chance og en ressource, og pendlerne er på mange måde personificeringer af den forandrede grænse, der muliggør et (arbejds) liv, som ikke eksisterede tidligere. Dermed bliver de også en slags seismografer, der registrerer de små skift i grænsens beskaffenhed. Det fremgår af *Dorte Jagetic Andersens* og *Ingo Winklers* behandling af grænsen fra pendlernes perspektiv. Artiklen er et eksempel på den frugtbare forandring af tilgangen til grænser hen imod et fokus på, hvordan grænsen benyttes og fungerer i praksis. Pendlernes måde at omgå grænsen på og det daglige kryds over linjen giver et dybere og langt mere differentieret indtryk af, hvad grænsen er for noget, og hvordan den påvirker dagligdagen.

Det bliver med pendlernes in mente svært at reducere grænsen til et skel mellem to forskellige og afgrænsede verdener. Den skarpe linje, der tidligere kendetegnede synet på grænsen, forsvinder hos pendlernes. Den findes i voksende grad heller ikke mere i det grænseland, de bevæger sig i. Der bliver tale om mere differentierede vurderinger af fordele og ulemper på begge sider, en anden opblødning af det skarpe perspektiv, der ikke tidligere tillod en relativisering af grænsen. Men det kendetegner naturligvis disse mennesker, at de tilrettelægger deres liv med en mere eller mindre begrundet tillid til »udviklingen« og binder deres privatøkonomi op på en forventning til to forskellige landes økonomier og politik. Den åbne (freds)grænse tages for givet. Tiden vil vise, om det holder i fremtiden.

Pendlerne hører med deres »grænsearbejde« til dem, der aktivt bidrager til at forandre grænser og flytte opmærksomheden mod det grænseoverskridende.

Var det tidligere modvilje, modsætninger og afvisning, der dominerede grænsen, er der gennem en lang årrække ydet en stor indsats for at skabe dialog og forståelse hen over grænsen. *Jens Andresen*, der som politiker i Sønderjyllands Amtsråd og i de seneste år som formand for Grænseforeningen har været med i denne udvikling i grænselandet, fortæller i et interview om erfaringer, vanskeligheder og resultater i det regionale samarbejde på tværs af landegrænsen. Heller ikke fra hans perspektiv lader forholdene i grænselandet sig beskrive som antagonistiske. Tværtimod bliver fornemmelsen for nuancer en vigtig forudsætning for tillid, dialog og generelt for den proces, der har skabt en fredelig europæisk grænse ud af den gamle tilspidsede nationale konflikt.

Til billedet af nationalstatens skarpe grænse til omverdenen hører forestillingen om en indre homogenitet. I det danske tilfælde er ensartetheden og udlig-ningsprocesserne skredet længere frem end mange andre steder, men selv om dialekter, egnsforskelle og mere markante skel som f.eks. Kongeåen efterhånden er blevet slebet ned, spiller indre forskelle stadig en meget stor rolle i den offentlige debat. Et væld af stereotyper præger mange diskussioner, men også de indre grænser er foranderlige, dynamiske og meget ofte langt mindre entydige, end debatten antyder. *Gunnar Lind Haase Svendsen* fokuserer i sin undersøgelse på nogle aspekter af de indre grænser og deres funktion i samfundet og sætter deri også spørgsmålstejn ved adskillige af de stående påstande, som uforandret bliver fremført og præger mange diskussioner. Begreber som udkanter og »den rådne banan« er ofte fremtrædende i den nationale diskurs. De problematiserer den nationale idé om en enhed, samtidig med at de klart foregår med landets ydre grænser som referencepunkter. Her spiller det ikke en rolle, at eksempelvis grænseregionen på begge sider af den dansk-tyske grænse er en dobbelt periferi.

Det er ikke uden en vis ironi, at de mange nationalt tilrettelagte arrangementer og festligheder i anledning af den dansk-tyske grænses hundrede års fødselsdag er blevet standset af en kinesisk virus. Den uventede hilsen fra den globaliserede virkelighed understreger vigtige pointer som, at Danmarks grænser ikke lader sig betragte løsrevet fra den store kontekst, og at de trods grænselukning ikke er noget, danskerne selv kontrollerer og bestemmer over i det omfang, der ofte antydes. Det er imidlertid også en erindring om, at grænser er under stadig forandring og i stadig bevægelse, selv når de ligger fast. Som Schengen-aftalen og flygtningekrisen i 2015 vil Covid-19 sætte sine spor i grænsens udvikling.

Litteratur

Frandsen, S.B. og D. Jagetic Andersen, red. (2018), *Europas grænser*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
Frandsen, Steen Bo (2018), „Grænser som linjer og rum“, i S.B. Frandsen og D. Jagetic Andersen, red., *Europas grænser*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, pp. 34-55.

O’Dowd, L (2010), “From a ‘Borderless World’ to a ‘World of Borders’: ‘Bringing History back in’”, *Environment and Planning D. Society and Space*, 28(6): 1031-50.

Danmarks grænser – et historisk overblik

Temanummer: Danske grænser

For hundrede år siden blev den nuværende dansk-ty-ske grænse lagt fast med folkeafstemningerne i 1920. Danmarkskortet har ikke siden ændret sine konturer, men grænserne har alligevel undergået store foran-dringer. Nationalstaten står for en langt mere stabil og uforanderlig grænse, end udviklingen giver an-ledning til at mene. Det er en ide, der i det danske tilfælde fastholder en overmægtig betydning af den symbolstærke grænse til Tyskland, samtidig med at andre grænser nedtones eller overses. Rigsfællesska-bet retter eksempelvis blikket mod andre grænser

og viser samtidig, hvordan nutidens statslige sam-menhæng kun kan forstås i et historisk perspektiv. Grænserne omkring Danmark må betragtes som processer, og den stadige forandring af deres rolle og betydning har været klart forbundet med euro-pæiseringen. Grænseoverskridende samarbejde og Schengen-aftalen blev mødt med skepsis eller åben modstand, men selv om især landegrænsen stadig fungerer som en symbolsk barriere mod det frem-me, viser andre udviklinger efter murens fald som eksempelvis Øresundsregionen et ændret blik på.

Det er hundrede år siden, at Danmark fandt sin nuværende form på landkor-tet. Med indlemmelsen af det nordlige Slesvig blev grænsen rykket fra Konge-åen til den nuværende linje syd om Tønder og nord om Flensborg. Løsningen på den lange nationale konflikt om en grænse mellem dansk og tysk kom i stand på fredskonferencen i Paris efter Første Verdenskrig. Efter folkeafstem-ningerne i vinteren 1920 blev den nye grænse lagt fast. Med tiden dannede den grundlaget for en bred enighed om Danmarks udstrækning, som ikke havde været entydig før 1920. Grænsen blev i kongeriget knyttet til forestillinger om sikkerhed, suverænitet og identitet. Dens stabilitet dannede forudsætning for opbygningen af den danske nationalstat.

Når talen falder på Danmarks grænser, træder landegrænsen til Tyskland altid i forgrunden. 1800-tallets ide om en nationalstat var uløseligt forbundet med modsætningen til det tyske. Det førte til den lange og til tider blodige konflikt om Slesvig og dets nationale tilhør. Begge sider gjorde krav på *hele* det gamle hertugdømme, men udgangen blev en deling, der introducerede princippet om folkenes selvbestemmelsesret. Det blev Danmarks første og eneste demo-kratisk sanktionerede grænse (Hansen, 2019).

Grænsen knæsatte det nationale princip. Slesvigerne og deres region blev delt i dansk og tysk uden hensyntagen til historien og kulturen. Ud af den lange konflikt fremkom der en grænse, der byggede på en stærkt forenklet mod-sætning. Nationale grænser var skarpe og kendte ingen bløde overgange. På kortene deler de lande af forskellig farve uden mellemtoner.

STEEN BO FRANSEN
professor, leder af Center for
Grænseregionsforskning,
Syddansk Universitet,
sbf@sam.sdu.dk

Kort og grænser

Forestillingen om Danmarks grænser lader sig med fordel koble til kartografien. Kun overgået af flaget er nationalstatens kontur på landkortet det stærkeste og mest koncentrerede billede på nationen. Den franske hexagon eller den italienske støvle besidder en uforlignelig genkendelighed, men alle lande præsenterer det nationale territorium som et ikon, der understreger forbindelsen mellem form og national identitet. Det gælder også Danmark. Med 1920-grænsen blev konstruktionen af det klassiske danmarkskorts nationalstat i dens knapt tilskårne rektangel perfekt.¹ Grænserne gik omtrent til kortets kant, og der var ikke plads til verden udenom. Derfor måtte Bornholm flyttes op i en særskilt boks i Kattegat for dog at komme med. Kortet postulerede, at en tilfældig samling øer og en overskåret halvø udgjorde en fast og velafgrænset sammenhæng.



Med 1920-grænsen blev konstruktionen af det klassiske danmarkskorts nationalstat i dens knapt tilskårne rektangel perfekt. Grænserne gik omtrent til kortets kant, og der var ikke plads til verden udenom

Kort er ikke objektive fremstillinger af virkeligheden (Harley, 2001), og danmarkskortet er i denne nationalstatslige udformning en åbenbar tilrettelagt sammenhæng. Den er blevet kraftigt underbygget af den nationale historiskrivning, som retrospektivt fortalte danmarkshistorien efter nutidens kort og grænser (Danstrup og Koch, 1963-66). Det er derfor vigtigt at overveje, hvad vi ser og ikke ser, når vi betragter danmarkskortet og dets grænser. Kortet har ikke en dynamisk dimension. Dets grænser fryser i en vis forstand fast i beskuerens bevidsthed, så den slutning ligger lige for, at sådan har de altid været. Der er intet spor af den danske stats lange ekspansive historie, ingen antydning af en større kontekst, men heller ikke af den væsentlige erkendelse, at selv om grænserne tilsyneladende ligger fast på kortet, er de under stadig forandring.

Den sammensatte stat

Fortidens grænser ses ikke på kortet over den lille nationalstat. Der bestod heller ikke noget særligt ønske om at erindre dem, for danskernes nationale selvforståelse byggede på det, der var tilovers. Tabte territorier blev skrevet ud af historien og landkortene. Kortets ældste grænse understreger pointen, for bortset fra nogle uundgåelige kystlinjer var der intet at se af det gamle land hinsides Øresund. Kortets nord-syd-orientering undgik bekvemt spørgsmålet om Skånelandene. I modsætning til Slesvig var Skåne en fremtrædende del af kongeriget, og Øresundsgrænsen fra 1658 erindrede om Danmarks alvorligste territoriale tab. Efter de mislykkede forsøg på at erobre Skåne tilbage blev dette lange kapitel af kongerigets historie tabuiseret. Heller ikke den nordisk-skandinaviske begejstring i 1800-tallet formåede at bringe Skånelandene tilbage i en dansk diskurs. Tværtimod gjorde de nordiske tilnærmelser den gamle

historie om Skåne til et emne, danske historikere langt op i 1900-tallet gik en stor bue udenom (Fabricius, 1906-58). Slesvig var det eneste tab, der ikke blev slettet af kortet og bevidstheden. Som et endnu åbent sår egnede det sig fortrinligt i den nationale kamp.

Mens mange europæiske nationalstater blev til på ruinerne af store sammensatte riger, udgjorde den danske netop kernen af Det Oldenborgske Monarki (1448-1863) (Østergård, 2000). Den danske konge af huset Oldenburg herskede over disse „riger og lande“, og kongeriget udgjorde altid kernen i de skiftende konstellationer, men når de ofte betegnes som Danmark, er det, som når man siger England og egentlig mener Storbritannien (Østergård, 2002: 49f). Kongeriget var den vigtigste del af Det Oldenborgske Monarki, men Det Oldenborgske Monarki var ikke Danmark. Det bestod af langt flere territorier i skiftende sammensætning og udstrækning. Undersåtterne i Delmenhorst, Stormarn, Trankebar og Trøndelagen ville ikke have sagt, at de levede i Danmark eller var danskere, selv om de anerkendte den danske konge som deres hersker. Kongens grænser gik således videre end Danmarks. Da det danske rigsråd forbød Christian 4. at engagere sig i den tyske religionskrig, satte kongen sig ud over denne beslutning. Han deltog alligevel i Trediveårskrigen. Ikke som dansk konge, men i egenskab af holstensk hertug.

Monarkiet var ingen enhedsstat. Det tilhørte kategorien af europæiske *composite states* eller konglomeratstater, der dominerede kontinentet inden nationalstaterne (Elliott, 1992; Gustafsson, 1998). Kongen herskede over et lille imperium af territorier af forskellig status – kongeriger, hertugdømmer, grevskaber – som han besad arveretten til (Bregnsbo og Jensen, 2004). Oldenborgeren var konge af Danmark og af Norge – en kort tid af Sverige – men kun hertug i Slesvig og Holsten. Enevælden blev udstrakt til Norge, hvorimod kongen i hertugdømmerne vedblev at være valgt hertug. Monarkiet besad ikke fælles sprog, ikke et ensartet retssystem eller kirkeordning og ingen fælles mønt for blot at fremhæve nogle punkter, der siden blev anset for uundværlige karakteristika i nationalstaten.

Riget havde ydre fjender, men der herskede altovervejende fred og fordragelighed blandt kongens undersåtter uanset de mange forskellige sprog og kulturer. I kongens residens kom mennesker fra rigets dele sammen. Håndværkere, soldater, men også embedsmænd og kulturpersonligheder havde holstensk eller tysk baggrund. De tysktalende udgjorde henimod en tredjedel af Københavns befolkning. De tætte historiske bånd til Norge mærkedes også. Da tvillingeriget ikke besad et universitet, hørte eksempelvis norske studenter til det københavnske bybillede.

Monarkiet havde sine tydelige grænser som eksempelvis mellem Altona i Holsten og den frie hansestad Hamborg – grænsestenen ses stadig ved byporten Nobistor på Reeperbahn i St. Pauli – men generelt var det oldenborgske monarkis grænser som andre konglomeratstaters mere rum end linjer. Kongen stræbte ikke efter at integrere og fordanske alle de enkelte dele af riget. Opga-

ven ville have været uoverskuelig. Mange grænser lod sig vanskeligt overvåge. Grænseregionerne var overgange, hvor den ofte fjerne statsmagt søgte at gennemtrumfe sin magt, håndhæve sine love og inddrive skatter.

Grænselandet mellem kongeriget og Småland var et eksempel (Gustafsson og Sanders, 2006), men det samme gjorde sig gældende i hertugdømmerne, hvor de forskellige grene af den oldenborgske families besiddelser dannede et kompliceret netværk. Selv om skellet mellem det tysk-romerske og den danske konges riger var markeret af den berømte sten over byporten i Rendsborg, var Ejdergrænsen uentydig. Nord for floden rakte den holstenske indflydelse et godt stykke ind i Slesvig.

Nye grænser

Nationale ideer udfordrede bestående grænser og stater fra 1800-tallets begyndelse. Deres gennemslag førte til voldsomme ændringer i det europæiske statssystem. Grænser skulle ikke længere trækkes efter fyrsternes arverettigheder, men efter nationer og sprog. Med andre kort kom der andre grænser: Karl Bernhardis sprogekort over Tyskland fra 1844 delte riget anderledes op end fyrsternes kort, og sprogrænserne overlappede heller ikke Det Tyske Riges ydre grænser (Bernhardi, 1844). Bernhardis kort lå på bordet, da nationalforsamlingen i Frankfurt i 1848 diskuterede Tysklands grænser – også den til Danmark (Hansen, 2015). Her var Slesvig nok den danske konges len, men sprogligt var det blandet med et stærkt tysk indslag.²

➤➤ Grænser skulle ikke længere trækkes efter fyrsternes arverettigheder, men efter nationer og sprog

Sprog blev en markør, fordi det blev sat i forbindelse med identitet og dermed nationale grænser. Snart spillede (sprog)kort en fremtrædende rolle i grænsekampen mellem dansk og tysk. C.F. Allens studier og kort overdrev udbredelsen af det danske sprog i Slesvig med helt uholdbare forestillinger om danskhedens udstrækning helt til Ejderen til følge (Adriansen, 1990; Allen, 1858-59). Mere omhygge karakteriserede sidst i 1800-tallet historikeren H.V. Clausens kort, der kom til at ligge til grund for grænsedragningen i 1920 (Fink, 1995).

Sprogekort indførte andre grænser mellem Kongeåen og Elben, hvor to konglomerate statssystemer mødtes i en uskarp overgang med Slesvig og Holsten som henholdsvis dansk og tysk len. Begge havde den danske konge til hertug, men Holsten var på samme tid del af det tyske rige. Tilsvarende overgangsområder fandtes mange steder, hvor konglomerate stater grænsede til hinanden. De gav ingen garanti for fred og stabilitet, men krige og erobringer skyldtes aldrig krav om sprog- eller identitetsmæssig ensartethed. Det ændrede sig med de nationale ideer. Det dansk-tyske overgangsområde blev det første eksempel på, at en national konflikt skabte splid i en harmonisk blandingsregion.

I 1842 udfordrede den liberale Orla Lehmann den enevældige kongemagts uskarpe grænseforestilling i en af danmarkshistoriens mest betydningsfulde politiske taler. Han latterliggjorde en statsmagt, der ikke kunne definere rigets sydgrænse, men med skiftende begrundelser pegede på Kongeåen, Flensborg Fjord, Ejderen og Elben. Lehmann forlangte Ejderen som sydgrænse (danmarkshistorien.dk). Statsretsligt var det indlysende, for Slesvig, var den danske konges len, men Lehmann ville jo oprette en nationalstat, og Ejderen var komplet uegnet som sydgrænse for danskheden.

Lehmans tale placerede spørgsmålet om en grænse mellem dansk og tysk i forgrunden af dansk politik. Der blev det i mange årtier, fordi det drejede sig om at definere og afgrænse det nationale i en blandet og uentydig overgangsregion, fordi dansk og tysk var tæt forbundet ikke kun i Slesvig, men i hele staten, og fordi ideen om en skarp national grænse var uforenelig med monarkiet, hvor kongen netop regerede over flere folk og kulturer.

Kravet om Ejdergrænsen fikserede grænsetænkningen på en fremskudt linje, der ignorerede karakteren af rummet bag den. Kritikken af enevælden overså, at konglomeratstaten netop ikke opererede med skarpe linjer, men med ofte forskelligartede rum. Den forlangte netop aldrig ensartethed og stræbte aldrig efter at dele kulturelt blandede regioner efter en skarp linje. Det sikrede i sidste ende kontrollen over en region, der aldrig havde været delt efter sprog og nationalitet.

Nationalisterne ville derimod indlemme hele Slesvig, som om det var dansk, ganske som deres modstandere ville behandle regionen, som om den var tysk. Begge hævdede en „historisk“ ret uden at ville indse, at Slesvig ikke havde en farve. Det nordlige var orienteret mod Danmark, som det sydligere frygtede at blive indlemmet i. Problemet var uløseligt, fordi ingen af parterne ville acceptere Slesvigs deling som den logiske konsekvens af den splid, nationalismen havde bragt ind i regionen. Der blev alene under forhandlingerne i London under våbenhvilen i 1864 fremlagt flere delingsforslag, som alle mødte en dansk afvisning. Efter endnu en runde på slagmarken dikterede sejrherrene Danmark en løsning, der indebar afståelsen af hele Slesvig. Det var næppe klogt, men den danske afvisning af en deling gjorde det uundgåeligt.

Nationalstaten

Over tid ændrede det oldenborgske monarkis grænser sig betragteligt, og næsten alle territorier gik efterhånden tabt. Med freden i Wien i 1864 var monarkiet for tid. Danmark blev for første gang en nationalstat, og Kongeåen blev efter nogle mindre byttehandler grænsen til Tyskland. I kongeriget havde de mange nederlag og afståelser skabt et forlangende efter en ny fortælling, der kunne give historien mening. Den blev skabt, da Danmark i 1800-tallets midte genopfandt sig som en national småstat inden for snævrere grænser. Staten var langt mindre og grænsen en helt anden, end de nationale drømmere havde fordret, men sammen med de dansksindede sønderjyder holdt de erindringen om den tabte krig og en uretfærdig fredsløsning vedlige. Det

sønderjyske spørgsmål blev en uvurderlig mobiliserende faktor i den kongerigske nationsdannelse.

En løsning på grænsespørgsmålet blev fundet med Slesvigs deling i 1920. Det var imod begge siders oprindelige dogmatiske forestillinger om regionens udelelighed. Bemærkelsesværdigt var, at den danske regering viste tilbageholdenhed og søgte en grænse, hvor kun det virkelig danske blev dansk. Det blev understøttet af stemmetallene i begge zoner, der var så entydige, at de gjorde det udsigtsløst at argumentere for en grænseflytning. Vigtigt for det heldige udfald var det også, at den blodige kamp lå langt tilbage. Afstemningen foregik i en region, der allerede var pacificeret.

Alligevel førte den demokratisk legitimerede grænse ikke straks til fred og fordragelighed. Den tyske regering var utilfreds med processen og nægtede at anerkende grænsen formelt, selv om den de facto ikke udfordrede den. Stærke nationalistiske følelser gjorde sig siden gældende på begge sider, men regeringerne forlangte ikke igen grænsen flyttet. Efter nationalsocialisternes magtovertagelse i 1933 forlangte slesvig-holstenske nazister en grænserevision, og efter Anden Verdenskrig glemte mange danskere, at „grænsen ligger fast“. Et tilsyneladende stemningskift blandt slesvigerne mobiliserede de gamle følelser, men efter at briterne som besættelsesmagt havde åbnet for en grænseflytning og samtidig advaret mod konsekvenserne for det fremtidige naboskab, trak den danske regering følehornene til sig. Efter Bonn-København-erklæringerne i 1955 døde disse debatter ud, og grænsen syntes endelig at have fundet accept på begge sider.

Historien flytter med

Nationalstatskortet viste det overskuelige og homogene land. Efter 1920 fyldte Danmark det rektangulære kort endnu bedre ud end før. I skolen og på fjernsynets vejrkort var den kontekstløse nationalstat den enerådende gengivelse af nationalstaten i dens grænser. Det Oldenborgske Monarki var fortid. Og dog. Nok fremstod nationalstaten som en af Europas mest homogene, men samtidig bar Danmark en bemærkelsesværdig del af den konglomerate fortid med sig. Kortet viste den ikke, og alene størrelsesforholdet ville føre til forvriddinger, men betegnelsen *rigsfællesskabet* dækkede over paradokser og en realitet, der stred mod nationalstaten (Østergård, 2002). Rigsfællesskabet manglede næsten alle en nationalstats konstituerende karakteristika. Det havde i sin tid netop været et argument imod forbindelsen med Holsten, at det ikke var dansk og tilmed statsretsligt i en dobbelt position som medlem af både helstaten og det tyske forbund. Men hverken Grønland eller Færøerne er medlem af den europæiske union.

Norge bragte de nordatlantiske dele med ind i monarkiet, og kongen beholdt dem efter 1814 (Feldbæk, 1995). Både Islands og Færøernes stilling i forhold til kongeriget var genstand for diskussion, og man gjorde sig selvstyretanker (Thorsteinsson, 1990). Island opnåede hjemmestyre i 1904, og i 1918 udnyttede det den slesvigske diskussion til at opnå suverænitet. Forbundsloven be-

varede personalunionen og sikre en fælles udenrigspolitik med Danmark. Mens øen var besat af briterne under Anden Verdenskrig, udløb den frist, der var sat for en nyforhandling af forbundsloven, og den islandske republik blev proklameret i 1944. Statsforbindelsen med kongeriget og resten af rigsfællesskabet var dermed ophørt.

Færøerne og Grønland blev også besat af vestmagterne. Da krigen var forbi, var ikke alt som før. Grønlands strategiske betydning rykkede i forgrunden. Den danske besiddelse stred mod Monroe-doktrinen, der undsagde europæiske magters kontrol over territorier i Nordamerika, men amerikanerne havde givet deres accept af den danske besiddelse inden for doktrinens gyldighedsområde i forbindelse med salget af De Vestindiske Øer i 1917. Danmarks herredømme over Grønland blev i de følgende år anfægtet af nordmændene, og det kom til en grænsekonflikt i en stort set ubefolket del af Østgrønland. I 1931 okkuperede norske fangere med opbakning fra deres regering et område, som de efter opdageren betegnede Erik Raudes Land, og som de hævdede var norsk. Kravet havde en snert af en irredentisme, der gjorde sig gældende i den unge norske stat. Konflikten endte ved den internationale domstol i Haag, der i 1933 gav Danmark ret og bekræftede dets suverænitet over hele Grønland (Brun, 1966).

➤➤ **Rigsfællesskabet, som man oftest ikke kunne se på Danmarkskortet, og som passer så akavet sammen med den faste og homogene nationalstatsideologi, er en konstruktion med lange historiske linjer, men dets sammenhæng rejser mange spørgsmål, som der ikke er megen lyst til at tage op**

Efter 1945 blev den amerikanske tilstedeværelse på Grønland stærkt udbygget, og heri lå der et klart vink om mulige problemer set i relation til den danske suverænitet over en ø af gigantiske dimensioner. Det drejer sig her ikke blot om de uendelige grænser gennem fuldkommen øde områder, men også om selve status af det territorium, grænserne definerer. Rigsfællesskabet, som man oftest ikke kunne se på danmarkskortet, og som passer så akavet sammen med den faste og homogene nationalstatsideologi, er en konstruktion med lange historiske linjer, men dets sammenhæng rejser mange spørgsmål, som der ikke er megen lyst til at tage op. De amerikanske avancer med talen om et salg af Grønland var et klart vink om, hvad der kan komme op i fremtiden (Rahbek-Clemmensen, 2020).

Den skjulte kontekst og de indre grænser

Danmarkskortet over nationalstaten er omtrent uden kontekst og illustrerer den nationale ordens krav om skarpe og entydige grænser. Fortidens rumlige overgange uden pludselige farveskift var borte, selv om ikke alle spor fra fortidens orden var væk. I den slesvigske grænseregion modsagde mindretallene både før og efter 1920 postulatet om et skarpt skel mellem to nationer.

Kortet mangler de oversøiske territorier. Det fremgår heller ikke, at beliggenheden mellem Nordsøen og Østersøen var helt afgørende for statsdannelsen. Bælterne adskiller ikke bare øer og landsdele, men Storebælt og Øresund er trafikerede internationale vandveje. Der er få spor af de lande, der tidligere hørte til riget eller stod i nær kontakt med det. Den norske kyst ses stort set aldrig, den svenske er ofte på kortet, men der er ingen dybde bag den. Det nordligste Tyskland omtrent til Ejderen passer ind i rektanglet. Østersøkysten var skåret bort.

Kortet underbygger en nationalstatslig desinteresse for det omkringliggende. Det egner sig ikke til at se landet i relation til omverdenen og modvirker en forståelse af, at hele statens historie, økonomi og kultur er produkter af udveksling med verden omkring (Kaspersen, 2009). Danmark profiterede af beliggenheden midt i et af de økonomisk set mest aktive og trafikerede områder. Det stærke fokus på nationalstaten tjente en trodsig nationsbygning efter 1864. E.M. Dalgas blev med det ham fejlagtigt tilskrevne citat „hvad udad tabes skal indad vindes“ symbolet på en indre kolonisering, men der er grund til at være varsom med at betone indadvendtheden. Selv den grænsefikserede nationale småstat var udadvendt med omfattende udenrigshandel, internationale relationer og rejseaktivitet. Kontakter til omverdenen forsvandt ikke og bestemt heller ikke til Tyskland – hvor Dalgas eksempelvis havde lært sine metoder.

En strøm af emigranter satte kurs mod især Nordamerika, søfartsforbindelser fandtes på alle niveauer. Større virksomheder og entreprenører agerede uden for landets grænser (Andersen, 2005). Pasregimer indgik ikke fra starten i samfundets nationalisering, og pastvang blev først indført med Første Verdenskrig (Østergård, 2004). Indtil da kunne nationalstaternes indbyggere rejse temmelig frit. Tysklands sproglig-kulturelle nærhed gjorde det til et naturligt og yndet mål for håndværkere på valsen eller uddannelsesrejsende (ingeniører f.eks.) (Pedersen, 2014).

Centralmagten udnyttede nationsbygningen i dens vedholdende kamp mod lokale og regionale identiteter. Fortidens territoriale tab, regionalismen i her-tugdømmerne og dyb mistro til alle formentlig splittende tendenser i kongeriget styrkede centralismen, der ikke slækkedes i monarkiets gamle kerneland efter enevældens afskaffelse.

I bestræbelsen på at nedbryde indre grænser og styrke den perifert placerede centralmagt var anlægget af landeveje, jernbaner og skibruter vigtige redskaber (Madsen, 2009; Frandsen, 1996), men som andre centralistiske stater blev kongeriget jævnlige omkalfatret. Nye administrative enheder blev skabt, afskaffet eller genoprettet for at modvirke lokale og regionale identiteter. Over Aggersundbroen står skrevet, at den blev opført af Aalborg, Hjørring og Thisted Amter i 1942. Ingen af bygherrerne eksisterer længere. Broen forbandt ikke alene de tre nordjyske amter, men også de historiske landskaber Himmerland, Thy og Hanherred, der allerede tidligere var forsvundet. Det seneste tiltag var amternes nedlæggelse, hvor den indre homogenisering noterede sin

største triumf med den klangløse likvidering af Sønderjylland og dets forsvinden ind i „Syddanmark“ i 2007.

I et land omgivet af vand er der en påfaldende fiksering på den korte landegrænse. Alle problemer, gerne i en eller anden variation af „frø af ugræs“, forestilles at komme over denne grænse, hvor dog havne, kyster, internationale vandveje og i tiltagende omfang flytrafikken udsætter Danmark for talrige påvirkninger og berøringer (Kristensen, 2019). Længe beherskede danskerne farvandene med få kritiske undtagelser, men også det forandrede sig i 1800-tallet, hvor den britiske overmagt blev demonstreret i Slaget på Reden, Københavns bombardement og søblokaden mod Norge. Under de slesvigske krige spærrede den danske flåde de nordtyske havne, men det var et chok, at preusserne i 1864 satte over Alssund. I 1914 måtte Danmark minere bælteerne efter tysk pres, selv om det stred mod neutralitetspolitikken. De danske farvande var fortsat strategisk vigtige, men Danmark kunne ikke længere kontrollere dem.

Adgangen til havet præger lokale og regionale orienteringer. Det gør en forskel, hvilken fremmed kyst et sted er rettet imod, og der har altid været tætte kontakter mellem eller langs kysterne. Kattegat udgjorde et kulturrum (Holm, 1991), som ikke fornemmes på landkortet over nationalstaten. Den norske kysts nærhed og kontakterne over Skagerak satte spor i Vendsyssel og færgeruter gør Hirtshals og Frederikshavn til grænsebyer. I det hele taget plejer en række havne færge- eller søfartskontakter direkte ud af kortet, og mange rejsende sætter ikke foden på dansk jord i Kruså eller Ellund, men i Rødby, Gedser, Hirtshals eller Grenå.

Dele af landet stod i nærmere kontakt med nærliggende udlande end med andre dele af kongeriget. Den omfattende handel og trafik langs halvøens vestkyst lod nørrejske kystbyer profitere af varemængden og markederne i Hamborg og Amsterdam (Damgaard, 1998). Naturområder standsede ikke ved tilfældige territorialgrænser. Vadehavets natur og kultur forbandt Nordsøkysten, og Vadehavet blev indlysende nok et tidligt eksempel på grænseoverskridende samarbejde i det såkaldte Wadden Sea Secretariat, fordi lokale behov og problemstillinger adskilte sig fra nationale dagsordener i Danmark, Nederlandene og de vesttyske delstater Niedersachsen og Schleswig-Holstein.

➤➤ **Naturområder standsede ikke ved tilfældige territorialgrænser. Vadehavets natur og kultur forbandt Nordsøkysten, og Vadehavet blev indlysende nok et tidligt eksempel på grænseoverskridende samarbejde**

Et sidste eksempel på kystens og havets indvirkning måtte være anlægget af eksporthavnen i Esbjerg efter nederlaget i 1864. Den vestvendte havn, der egentlig skulle have ligget i det slesvigske, symboliserede viljen til at orientere landet mod vest, mod en ny *frontier*, der både handlede om et nyt marked

for landbrugsprodukter og en ideologisk forestilling om et familieskab med briterne. Det fik over tid en stor betydning for danskerne, og hvordan de så sig selv i verden.

Kysterne og havet udenom spiller en tilbagetrukket rolle, når danskerne taler om grænser. Til tider trængte havenes grænser dog ind på forestillingen om den overskuelige nationalstat, når fiskeforekomster, økonomiske zoner, fastlandssokler og naturressourcer føjede dimensioner til tidligere tiders grænseideer. Heller ikke det åbne hav kunne holdes fri af en voksende international regulering. Fangstkvoter blev tidligt en af de slagmarker, hvor regionale og nationale forestillinger om fri adgang til havets ressourcer stødte sammen med den europæiske fiskeripolitik. Nationalstatsinteresser i forbindelse med grænser på havet blev eksponeret med forhandlingerne med Norge om grænsen i Nordsøen, hvor der blev fundet store olieforekomster. Den slags grænse-dragninger havde aldrig været inde i overvejelserne i tidligere tiders tale om territoriale grænser (Olesen, 2011).

Grænser i nationalstatens store tid

Fredsftalerne efter Første Verdenskrig markerede nationalstatens sejr som den fremherskende statslige organisationsform i Europa. En politisk fragmentering fandt sted, og staternes antal voksede dramatisk. Paskontrollen forsvandt ikke igen, for nationalstaterne ville noget med deres grænser. De ville kontrollere og forhindre uvedkommende personer, varer eller andre påvirkninger i at komme ind i landet. Grænserne var barrierer og sikkerheder, som spillede en stor rolle for at udvikle og afgrænse de nationale identiteter. Det drejede sig om at kontrollere flest mulige aktiviteter inden for relativt lukkede nationalstatslige strukturer. Nationalstaten havde sit eget sprog, sin egen økonomiske politik, sin egen mønt og førte sin egen handelspolitik. Med toldsatser og importbegrænsninger søgte den at styre samfundets økonomiske liv. Der udviklede sig et nationalt arbejdsmarked, som gennem lovgivning var adskilt fra andre stater og understøttet af et nationalt uddannelsessystem virkede som et middel til at holde fremmede ude. Fundamentalt set skulle og kunne næsten alt løses inden for nationalstatens egne grænser.

Efter Anden Verdenskrigs europæiske katastrofe, som egentlig havde demonstreret nationalstaternes manglende evne til at garantere grænser, sikkerhed og velstand, vendte europæerne overraskende hurtigt tilbage til denne organisationsform. Efterkrigstidens økonomiske genopbygning styrkede nationalstaterne inden for deres grænser. De udvidede kontrollen over økonomien betragteligt. Det gik hånd i hånd med en voksende inddragelse af befolkningen i det politiske liv. Velfærdsstaterne og bedre social sikring befæstede borgernes tilhør til en bestemt stat.

Grænserne ændrede sig kun lidt efter 1945. Bortset fra russiske erobringer, Polens flytning mod vest og Tysklands deling skete der ikke dramatiske forandringer, men snart delte jerntæppet Europa som aldrig tidligere i to blokke. Danmark holdt sig tilbage, når europæiske politikere og regeringer begyndte

at tale om tættere samarbejde. Mens Benelux-landene drog den konklusion, at Tyskland måtte bindes ind i et europæisk samarbejde, vendte Danmark ryggen til. Som i 1800-tallet lå landet selv på en delvis selvkonstrueret grænse mellem „Norden“ og „Europa“, der også i 1900-tallet voldte problemer og åbnede chancer.

I første omgang blev en nordisk identitet kultiveret, og i 1954 oprettedes den nordiske pasunion, som sikrede rejsefrihed og ret til at bosætte sig i de nordiske lande. Fire år senere blev paskontrollen ophævet. Pasunionen forudsatte en høj grad af social og økonomisk ensartethed mellem landene, men også når det drejede sig om effektiv kontrol med indbyggerne og en restriktiv politik for andre nationaliteters indrejse i alle landene. De indre ligheder gjorde pasunionen til en succes, men den resulterede ikke i en nævneværdig integration. Indbyrdes kontakter forblev relativt beskedne, og pasunionen satte ikke gang i en proces mod tættere Kooperation eller økonomisk dynamik, der kunne minde om følgerne af det senere Schengen-samarbejde i EU. De nordiske forhandlinger om at udvikle samarbejdet yderligere løb i flere omgange ud i sandet. Alle ligheder til trods var de økonomiske og sikkerhedspolitiske præferencer for forskellige.

Nationalstaten blev igen prioriteret, men internationale udviklinger satte troen på at kunne bestemme alting selv under pres. Danmark opgav neutralitetspolitikken og og tilsluttede sig NATO i 1949, men det fastholdt distancen til europæiske initiativer. Fra 1960 fulgte medlemskabet af den europæiske frihandelsorganisation EFTA, som i modsætning til Kul- og Ståluunionen – fra 1957 Det Europæiske Fællesmarked – ikke rummede nogen tiltag til integration. Da den tidlige efterkrigstids røre om grænsen til Tyskland havde lagt sig, forligede flertallet sig atter med delingslinjen fra 1920, som vedblev med at være *grænsen* i bestemt form ental. Med København-Bonn-erklæringerne i 1955 blev grænsen anerkendt og forholdene for mindretallene ordnet. Parlamenterne vedtog erklæringerne separat. De blev ikke underskrevet eller udvekslet ved en fælles ceremonie.

På sigt fik erklæringerne stor betydning for afspændingen i regionen, men de rummede ingen motivation til at *overvinde* grænsen. Heri lå den afgørende forskel i synet på grænserne, der stod i vejen for en dybere dansk-tysk forståelse. Det bremsede også det danske engagement i europæisk politik, der fra første færd havde haft overvindelsen af grænserne som en væsentlig drivkraft. I Vesteuropa udviklede der sig i de første efterkrigsår kontakter over grænserne og mellem ikke-statslige aktører. Europarådet gik i spidsen, men Danmark forholdt sig skeptisk (Becker-Christensen, 1979; Klatt, 2018). Fra begyndelsen af 1960'erne gik medlemmerne af Fællesmarkedet ind for grænseoverskridende regionalplanlægning. Den blev kontrolleret af de nationale regeringer, men det ændrede sig efter fremkomsten af de første såkaldte euro-regioner. De var ofte periferiernes chance for at gennemføre projekter, der ikke var underlagt nationalstaterne.

Danskerne beholdt langt ud over nationalstatens renæssance i 1950'erne og 1960'erne en positiv opfattelse af grænsen. Den var ikke primært hindring, men værn og beskyttelse. Mange forbandt den fortsat med aversioner mod de truende tyskere. I historien var tyskerne sjældnere end omvendt trængt ind på danske enemærker, men de nylige erfaringer holdt forestillingen i live. Den grundholdning flyttede de konkrete erfaringer med naboen efter Anden Verdenskrig kun langsomt.

Nationalstaten som et homogent og perfekt organiseret samfund nåede en kulmination, inden Danmark for alvor blev konfronteret med de europæiske udviklinger. Den var i stand til at hævde sin suverænitet med konsekvente pas- og toldkontroller ved grænsen, der garanterede, at der ikke kom noget eller nogen ind i landet, som ikke skulle være der. På travle dage strakte bilkøerne ved grænsen sig, og tolderne havde travlt. Danske afgifter lå på de fleste spændende varer langt over naboen. Men grænsen fungerede også som en garant for det sociale system og gjorde det muligt at holde angiveligt mindre kvalificeret arbejdskraft ude. Den tilstand forbandt mange siden med nostalgi, som en tid før verden gik af lave, da der var statsmagt og toldbetjente ved grænsen.³

Trods dette billede af nationalstatens sikre grænser blev de også i de gode gamle dage til stadighed udsat for nye udfordringer. Episoden omkring »pirat-senderen« Radio Mercur mere end antydede andre muligheder for at krydse grænsen end landevejen eller til søs (Nørgaard, 2003). En lignende trussel repræsenterede fremmede TV-kanaler, der hverken respekterede danske kvalitetskrav eller nationale grænser. Det økonomisk overlegne tyske fjernsyn tiltrak danske seere med tilbud, som statsradiofonien slet ikke kunne hamle op med. Da Vesttyskland indførte farvefjernsyn, gav det anledning til stor bekymring. Radio og tv-kanaler ignorerede nationalstatens grænser, og selv om fremmede medier og især det tyske fjernsyn kun nåede en del af befolkningen, var det et problem, der blev betragtet med stor alvor. Her ændrede grænserne karakter uden at flytte sig det mindste.



Radio og tv-kanaler ignorerede nationalstatens grænser, og selv om fremmede medier og især det tyske fjernsyn kun nåede en del af befolkningen, var det et problem, der blev betragtet med stor alvor. Her ændrede grænserne karakter uden at flytte sig det mindste

Den europæiske integrationsproces truede ikke nationalstaterne, men den var med til at forandre grænserne. Det havde ligget i kortene, siden Fællesmarkedet blev dannet, men realiseringen af de store visioner trak ud. Målet var efterhånden at afskaffe indre barrierer og give de andre medlemsstater en status, der mindede mere om indland end udland. Det var ikke Danmarks mål, men Fællesmarkedets store økonomiske fremskridt og voksende indre handel var en fristelse. Adgang til det store marked blev et stadig mere påtrængende

spørgsmål. Afhængigheden af Storbritannien og den voksende handel med Forbundsrepublikken gjorde et medlemskab af EF interessant for politik og erhvervsliv. Optagelsen kom først i 1973 og faldt omtrent sammen med den første alvorlige recession siden Anden Verdenskrig. Det satte samarbejdet tilbage, men danskerne kunne leve med det, for de havde tilsluttet sig EF af økonomiske hensyn. Den europæiske ide og europæisk integration forblev fremmed for de fleste.

Grænser under forandring

Kommunismens sammenbrud annoncerede et dramatisk opbrud i Europas grænser. Nye stater (gen)opstod, og kortet over kontinentet, som havde været betragtet som endeligt, forandrede sig markant. Åbningen af de lukkede grænser skabte forbigående ideen om det grænseløse Europa, der også blev båret af mennesker, som havde været indespærret bag mure, minefelter og automatiske skydeanlæg (Kapuszinski, 2008; Kassabova, 2017). Men Europas grænser forsvandt ikke. Ikke alene kom der over 12.000 kilometer europæisk grænse til inden årtusindskiftet, men også i det stadig mere Schengen-åbne Europa var der snarere tale om en rekonfiguration, end at grænserne forsvandt (O'Dowd, 2002).

Danmarks grænser var ikke berørt, men omvæltningerne satte sig snart spor. Østersøen tøede op efter den isnende tilstand som „fredens hav“, og danskerne engagerede sig i de baltiske stater, der løsrev sig fra besættelsesmagten. Den østtyske nabo forsvandt, og Østersøkysten dukkede atter op i horisonten. Det ikke længere delte Berlin rykkede inden for rækkevidde og blev et populært mål for danske turister og ejendomskøbere.

Danskernes *mental map* udvidede sig i forhold til nationalstatens rektangulære begrænsning. 1990'ernes Danmarkskort fik konteksten tilbage som på fjernsynets vejrkort, hvor rektanget blev drejet 180°, og Bornholm kom på plads i Østersøen. De næsten fortrængte sydsvenske landskaber dukkede op på kortet, og det handlede snart ikke kun om at forsyne østdanske ødegårds-ejere med vejrudsigter.

Det politiske opbrud i Europa leverede også på grænseområdet impulser til den europæiske integrationsproces, der tog fart med Schengen-konventionen og Maastricht-traktaten, der blev underskrevet i 1991, men i begge tilfælde befandt danskerne sig snart på tilbagetog. Nogle af de mest iøjnefaldende europæiske tiltag blev gjort inden for det grænseoverskridende regionalsamarbejde. Det var en grundtanke bag den stærkt subventionerede regionalpolitik, at regionerne havde meget til fælles og uudnyttede ressourcer på tværs af grænserne, men at nationalstaterne stod i vejen for et samarbejde. Grænserregionerne blev neuralgiske punkter i en integration, der satsede på at give afsides beliggende eller underprioriterede regioner en ny rolle som centre for økonomisk samarbejde og fredsskabende initiativer på tværs af grænserne.



Nogle af de mest iøjnefaldende europæiske tiltag blev gjort inden for det grænseoverskridende regionalsamarbejde. Det var en grundtanke bag den stærkt subventionerede regionalpolitik, at regionerne havde meget til fælles og uudnyttede ressourcer på tværs af grænserne, men at nationalstaterne stod i vejen for et samarbejde

Afstanden mellem de europæiske initiativer til grænseoverskridende samarbejde og danske forestillinger om grænsen blev demonstreret i forsøget på at oprette *Euroregion Slesvig* i 1997. Europæiske aktørers tale om „grænser som historiens ar“ (Klatt, 2018) kombineret med det efterstræbelsesværdige i at nedbryde grænser som barrierer lod sig ikke forlige med den danske kult omkring 1920-grænsen og dens betydning for den nationale bevidsthed. Mange steder i Europa stod grænserne som symboler på nødvendigheden af større integration, men i Danmark beholdt frem for alt landegrænsen den gamle association til barrieren. Her var det svært at etablere en fælles platform.

Protesterne mod Euroregionen og ikke mindst den misforståede modstand mod at kalde regionen Slesvig, som jo dog også var en gammel dansk betegnelse for dette land, antydede, hvor meget den danske side var hæmmet af historien og nationale forbehold. Det grænseoverskridende samarbejde blev herefter organiseret i regionsdannelsen med det mere klodsede navn *Sønderjylland/Schleswig*. Den har siden fungeret som et omdrejningspunkt for samarbejdet, som hovedsageligt har været pragmatisk og lavpraktisk af stor regional betydning (Region Sønderjylland/Schleswig, 2017), men uden stor politisk gennemslagskraft og bekendthedsgrad uden for grænseregionen.

Grænseregionens egentlige succeshistorie leverede mindretallene, der ikke havde set gensidige berøringspunkter i udgangssituationen, men efterhånden indså fælles interesser og problemstillinger på begge sider af grænsen. De profiterede af europæiske tiltag til at styrke samarbejde og forståelse på tværs af de europæiske grænser. Nationalstaterne og deres grænser havde skabt mindretallene, men regionens udvikling viste, at mindretallene rummede et potentiale for forandring.

Afdramatiseringen af mindretalsproblemet var forudsætning for, at det lykkedes at konstruere et indgroet narrativ om den dansk-tyske grænse som et enestående eksempel på samarbejde. Fortællingen er sand i lyset af en ikke så fjern fortid, men der findes faktisk en del grænselands, hvor naboerne aldrig var nødt til at slå hinanden ihjel, og siden kunne omgås hinanden fredeligt på tværs af grænsen.

En grænseoverskridende regionsdannelse opererede i Slesvig på et overvejende pragmatisk niveau. Parallelt fik tilgangen imidlertid et overraskende gennembrud i Danmarks nye og mest iøjnefaldende grænseregion – Øresundsregionen. Her blev den europæiske integrationspolitik ironisk nok et

vehikel for grænseoverskridende samarbejde i en dansk-svensk kontekst. Der havde tidligere været projekter på tegnebordet som den såkaldte storlufthavn på Saltholm, men nu dukkede Øresund op som et bud på en storstilet grænseoverskridende regionsdannelse helt efter bogen. EU støttede den slags regionsdannelse med deres tydelige demonstration af udviklings- og integrationsmuligheder på tværs af de nationalstatslige grænser. Begrebet *New Regionalism* dækkede en del af denne politik (Keating, 1998), der afspejlede grænsernes og staternes stadige forandring (Paasi, 2009: 128).

Øresundsregionen opstod ikke af et folkekrav, men som et *top-down* initiativ udtænkt af politikere, planlæggere og erhvervsfolk. Argumenterne knyttede an til de politisk-økonomiske elitors diskurs om konkurrencedygtighed i en globaliseret økonomi, og regionen vedblev hovedsageligt at være en diskurs, der var konstrueret gennem de regionale massemedier (Falkheimer, 2014: 206). Regionen var orienteret mod fremtiden frem for overvindelse af problemer i fortiden. Den var fra første færd kædet sammen med en vækstdimension, der skulle løfte den ud af en økonomisk krise. Også her var der et ekko af *new regionalism*-diskursens prioritering af en postindustriell økonomisk udvikling. Det blev i regionen omsat i samarbejde om viden og innovation.

Relateret til danmarkskortets grænser repræsenterede Øresundsregionen et paradigmeskift. Den lille selvoptagne nationalstat fik pludselig vokseværk, og Øresundsregionen med tilknyttede *frontier*-fantasier brød med den danske stats traditionelle selvforståelse. Det senere navneskifte til *Greater Copenhagen* betonede endnu stærkere hovedstadens nye blik ud over den grænse, der kort forinden havde været næsten usynlig (Frandsen, 2019). Det lykkedes at komme uden om historien om den dansk-skånske fortid. Her var der som i den mediale omgang med regionen en markant forskel i forhold til den gamle grænseregion og dens (fortsatte) funktion i den nationale selvforståelse.

En tilsvarende forbløffende nytænkning – ikke uden affinitet til Øresundsregionen – fulgte med konstruktionen af et grænseoverskridende Femernbælt-samarbejde. Igen spillede historiske sammenhænge ingen rolle. Femern lå uden for danmarkskortet, men historisk hørte øen til Slesvig. Etableringen af forbindelsen efter pres fra Danmark (og Sverige) vender op og ned på den nationale fortællings grænser og fordomme om den ekspansionslystne nabo. Planerne er næsten identiske med tyske overvejelser før Første Verdenskrig (Deutsche Fehmarnbahnkomitee, 1914) og i 1930'erne, hvor de blev ivrigt bakket op af store danske og svenske entreprenører (Christiani og Nielsen, 1937; Andersen, 2005). Forbindelsen viser, at europæiske infrastrukturprojekter og grænseoverskridende regionalsamarbejder lader sig realisere henover Danmarks grænser, når løfterne om økonomisk gevinst er store nok. Det var de aldrig i Slesvig. Her skulle grænsen ikke overvindes, og der skulle ikke sættes på store projekter. Helt frem til de genetablerede grænsekontroller, vildsvinehegn og den Covid-19-betingede grænselukning ses det uformindskede behov for at fastholde den gamle nationale grænsediskurs.



Helt frem til de genetablerede grænsekontroller, vildsvinehegn og den Covid-19-betingede grænselukning ses det uformindskede behov for at fastholde den gamle nationale grænsediskurs

Øresundsregionen og Femernforbindelsen er eksempler på, at danskerne selv udnyttede europæiseringen af grænserne til at indrette sig i den nye virkelighed, der tegnede sig fra omkring årtusindskiftet. I betragtning af Danmarks betydelige interaktion med verden omkring tiltrådte det trods alle forbehold for europæisk samarbejde efter Maastricht med forsinkelse Schengen-aftalen 25. marts 2001.

Åbningen af grænsen blev akkompagneret af de sædvanlige protester. De kom ikke fra grænselandet, men skyldtes overvejende tilrejsende. Ikke mindst den patetisk mislykkede menneskekæde kunne på det tidspunkt tolkes som et måske definitivt nederlag for den gamle modstand mod europæisk integration (Röhrig, 2006: 89ff.). Den europæiske normalitet skabte heller ikke i det følgende problemer, og den åbne grænse begunstigede ikke mindst det voksende samarbejde og kontakterne på tværs af den dansk-tyske grænse. Det ændrede ikke mindst regionalt opfattelsen af grænsen, da den mistede en stor del af den tidligere barriere-karakter (Andersen og Winkler, 2020).

Men grænsens nationalideologiske symbolbetydning viste sig på ny at være stærkere. Længe inden Brexit-kampagnen havde Danmark sit eget *take-back-control*-moment med slagord som »der skal være en grænse«. Kontrollen blev »midlertidigt« genindført 11. maj 2011. De provisoriske skure i Kruså og ved motorvejen blev større og større og symboliserede den genvundne suverænitæt. Det »midlertidige« er blevet til noget permanent. I skrivende stund forekommer det, som om Covid-19-krisen endegyldigt kunne begrave den åbne grænse for en uoverskuelig fremtid.

Grænsen var i de forudgående årtier ikke mere den gode gamle nationale grænse, selv om denne overbevisning levede videre blandt mange politikere og en stor del af befolkningen. Det var for længst blevet en europæisk grænse, og Danmark agerede med Øresundsregion og Femernbæltplaner selv i en helt anden kontekst end 1960'ernes nationalstat. Alligevel vedblev frem for alt landegrænsen at have den rolle i den nationale bevidsthed som barrieren til den store verden udenfor. Som man kunne lukke omtrent på samme måde som adgangen til ens private grundstykke. Det spillede i denne symbolske debat ingen rolle, at der kom langt mere interessante mennesker og varer til landet ad helt andre veje. Det spillede heller ingen rolle, at Danmark egentlig deltog i et samarbejde med andre lande, for når det drejede sig om leddet til den store verden, kneb det med at forstå, at det eksempelvis også var naboens grænse. Den ensidige beslutning om simpelthen at opføre et vildsvinehegn i 2019 var et godt eksempel. I marts 2020 fulgte lukningen af grænsen på grund af Covid-19. Det var et ekstraordinært indgreb i en ekstraordinær situation,

som – uanset al mulig berettigelse – var en fristende mulighed for igen at demonstrere, at vi gør med vores grænse, som det passer os. Venskabsår eller ej; vi konfererer ikke engang med naboen i forvejen.

Grænselukningen postulerede i sig selv, at situationen var under kontrol, og at man besad viljen til at stoppe det fremmede, der trængte ind i landet og befolkningen udefra. Egentlig var virus jo ikke mindst kommet til landet som følge af danskernes egen deltagelse på den globale legeplads – après-ski-barer i Østrig eller vintersolen på Gran Canaria – og de var ikke blevet stoppet ved nogen grænse. Igen leverede de ikoniske grænseskure i Kruså og ved motorvejen illustrationerne, der skulle forsikre danskerne om, at alt var under kontrol. Andre grænser blev ikke vist.

Noter

- 1 Tidligere kort – ikke kun over helstaten, men også eksempelvis Johannes Mejers berømte kort fra 1650 – viser langt mere af rummet. Se også (Strandsbjerg, 2010).
- 2 I Hoffmann von Fallerslebens tekst, der siden blev den tyske nationalhymne, hedder det (i den ikke længere benyttede første strofe) at det tyske sprog rækker fra »von der Etsch bis an den Belt«. Danskerne kunne ikke lide det, men helt forkert var det jo ikke.
- 3 I 2001 købte Dansk Folkeparti den gamle toldbygning i Sæd og lod den indrette som et museum for de gode gamle grænsedage inden Schengen (Østergård, 2004: 59).

Litteratur

- Adriansen, Inge (1990), *Fædrelandet, folkeminderne og modersmålet*, Sønderborg.
- Allen, C.F. (1857-58), *Det danske Sprogs Historie i Hertugdømmet Slesvig eller Sønderjylland*. Med 4 Sprogkort, 2 bd, København.
- Andersen, Dorte Jagetic og Ingo Winkler (2020), ”Grænsearbejde blandt grænsependlere”, *Økonomi og Politik*, 93(2): i dette temanummer.
- Andersen, Steen (2005), *De gjorde Danmark større ... De multinationale danske entreprenørfirmaer i krise og krig 1919-1946*, København.
- Becker-Christensen, Henrik (1979), *Europarådet og grænse-regioner. Grænseoverskridende regionalt og kommunalt samarbejde*, IFG, Aabenraa
- Becker-Christensen, Henrik, red.(1995), *Grænsen i 75 år. 1920-1995*, IFG, Aabenraa.
- Bernhardi, Karl (1844), *Sprachkarte über Deutschland*, Kassel.
- Bregnsbo, Michael og K. Villads Jensen (2004), *Det danske imperium storhed og fald*. Aschehoug.
- Brun, Eske (1966), Østgrønlands-overenskomsten, *Tidskriftet Grønland*, nr. 4, s. 127-136.
- Christiani og Nielsen (1937), *Motorveje med Broer over Storebælt og Øresund*.
- Damgaard, Ellen, Mette Guldborg og Poul Holm, red. (1998), *A North Sea Region. West Jutland and the World II*, Esbjerg.
- danmarkshistorien.dk, *Orla Lehmanns tale 'Danmark til Ejderen', 28. maj 1842*.
- Danstrup, John og Hal Koch, red. (1963-1966), *Politikens Danmarkshistorie*, Bd. 1-14.
- Deutsche Fehmarnbahnkomitee (1914), *Die neue Welt-route über Fehmarn, Hamburg*.
- Elliott, J.H. (1992), ”A Europe of Composite Monarchies”, *Past&Present*, nr. 137, s. 48-71
- Fabricius, Knud (1906-58), *Skaanes Overgang fra Danmark til Sverige, I-IV*, København.
- Falkheimer, Jesper (2014), *Att gestalta en region. Källornas strategier och mediernas föreställningar om Öresund*, Lund.
- Feldbæk, Ole (1995), ”De nordatlantiske øer og freden i Kiel 1814”, *Historisk Tidsskrift*, 16(4): 24-34.
- Fink, Troels (1995), ”Den første streg på kortet – Clausen-linjen”, i Henrik Becker-Christensen, red., *Grænsen i 75 år. 1920-1995*, IFG, Aabenraa, s. 11-23.
- Frandsen, Steen Bo (1996), *Opdagelsen af Jylland. Den regionale dimension i danmarkshistorien 1814-64*, Aarhus.
- Frandsen, Steen Bo (2019), ”Danmark på langs og på tværs”, *Temp* 9(18): 12-34.

- Frandsen, Steen Bo og D.J. Andersen, red. (2018), *Europas grænser*, Aarhus.
- Gustafsson, Harald (1998), "The Conglomerate State: A Perspective on State Formation in Early Modern Europe", *Journal of Scandinavian History*, 23(3-4): 189-210.
- Gustafsson, Harald og H. Sanders, red. (2006), *Vid Gränsen. Integration och identiteter i det förnationella Norden*, Lund.
- Hansen, Hans Schultz (2019), *Genforeningen*. 100 Danmarkshistorier, Aarhus.
- Hansen, Jason D. (2015), *Mapping the Germans: Statistical Science, Cartography, and the Visualization of the German Nation 1848-1914*, Oxford
- Harley, J.B. (2001), *The New Nature of Maps. Essays in the History of Cartography*, Baltimore/London.
- Holm, Poul (1991), *Kystfolk. Kontakter og sammenhænge over Kattegat og Skagerak*, Esbjerg.
- Jørgensen, Torben Beck og Kurt Klaudi Klausen, red. (2002), *Territorial dynamik. Streger på landkortet – billeder i vore hoveder*, Aarhus Universitetsforlag.
- Kapuzinski, Ryszard (2008), *Rejser med Herodot*, Tiderne Skifter København.
- Kaspersen, Lars Bo (2009), *Danmark i verden*, København.
- Kassabova, Kapka (2017), *Border. A Journey to the Edge of Europe*, London.
- Keating, Michael (1998), *The New Regionalism in Western Europe*, Elgar.
- Klatt, Martin (2018), „Samarbejde over grænser“, i S.B.Frandsen og D.J.Andersen, red., *Europas grænser*, Aarhus, pp. 76-91.
- Kristensen, Marlene P. (2009), *Relocating Europe: Border officials and their everyday attempt to stabilize borders*, Københavns Universitet.
- Madsen, Hans Helge (2009), *Skæv og national. Dansk byplanlægning 1830 til 1938*, Bogværket.
- Nørgaard, Henrik (2003), *Pirater i æteren. Radio Mercur og Danmarks Commercielle Radio. Dansk reklameradio fra Øresund 1958-1962*, Syddansk Universitetsforlag.
- O'Dowd, Liam (2002), "The Changing Significance of European Borders", *Regional & Federal Studies* 12(4): 13-36.
- Olesen, Thorsten B. (2011), "Forærede Hækkerup Nord-søolien væk pga. fuldskab?" *Danmarkshistorien* (blog). 18. august 2011. https://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/myte-foraerede-haekkerup-nordsoelien-vaek-pga-fuldskab/?no_cache=1
- Pedersen, Rene Ejbye (2014), *The concept of (un)familiarity and labour migration in North Schleswig and beyond 1870-1920*, Syddansk Universitet.
- Paasi, Anssi (2009), "Resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity'", *Review of International Studies*, 35(S1): 121-46.
- Rahbek-Clemmensen, Jon (2020), Hvordan passer kontinentalsokkelkravet ved Nordpolen ind i Rigsfællesskabets Arktispolitik?, *Økonomi & Politik*, 93(2): dette temanummer.
- Region Sønderjylland/Schleswig: *20 år – 20 syn 1997-2017*.
- Röhrig, Louise Ejlskov (2006), *Sønderjylland – hvad kan det bruges til? En erindringspolitisk undersøgelse af den politiske og ideologiske instrumentalisering af Sønderjylland 1955-2006*, Speciale, Syddansk Universitet.
- Strandsbjerg, Jeppe (2010), *Territory, Globalization and International Relations, The cartographic Reality of Space*, Palgrave Macmillan.
- Thorsteinsson, J. (1990), *Et Færø som Færø*, Aarhus.
- Østergård, Uffe (2000), "Paradox and Dilemma – Danish National Identity between Multinational Heritage and Small State Nationalism", i H. Branner og M. Kelstrup, red., *Denmark's Policy towards Europe after 1945: History, Theory and Options*, Odense UP, s. 139-84.
- Østergård, Uffe (2002), "The State of Denmark – Territory and Nation", *Comparare* 2, Paris.
- Østergård, Uffe (2002), "Den danske stat – territorielt betragtet", i T. Beck Jørgensen og K. Klaudi Klausen, red., *Territorial dynamik*, Århus Universitetsforlag, pp. 45-60.
- Østergård, Uffe (2004), "Pas og grænser i historien", i Jesper Gulddal og Mette Mortensen, red., *Pas, identitet, kultur og grænser*, Information.

Hvordan passer kontinentalsokkelkravet ved Nordpolen ind i Rigsfællesskabets Arktispolitik?

Temanummer: Danske grænser

Arktis er blevet stadig vigtigere for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik siden slutningen af 00'erne, i takt med at klimaforandringerne og globaliseringen har åbnet regionen for menneskelig aktivitet. Senest har en stigende amerikansk interesse i Arktis skabt yderligere diplomatiske muligheder i Arktis. På samme tid er Rigsfællesskabet under forandring, særligt på grund af Grønlands stigende autonomi og interesse i selvstændighed. Denne artikel undersøger, hvordan disse udenrigs- og indenrigspolitiske dynamikker påvirker dansk Arktispolitik, og om Danmark kan finde en kurs, der på samme tid gør det muligt at tilfredsstille verdens stormagter og det grønlandske Landsstyre i Nuuk, gennem en analyse af Rigs-

fællesskabets kontinentalsokkelkrav ved Nordpolen. Udenrigspolitisk har Danmark fulgt en dobbeltkurs, hvor man på den ene side på grund af alliancesolidaritet søger at straffe Rusland for dets aggression i Østeuropa og andre regioner og afskrække yderligere aggression, mens man på den anden side søger at samarbejde med Rusland i Arktis om bl.a. kontinentalsokkelprocessen. Artiklen viser også, at kontinentalsokkelkravene kan ses som et forsøg på at styrke sammenhængskraften i Rigsfællesskabet. Denne tilgang har dog også sine begrænsninger på grund af den postkoloniale relation mellem Danmark og Grønland og post-Westfalske tendenser i grønlandsk politisk tænkning.

Siden slutningen af 00'erne er Arktis og Grønland blevet et stadig vigtigere emne i dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik, drevet bl.a. af klimaforandringerne og globaliseringen, der har åbnet regionen for menneskelig aktivitet (Rahbek-Clemmensen, 2018a).¹ Den forøgede interesse i Arktis har skabt nye diplomatiske muligheder for Danmark, der kan bruge Arktis til at skabe tættere bånd med vigtige samarbejdspartnere. Den danske interesse i Arktis og Grønland har nået nye højder i de seneste par år. I 2016 erklærede den udenrigspolitiske udreder Peter Taksøe-Jensen således, at Rigsfællesskabet var en "arktisk stormagt", og anbefalede et større fokus på de polare områder (Taksøe-Jensen, 2016; Beim, 2016). Samtidig har man siden omkring 2017 set et nyt amerikansk fokus på sikkerhedspolitiske udfordringer i Arktis og Nordatlanten, herunder særligt muligheden for sikkerhedspolitisk konkurrence med Rusland og Kina. Dette skifte kan forandre de politiske relationer i Arktis, hvis det betyder, at det hidtidige samarbejde bliver vanskeligere. I efteråret 2019 gik Grønland verden rundt, da den amerikanske præsident foreslog, at USA købte øen, og i kølvandet på denne affære besluttede den danske regering at forøge den militære tilstedeværelse i Arktis betydeligt (Bender, 2019; Mouritzen, 2019). Samtidig har Rigsfællesskabet mellem Danmark, Færøerne og Grønland gennemgået betydelige forandringer. Grønland har over de forgangne to årtier opnået stadig større selvbestemmelse, bl.a. også inden for udenrigspolitikken, og grønlandske ledere taler åbent om selvstændighed som en realistisk målsætning. Spørgsmålet er, hvordan disse udenrigs- og

JON RAHBEK-CLEMMENSEN

Lektor, Center for Arktiske Sikkerhedsstudier, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet, jora@fak.dk

indenrigspolitiske dynamikker påvirker dansk Arktispolitik, og om Danmark kan finde en kurs, der på samme tid gør det muligt at tilfredsstille verdens stormagter og det grønlandske Landsstyre i Nuuk (Rahbek-Clemmensen, 2014; Jacobsen, 2019a).

Denne artikel undersøger dette spørgsmål gennem en analyse af en konkret del af Danmarks Arktis-politik: Det store kontinentalsokkelkrav ved Nordpolen. I Arktis og Nordatlanten har Rigsfællesskabet siden 2009 indgivet fem kontinentalsokkelkrav på baggrund af Færøernes og Grønlands territorier hvoraf flere formentlig overlapper med amerikanske, canadiske, norske og russiske krav, og derudover har man siden 1980'erne haft en strid med Canada om Hans Ø i Naresstrædet (Kontinentalsokkelprojektet, 2016). Størst bevågenhed fik Kongerigetets nordligste kontinentalsokkelkrav (indgivet i december 2014), som potentielt kan give rettigheder over et godt 895.000 km² stort område (dvs. nogenlunde på størrelse med Tyskland og Frankrigs landområder tilsammen) som inkluderer den geografiske nordpol. Selvom grænser blot er streger på et kort, er de også en del af selve den moderne stats væsen, og i debatter om grænser finder man således ofte debatter om de idéer, der definerer en stat og nation. Debatterne om kontinentalsokkelkravet er derfor gode steder at lede efter de indre modsætninger i Rigsfællesskabet og de enkelte rigsdeles udenrigs- og indenrigspolitik. Denne artikel undersøger kontinentalsokkelkravet på tre niveauer: Udenrigspolitisk, særligt i forholdet til Rusland, indenrigspolitisk i forholdet mellem Danmark og Grønland og substatsligt i Grønlands tænkning om sin egen rolle i verdenspolitikken.



Debatterne om kontinentalsokkelkravet er gode steder at lede efter de indre modsætninger i Rigsfællesskabet og de enkelte rigsdeles udenrigs- og indenrigspolitik

Artiklen viser, at dansk Arktispolitik skal navigere i flere forskellige arenaer, der er påvirket af forskellige logikker. Udenrigspolitisk har Danmark fulgt en dobbeltkurs, der er typisk for småstater, hvor man på den ene side på grund af alliancesolidaritet søger at straffe Rusland for dets aggression i Østeuropa og andre regioner og afskrække yderligere aggression, mens man på den anden side søger at samarbejde med Rusland i Arktis om bl.a. kontinentalsokkelprocessen. Denne dobbeltkurs er kommet under pres, i takt med at USA fører en mere konfrontatorisk kurs i Arktis. Artiklen viser også, at forholdet til Grønland er med til at forme det udenrigspolitiske rationale bag kontinentalsokkelkravene, der kan ses som et forsøg på at styrke sammenhængskraften i Rigsfællesskabet. Bag denne tilgang ligger en forudsætning om, at Rigsfællesskabet kan forstås som et fornuftsægteskab, hvor Danmark kan styrke Rigsfællesskabet ved at støtte op om Grønlands udenrigspolitiske interesser. Hvis man kigger ind i grønlandsk politisk tænkning, ser man dog, at denne fornuftsægteskabstilgang også har sine begrænsninger på grund af den postkoloniale relation mellem Danmark og Grønland og post-Westfalske tendenser i grønlandsk politisk tænkning.

Artiklen består af tre dele. Den første del undersøger kontinentalsokkelprocessens dynamik, og hvordan denne proces passer ind i Rigsfællesskabets Arktispolitik. Den anden del diskuterer, hvad Rigsfællesskabet kan få ud af kontinentalsokkelkravene, herunder hvordan disse kan ses som et forsøg på at styrke forholdet mellem Danmark og Grønland. Den sidste del undersøger, hvordan kontinentalsokkelprocessen spiller ind i forskellige opfattelser af national suverænitet inden for den grønlandske selvforståelse.

Udenrigspolitisk niveau: Balancegang mellem flere hensyn

Selvom folkeretten definerer forskellige regelsæt for kontinentalsokkelkravene i Arktis, afhænger de i sidste ende af de politiske forhold til de andre stater. Kontinentalsokkelkrav er baseret på artikel 76-85 i den Internationale Havretskonvention (UNCLOS), der giver lande ret til at gøre krav på kontinentalsokklens havbund hinsides deres Eksklusive Økonomiske Zone (der strækker sig til 200 sømil fra kysten) når landets kontinentalsokkel strækker sig ”i hele den naturlige forlængelse af dens landterritorium” (Udenrigsministeriet, 2005, par. 76). Hvis dette er tilfældet, gælder statens rettigheder på og under havbunden, men ikke i vandsøjlen og i luftrummet, så staten kan ikke regulere civil eller militær trafik i området. På og under havbunden kan staten udnytte visse ressourcer, såsom olie, gas, mineraler og nogle organismer (Marcussen og Weng, 2016; Rahbek-Clemmensen, 2015; Byers, 2014).

Kontinentalsokkelkravsprocessen består af tre stadier. Først indgiver staten sit krav til Kommissionen for Kontinentalsokklens Grænser (CLCS) (1. stadie). I forbindelse med Danmarks krav ved Nordpolen har Rusland (2001 med genindlevering i 2015) og Canada (2019) også indgivet deres krav (UN Office of Legal Affairs, 2019). Dernæst evaluerer CLCS kravenes videnskabelige kvalitet i den rækkefølge, de er indgivet, og kommer med en vurdering (2. stadie). CLCS er p.t. i gang med at vurdere Danmarks, Ruslands og Canadas krav. Fordi Rusland indgav sit krav først, får Rusland også svar først. Det er svært at vurdere, hvor lang tid evalueringsprocessen tager, men Danmark får formentlig svar på den anden side af 2025. CLCS vurderer kun, om kravene overholder specifikke videnskabelige krav, og kommer ikke med en endelig afgørelse af, hvilken stat der har ret. Dette afgøres i stedet gennem politiske forhandlinger mellem de relevante stater (3. stadie), typisk efter at CLCS er kommet med sin afgørelse (Marcussen og Weng, 2016; Rahbek-Clemmensen, 2015; Byers, 2014).

Selvom folkeretten således giver retningslinjer for hvordan kravsprocessen fungerer, afhænger denne i sidste ende af staternes *politiske* velvilje. Staterne har flere muligheder for at blokere eller forstyrre processen. En stat kan f.eks. protestere mod, at CLCS vurderer en anden stats submission (stadie 2), eller den kan stille sig på bagbenene i de endelige forhandlinger (stadie 3) (Rahbek-Clemmensen, 2015).

Processens politiske natur betyder, at Danmark i sidste ende er afhængig af at have et godt forhold til Canada, Norge og særligt Rusland. Det danske Ark-

tisdiplomati har bl.a. derfor fokuseret på at bibeholde et velfungerende regionalt samarbejde, der særligt lægger vægt på folkeretten og på at sikre, at særligt Rusland fortsat deltager i dette samarbejde. Dette er bl.a. sket gennem diplomatiske initiativer, der støtter samarbejdet i regionale institutioner. Danmark og Grønland stod således bag Ilulissaterklæringen fra 2008, hvori de fem kyststater (Canada, Danmark, Norge, Rusland og USA) forpligtede sig til at følge havretten ”og til den velordnede afgørelse af mulige overlappende krav” (Government of Canada m.fl., 2008). Mens Ilulissaterklæringen specifikt omhandlede grænsedragningsproblematikken, har andre tiltag fokuseret på at styrke det mere generelle samarbejde i fora som Arktisk Råd. F.eks. sikrede Danmark sammen med Sverige og Norge bl.a., at Arktisk Råd fik mere fleksible beslutningsprocesser og sit eget permanente sekretariat (Nord, 2015: 29–31). Da medlemmer af Europaparlamentet i 2008 og -09 pressede på for radikale reformer af den arktiske orden, brugte de tre skandinaviske lande deres indflydelse til at forhindre, at dette blev EU’s samlede politik (Wegge, 2012; Offerdal, 2010).

For at undgå at støde Rusland fra sig, har Danmark samtidig forsøgt at undgå militære spændinger i Arktis. Såfremt militære spændinger ikke kan undgås, forsøger man i videst muligt omfang at minimere deres skadelige konsekvenser for det diplomatiske samarbejde. Det har f.eks. betydet, at mens Norge har presset på for at øge NATO’s tilstedeværelse i Arktis, har Danmark været mere tilbageholdende af frygt for, at det ville provokere Rusland (M. R. Olesen, 2014: 5; Ingimundarson, 2014: 188; Barrera, u.å.).²



Efter den russiske intervention på Krim i 2014 har Danmark skullet håndtere et dilemma. På den ene side har man på grund af alliancesolidaritet haft et behov for at straffe Rusland for dets ageren og afskrække yderligere russisk aggression. På den anden side har man ønsket at bibeholde et godt forhold til Rusland i Arktis

Efter den russiske intervention på Krim i 2014 har Danmark skullet håndtere et dilemma. På den ene side har man på grund af alliancesolidaritet haft et behov for at straffe Rusland for dets ageren og afskrække yderligere russisk aggression. På den anden side har man ønsket at bibeholde et godt forhold til Rusland i Arktis. Danmark har løst dette ved at føre en dobbeltkurs, hvor man argumenterer for, at Arktis adskiller sig fra andre regioner ved at være et ”lavspændingsområde”, hvor samarbejde med Rusland er muligt (Larsen, 2017). I 2017 kunne daværende udenrigsminister Anders Samuelsen f.eks. sagtens mødes med russiske regeringsmedlemmer på den russiske *Arctic: Territory of Dialogue*-konference, selvom Ruslands ambassadør bare få år forinden havde truet med atomvåbenangreb mod danske mål i Østersøen (From, 2015). Som Samuelsen udtrykte dette i sin officielle udtalelse fra konferencen:

”Jeg fik overfor [Ruslands udenrigsminister] Lavrov slået fast, at vi gerne vil samarbejde med Rusland om Arktis, så vi kan sikre en ordentlig udvikling i Arktis. Men at Ruslands opførsel i Ukraine er uacceptabel og at vi derfor står fast på den fælles NATO- og EU-linje, herunder også med sanktioner. Samtidig er det også vigtigt, at Rusland presser mere på for at sikre våbenhvile og en politisk løsning i Syrien.

Der er jo ingen tvivl om, at vi er uenige med Rusland om meget. Og at vi også ser en mere selvhævdende russisk ageren over for Danmark og vores nærmeste naboer i Østersøen. Men derfor er det så meget mere vigtigt for Danmark og regeringen, at vi søger det bedst mulige samarbejde med Rusland indenfor de givne rammer. Her vil vi ikke mindst arbejde for at samarbejdet om Arktis forløber fredeligt” (Udenrigsministeriet, 2017).

Indtil omkring 2019 har den danske dobbeltkurs fungeret, særligt fordi stormagterne Rusland og USA begge har støttet det fortsatte samarbejde i de arktiske institutioner og har undgået offentlige skænderier om Ukraine i arktiske sammenhænge (ud over nogle få enkelttilfælde). Man har således fortsat afholdt ministermøder i Arktisk Råd hvert andet år, og man har nået nye aftaler om fiskeri og videnskabeligt samarbejde (Government of Canada m.fl., 2017; 2018). Da Canada forsøgte at bruge Arktisk Råd til at straffe Rusland, lagde de andre arktiske stater pres på canadierne for at undgå en offentlig konfrontation, mens Ruslands udenrigsminister blev væk fra det pågældende møde (Exner-Pirot, 2016; Rahbek-Clemmensen, 2017b).

Inden for de seneste år har der dog været tegn på at øget stormagtskonkurrence er på vej i Arktis, hvilket kan stille spørgsmålstegn ved, om den danske dobbeltkurs fortsat fungerer. Siden omkring 2016 har USA øget sin militære tilstedeværelse i Arktis og Nordatlanten, bl.a. med flyvning med maritime patruljefly fra Island og udstationering af styrker i det nordlige Norge samt genoprettelsen af kommandostrukturer (den 2. flåde) med ansvar for det nordlige Atlanterhav (Jakobsen, 2019; Olesen og Sørensen, 2019; Rahbek-Clemmensen, 2020). I 2019 opdaterede det amerikanske forsvarsministerium sin Arktis-strategi, der, modsat tidligere amerikanske strategier, fremhævede behovet for at forberede sig på stormagtskonkurrence med Kina og Rusland (United States Department of Defense, 2019). I 2019 advarede den amerikanske udenrigsminister Pompeo ligeledes i en tale i forbindelse med Arktisk Råds ministermøde i Finland om, at Arktis var ”blevet en arena for magt og konkurrence” på grund af kinesiske og russiske aggression (Pompeo, 2019). Spørgsmålet er, om denne nye amerikanske kurs vil underminere Rigsfællesskabets dobbeltkurs, herunder om Rusland vil reagere herpå ved at svække de arktiske diplomatiske institutioner. I værste fald kan Rusland beslutte sig for at kortslutte kontinentalsokkelprocessen. Som Forsvarets Efterretningstjeneste har påpeget, kan Rusland f.eks. øge sin militære tilstedeværelse i de pågældende områder for dermed at demonstrere sin ret dertil. Dette vil særligt være problematisk, hvis CLCS giver en positiv vurdering af det russiske kontinentalsokkelkrav. Som nævnt vil Rusland få dette svar lang tid før Danmark,

og selvom det i sig selv ikke vil have juridisk betydning, vil Rusland kunne bruge det som led i en propaganda-indsats (Forsvarets Efterretningstjeneste, 2017: 43). Selvom russisk propaganda og militær aktivitet ikke vil have formel juridisk betydning for det russiske kontinentalsokkelkrav, vil det sende et politisk signal til København, som gør det svært for Danmark at gøre krav på det pågældende område, selv hvis CLCS' vurdering stiller Danmark i en god juridisk position.

Indenrigspolitisk niveau: Rigsfællesskabet som et fornuftsægteskab

I sidste afsnit så vi, at kontinentalsokkelkravene kan blive politisk omkostningsfulde, idet de gør det mere nødvendigt, at Danmark finder en balance mellem hensynet til forholdet til Rusland og til USA og andre allierede. Men hvorfor er Danmarks kontinentalsokkelkrav så stort, hvis det indebærer store politiske omkostninger?

Der er flere potentielle årsager til, at Danmark har indgivet et så betydeligt krav. For det første kan det simpelthen være god forhandlingstaktik at lave et stort krav, så man har noget at give af i en forhandling. For det andet kan særligt Udenrigsministeriet have et behov for at vise befolkningen, at man ikke lader sig udnytte af andre stater. Dette kan bl.a. være nødvendigt for at imødegå myten om, at norske diplomater i 1960'erne udnyttede udenrigsminister Per Hækkerups fuldskab til at få broderparten af Nordsøen. Selvom denne myte ikke afspejler de faktiske forhold i forhandlingerne, kan den være en plet på Udenrigsministeriets ry, som man ønsker at få vasket ren ved at indgive et stort krav i Arktis (Olesen, 2011; Breum, 2013).

For det tredje kan der være økonomiske fordele for Danmark og Grønland, hvis kontinentalsoklerne indeholder naturressourcer af stor økonomisk værdi. Dette økonomiske potentiale bliver dog ofte overdrevet i den offentlige debat, der ofte overser, at dette er forbundet med meget stor usikkerhed, og at det i så fald først kan realiseres på meget lang sigt. Der er ikke fundet betydelige ressourceforekomster på selve kontinentalsoklen, og de eksisterende estimater for olie- og gas-forekomster i Arktis peger på, at de regionale energiresourcer primært befinder sig i andre dele af regionen, særligt langs kysten nord for Rusland, ved Grønlands øst- og vestkyst og i havet ved Alaska (Gautier m.fl., 2008). Selv hvis man fandt betydelige ressourceforekomster på kontinentalsoklen, er disse fortsat dækket af flere hundrede meters ocean samt et tykt lag havis, der gør det meget vanskeligt, hvis ikke umuligt, at få adgang til dem. Det kræver formentlig store stigninger i verdensmarkedsprisen på naturressourcer, nye teknologiske landvindinger og en betydelig afsmeltning af havisen, for at der vil være en økonomisk gevinst at hente. Hvis der er en økonomisk gevinst, vil den realistisk set først kunne høstes om flere generationer.



Selv hvis man fandt betydelige ressourceforekomster på kontinentalsoklen, er disse fortsat dækket af flere hundrede meters ocean samt et tykt lag havis, der gør det meget vanskeligt, hvis ikke umuligt, at få adgang til dem

For det fjerde kan kontinentalsokkelkravet ses som et politisk forsøg på at styrke sammenhængskraften i Rigsfællesskabet. For at forstå denne sammenhæng må man først afdække Rigsfællesskabets indre logik, som afspejles i de grundlæggende juridiske og interesse-mæssige forhold mellem Danmark og Grønland. Disse analyseres i resten af dette afsnit.

Juridisk er det uklart, hvilke sagsområder Danmark og Grønland hver især har autoritet over. Selvstyreloven fra 2009 specificerer, at Grønland har autoritet over hjemtagne sagsområder, såsom ressourcepolitik og transportpolitik, mens Danmark har autoritet over ikke-hjemtagne områder (herunder områder der ikke kan hjemtages), såsom forsvars- og sikkerhedspolitikken og det meste af udenrigspolitikken. *De facto* er det dog uklart, hvor grænsen går mellem udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik og andre politikområder. Hvis et kinesisk firma ønsker at bygge en havn i Grønland, hvilket påvirker forholdet til Rigsfællesskabets allierede og kan øge muligheden for kinesisk pression, er det så et transportpolitisk sagsområde (og derfor indenfor Grønlands jurisdiktion) eller et udenrigs- og sikkerhedspolitisk sagsområde (og dermed inden for Danmarks jurisdiktion) (Rahbek-Clemmensen, n.d.; Danmarks regering, 2009)?

Disse uklarheder påvirker, hvordan Rigsfællesskabet er i stand til at træffe udenrigspolitiske beslutninger. På grund af uklarhederne om, hvem der reelt kan træffe beslutninger inden for specifikke sagsområder, foregår der løbende en armlægning mellem Danmark og Grønland om indflydelse og beslutningskompetence. Danmark kan altså ikke trumfe sin egen kurs igennem på disse områder, men må tilpasse sin kurs, således at der ikke skabes unødige spændinger i forholdet til Grønland.


Efter at have kortlagt hvordan juridiske uklarheder i Rigsfællesskabets struktur er med til at komplicere de udenrigspolitiske beslutningsprocesser og gøre Danmark og Grønland afhængige af et godt gensidigt forhold, vil jeg nu se på, hvordan Rigsfællesskabets udenrigspolitik påvirker dets sammenhængskraft. Her vil jeg mene, at Rigsfællesskabet for grønlænderne langt hen ad vejen kan forstås som et fornuftsægteskab, som overlever, fordi Grønland får noget ud af at samarbejde. Grønland har brug for bloktilskuddet fra Danmark og støtte til forsvar, administration og internationalt diplomati for at få en velfærdsstat til at fungere (Rahbek-Clemmensen, n.d.).

For at forstå denne tænkning bør man gå tilbage til den grundlæggende politiske selvopfattelse i de to rigsdele. Danmarks og Grønlands politiske selvforståelser ligner hinanden, idet de begge bundes i enhedsstatstænkningen.

Centralt i det fleste nationers politiske selvforståelse er forholdet mellem stat og nation. I Danmark og Grønland er idealet, at hver nation bør have sin egen stat, og hvor statens sammenhængskraft bygger på, at (næsten) alle borgerne deler en fælles national identitet. Dette står i kontrast til en føderal politisk selvforståelse, som man ser den i f.eks. USA eller Canada, hvor staten rummer mange forskellige grupper, og hvor denne mangfoldighed og accept af forskellighed indgår som et ideal i selve den nationale identitet (Gad, 2017; Buzan, 1991: 74–83).

Fordi enhedsstatstænkningen dominerer begge rigsdele, har de hver især svært ved at forestille sig et politisk fællesskab med den anden part. Når danskere opfatter Danmark som danskernes stat, er det svært at finde plads til andre nationer (såsom Grønland) i det politiske fællesskab. Når idealet for Grønland er, at grønlænderne skal have deres egen stat, er det svært at finde sig til rette i et politisk fællesskab, der også inkluderer Danmark (Gad, 2017).

Den altoverskyggende grund til, at Grønland forbliver i Rigsfællesskabet, er en instrumentel forståelse af, at de velfærdsmæssige omkostninger ved at træde ud (og miste bloktilskuddet og den administrative støtte fra Danmark) er for store til at opveje gevinsten ved at få sin egen stat. Man kan se denne instrumentelle tilgang til Rigsfællesskabet i meningsmålinger, der viser, at et overvældende flertal af grønlænderne ønsker selvstændighed, så længe det ikke indebærer et velfærdstab; hvis selvstændighed indebærer et velfærdstab, ønsker et flertal at blive i Rigsfællesskabet (Turnowsky, 2017).

 **Den altoverskyggende grund til, at Grønland forbliver i Rigsfællesskabet, er en instrumentel forståelse af, at de velfærdsmæssige omkostninger ved at træde ud er for store til at opveje gevinsten ved at få sin egen stat**

Danmark prøver således så vidt muligt at bruge udenrigspolitikken til at demonstrere Rigsfællesskabets værdi over for Grønland. Dette gøres ved at forfølge specifikke grønlandske interesser med ressourcer og kapaciteter, som Grønland alene ville have svært ved at finde, og ved at give Grønland indflydelse over beslutninger, som formelt set hører inden for Danmarks jurisdiktion (Rahbek-Clemmensen, 2014).

Kontinentalsokkelprojektet nord for Grønland kan være et eksempel på dette. Kontinentalsokkelprojektet blev igangsat i 2003, samme år som Folketinget besluttede, at Danmark skulle tilslutte sig UNCLOS (gældende fra december 2004). Danmark kunne her bidrage med ressourcer og kompetencer, som Grønland alene ville have svært ved at finde. Danmark dækkede således udgifterne i forbindelse med den grønlandske del af projektet og kunne desuden trække på administrative og videnskabelige kapaciteter som ikke var til stede i Grønland, såsom Farvandsvæsenet (nu Geodatastyrelsen), DTU Space, De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS),

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet samt Udenrigsministeriet (Marcusen og Weng, 2016). Grønland blev repræsenteret i projektets forskellige organer og fik altså indflydelse på et projekt, hvor man kunne trække på betydelige administrative og diplomatiske kapaciteter, som Grønland ikke ville have haft adgang til på egen hånd.

Substatsligt niveau: Grønland mellem forskellige suverænitetsforståelser

Efter at have afdækket hvordan kontinentalsokkelkravet kan have flere fordele for Danmark, herunder et ønske om at styrke Rigsfællesskabet, vil jeg nu se på forskellige tendenser i grønlandsk tænkning, der modsiger denne logik, for dermed at undersøge grænserne for fornuftsægteskabstænkningen. Her vil jeg særligt fokusere på den suverænitetsforståelse, man finder i Grønland.

➤➤ **Forholdet mellem Danmark og Grønland kan måske ses som et fornuftsægteskab, men for nogle grønlandere er det et ægteskab med en uheldig forhistorie af dominans og misbrug, som ikke kan udviskes af alverdens roser og løfter om en ny start**

Der er to dynamikker, der kan begrænse fornuftsægteskabstænkningen. For det første er relationen mellem Danmark og Grønland præget af en traumatisk forhistorie fra den koloniale periode (indtil afkolonialiseringen af Grønland i 1953) og særligt den postkoloniale periode under den kolde krig, som for nogle grønlandere skaber en grundlæggende mistro og animositet mod Danmark. Hvorvidt disse traumer er rimelige eller om krænkelserne reelt er så alvorlige, som de fremstilles, er omdiskuteret, men oplevelsen af disse traumer er med til at forme mange grønlanderes opfattelse af Danmark. Det betyder, at selv hvis Danmark effektivt leverer goder til Grønland og inkluderer grønlanderne i udenrigspolitiske beslutningsprocesser, vil der i segmenter af den grønlandske befolkning være en mistro til Danmark. Forholdet mellem Danmark og Grønland kan måske ses som et fornuftsægteskab, men for nogle grønlandere er det et ægteskab med en uheldig forhistorie af dominans og misbrug, som ikke kan udviskes af alverdens roser og løfter om en ny start (Gad, 2017: 115–20).

For det andet er der post-Westfalske tendenser i grønlandsk politisk tænkning, der bryder med traditionel nationalstatstænkning, og som derfor vil se kontinentalsokkelprocessen som et tilbageskridt, selv hvis den er til fordel for Grønland. Denne tænkning kan bl.a. ses i samarbejdet mellem forskellige inuit-grupper på tværs af landegrænser i Arktis. Den formelle pan-inuitiske bevægelse kan spore sin rødder tilbage til 1950'erne, hvor der først blev etableret forbindelser mellem inuitterne i Canada og Grønland. Dette samarbejde mellem inuit-grupper tog fart i 1970'erne, særligt efter at ICC (The Inuit Circumpolar Conference, som senere blev omdøbt til the Inuit Circumpolar Council) blev etableret i 1977 (Shadian, 2014: 10; Steinberg, Tasch og Ger-

hardt, 2014: 119–22). I de efterfølgende årtier udviklede ICC en fælles inuitisk agenda, der forsøgte at øge inuitgruppernes politiske selvbestemmelse på bekostning af centralregeringerne i syd. Grønland har taget del i dette arbejde. Det grønlandske parlament (*Inatsisartut*) har således tiltrådt ICC's charter, og Grønland har en delegation i ICC, som bl.a. udgøres af repræsentanter for det grønlandske parlament. Grønland giver ydermere et årligt økonomisk bidrag til den grønlandske afdeling af ICC (Jacobsen og Gad, 2018: 12–5).

Som Jessica Shadian har påpeget, bygger den pan-inuitiske tænkning på et opgør med den traditionelle nationalstats autoritet over arktiske territorier. ICC opererer som en aktør, der falder uden for den traditionelle distinktion mellem stater og borgere. ICC opererer på den ene side som en NGO, men ICC har samtidig stillet sig an som repræsentant for inuitterne på tværs af landegrænser. F.eks. har ICC insisteret på, at FN bør behandle ICC som legitim repræsentant for inuitterne. Denne status som hybrid mellem NGO og officiel repræsentant for inuitterne er afspejlet i ICC's ideologi, der ser statslig suverænitet som et problematisk begreb. ICC har bevidst forsøgt at undgå at formulere et traditionelt nationalistisk projekt, hvor man søger at oprette en nationalstat for inuitterne. I stedet har man forsøgt at argumentere for, at ICC er en anden type enhed, der repræsenterer inuitterne i flere lande (Shadian, 2010).

Opgøret med nationalstatstænkningen dukker løbende op i den grønlandske debat om de forskellige territorialkrav i Arktis. I 2010 kritiserede daværende landsstyreformand Kuupik Kleist fra IA f.eks. kontinentalsokkelkravet i et interview med journalisten Martin Breum:

”Det ville ikke gøre mig noget, hvis et område ved selve Nordpolen stadig tilhørte det internationale samfund og blev reguleret efter en international aftale som et fælles hav eller område. Det ville være rigtig fint, om man kunne nå til enighed om, det er menneskehedens Nordpol. Den måtte også gerne være fredet for visse former for aktiviteter – militære aktiviteter og olieforsknin” (Breum, 2013: 108).

Kleists udmelding skabte kurrer på tråden i forhold til den danske regering, som så det som en underminering af Rigsfællesskabets kurs i forhold til kontinentalsokkelkravet. Kleist var kort efter tvunget til at understrege, at han havde udtalt sig som privatperson, og ikke som repræsentant for Grønland (Breum, 2019).

Et lignende sammenstød mellem nationalstatstænkningen og post-Westfalske tendenser i grønlandsk politisk tænkning sås i 2015, hvor en canadisk og en dansk professor foreslog, at Canada og Danmark løste striden om Hans Ø ved at gøre øen til et territorium under fælles dansk-canadisk autoritet (Byers og Böss, 2015). Dette blev kritiseret af bl.a. Sara Olsvig, den daværende formand for IA, der i forlængelse af den pan-inuitiske tilgang opfordrede til et brud med den traditionelle nationalstatsforståelse af territorium:

”skal vi ... ikke være de første i verden til at snakke om måske at erklære den ø for inuit-land? Hvor vi begynder at tale om en helt anden kategori end statsgrænser, men simpelthen erkender, at vi også har en anden størrelse i Arktis, der hedder det arktiske folk, som lever på tværs af de her statsgrænser” (Sørensen, 2015).

Eksemplerne viser, at den post-Westfalske tankegang bliver brugt aktivt i grønlandske politiske debatter. Som Jacobsen og Gad har påpeget, og som eksemplerne ovenfor illustrerer, er der tale om en tankegang, der primært findes i IA (Jacobsen og Gad, 2018: 12–5), og den indgår således i den grønlandske politiske debat som én vision blandt flere. Den skal også ses i en større Rigsfællesskabssammenhæng, hvor den kan bruges strategisk af grønlandske politikere til at svække Danmarks kontrol over Rigsfællesskabets udenrigspolitik. Ved at så tvivl om legitimiteten af selve nationalstaternes ret til at bestemme grænsedragningerne og fremhæve, at traditionel nationalstatstænkning ikke fanger de særlige forhold, der gælder i Arktis, herunder inuiternes transnationale karakter, bliver det sværere for Danmark at argumentere for, at en mellemstatslig løsning mellem Danmark og Canada er i grønlændernes interesse.

På den måde illustrerer de post-Westfalske argumenter endnu en potentiel logisk brist i fornuftsægteskabstankegangen. Fornuftsægteskabstankegangen forudsætter, at Grønland har givne interesser (f.eks. rettigheder over kontinentalsoklen ved Nordpolen), og at Danmark kan demonstrere Rigsfællesskabets værdi ved at opnå udenrigspolitiske resultater, der realiserer disse interesser. Men, som Weldes (1996) har vist, er stater nationale interesser også i nogen grad sociale konstruktioner, der formes gennem politiske og sociale processer, inklusiv offentlige debatter. Som Gad (2017) har vist, er grønlandske selvbi- leder i høj grad formet gennem en modstilling til Danmark. Sagt på en anden måde, så giver det ofte politiske point i Grønland at kritisere Danmark. Hvis det f.eks. lykkes for Rigsfællesskabet at få rettighederne til en stor del af kontinentalsoklen, kan grønlandske politikere stadig bruge den post-Westfalske tilgang til at formulere et kritisk argument, der ikke anerkender dette som en gevinst for Grønland.



I takt med at Grønland har opnået øget selvbestemmelse og at ideen om en selvstændig grønlandsk nationalstat er blevet mere realistisk, bliver det vanskeligere for Grønland at se sig som del af en paninuitisk bevægelse, der ønsker et opgør med denne tænkning

Spørgsmålet er dog hvorvidt den post-Westfalske position kan opretholdes i takt med at Grønland bevæger sig mod at blive en nationalstat. I takt med at Grønland har opnået øget selvbestemmelse og at ideen om en selvstændig grønlandsk nationalstat er blevet mere realistisk, bliver det vanskeligere for Grønland at se sig som del af en paninuitisk bevægelse, der ønsker et opgør med denne tænkning. Ønsker Grønland fortsat et opgør med nationalstaten,

samtidig med at Grønland selv ønsker at blive en nationalstat? Flere analyser har vist, at ICC og den paninuitiske bevægelse er blevet mindre vigtig i grønlandsk politisk tænkning, i takt med at Grønland har opnået større grad af selvstændighed, men den spiller fortsat en rolle som en mulig position i debatten (Strandsbjerg, 2014; Jacobsen, 2019b; Gerhardt, 2011; 2018).

I nogle tilfælde har denne selvmodsigelse skabt indre spændinger i Grønlands udenrigspolitik. Ilulissatmødet i 2008 var f.eks. et eksempel på, at Grønland påtog sig rollen som nationalstat, der kunne arrangere og deltage i internationale konferencer som en ligeværdig part med andre nationalstater. Selvom Danmark stod for langt størstedelen af det diplomatiske benarbejde, der ledte op til mødet, stod Grønland som medarrangør på linje med Danmark. På selve mødet fik Grønlands daværende hjemmestyreformand Hans Enoksen og hjemmestyremedlem for finans- og udenrigsanliggender Aleqa Hammond mulighed for at mødes med repræsentanter fra de fire andre arktiske kyststater, herunder udenrigsministrene fra Norge og Rusland og den amerikanske viceudenrigsminister.

Mens Ilulissatmødet altså gav Grønland mulighed for at agere som en nationalstat, udgav ICC sin egen erklæring om suveræniteten i Arktis, der kritiserede det for ikke i tilstrækkelig grad at anerkende inuiternes ret til selvbestemmelse (Inuit Circumpolar Council, 2009; Steinberg, Tasch og Gerhardt, 2014: 130-3). Grønland var altså fanget mellem på den ene side at se Ilulissatmødet som et vigtigt skridt hen mod at blive en selvstændig nationalstat og det paninuitiske forsøg på at bryde med denne tankegang.

Et Arktis i forandring

Formålet med denne artikel var at undersøge, hvordan disse udenrigs- og indenrigspolitiske dynamikker påvirker dansk Arktispolitik gennem en analyse af Rigsfællesskabets kontinentalsokkelkrav ved Nordpolen. Udenrigspolitisk er kontinentalsokkelkravene en del af den danske dobbeltkurs i Arktis, hvor man på den ene side ønsker at afstraffe og afskrække Rusland som en del af den danske alliancepolitik, men på den anden side søger at samarbejde med Rusland i Arktis. Denne dobbeltkurs er kommet under pres, idet USA er begyndt at føre en mere konfrontatorisk politik i forhold til Kina og Rusland i Arktis. Kontinentalsokkelkravet er samtidig forbundet med det indenrigspolitiske forhold mellem Danmark og Grønland. Det kan ses som en mulighed for at styrke Rigsfællesskabet indadtil ved at vise Grønland, at man kan levere diplomatiske resultater, som Grønland selv ville have svært ved at levere, og samtidig inkludere Grønland i beslutningsprocesserne. Der er dog grænser for, hvor effektiv denne tilgang kan være, idet det postkoloniale forhold mellem Danmark og Grønland skaber mistro og animositet mod Danmark, og fordi der i Grønland er en opfattelse af suveræniteten, som vil stille sig kritisk over for den traditionelle nationalstatsopfattelse af dette begreb.

På den måde afslører kontinentalsokkelkravet kompleksiteten af de udfordringer, som Rigsfællesskabet står over for i et Arktis i forandring. En ting

er, at man udenrigspolitisk skal navigere mellem stormagterne, som i højere grad end tidligere begynder at konkurrere med hinanden – samtidig skal man forsøge at sælge de udenrigspolitiske gevinster over for et Grønland, der ikke altid kan se fordelene ved dem. Samtidig er Grønland på vej mod større selvstændighed. Det betyder, at Grønland i højere grad end tidligere ønsker at blive behandlet som en ”rigtig” stat. Det betyder bl.a., at det kan blive vanskeligere for grønlandske politikere at benytte post-Westfalske argumenter. I takt med at Grønland bevæger sig mod større selvstændighed, vil der være behov for større klarhed omkring, hvilken type aktør Grønland ønsker at være.

Noter

- 1 ”Kongeriget Danmark” bruges undertiden som synonym for Rigsfællesskabet (se f.eks. Kongeriget Danmarks Arktiske Strategi). I denne artikel bruges Kongeriget Danmark og Rigsfællesskabet som synonymer. Danmark, Færøerne og Grønland bruges om de specifikke rigsdele, der sammen udgør Rigsfællesskabet.
- 2 Mens Canada har udtrykt denne skepsis offentligt, og analytikere er uenige om, hvorvidt Danmark har støttet Canadas modstand eller har holdt sig neutral.

Litteraturliste

- Archer, Clive (2003), “Greenland, US Bases and Missile Defence”, *Cooperation and Conflict*, 38 (2): 125–47.
- Barrera, Jorge (u.å), “While Harper Talked Tough with NATO on Arctic, U.S. Believed PM All Bark No Bite”. APTN News, <https://aptnnews.ca/2011/05/11/while-harper-talked-tough-with-nato-on-arctic-u-s-believed-pm-all-bark-no-bite/>.
- Beim, Jakob H. (2016), “Der er behov for yderligere fokusering og prioritering. Både geografisk og tematisk”, *Politiken*, 19. januar.
- Bender, Vivian Salama, Rebecca Ballhaus, Andrew Restuccia og Michael C. (2019), “President Trump Eyes a New Real-Estate Purchase: Greenland”, *Wall Street Journal*, 16. august. <https://www.wsj.com/articles/trump-eyes-a-new-real-estate-purchase-greenland-11565904223>.
- Breum, Martin (2013), *Når Isen Forsvinder*, København: Gyldendal.
- Breum, Martin (2019), “Endnu koldere på toppen”, *Weekendavisen*, 28. maj.
- Buzan, Barry (1991), *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Revised edition. Colchester: ECPR Press.
- Byers, Michael (2014), *International Law and the Arctic*, Cambridge Studies in International and Comparative Law 103, Cambridge University Press.
- Byers, Michael, og Michael Böss (2015), “Her er Løsningen på Disputten om Hans Ø”, *Politiken*, 19. november, 2. sektion.
- Danmarks regering (2009), *Lov om Grønlands Selvstyre*. Lovtidende A. Bd. 473.
- Exner-Pirot, Heather (2016), “Canada’s Arctic Council chairmanship (2013–2015): a post-mortem”. *Canadian Foreign Policy Journal*, 22(1): 84–96.
- Forsvarets Efterretningstjeneste (2017), “Efterretningsmæssig Risikovurdering 2017”, København: Forsvarets Efterretningstjeneste.
- From, Lars (2015), “Ruslands ambassadør: Danske skibe kan blive mål for russisk atomangreb”. *Jyllandsposten*, 21. marts.
- Gad, Ulrik P. (2017), *National Identity Politics and Postcolonial Sovereignty Games: Greenland, Denmark, and the European Union*, Copenhagen: Museum Tusulanums Forlag.
- Gautier, Donald L., Kenneth J. Bird, Ronald R. Charpentier, David W. Houseknecht, Timothy R. Klett, Janet K. Pitman, Thomas E. Moore, Christopher J. Schenk, Marilyn E. Tennyson og Craig J. Wandrey (2008), “Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle”, Menlo Park: United States Geological Survey.
- Gerhardt, Hannes (2011), “The Inuit and Sovereignty: The Case of the Inuit Circumpolar Conference and Greenland”, *Tidsskriftet Politik*, 14(1): 6–14.
- Gerhardt, Hannes (2018), “The divergent scalar strategies of the Greenlandic government and the Inuit Circumpolar Council”, i Kristian S. Kristensen og Jon Rahbek-Clemmensen, red., *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic – Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, Abingdon: Routledge.

- Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Rusland, Sverige og USA (2017), "Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation", Arktisk Råd. <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/1916>.
- Canada, Danmark, Island, Japan, Kina, Norge, Rusland, Sydkorea, USA og EU (2018), "Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean". Japans Udenrigsministerium. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000449233.pdf>.
- Canada, Danmark, Norge, Rusland, og USA (2008), "The Ilulissat Declaration", Danmarks Udenrigsministerium. http://um.dk/~media/UM/Danish-site/Documents/Udenrigspolitik/Lande%20og%20regioner/Arktis/Ilulissat_Declaration.pdf?la=da.
- Ingimundarson, Valur (2014), "Managing a contested region: the Arctic Council and the politics of Arctic governance", *The Polar Journal*, 4(1): 183–98.
- Inuit Circumpolar Council (2009), "A Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic". <http://www.inuitcircumpolar.com/uploads/3/0/5/4/30542564/declaration12x18vicechairsigned.pdf>.
- Jacobsen, Marc (2019a), "Denmark's Arctic foreign policy identity – from discursive enveloping to articulated acknowledgement of Danish dependency on Greenland", i Marc Jacobsen, red. *Arctic identity interactions*, PhD dissertation, Copenhagen: University of Copenhagen, pp. 191-217.
- Jacobsen, Marc (2019b), "Greenland's Arctic Advantage: Articulations, Acts and Appearances of Sovereignty Games", *Cooperation and Conflict* (i tryk).
- Jacobsen, Marc og Ulrik P. Gad (2018), "Setting the scene in Nuuk: Introducing the cast of characters in Greenlandic foreign policy narratives", i Kristian S. Kristensen og Jon Rahbek-Clemmensen, red., *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic – Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, Abingdon: Routledge.
- Jakobsen, Peter V. (2019), "Hvordan undgår vi et våbenkapløb i Grønland?" *Ræson*.
- Kontinentalsokkelprojektet (2016), "Rigsfællesskabets Kontinentalsokkelprojekt", 12. juni. https://a76.dk/facts/background/det_danske_projekt.html.
- Kristensen, Kristian S. (2005), "Negotiating Base Rights for Missile Defence – The Case of Thule Air Base in Greenland", i Bertel Heurlin og Sten Rynning, red., *Missile Defence – International, Regional and National Implications*, Abingdon: Routledge, pp. 183-207.
- Larsen, Poul F. (2017), "Samuelson skal smelte den russiske is", *Jyllandsposten*, 3. februar.
- Marcussen, Christian, og Willy L. Weng (2016), "Rigsfællesskabets Kontinentalsokkelprojekt – ikke kun "Kampen om Nordpolen", *Tidsskriftet Grønland*, 64(4): 186-206.
- Mouritzen, Kristian (2019), "Løfte om øget militær overvågning i Arktis skal mildne Trump", *Berlingske*, 12. marts, par. 1.
- Nord, Douglas C. (2015), *The Arctic Council: Governance within the Far North*, Abingdon: Routledge.
- Offerdal, Kristine (2010), "The EU in the Arctic: In Pursuit of Legitimacy and Influence", *International Journal*, 66(4): 861-77.
- Olesen, Mikkel R. (2014), "Cooperation or Conflict in the Arctic: A Literature Review", DIIS Working Paper, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Olesen, Mikkel R. og Camilla T.N. Sørensen (2019), "Intensifying great power politics in the Arctic – Points for consideration by the Kingdom of Denmark", København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Olesen, Thorsten B. (2011), "MYTE: Forærede Hækkerup Nordsøolien væk pga. fuldskab?" *Danmarkshistorien* (blog). 18. august. https://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/myte-foraerede-haekkerup-nordsoeolien-vaek-pga-fuldskab/?no_cache=1.
- Pompeo, Michael R. (2019), "Looking North: Sharpening America's Arctic Focus", 6. maj, <https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/>.
- Rahbek-Clemmensen, Jon (n.d.), "Arctic by Proxy – How Denmark's Bilateral Relationship to Greenland Shapes Its Arctic Policy" i Anita D. Nuttall og Mark Nuttall, red., *The Routledge Handbook of Arctic Politics*, Abingdon: Routledge [i tryk].
- Rahbek-Clemmensen, Jon (2014), "'Arctic-vism' in Practice – The Challenges Facing Denmark's Political-Military Strategy in the High North", *Arctic Yearbook*, 3: 399-414.
- Rahbek-Clemmensen, Jon (2015), "Carving up the Arctic: The Continental Shelf Process between International Law & Geopolitics", *Arctic Yearbook*, 327-44.
- Rahbek-Clemmensen, Jon (2017b), "The Ukraine crisis moves north. Is Arctic conflict spill-over driven by material interests?" *Polar Record*, 53(1): 1-15.
- Rahbek-Clemmensen, Jon (2018a), "The Arctic Turn – How did the High North become a Foreign and Security Policy Priority for Denmark?" i Kristian S. Kristensen og Jon Rahbek-Clemmensen, red., *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic – Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, Abingdon: Routledge.
- Rahbek-Clemmensen, Jon (2020), "Nye Militære Spændinger i Arktis og Nordatlanten", København: Center for Militære Studier.
- Shadian, Jessica (2010), "From States to Politics: Reconceptualizing Sovereignty through Inuit Governance", *European Journal of International Relations*, maj.
- Shadian, Jessica (2014), *The Politics of Arctic Sovereignty: Oil, Ice, and Inuit Governance*, London: Routledge.
- Steinberg, Phil, Jeremy Tasch og Hannes Gerhardt (2014), *Contesting the Arctic: Rethinking Politics in the Circumpolar North*, I.B.Tauris.
- Strandsbjerg, Jeppe (2014), "Making Sense of Contemporary Greenland: Indigeneity, Resources and Sovereignty", i Richard C. Powell og Klaus J. Dodds, red.,

- Polar Geopolitics?: Knowledges, Resources and Legal Regimes*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 259-76.
- Sørensen, Helle N. (2015), "Olsvig: Gør Hans Ø til inuitland". knr.gl. 13. november. <https://knr.gl/da/nyheder/olsvig-g%C3%B8r-hans-%C3%B8-til-inuit-land>.
- Taksø-Jensen, Peter (2016), "Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid – Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030", København: Udenrigsministeriet.
- Turnowsky, Walter (2017), "Selvstændighed kun uden forringelser", Sermitsiaq. 4. januar, <https://sermitsiaq.ag/node/195511>.
- Udenrigsministeriet (2005), *Bekendtgørelse af De Forenede Nationers Havretskonvention af 10. december 1982 til lige med den dertil knyttede aftale af 28. juli 1994 om anvendelse af konventionens kapitel XI*. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=23084#B5>.
- Udenrigsministeriet (2017), "Samuelson til Lavrov: Fredeligt samarbejde i Arktis men uacceptabel adfærd overfor vores østlige naboer", Danmarks Udenrigsministerium, 30. marts. <https://um.dk/da/nyheder-fra-udenrigsministeriet/newsdisplaypage/?newsid=36343304-6bf5-4351-80be-171e2c6ab01f>.
- UN Office of Legal Affairs (2019), "Submissions to the CLCS". FN. 12. december 2019. https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm.
- United States Department of Defense (2019), "Report to Congress: Department of Defense Arctic Strategy", Washington, D.C.: Department of Defense.
- Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*, McGraw-Hill.
- Wegge, Njord (2012), "The EU and the Arctic: European foreign policy in the making", *Arctic Review on Law and Politics*, 3(1): 6-29.
- Weldes, Jutta (1996), "Constructing National Interests", *European Journal of International Relations*, 2(3): 275-318.

20 år med Øresundsbron – fra et grænsefjerner- til et grænseværner-perspektiv

Temanummer: Danske grænser

Fortællingen om den dansk-svenske grænse er i dag meget anderledes, end den var nogle få år efter åbningen af Øresundsbron i 2000. Dengang tilbage i starten af 00'erne fremmede de dansk-svenske samarbejdsorganisationer narrativet om den fælles dansk-svenske region, hvor indbyggerne havde en fælles identitet som øresundsborgere. Det var dog to mere enkle narrativer, der fik en mere almen udbredelse – at det var billigt at bosætte sig i Sverige, og at mange unge svenskere fik/havde arbejde i de danske butikker. De er en del af det grænsefjerner-nar-

rativ, som jeg i denne artikel argumenterer for var dominerende i 00'erne. Flygtningekrisen i 2015 blev startskuddet til et nyt narrativ om den dansk-svenske grænse – et grænseværner-narrativ. Flygtningekrisen påvirkede og synliggjorde den dansk-svenske grænse både fysisk og mentalt. Vi fik grænsekontroller og for en tid også id-kontroller. Siden har den grænseoverskridende kriminalitet yderligere støttet det nye grænseværner-narrativ. Fokus er i dag rettet mod det, man ikke vil have fra Sverige, kriminalitet og bombesprængninger.

”Har du dit pas?” spørger jeg. Min mand klapper på sin jakkelomme som svar. Jeg låser hoveddøren og vi går hen for at tage bussen til Hyllie station for at nå toget til Danmark. En tur vi tager hver morgen for at komme på arbejde. Vi har ikke længere pendlingstid end så mange andre, der pendler til København, men vi krydser hver dag den dansk-svenske grænse og møder grænsekontrol både på den svenske og den danske side af Øresundsbron.¹ Siden efteråret 2015 har der været svensk grænsekontrol ved den dansk-svenske grænse på trods af Schengen-samarbejdet og på trods af den nordiske pasunion.² Og siden den 12. november 2019 også dansk kontrol. I perioden 4. januar 2016 frem til maj 2017 var der desuden id-kontroller for alle rejsende fra Danmark til Sverige med tog, færge eller bus.

Den morgen id-kontrollerne træder i kraft, står jeg meget tidligt på togperronen i Københavns Lufthavn. Det er koldt og forblæst, og jeg går lidt frem og tilbage for at holde varmen. Der er stort set ingen togrejsende på vej til Sverige så tidligt om morgenen. De eneste, der er på perronen, er de Securitas-medarbejdere, der skal udføre id-kontrollerne, et hav af journalister og kamerafolk og så nogle enkelte eksperter, deriblandt mig, der skal interviewes af de danske og svenske medier. Jeg skal som øresundsekspert svare på, hvordan id-kontrollerne vil påvirke de rejsende. Øresundspendlernes hverdag er clashet med en international krise, flygtningekrisen. Den svenske regering reagerede ved først at indføre grænsekontrol på den svenske side og få måneder senere også id-kontroller. Det indebar, at transportørerne fik ansvar for at kontrollere, at de rejsende fra Danmark til Sverige med bus, tog og færger havde gyldige identitetspapirer på sig, når de forlod Danmark.

BRITT ANDRESEN

chefkonsulent,
Konkurrence- og
Forbrugerstyrelsen,
britt.analysera.mera@gmail.com



Øresundspendlernes hverdag er clashet med en international krise, flygtningekrisen. Den svenske regering reagerede ved først at indføre grænsekontrol på den svenske side og få måneder senere også id-kontroller

Flygtningekrisen

Inden for få måneder blev der indført dobbeltkontroller for både færge- og togrejsende ved den dansk-svenske grænse. Og det var der en årsag til – en årsag, som skulle findes i Mellemøsten. Krigen i Syrien sendte millioner på flugt. Og Sverige var et populært sted at søge hen for at begynde et nyt liv. I alt modtog Sverige 163.000 flygtninge i løbet af 2015, og af disse var de 114.000 kommet til landet i løbet af årets sidste fire måneder. Det svenske modtageapparat arbejdede på højtryk, men kunne ikke følge med presset. Selv at finde et sted, hvor de nyankomne kunne tilbringe den første nat, var et problem. Alene i løbet af oktober måned 2015 modtog Sverige 39.000 flygtninge – næsten dobbelt så mange, som Danmark modtog i løbet af hele 2015. På trods af landets beliggenhed, men på grund af landets åbne grænser og åbne hjerter-politik (Blekinge Läns Tidning, 2019), var Sverige det EU land, der modtog næstflest asylansøgere, både i faktiske tal og per 1.000 indbyggere i 2015 (Andresen, Palmehag og Wiborg, 2016: 38). Flygtningene kom både med færgerne direkte fra Tyskland og via Danmark, såvel fra færgen i Rødby som fra grænsen i Sønderjylland. Mange kan sikkert stadig huske det hjertevarme billede af den danske betjent, der leger ”gæt hvilken hånd” med en lille irakisk pige på vej til Sverige med sin familie. De svenske politikere var nødt til at gøre noget for at mindske flygtningestrømmen, og da grænsekontrollen i sig selv blot sørger for, at flygtningene bliver registeret, når de kommer til landet, måtte der andet og mere til. Lovgivningen, der gav den svenske regering mulighed for indføre id-kontroller, blev hastet gennem Riksdagen lige inden julen 2015, og den 4. januar 2016 var id-kontrollerne et faktum.

Dobbeltmembranen

Alt bar præg af, at id-kontrollerne var en midlertidig foranstaltning, lige fra lovgivningen til de afspærringer, der blev sat op på perronen på stationen i Københavns lufthavn. Det svenske Lagrådet, der bl.a. skal høres i forbindelse med lovforslag, der berører borgernes frihed og rettigheder, deres personlige og økonomiske forhold eller deres forpligtelser over for det offentlige, inden behandling i Riksdagen, kritiserede loven om id-kontroller for at hvile på et utilfredsstillende høringsgrundlag, da der ikke havde været tid til en skriftlig høring, men blot var foretaget en mundtlig høring med de berørte organisationer, og kritiserede desuden, at disse organisationer havde fået meget kort tid til at forberede sig på høringen (Lagrådet, 7. december 2015). Også togets køreplan bar præg af hastværk. Man havde ganske simpelt ikke et beredskab for grænse- og id-kontrol. Ingen vidste, hvordan et funktionelt set-up omkring kontrollerne af de togrejsende skulle være, hvor meget mandskab det ville

kræve, eller hvor lang tid det ville tage. Der var ingen, der havde den erfaring eller viden, der skulle til, af den simple grund, at Øresundsbron er bygget i en tid, hvor man tog det europæiske samarbejde for givet, og med det også den frie mobilitet over grænsen. Grænse- og id-kontrol er ikke tænkt ind i selve konceptet Øresundstog og heller ikke i selve udformningen af lufthavnsstationen, der i al sin pomp og pragt ikke er andet end et trinbræt med meget plads til passagerer på perronen, men uden ekstra spor, der ville gøre det muligt at have et tog holdende i flere minutter, således at der var tid til at gå gennem toget og foretage kontrollen. Togtrafikken mellem Danmark og Sverige var med andre ord bygget til at være grænseløs! Der var intet naturligt sted, hvor grænsen kunne materialisere sig uden at forårsage kaos. For grænser kræver plads, når de materialiserer sig. Professor i nordisk etnologi ved Åbo Akademi Universitet Fredrik Nilsson betragter grænser som ”asymmetriske membraner, hvor nogle slippes igennem, andre ikke” (Nilsson i Øresundsinstituttet, 2018: 23). Det vil sige, at hvis membranen ikke skal være en flaskehals, når den materialiserer sig, skal den være så tilpas stor, at den ikke nedsætter hastigheden på det flow, der skal igennem membranen. Nu materialiserede den danske-svenske grænse sig to steder – en dobbeltmembran – på stationen i Københavns lufthavn og på Hyllie station på den anden side af Øresundsbron. Forskellen på de to kontroller var, at det var membranen, der så at sige bevægede sig gennem toget på Hyllie station, da paskontrollanterne her gik gennem toget for at kontrollere de rejsendes id, mens det var flowet, dvs. de rejsende, der skulle igennem membranen i lufthavnen.



Der var ingen, der havde den erfaring eller viden, der skulle til, af den simple grund, at Øresundsbron er bygget i en tid, hvor man tog det europæiske samarbejde for givet, og med det også den frie mobilitet over grænsen

Den manglende plads på lufthavnsstationen fik DSB og Skånetrafiken til at vælge en model, hvor togene fra København kørte ind på spor 2, alle passagerer steg ud, bevægede sig op gennem terminal 3 i lufthavnen og ned på spor 1 for at tage et andet tog til Sverige. Mens grænsekontrollen på Hyllie station gav de rejsende en mindre rejsetidsforlængelse, men ingen gener derudover, forårsagede id-kontrollerne i lufthavnen rejsetidsforlængelser, øget trængsel og store forsinkelser i togtrafikken over den dansk-svenske grænse. De togrejsende løb ofte igennem lufthavnsterminalen for at nå det næste tog til Sverige og for at komme først i køen til toget. Der er ikke noget at sige til, hvis Københavns lufthavn ikke var glad for den løsning. Løbende rejsende i en lufthavn er ikke det mest tryghedsskabende i en tid med et højt trusselsniveau!

Bedre gik det for færgerne mellem Helsingør og Helsingborg. Her gik id-kontrollerne langt mere smidigt end for de togrejsende mellem København og Malmø. I færgelejet har man med den gangtunnel, der fører landgangspassagererne op til færgen, et naturligt sted at gennemføre en id-kontrol – en passage, der allerede fungerede som en membran for at adskille dem med billet

fra dem uden billet. At membranen allerede eksisterede, gjorde det betydeligt mere smidigt for de rejsende.

Men for togtrafikken var id-kontrollerne en stor udfordring. Det er sin sag hver dag at få i gennemsnit 33.000 togrejsende ud af et tog, igennem lufthavnens terminal 3, ned på et andet spor, igennem en id-kontrol og ind i et nyt tog.³ Især når rejsestrømmene ikke er jævnt fordelt, hverken på ugens syv dage eller på døgnets 24 timer. Mange af de rejsende var og er pendlere, så de fleste rejste i myldretiden – mod Danmark om morgenen og mod Sverige om eftermiddagen, da langt hovedparten af pendlere bor i Sverige og arbejder i Københavnsområdet. Om eftermiddagen trængtes pendlere med de rejsende, der var landet i Københavns lufthavn og skulle videre til Sverige med toget. Flowet igennem membranen var meget stort, og der opstod ofte yderligere forsinkelser for de togrejsende – især om eftermiddagen. Forudsigelighed blev til uforudsigelighed, når det aldrig var til at vide, hvornår man kom hjem. Problemerne opstod, fordi køreplanen var skruet sammen på en måde, hvor man udnyttede togmateriellet til det yderste, men havde halveret frekvensen i myldretiden fra seks til tre tog i timen. Der var ikke plads til flere tog på stationen i Københavns lufthavn, når man skulle bruge det ene spor til både at sætte passagerer af, der skulle til Sverige, og derudover også skulle have plads til tog, der ankom fra Sverige. Køreplanen var sårbar, og der skulle ikke meget til for at give forsinkelser. Og blev et tog forsinket, gav det forsinkelser for de følgende tog. Forsinkelserne spredte sig som ringe i vandet.



En international krise førte en regional krise i arbejdsmarkedsintegrationen i Øresundsregionen med sig og blev startskuddet til en ændring af fortællingen om den dansk-svenske grænse

Togkaoset gjorde hurtigt mange pendlere trætte og stressede, og en del overvejede hurtigt at finde et nyt arbejde i bopælslandet, mens andre overvejede at flytte til arbejdslandet (Andresen, Palmehag og Wiborg, 2016: 70). En spørgeskemaundersøgelse blandt togpendlerne, som Ph.D.-studerende ved afdelingen for Urbane og Regionale studier på Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm, Karin Winther, gennemførte i en pendler Facebook-gruppe, viste, at allerede et par måneder efter at id-kontrollerne var trådt i kraft, var 64 pct. af de togpendlere, der deltog i undersøgelsen, meget påvirkede af øget stress, og 56 pct. var mere trætte end sædvanligt (Øresundsinstittet, 2016: 4). Der var en tydelig sammenhæng mellem, hvor meget længere rejsetid pendlere havde fået, og hvor meget mindre tid hjemme de havde, og hvor stressede og trætte de følte sig. Især kvinder og børnefamilier var hårdest ramt. Nogle danske arbejdsgivere lejede endda busser eller biler til de ansatte for at lette hverdagen for deres medarbejdere (Andresen, Palmehag og Wiborg, 2016: 70). En international krise førte en regional krise i arbejdsmarkedsintegrationen i Øresundsregionen med sig og blev startskuddet til en ændring af fortællingen om den dansk-svenske grænse. En fortælling, der med tiden tog mere og mere form, og hvor det er vigtigt at kontrollere de rejsende for at tage vare på lan-

dets sikkerhed og borgernes tryghed. Id-kontrollerne blev ophævet maj 2017, mens der stadig er svensk grænsekontrol og fra 12. november 2019 også dansk grænsekontrol med periodiske kontroller.

Grænser er performative

Jeg bruger i denne artikel et grænsebegreb, der omfatter mere end selve den fysiske grænse, og hvor denne materialiserer sig andre steder i det nationale rum gennem kontrol af identitetspapirer, som eksempelvis paskontrol i en lufthavn eller den id- og grænsekontrol, som den svenske regering indførte. Jeg bruger et grænsebegreb, hvor grænsen er performativ. Hvor grænsen til stadighed skabes og forandres gennem større eller mindre justeringer både gennem handling og gennem fortællinger (narrative fixing) (Rumford, 2014: 69).

Derudover bruger jeg den amerikanske økonom Robert J. Shillers teori om økonomiske narrativer. Ifølge Shiller er et økonomisk narrativ et, der påvirker den økonomiske adfærd (Shiller, 2019: 3).

Endelig bruger jeg også generel ligevægtsteori for økonomier med usikkerhed, hvor såkaldte Arrow-Debreu-aktiver fastsætter prisen på usikkerheden, som i denne artikel tager form af den risiko, der er ved at have bundet sin privatøkonomi op på to landes økonomier og politik, herunder den valutakursrisiko, der er ved at have indtægter i én valuta og leveomkostninger i en anden valuta.

Partiledertalen

Sommeren 2018 var jeg som så mange gange før med mit daværende job til Folkemødet på Bornholm, og med mine egne aktiviteter vel overstået troppede jeg op foran hovedscenen lørdag eftermiddag for at høre Kristian Thulesen Dahls partiledertale for DF. Jeg mødte op velvidende, at jeg ville få en retorik at høre, som langt hen ad vejen er præcis det modsatte af, hvad jeg står for. Det danske herrelandshold skulle blot nogle få timer senere spille VM-gruppekamp mod Peru (en kamp, som de for øvrigt vandt 1-0), og det gav Thulesen Dahl nogle ekstra (nationalistiske) strenge at spille på. Med et Danmark-halstørklæde om halsen gennemførte Thulesen Dahl sin partiledertale. Efter at have lovprist de danske værdier fortsatte Thulesen Dahl:

”Og alt det her. Det står så over for det globale, over for det grænseløse. Altså overfor alt det, der i virkeligheden synes, at vi skal udvise nationalstaterne i fremtiden. At nationalstater, det er sådan noget gammeldags noget, hva’ har vi da brug for det for? ... Og på den måde kan man også sige, at det her nationale over for det globale betyder, at der findes grænseværnere og grænsefjernere. Og i DF, Dansk Folkeparti, der er vi jo grænseværnere. Vi synes, at der er behov for at der bliver sat nogle grænser. Både sådan rent fysisk i forhold til vores nation over for andre nationer. Det gør ikke noget, at man kan se, at nu forlader man Danmark, nu kommer man til et andet land eller nu kommer man fra et andet land og

nu rejser man ind i Danmark. Det er ikke unaturligt. Det er det naturlige, at man kan det.”

For Thulesen Dahl er grænsekontrol naturligt, for mig er det unaturligt. For mig er det naturligt at bo i ét land og arbejde i ét andet – at rejse frem og tilbage over den dansk-svenske grænse uden at vise pas og uden at bemærke grænsen. Men jeg kan acceptere og leve med grænsekontrollen, så længe den gennemføres på en måde, så den ikke forlænger rejsetiden, ikke skaber større trængsel eller på anden måde lægger hindringer i vejen for de rejsende. Eller med andre ord så længe den ikke stopper flowet igennem membranen.

Grænseværner-narrativet

Ud over at definere, hvad der er det naturlige, trækker Thulesen Dahl i sin tale en række modsætningsforhold op:

<i>Det nationale</i>	over for	<i>det globale</i>
<i>Det nationale</i>	over for	<i>det grænseløse</i>
<i>Grænseværnerne</i>	over for	<i>grænsefjernere</i>
<i>Danmark</i>	over for	<i>andre nationer</i>

Modsætningsforholdet styrker retorikken om, at det er nødvendigt at værne sig mod det, der kommer fra udlandet. Thulesen Dahls syn på grænsen som noget, der skal markeres, og som man skal bemærke, når man krydser den, harmonerer fint med det nye narrativ om grænsen. Grænsen spiller en langt større rolle end tidligere i den politiske retorik. I årene efter årtusindeskiftet var det kun DF, der var tilhængere af grænsekontrol. Nu er den alment accepteret. Politikerne bruger grænsen til at vise handlekraft og til at demonstrere, at de tager ansvar for borgernes tryghed og sikkerhed. Og i stedet for at have fokus på dem, der må komme over grænsen, rettes fokus mod dem, man ikke vil have over grænsen, illegale flygtninge og kriminelle udlændinge. For at vende tilbage til Nilssons beskrivelse af grænsen som en asymmetrisk membran rettes fokus mod det, som membranen skal sortere fra. Efter at flygtningestrømmen i et par år havde været den svenske regerings argument for at have grænsekontroller, har det siden efteråret 2017 været terrortruslen, der har været argumentet for at forlænge grænsekontrollerne (Regeringskansliet, 2017). Det var da også kriminalitet og borgernes tryghed, som den danske regering brugte som begrundelse, da den i oktober 2019 meddelte, at der fra den 12. november 2019 blev indført grænsekontrol for rejsende fra Sverige til Danmark.⁴



Grænsen spiller en langt større rolle end tidligere i den politiske retorik. I årene efter årtusindeskiftet var det kun DF, der var tilhængere af grænsekontrol. Nu er den alment accepteret

I pressemeddelelsen fra Justitsministeriet udtaler justitsminister Nick Hækkerup:

”Ekspllosionen ved Skattestyrelsen og dobbeltdrabet i Herlev er eksempler på den alvorlige kriminalitet, der kan flyde over grænsen fra Sverige. Det vil vi ikke acceptere. For at imødegå truslen fra alvorlig grænseoverskridende kriminalitet styrker vi nu beskyttelsen af grænsen mod Sverige ved at indføre midlertidig grænsekontrol og styrke politiindsatsen i grænseområderne mod Sverige. For regeringen har det været afgørende, at vi sætter ind på en smart og effektiv måde. Det betyder, at fokus er på de organiserede kriminelle og ikke de mange almindelige borgere, der hver dag krydser grænsen.”

Ud fra det nye narrativs logik kan man måske ligefrem betragte det som lidt naivt ikke at holde et vågent øje med det, der krydser grænsen. At det er lige så naturligt at kontrollere det, der bevæger sig over grænsen, som at låse sin hoveddør, når man går hjemmefra. For at blive i Thulesen Dahls retorik kan vi kalde det nye narrativ om den dansk-svenske grænse for grænseværner-narrativet.

Grænsefjerner-narrativet

Der er sket en væsentlig ændring, siden Øresundsbrons første leveår, og det er terrortruslen mod de vestlige demokratier, som er blevet mere alvorlig. Men kriminalitet, om end mere harmløs, flød også over grænsen inden da. Det var bare ikke det dominerende, men et underliggende narrativ, som jeg som ansat på Øresundsbron stødte på flere gange. Når man som ansat i Øresundsbro Konsortiet går ind gennem personaleindgangen til den største kontorbygning ved betalingsanlægget, passerer man en garage, som tilhører det svenske toldvæsen, og som man ikke kan se fra selve betalingsanlægget. Det er her, de svenske toldere hiver biler ind, når de får en mistanke om, at der er gemt f.eks. narko i bilen. Her kan de og deres narkohunde arbejde i fred og ro. Også i Øresundstoget har man, lige fra Øresundsbron åbnede, kunnet støde på tolderne, der går gennem toget med deres hunde. På trods af de svenske toldere og deres til andre tider store fangster var der ikke fokus på grænseværner-narrativet i Øresundsbrons første leveår. Og heller ikke tilbage i 90'erne, da byggeriet af den faste forbindelse og landanlæggene blev planlagt. Øresundsbron er bygget i en anden tidsånd. En tidsånd, hvor globaliseringen og den frie mobilitet over landegrænserne inden for EU blev taget for givet. Den succes, som den dansk-svenske Øresundsregion fik med Øresundsbron som katalysator, hvilede på EU-samarbejdets bærende principper og den nordiske pasunion. Grænsen var i sig selv ikke på den politiske dagsorden, og hvis den endelig dukkede op, var i form af grænsehindre, der skulle ryddes af vejen.

Grænsehindre, der som legale, praktiske, administrative og økonomiske hindringer gjorde det svært for borgere og virksomheder at agere frit på tværs af grænsen. Grænsen skulle hverken ses eller bemærkes. Den danske og den svenske del af Øresundsregionen skulle smelte sammen til én region. Faktisk talte man om en fælles identitet – som øresundsborger. I 2007 var der en del

både på Sjælland og i Skåne som betragtede sig således. I en spørgeskemaundersøgelse, som Øresundsbron fik foretaget blandt 1.200 personer på Sjælland og i Skåne, svarede 40 pct. af sjællænderne og 56 pct. af skåningene, at de følte sig som øresundsborgere (Kott, 2007). Dette narrativ kan vi kalde for grænsefjerner-narrativet. Der var fokus på de mange muligheder på den anden side. Øresundsdrømmen levede. Det var de dansk-svenske (samarbejds) organisationer, der stod bag dette narrativ. Men det var dog to mere enkle narrativer, der begge understøttede narrativet om den fælles dansk-svenske region, der fik størst udbredelse. Begge tilhørte en gruppe af narrativer, hvor det dominerende narrativ var, at det gik ufatteligt godt i Danmark – at dansk økonomi kørte i turbofart. Det ene var, at mange – især unge – svenskere fik arbejde i Danmark. Det andet var, at det var billigt at købe hus og bil i Sverige. Sidstnævnte spredte sig især i Danmark som et, der med Robert J. Shillers termer kan betegnes som et økonomisk narrativ, der påvirker den økonomiske adfærd (Shiller, 2019: 3).



I en spørgeskemaundersøgelse, som Øresundsbron fik foretaget blandt 1.200 personer på Sjælland og i Skåne, svarede 40 pct. af sjællænderne og 56 pct. af skåningene, at de følte sig som øresundsborgere. Dette narrativ kan vi kalde for grænsefjerner-narrativet

Jeg var i kraft af mit arbejde for Øresundsbro Konsortiet selv med til at vedligeholde både det og andre narrativer. Der blev skrevet pressemeddelelser, hver eneste gang Danmarks Statistik kom med nye flyttetotal, der endnu engang viste en stigning i antallet af danskere, der flyttede til den anden side af Sundet. Vi ønskede at fremme integrationen over Øresund, og flyttestories gav god presseomtale og dermed god spredning af budskabet om de mange muligheder på den anden side af Sundet. Jeg og mine kollegaer i analyseafdelingen bidrog blandt andet også med beregninger, der viste, hvor meget man kunne spare ved at købe hus og bil i Malmø frem for København. Det kom der en forside på Ekstra Bladet ud af, der lød noget i retning af ”Spar 10.000 kroner om måneden. Flyt til Sverige”. Hvis man endelig skal sige ”Velkommen på forsiden” til sine kollegaer, så var det en dag, jeg var glad for at kunne gøre det!

Når narrativet om, hvor billigt det var at bosætte sig i Sverige, blev udbredt, skyldes det formentlig flere ting. For det første er boligpriser altid et interessant emne. Hvis de stiger, kan det give anledning til drømme om den friværdis, der kan realiseres og mareridt om det præcis modsatte, hvis de falder. Samtidig havde narrativet om at bosætte sig på den anden side af Øresund også et strøg af drengedrøm over sig. For ved at flytte undslap man de høje danske bilregistreringsafgifter, og det udnyttede mange af de danskere, der flyttede over Sundet, ved at købe biler, som mange landsmænd (i hvert fald dengang) ville have kørt rundt i, hvis der ikke var registreringsafgifter i Danmark. De tyske biler! Selv havde jeg købt en brugt Volvo V40 – og selv om det var en

god bil, så kunne jeg ikke følge med mange af de øvrige danskere, der sad i Audi'er, Mercedes'er og BMW'er, og når de havde passeret betalingsanlægget i morgenmyldretiden, speedede op og hurtigt forsvandt ud på broen i retning mod Danmark.

Grænsefjernernarrativet drev sammen med markedskræfterne – i det her tilfælde forskellene i boligpriser og øvrige leveomkostninger – udviklingen. Med en infrastrukturinvestering af Øresundsbrons kaliber, hvor man forkorter rejsetiden mellem to punkter, her København og Malmø, eller om man vil Danmark og Sverige, så må man forvente en øget trafik mellem de punkter, da samlede transportomkostninger (inklusive værdien af rejsetiden) falder. Man må også forvente, at priserne på de to markeder, der nu er rykket tættere på hinanden, nærmer sig hinanden, indtil de tilnærmelsesvist når en ligevægt, hvor forskellen på prisen i punkt A og prisen i punkt B svarer til transportomkostningerne og prisen på den risiko, der er i markedet – her en valutakursrisiko og for grænsependlere tillige en risiko ved, at deres privatøkonomi påvirkes af to landes politiske beslutninger. Hvis prisen i det ene punkt er langt lavere end i det andet punkt, vil det føre til øget handel og trafik mellem de to punkter, hvis markedskræfterne fungerer. Og det gjorde det. De danske boligprisers himmelflugt fik mange til at flytte længere væk fra København – både mod vest og mod øst, hvor der især var mange danskere, der bosatte sig i Malmø med en rimelig pendlingstid til København. I perioden 2000-2007 flyttede i alt 22.200 fra Østdanmark til Skåne med en kulmination i 2007, hvor 4.360 skiftede et fircifret dansk postnummer ud med et femcifret svensk postnummer (Øresundsdatabanken OEFLY30D). Min familie og jeg var en del af disse 22.200 danskere, da vi i 2006 kunne flytte ind i et nybygget hus i Bunkeflostrand lige syd for brofæstet. Markedskræfterne fungerede på tværs af den dansk-svenske grænse og ikke kun på boligmarkedet, men også på arbejdsmarkedet. Dansk økonomi var ved at koge over. Beskæftigelsen steg, og de danske arbejdsgivere støvsugede arbejdsmarkedet for ledige hænder, og mange af de nye medarbejdere var svenske. Forskellige ansættelsesvilkår, forskellig skattelovgivning osv. var noget, man tog med i købet. Her var der altid hjælp at hente hos informationstjenesten Øresunddirekt og på oresunddirekt.dk.

Øresundsbron blev en succes, og i 2007 indhentede Øresundsbron med 18.500 køretøjer per dag de oprindelige trafikprognoser (Øresundsbron, 2011:2). Togtrafikken var næsten fra starten en succes. Du kunne uden alt for meget besvær have en hverdag på tværs af grænsen, der knapt manifesterede sig ud over de to flag, der susede forbi togvinduet, når du passerede Øresundsbron, og som du knapt bemærkede. Sproget adskilte sig selvfølgelig og valutaen, men der var stort set ingen valutakursrisiko. En svensk krona var 80 danske ører værd. Sådan havde det været, stort set siden Øresundsbron åbnede i 2000, og indtil Lehman Brothers' krak gav dønninger i hele verdensøkonomien.

Grænsefjernernarrativets iboende problem

Finanskrisen satte i den dansk-svenske grænseregion fokus på det, der hidtil ikke havde været behov for at tænke over. At der er en øget risiko ved grænser. Det er ikke blot to landes territorier, der støder op til hinanden. Det er også to landes lovgivning og administration, der støder op til hinanden. Konkret satte finanskrisen spotlight på, at Danmark og Sverige har ikke samme tilgang til valutakurspolitikken. I Danmark har vi fastkurspolitik over for Euroen, mens den svenske centralbank, Riksbanken, styrer efter et inflationsmål på 2 pct. og sætter renten herefter, uagtet hvad der sker med ”kronan”. Finanskrisen satte de små valutaer under pres, og mens Nationalbanken kæmpede imod af alle kræfter, for at den danske krone skulle blive inden for båndet, faldt værdien af den svenske krone til et historisk lavpunkt. Marts 2009 satte den svenske krone bundrekord over for den danske med kurs 66,7. Det satte i en kort periode gang i en danskerinvasion i butikkerne i de sydsvenske byer, indtil lagrene var tømte og de svenske handlende måtte sætte priserne op som følge af højere importpriser. Hovedparten af pendlerne jublede også. De boede nemlig i Sverige og fik hver måned flere penge ind på kontoen, når lønnen blev overført fra Danmark til Sverige. Tilbage stod en lille gruppe pendlere, der boede i Danmark og arbejdede i Sverige. De stod pludselig med et økonomisk problem, da deres løn skrumpede måned for måned. For hvem tænker på at valutakurssikre sin løn i en region, hvor man ikke lægger mærke til grænsen?

➤➤ **Finanskrisen satte fokus på det, der var undertrykt med det dominerende grænsefjernernarrativ, og som kan kaldes narrativets iboende problem: at der er en risiko ved at placere sin privatøkonomi i to lande**

Finanskrisen satte fokus på det, der var undertrykt med det dominerende grænsefjernernarrativ, og som kan kaldes narrativets iboende problem: at der er en risiko ved at placere sin privatøkonomi i to lande. Den havde i de første syv-otte år af Øresundsbronns levetid været lille, men den blev med ét slag både mærkbar og synlig, da valutakursen blev mere volatil. Med faldende boligpriser i Danmark og en stigende arbejdsløshed ændrede situationen sig, og de to enkle narrativer – at det var billigt at bo i Sverige og at mange svenskere fik arbejde i Danmark – havde ikke længere hold i virkeligheden. Det svækkede også grænsefjernernarrativet, hvis mere brede popularitet i høj grad var baseret på disse to mere simple narrativer. Det oprindelige grænsefjernernarrativ som det blev formuleret af de dansk-svenske (samarbejds)organisationer om den fælles dansk-svenske region, hvor vi deler en fælles identitet som øresundsborgere, var et planlægningsinitiativ, der ikke kunne overleve uden støtte fra mere simple og mere appellerende narrativer som de to ovennævnte. I dag er Øresundsborger en facebook-gruppe, der har knapt 600 medlemmer, hvoraf nogle er grænsependlere, og andre arbejder professionelt for at øge integrationen i Øresundsregionen.

Regionen, der taler med sig selv

Grænsefjernernarrativet om én fælles dansk-svensk region lever stadig, men i sit eget lille lukkede univers. Studielektor ved RUC, Mads Eberholst konkluderer i en analyse af tweets om Øresundsregionen, at regionen ser indad og ikke bidrager til at knytte Danmark og Sverige tættere sammen:

”Dermed må man konkludere, at de ad-hoc offentligheder der opstår på Twitter i Øresundsregionen ikke ser udad men nærmere indad, og som følge ikke er med til at binde de to nordiske lande yderligere sammen. På mange måder er dette opsigtsvækkende, da Twitter i udgangspunktet er særdeles velegnet til transnationale diskussioner og -bindinger. Det er dog heller ikke fordi disse diskussioner ikke pågår og krydser grænser. Problemet er blot, at aktørerne der typisk deltager er bureaukrater og andre offentligt ansatte, der ikke politisk er i stand til at tegne grænse-regionen. Dermed bliver det en region, der taler meget med og om sig selv; en transnational bureaukratisk offentlighed frem for en egentlig politisk demokratisk offentlighed” (Eberholst, 2018).

Manglen på en egentlig politisk demokratisk offentlighed, der rækker ud til regionens borgere og mere bredt ud i både Danmark og Sverige, samt manglen på markante politiske profiler, der tegner regionen, betyder, at regionen er afhængig af andre dominerende fortællinger, som den kan hægte sig på. Præcis som det skete med narrativerne om danskere, der flytter til Sverige, og svenskere, der får arbejde i Danmark. Ved at understøtte dominerende fortællinger bliver narrativet interessant for medierne og kan få en større udbredelse. Det nuværende regionale politiske samarbejde i Øresundsregionen, Greater Copenhagen Committee, er et erhvervspolitisk samarbejde, der mest af alt har fokus på at tiltrække udenlandske virksomheder og talenter til regionen.⁵ Og de narrativer om den dansk-svenske region, som Greater Copenhagen-samarbejdet fremmer, har svært ved at finde et dominerende narrativ at hægte sig på i en tid med mere nationalistiske og populistiske strømninger. Derfor er det heller ikke Greater Copenhagen-samarbejdet, der dominerer narrativet om den dansk-svenske grænse længere, men derimod de nationale politikere og pressen, der i stigende grad anvender et grænseværnernarrativ. Og regionen, ja, den taler med sig selv.

Noter

- 1 Øresundsbron er en sammensætning af det danske Øresund og det svenske bron.
- 2 På Øresundsinstitutets hjemmeside findes en oversigt over historik og effekterne af grænse- og id-kontroller. <https://www.oresundsinstitutet.org/fakta-id-kontrollerna-over-oresund-forlanger-restiden-med-tag-till-sverige-med-mellan-10-och-50-minuter/>
- 3 Ifølge statistikbanken.dk, BANE 22 rejste 12.001.000 med toget over den dansk-svenske grænse i 2015. <https://statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1536>
- 4 Titlen på Justitsministeriets pressemeddelelse om den danske grænsekontrol mod Sverige var ”Styrket beskyttelse af grænsen mod Sverige og flere værktøjer til politiet skal sætte hårdt ind mod kriminelle”
- 5 www.gretercph.dk

Litteratur

- Andresen, Britt, Anna Palmehag og Thea Wiborg (2016), "ID- og grænsekontroller i Norden. Effekter af ID- og grænsekontroller i et nordisk perspektiv", Nordisk Ministerråd: TemaNord.
- Blekinge Läns Tidning (2019), "'Oppna era hjärtan' fortsätter att prägla svensk politik", 15. August.
- Eberholst, Mads Kæmgaard (2018), "Den transnationale offentlighed i Øresundsregionen", <https://www.nordicom.se/sites/default/files/kapitel-pdf/eberholst.pdf>
- Harder, Thomas (2019), "Har boet 15 år i Malmø: Overvejer at flytte til Danmark", 5. september.
- Justitsministeriet (2019), "Styrket beskyttelse af grænsen mod Sverige og flere værktøjer til politiet skal sætte hårdt ind mod kriminelle", www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2019/styrket-beskyttelse-af-graensen-mod-sverige-og-flere
- Kott, Sarah (2007), "Flere føler sig som øresundsborgere", Jyllandsposten.dk, 20. december.
- Lagrådet (2015), "Yttrande – Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet", www.lagradet.se/wp-content/uploads/lagradet-attachments/Sarskilda%20atgarder%20vid%20allvarlig%20fara%20for%20den%20allmanna%20ordningen%20eller%20den%20inre%20sakerheten%20i%20landet.pdf
- Regeringskansliet (2017), "Gränskontroller vid inre gräns förlängs" www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/11/granskontroller-vid-inre-grans-forlang/
- Rumford, Chris (2014), *Cosmopolitan Borders*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Shiller, Robert J. (2019), *Narrative Economics*, Princeton: Princeton University Press.
- Statistikbanken.dk, BANE 22, <https://statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1536>
- SVT (2015), "Skärpta id-kontroller får skarp kritik av Lagrådet" www.svt.se/nyheter/inrikes/skarpta-id-kontroller-far-skarp-kritik-av-lagradet
- TV2 Bornholm (2018), <http://play.tv2bornholm.dk/?area=specifikTV&id=747565>
- Øresundsbron (2011), "Øresundsbron nedjusterer forventningerne til trafikken" <https://data.oresundsbron.com/cms/download/%C3%98resundsbron%20nedjusterer%20forventningerne%20til%20trafikken%20%28%C3%98-analyse%29.pdf>
- Øresundsinstittet (2015), "Fakta: Öresundskomiteen", www.oresundsinstittet.org/fakta-oresundskomiteen/
- Øresundsinstittet (2019), "Fakta: Effekterne av gränskontrollerna mellan Skåne och Själland – Danmark inför gränskontroll mot Sverige 12 november 2019", www.oresundsinstittet.org/fakta-id-kontrollerna-over-oresund-forlanger-restiden-med-tag-till-sverige-med-mellan-10-och-50-minuter/

Grænsearbejde blandt grænsependlere

Temanummer: Danske grænser

Inspireret af Chris Rumfords teori om grænsearbejde fokuserer artiklen på måden, hvorpå den dansk-ty-ske grænse praktiseres og derigennem udledes af grænsependlere, der bor og arbejder på forskellige si-der af den. I vores etnografiske studier har det vist sig, at måden, grænsependlere praktiserer og lever med grænser i deres hverdag på, udtrykker en mangfoldighed af grænser, der er i konstant dialog i pend-lernes hverdagsliv. Særligt betydningen af mobilitet og det at være mobil, og af bevægelse mere generelt,

er et væsentligt fundament for at udleve grænsen, men også nationale forskelle og identitetsdannelse og ikke mindst sproglig praksis danner grundlag for særlige måder at udleve grænser på. Det er vores indtryk at grænser og deres konsekvenser først forstås i lyset af den praksis, i hvilken de virkeliggøres, og at denne praksis aldrig er entydigt geopolitisk de-termineret, men nærmere åbner op for en konstant forhandling af, hvad grænser er.

Det har længe været en common sense opfattelse i den vestlige verden, at grænser og nationale territorier er stabile enheder (Parker og Vaughan-Wil-liams, 2009). Det er en forståelig opfattelse, da lande etablerer politiske og geografiske grænser, deres eksistens afhænger af diplomatiske relationer, der anerkender dem, og de opbygger komplekse juridiske og sociale systemer, der beskytter dem. Ikke desto mindre er grænser et meget mere komplekst fæ-nomen, hvilket dette temanummer illustrerer. For at belyse endnu en side af denne kompleksitet undersøger denne artikel måden, hvorpå den dansk-ty-ske grænse praktiseres og derved udledes af grænsependlere, dvs. folk, som er bosat i ét land, i dette tilfælde i Tyskland, men ansat og arbejder i et andet, i dette tilfælde Danmark (EU-Kommissionen, 2019).

➤ grænser skal forstås som hverdagsfænomener, der udfolder sig i den levede praksis, som gør dem nærværende og derved spreder, eliminerer, opretholder og etablerer dem

Udgangspunktet for undersøgelsen er, at grænser skal forstås som hverdags-fænomener, der udfolder sig i den levede praksis, som gør dem nærværende og derved spreder, eliminerer, opretholder og etablerer dem. Hvor flertallet måtte forstå den dansk-tyske grænse med henvisning til grænsekontrol og grænsehandel, er grænsen mere nærværende i grænsependleres hverdagsliv, for hvem fænomenet derfor bliver en mere kompleks størrelse. Især er mulig-heder forbundet med det at være mobil et væsentligt led i grænsependlerens måde at udleve grænsen på, men også nationale forskelle, identitetsdannelse og ikke mindst sproglig praksis udtrykker grænser. Grænsen bliver således et

DORTE JAGETIC ANDERSEN

ph.d., lektor, Institut
for Statskundskab,
Syddansk Universitet
doa@sam.sdu.dk

INGO WINKLER

ph.d., lektor, Institut
for Marketing og
Management,
Syddansk Universitet
inw@sam.sd.dk

fænomen, hvis eksistens og betydning rækker langt ud over den fysisk eksisterende, geografiske skillelinje.

Artiklens hensigt er ved hjælp af grænsependlerne at illustrere, at det i mange henseender er problematisk at se grænser udelukkende som stabile, geografiske fænomener fastlagt af stater. Pendlernes praksis viser netop, at grænser og deres konsekvenser først forstås i lyset af den praksis, i hvilken de virkeliggøres, og at denne praksis aldrig er entydig, men derimod under konstant forhandling. Vi introducerer først kort den relevante teori og metode, hvorefter vi anskueliggør vores argument ved hjælp af tre analytiske omdrejningspunkter; mobilitet, identitet og sprog.

Grænser som hverdagspraksis

Medens statens rolle er central, når vi studerer grænser, undervurderer det statscentrerede perspektiv ikke-statslige aktørers rolle i disse processer. Ikke-statslige aktører skaber også grænser ved at krydse dem, tale om dem eller blot ved at relatere til dem på den ene eller anden måde. Rumford refererer til disse praksisser som "grænsearbejde": "Grænsearbejde er borgeres eller almindelige menneskers anliggende. Borgere er involveret i at bygge og udfordre grænser over hele Europa: skabe grænser, der fremmer mobilitet for nogle mennesker, samtidig med at de skaber barrierer for andre; skabe områder, der kan determinere, hvilken form for økonomisk aktivitet, der kan udføres hvor; udfordre legitimiteten af og underminere grænser opsat af andre" (Rumford, 2008: 3). Grænser skal her forstås som materialistisk-diskursive effekter og et produkt af kulturelle, sociale og politiske praksisser, hvor en mangfoldighed af aktører (Andersen, Klatt og Sandberg, 2012: 6) er involveret i skabelse, udfordring og forhandling af dem som "meningsskabende og meningsbærende enheder" (Donnan og Wilson, 1999).

➤➤ **Med hensyn til grænsependling er det særlig interessant, hvorledes et øget fokus på åbne europæiske grænser tildeler grænsependlere en nøglerolle. På grund af deres livsstil får de en privilegeret rolle i at realisere EU's målsætning om at overvinde de forhindringer, som landegrænser medfører**

Derfor fokuserer grænseforskning mere og mere på den aktive skabelse af grænser i folks hverdag (cf. Green, 2013; Frandsen og Andersen, 2018: 21ff.). På trods af dette og Rumfords påstand (2012), at almindelige mennesker er mere og mere aktive i forestillingen om, opførelsen af, udskiftningen af og/eller fjernelsen af grænser, udforskes grænsependling stadig kun i mindre grad som hverdagspraksis. Vi ønsker derfor at kaste lys på, hvordan grænsependlere udfører grænser i deres hverdag. Med hensyn til grænsependling er det særlig interessant, hvorledes et øget fokus på åbne europæiske grænser tildeler grænsependlere en nøglerolle. På grund af deres livsstil får de en privilegeret rolle i at realisere EU's målsætning om at overvinde de forhindringer, som

landegrænser medfører. Grænsependlere er (mange gange utilsigtet) udfordret af vanskeligheder, hvad angår opholdssted og tilhørsforhold, der involverer dem i fortsatte forhandlinger om, hvad det betyder for lande at beskytte deres territorier (Gielis og van Houtum, 2012).

Vi er nærmere bestemt interesseret i, hvordan grænser eksisterer i disse mobile borgers hverdag, og hvordan og om de, i kraft af deres mobile livsstil, udfører grænser anderledes end borgere, som lever deres hverdagsliv inden for landets grænser. Forskning i grænser viser, at de i deres praktiske realisering aldrig er helt entydigt åbne eller lukkede, men mere er del af en konstant dialog og derfor udgør et komplekst område, der afslører forskellige versioner af grænser (Williams, 2006; Andersen og Sandberg, 2012). Når grænser ikke længere omfattes af "den territoriale fælde" (Agnew, 2018), men gennemføres i real-time, synes den praktiske hverdagsrealisering af grænser at åbne for multiplicitet: "Grænsearbejde henleder vores opmærksomhed på den store variation af grænseaktiviteter, der kan eksistere, diversiteten i interesser forbundet med grænser og de forskellige steder, hvori disse aktiviteter finder sted (og som kan være et resultat af denne aktivitet)" (Rumford, 2013: 171). Den måde, hvorpå grænser eksisterer i hverdagen, udmønter sig i flere forskellige praksisser, udført af flere forskellige aktører, og bemyndigelse til at kontrollere dem flytter til flere forskellige domæner, ikke nødvendigvis som aktiviteter planlagt af staten, men som en del af de facto praksis. Derfor drejer vore spørgsmål sig om de mange forskellige betydninger, som grænser har for dem, der krydser dem for at gå på arbejde på 'den anden side' (Andersen, Kramsch og Sandberg, 2015).

Igennem to år interviewede vi grænsependlere, lyttede til deres historier og lærte om deres erfaringer

For at undersøge grænsependleres virkelighed, udarbejdede vi en etnografisk undersøgelse (Hammersley og Atkinson, 2007; Van Manaen, 2011), der kan indfange hverdagspraksisser. Igennem to år interviewede vi grænsependlere, lyttede til deres historier og lærte om deres erfaringer. Vi studerede korrespondancen på to Facebook-sider, oprettet for at diskutere problemer, som grænsependlere oplever i deres hverdag. Vi deltog i møder i Grenzgaengerverein, en forening i det dansk-tyske grænseland, der ønsker at repræsentere grænsependleres interesser. Endelig deltog vi i møder, organiseret af Regionskontor & Infocenter, en dansk-tysk institution, der giver råd og støtte til grænsependlere, og vi interviewede institutionens rådgivere. Da begge forfattere selv er grænsependlere, brugte vi også vores egne personlige erfaringer for at få indblik i de besværligheder, som grænsependlere slås med. Derfor inkluderer vi kollaborative autoetnografiske beretninger (Ellis, 2007; Chang, 2013; Winkler, 2018), skabt i dialog mellem os såvel som med vores samtalepartnere. Metoden giver mulighed for bedre at kunne forstå de sociale og emotionelle omkostninger i forbindelse med grænsependling (Pelias, 2004). Ved på denne måde at bruge vores egne og andre grænsependleres liv som eksem-

pler undersøger vi grænsearbejde, der svarer til den ”mudrede kompleksitet” (Jago, 2002) der er grænsependleres hverdag.

Håndtering af åbne grænser

”Kan du huske den dag, motorvejen var lukket, fordi flygtninge vandrede på den?” Dette spørgsmål blev diskuteret meget intenst under et møde i “Grenzgaengerverein”, en forening af grænsependlere, der mødes en gang om måneden for at diskutere grænsependling og relaterede emner. Mange kunne huske denne episode, fordi de regelmæssigt bruger motorvejen på vej til arbejde. Denne dag i efteråret 2015 vandrede flygtninge på motorvejen på deres vej gennem Danmark, og politiet besluttede, at det var for farligt at tillade biltrafik på vejen, mens så mange mennesker vandrede der. Derfor måtte grænsependlere, sammen med den øvrige trafik, bruge landeveje langs med motorvejen. De, der kom til mødet den aften, huskede meget klart det kaos og trafikpropper, det førte til og den meget lange transporttid. De udvekslede mange små historier, nogle af dem morsomme, om folk, der ikke vidste, hvilken vej de skulle tage, lastbiler, der forsinkede trafikken på de små veje, fordi man ikke kunne overhale dem, og små landsbyer, der pludselig oplevede trafiknedbrud for første gang i deres historie. Antallet af historier og livlige diskussioner var overraskende, taget i betragtning at dette skete i 2018, tre år efter episoden.

Denne dag måtte grænsependlere håndtere deres grænse på ny og dermed indgå i nye narrative konstruktioner af grænser, der passede til deres livsstil. De mange historier om lukningen af motorvejen og den efterfølgende ”hvordan vi husker den dag” blev artikuleret gennem et filter af ’undtagelse fra reglen’. For grænsependlere var lukningen af motorvejen ualmindelig, og den danske stats genindførelse af grænsekontrol anså sig til mange overvejelser blandt grænsependlere ledsaget af narrativer om deres oplevelser af, hvad der skete og forudsigelser om fremtidige episoder såvel som personlige iagttagelser og sågar statistik om, hvem der blev standset:

”Endelig kom jeg så til grænsen. Tidligere var dette ikke noget problem, da den åbne grænse blot betød, at man skulle tænde for køreløset og huske hastighedsgrænsen i Danmark, for at undgå en bøde på 1.000 kroner. Nej, det vil jeg i hvert fald ikke have! Nutildags er det anderledes at krydse grænsen, fordi Danmark besluttede at genindføre grænsekontrol i januar 2016. Så der er en kontrolpost. Jeg er nu aldrig blevet bedt om at vise pas eller at standse, så de kan undersøge min bil. Faktisk er de eneste, jeg har set, der er blevet standset, ikke-hvide og danskere, der har overlæst deres biler med øl og slik, som de har købt i grænsebutikkerne. Men at passere kontrolposten betyder, at man skal sænke hastigheden – jeg tror, at en bil i høj hastighed ville være mistænkelig – se på politibetjenten og vente på enten et nik eller et vink til at fortsætte” (FD 3).

I deres analyser af mobilitet understreger Sheller og Urry (2004) behovet for at forbinde folks ide om mobilitet med immobilitet, fordi vores måde at forstå mobilitet på ofte foregår i relation til og følger af vores ide om immobilitet. At

rejse får mening i relation til at blive hjemme; ideen om hjem er forbundet med ideen om det fremmede (Andersen og Pedersen, 2018). Analyse af mobilitet er derfor: ”Et spørgsmål [...] om at spore vigtigheden af diskurser og praksisser af mobilitet i skabningen af både bevægelighed og stilstand” (Sheller og Urry, 2004: 211). Forstået i denne sammenhæng kastede vores samtalepartners refleksioner om motorvejen og grænselukninger derfor lys over, hvordan deres ide om mobilitet er funderet i et normativt krav om, at grænser er – eller i det mindste burde være – åbne. Når bevægelighed er kontrolleret af myndigheder eller er fuldstændig standset, tolkes dette som en undtagelse fra reglen og ikke som del af grænsependleres hverdags erfaringer. Med andre ord tager de fleste samtalepartnere deres mobile livsstil for givet, og nogle pendlere nyder denne livsstil så meget, at de regner det for en eksistentiel forhindring, hvis deres mobilitet afbrydes eller forstyrres:

”Efter at jeg mødte min mand, kørte han mig til arbejde i lang tid, indtil jeg fik mit kørekort og følte mig tryk ved selv at køre. Det var selvfølgelig romantisk, og jeg syntes, jeg var privilegeret med egen chauffør. På den anden side er man også afhængig af den anden person, når man bliver kørt på arbejde. Dette var i modstrid med den mobile livsstil, jeg elskede. Da jeg endelig var tryk nok til selv at køre, følte jeg mig også befriet og endnu mere, da jeg fik min egen bil; det passede mig meget bedre end det liv, hvor jeg blev kørt eller skulle dele en bil” (FD 2).

Grænsearbejde, udført af grænsependlere, handler derfor om at opretholde og aktivt vedligeholde deres mulighed for at bevæge sig frit ved at håndtere barrierer og hindringer, som i mange tilfælde ligger udover blot politi og grænsekontrol. Inden for klassisk migrationsforskning er individets valg om at flytte et resultat af såkaldte push- og pullfaktorer (Creswell, 2006: 2) bundet til destinationer som kvaliteter: ”Steder skubber eller tiltrækker folk til besøg og de antages at være relativt statiske, bestemte og adskilt fra dem, der besøger” (Sheller og Urry, 2004: 214). Etnografisk baseret forskning, der fokuserer på praksis, sætter spørgsmålstegn ved denne ide om steder som stabile enheder, der skubber eller tiltrækker folk. Her forstås steder som de aktiviteter og praksis de manifesteres igennem: ”[...] der eksisterer en kompleks relation mellem steder og mennesker forbundet ved optrædener” (Sheller og Urry, 2004: 214).

Netop derfor forstås grænser inden for etnografisk forskning ikke som streger i sandet, der adskiller to geografiske områder. Når vores analytiske perspektiv bliver grænsen som praksis, konstitueres grænser som relationelle (Parker et al., 2009). Ofte er disse relationer institutionelle og administrative, f.eks. pensionssystemer, sundhedssystemer, skattesystemer mm. For eksempel modtager mange grænsependlere børnebidrag fra den danske stat. Alligevel har danske og tyske embedsmænd endnu ikke fundet ud af at koordinere hurtig udveksling af information, der giver grænsependlere mulighed for at modtage økonomiske ydelse til tiden. Som en af vores interviewpersoner fortalte, måtte han og hans partner vente i over et halvt år på, at de to administrationer blev synkroniseret, hvilket for pendlerne syntes at være en helt unødvendig forsin-

kelse (Interview 5). Ydermere hørte vi historier om, hvordan grænsependlere måtte kæmpe for deres børns juridiske rettigheder til at modtage dansk SU, når deres børn ville studere uden for Danmark (DO 1). Det kræver gentagen indsats, energi og tid at navigere inden for forskellige og nogle gange mismatched systemer for at kunne forblive mobil.

Der er behov for meget grænsearbejde, for at være grænsependler er ikke bare et spørgsmål om at arbejde (relativt stabilt) sted b og bo (relativt stabilt) sted a. Grænsependlere lever det meste af deres liv, på samme måde som andre transnationale, i bogstaveligste forstand mellem destinationer (Bhabha, 1997; Al-Ali og Koser, 2002). At være grænsependler er ensbetydende med at bruge en masse tid og indsats på at komme fra a til b og tilbage igen og med at justere sin livsstil til 'at være på vej', inklusive spørgsmål om at genopfinde sig selv, noget der kan blive endog fysisk krævende:

"[...] den tid, jeg bruger i min bil til transport, er spild af livstid for mig. Nogle gange, når jeg er på vej til arbejde, tænker jeg på dengang, jeg ikke var pendler. Dengang kunne jeg bare tage min cykel eller bare gå til mit arbejde, og på den måde fik jeg min daglige motion. Derudover hjalp denne fysiske aktivitet til at holde hovedet klart, og specielt om eftermiddagen, efter at jeg kom hjem fra arbejde, følte jeg mig tit frisk. Nu er følelsen anderledes, efter at jeg tager bilen. På trods af den fleksibilitet og fred, det giver, føles det tit som en byrde, tiden, der bliver spildt, fordi jeg ikke kan bruge den til andet end at køre" (FD 3).

Andet og mere end blot det at være stabile destinationer er grænser, såvel som hjem og arbejde, dele af en kontinuerlig indsats for 'at nå frem', inklusive modet og evnen til at håndtere barrierer på vejen. 'At nå frem' involverer nødvendigvis flere grænser, der skal arbejdes med og nogle gange skal rives ned. Dette kræver en enorm mængde kulturelt, institutionelt, kommunikativt og følelsesmæssigt grænsearbejde blandt grænsependlere.



Andet og mere end blot det at være stabile destinationer er grænser, såvel som hjem og arbejde, dele af en kontinuerlig indsats for 'at nå frem', inklusive modet og evnen til at håndtere barrierer på vejen

Grænsearbejde som identitetskonstruktion. Fra stereotyper til grænselændinge

Da den danske regering ønskede at genindføre grænsekontrol ved den dansk-tyske grænse i 2011, virkede det som en underlig besked at sende i et Europa, der bevægede sig imod mere og mere integration. Nu, otte år senere, med mere end fire års semi-permanent grænsekontrol, er dette fuldstændig ændret. For grænsependlere er genindførelsen af permanent kontrol ved den dansk-tyske grænse kun en lille barriere for deres mobilitet. Alligevel sker der noget, **når pendleren passerer gennem kontrolstedet på vej til arbejde; de påmindes om deres na-**

tionale tilhørsforhold. I de fleste tilfælde betyder det at passere grænsen at sænke hastigheden, se på grænsebetjenten, som signalerer, at de kan køre videre. Nogle gange bliver de standset og skal vise papirer for at forklare deres destination og anliggende, og i nogle enkelte tilfælde skal de standse ved vejsiden, mens grænsekontrollen går igennem deres personlige oplysninger og gennemser bilen. Den daglige oplevelse af grænsekontrol understreger, at grænsependlere bevæger sig ind i et andet land, og minder dem om, at national identitet har betydning – selvom det er uklart præcist hvad.

Med deres mobile livsstil deltager grænsependlere i et stort antal af andengørelses-praksisser, der er forbundet med national identitetsopbygning. Fra vores samtaler ser det ud, som om grænsependlere ofte ses som 'de underlige' i disse processer; nogle, der er vanskelige at placere, fordi de kun er i landet for at arbejde og alligevel skal passe ind i de danske eller tyske administrative systemer. Grænsependlere er ballademagere, da deres af-og-til dårligt tilpassede status fanget imellem etablerede nationale administrative systemer skaber forstyrrelser for rutinemæssige administrative procedurer, der er designet specielt til borgere, der ikke krydser landegrænsen for at tjene til dagen og vejen. Som anført af Lamond og Molnar (2002: 169) hjælper konstruktion af grænser en gruppe til at konstruere social identitet gennem social diskrimination (in-gruppe/out-gruppe differentiering), dvs. "segmentering mellem 'os' og 'dem'".

På den anden side er det forkert at sige, at grænsependlere passivt og uvilligt reagerer på episoder, hvor de bliver identificeret som de andre. Tværtimod er de ofte selv involveret i denne form for andengørelses-praksis. Med hensyn til Danmark, danskerne og den danske mentalitet er grænsependlerne hurtige til at foretage sammenligninger, hvor deres egen kulturelle forståelsesramme tjener som fundament for at identificere forskelle mellem dem selv og danskerne. Mange af de forskelle, som bliver berørt i vores interviews, relaterer til selve pendlingen; de danske trafikregler, de danske myndigheders bødepraksis og danskernes kørevaner. At danskere ikke kan køre bil, er en ofte gentaget stereotypi, som vi hørte, og der er mange historier om den underlige danske kørestil: "Når jeg er på motorvejen og ser en bil med dansk nummerplade foran mig, har jeg en tendens til at accelerere og overhale den så hurtigt som muligt. Hvis jeg ikke gør, er det meget sandsynligt, at chaufføren, når han nærmer sig en lastbil, skifter til venstre vejbane lige foran mig og blokerer mig frem for at vente på, at jeg passerer" (Interview 4). Adskillige sådanne historier indikerer, hvordan pendlere fra Tyskland gør sig til 'de andre' ved at finde det legitimt at bedømme, hvad der er passende opførsel for bilister.

Den danske mentalitet er også et tilbagevendende tema i interviewene. Nogle pendlere taler om, hvordan danskere er meget mere indirekte end tyskere, hvilket gør det vanskeligt at forstå dem: "Jeg er tilbøjelig til at adressere alle de konflikter, som jeg møder, direkte, selvom det betyder åbent at indgå i et skænderi. Men det er ikke den danske måde at adressere konflikter på. Konflikter behandles på en mindre åben måde, for dermed at undgå en åben kon-

frontation" (FD 1). Andre beskriver danskere som afslappede, de tager lidt lettere på tingene, og derfor virker de mindre stressede på arbejde. Som Susanne fortalte os: "Danskere er i det store og hele mindre stressede. De har ikke så meget stress, sandsynligvis fordi de ikke tager alting så personligt. Privatlivet er meget vigtigt, men på arbejde – hvis jeg ikke klarer det i dag, så er der en ny dag i morgen, ingen grund til stress" (Interview 4). Hun så sig selv som en, der vil have arbejdet gjort hurtigt, og de danske kolleger ville så berolige hende og sige "i morgen er der atter en dag". De første fem år var det vanskeligt for hende at vænne sig til det, og hun havde indtryk af, at hendes kolleger forsøgte at forsinke hende, men i dag er hun taknemmelig for, at hun lærte ikke at sætte sig selv under for stort pres. I en nøddeskal er der angiveligt mindre arbejdsrelateret stress, da der er mindre pres på arbejderne, selvom arbejdet stadig bliver gjort. Mange af vores tyske interviewpartnere nævnte, at de godt kunne lide at være på fornavn med alle på arbejdspladsen, noget der er meget ualmindeligt på tyske arbejdspladser: "Vi bruger ikke 'De', det er mere behageligt, mere personligt ... også med hensyn til forholdet til chefen" (Interview 1). Vedkommende understregede også, at danske arbejdsgivere behandler deres personale bedre end tyske: "Tidligere i et tysk firma talte jeg aldrig med chefen, hilste kun på ham. Her er det anderledes, man ryger måske endda en cigaret sammen med chefen og fortæller en spøg. I Tyskland er det mere opblæst" (Interview 1).



Ved at værdsætte nogle aspekter af det at være dansk som noget, man kan lære af, oplever grænsependlere grænser som mere porøse, slækker på mentale mure og afviser ideen om, at kulturelle forskelle kun skaber 'anderledeshed'

Her involverer grænsearbejde en speciel form for "de andre". Danskere opfattes som anderledes, men alligevel er mange af disse forskelle værdsat som noget, andre bør indarbejde i deres identitet. "De 'mentale mure', som individer opbygger for at give mening til, hvem 'jeg er' og 'vi er' (Kreiner et al., 2006: 1319), opleves ikke som evigtgyldige, men som noget, der skal arbejdes med og overvindes. Nogle grænsependlere beundrer dele af det, som de henviser til som den danske mentalitet: "Jeg har altid syntes, at danskere var mærkelige. Men efter at have set, hvad de får gjort, synes jeg ikke længere, at det, der sker i Danmark, er mærkeligt" (Interview 3). Ved at værdsætte nogle aspekter af det at være dansk som noget, man kan lære af, oplever grænsependlere grænser som mere porøse, slækker på mentale mure og afviser ideen om, at kulturelle forskelle kun skaber 'anderledeshed'.

Mange af de grænsependlere vi talte med, ser ud til at skabe en identitet som grænselændinge, som føler sig kompetente på 'begge sider', og som indarbejder evnen til bevidst at se og behændigt håndtere forskellige materielle, institutionelle og kulturelle grænser. O'Dell (2003) og Löfgren (2008) omtaler sådanne grænselændinge som "regionauter" og tilkendegiver dermed, hvordan beboere i grænseregionen udvikler færdigheder, der gør det muligt at drage

nytte af verden på begge sider af grænsen, og derigennem også profitere af de institutionelle og sociale forskelle, der er indeholdt i grænsen.

Men nogle gange bliver grænser for overvældende til at ændre på: "Vi er faktisk ikke velkommen her. Det bliver hele tiden udtrykt, at fremmede skal komme til Danmark, arbejde her og betale skat, men de skal ikke stille nogle krav, Det er f.eks. OK at betale 100.000 i indkomstskat, men der ville blive et ramaskrig, hvis de vil have 15.000 i børnebidrag og sende det til Rumænien (det er ikke dobbeltmoral, det er tredobbelmoral)" (Interview 8). Denne udtalelse fra en rådgiver for grænsependlere understreger yderligere, hvordan den behandling, grænsependlere oplever, har en tendens til at blive en del af deres oplevelse af identitet og tilhørsforhold. Hvis man ikke er dansk borger, er man en outsider, som på linje med alle migranter, fremmede eller ikke-danskere i Danmark, oplever eksistensen af grænser som barrierer. Historierne om institutionelle barrierer, specielt fra ikke-danskere, som bor i Tyskland og arbejder i Danmark, gør det ikke klart, om de danske myndigheder ikke er i stand til eller ikke er villige til at være fleksible. Det ændrer dog ikke på, at de, der bor i Tyskland, bliver behandlet anderledes og nogle gange helt klart diskrimineret. Selv når grænsependlere synes at nyde deres evne til at bevæge sig frit over grænser, kan nydelsen være begrænset, når pendlere konstant bliver bedt om at afsløre og retfærdiggøre deres status som grænsependlere.

I en reaktion på sådanne oplevelser lærte vi fra folk, der arbejder som rådgivere på Regionalkontor & Infocenter, at det at være grænsependler medfører, at man skal være god til at navigere inden for de forskellige systemer på begge sider af grænsen: "De er nødt til at passe på sig selv – de er nødt til at kende og forstå forskellene mellem systemerne" (Interview 8). Det at være grænsependler involverer en vis grad af mod, der er nødvendig for at håndtere grænser som barrierer, og det kræver en vis glæde ved udfordringerne i forbindelse med grænsependling.

Det kreative grænsearbejde m.h.t. kommunikation

"Så hvad gør det specielt for dig at være grænsependler?"; spurgte jeg min interviewpartner. Hun blev lidt stille en stund, mens hun overvejede spørgsmålet, før hun svarede "Sproget". "Sproget?" spurgte jeg, mens jeg så forvirret ud, fordi min interviewpartner voksede op som medlem af det tyske mindretal i det sydlige Danmark, og hendes danske sprogfærdigheder – i det mindste sammenlignet med mine rudimentære færdigheder – er tæt på en indfødt danskers. Hun forklarede, at for hende med bopæl i Tyskland og arbejde i Danmark er det nødvendigt konstant at skifte mellem de to sprog, hvilket gjorde, at hun mestrede begge sprog på et højt niveau. Mens jeg lyttede til hende, tænkte jeg, at det ikke burde være et problem for hende, men så huskede jeg mine arbejdsdage. Mange dage på universitetet skifter jeg mellem engelsk, dansk og tysk, afhængigt af, hvem jeg taler med. Nogle gange skifter jeg mellem sprog i en og samme samtale og udtrykker mig selv på engelsk, fordi jeg ikke kan komme på danske udtryk, eller jeg taler med en dansk kollega, der er god til tysk, hvilket gør, at vi bruger

det sprog, som vi har lyst til. Det at skifte mellem sprog kræver ikke bare, at man bruger forskellige ord, men også forskellige meningssystemer og forskellige former for forståelse.

Det at skifte mellem eller at blande sprog under samtaler og understrege dansk, tysk eller måske et helt tredje sprog er udtryk for sproglateret grænsearbejde for alle de grænsependlere, vi talte med. At skifte mellem sprog er en strategi, der bruges særdeles meget og effektivt af grænsependlere til at udglatte sprogproblemer og imødekomme alle slags nødvendige forskelle. Som en interviewperson udtrykte det: ”Vi taler tysk med tyskerne og dansk med danskerne” (Interview 6). De opfører, overtræder, nedriver eller flytter symbolske, sociale og kulturelle grænser som en del af deres kommunikationsmønstre.

Det at skabe kendskab gennem tilegnelsen af sprog og på denne måde adaptere grænsependlingens mentalitet fremstår som grænsearbejde, der benyttes af mange pendlere. Ikke desto mindre ser det også ud til, at mestring af dansk er enormt vigtigt for, at det kan fungere. De almindelige svar på spørgsmål stillet i Facebook gruppen ”Arbejde i Danmark” om, hvad der er vigtigt, hvis man ønsker at finde et job i Danmark, understreger nødvendigheden af at lære dansk. Det er ikke bare for at kunne finde et job, men det fremstår både fra denne gruppe og vores feltarbejde som centralt i forhold til de fleste problemer i forbindelse med grænsependling.



Mestring af dansk er et vitalt krav for at være en succesrig grænsependler

I vores samtaler med rådgivere fra Regionskontor & Infocenter blev vi konstant mindet om, at mestring af dansk er et vitalt krav for at være en succesrig grænsependler. Mange administrative procedurer, som f.eks. sygedagpenge, skatteerklæringer, arbejdsløshedsunderstøttelse og fagforeningsmedlemskab kan blive til enorme forhindringer uden et minimum af dansk kundskaber. Igennem vores samtaler med rådgiverne hørte vi adskillige eksempler på grænsependleres problemer, hvis de var ude af stand til at kommunikere med offentlige myndigheder om f.eks. sygedagpenge. Rådgiverne understreger derfor på det kraftigste vigtigheden af, at man kan tale dansk, hver gang de rådgiver ikke-danskere, der ønsker at blive grænsependlere.

Mange grænsependlere, uanset deres kendskab til sprog, understreger ligeledes vigtigheden af at lære, tale og forstå det danske sprog. De forklarer, at danske arbejdsgivere kræver et vist niveau af dansk kundskaber, da medarbejdere f.eks. skal kunne læse sikkerhedsinstrukser og kommunikere effektivt med deres kolleger. Det er et problem, hvis man ønsker at kommunikere med kolleger, men kun forstår halvdelen af hinandens sprog (Interview 5). Der nævnes mange andre grunde til at gøre en indsats for at lære dansk: Kommunikation med skatte- og andre statslige og kommunale myndigheder; henvende sig til danskere, da det ofte gør kommunikation, gensidig forståelse og vigtig integration og fællesskabsopbyggelse lettere; det muliggør jobskifte i Danmark;

og arbejde i Danmark skaber nogle gange forventninger i grænsependlernes private sociale miljø, hvor man kan opleve bebrejdende reaktioner som f.eks.: ”Gud, du arbejder i Danmark, men du taler ikke engang sproget?” (Interview 2).

På trods af den brede forståelse af, at det er vigtigt at kunne tale dansk, er det ikke alle samtalepartnere, der kan, eller de taler kun dansk på lavt niveau. Som grænsependler i EU har man ret til at deltage i dansk sprogundervisning for udenlandske arbejdstagere, men mange grænsependlere deltager ikke i disse sprogkurser (Interview 7). Hvis dette er tilfældet, hvilke strategier bruges så til at overkomme utilstrækkelige sprogkunderskaber? De, der taler tysk, benytter sig ofte af muligheden for at tale tysk på arbejde, og når de taler med myndigheder – en mulighed, vi mener er specifik for grænseregioner. Vi lærte, at nogle kommuner i det sydlige Danmark tilbyder deres tjenester på tysk, f.eks. Borgerservice i Bov og Padborg. At skifte til engelsk udgør en anden strategi for nogle af samtalepartnere. Der synes at være en overvejende forståelse af, at det er muligt at klare sig i Danmark ved at tale engelsk. Disse strategier virker til en vis grad. Men ikke alle offentlige myndigheder er i stand til (eller villige til) at kommunikere på tysk eller engelsk, og hvis man gør det, kan det vise sig at være en dårlig strategi.

Mange grænsependlere, som ikke taler dansk, forsøger at overkomme denne barriere ved at søge hjælp hos kolleger og venner, som oversætter breve fra myndighederne, foretager telefonopkald og giver hjælp til at formulere ansøgninger og udfylde skemaer. Disse strategier demonstrerer en vis grad af kreativitet, da pendlere derved forsøger at overvinde sproglaterede grænser relateret til ikke at mestre det danske sprog. Nogle grænsependlere fortalte, at de – i det mindste nogle gange – frivilligt eller af ren nødvendighed accepterer udfordringen at tale dansk, på trods af manglen på sprogkunderskaber. De henviste til forskellige indsatser for at lære sproget gennem selvhjælpsaktiviteter som f.eks. at lytte til dansk radio, mens de pendler. En samtalepartner fortalte, at når han modtager telefonopkald fra firmaet om eftermiddagen, når han allerede er kommet hjem, tvinger han sig selv til at tale dansk, hvad der til hans store overraskelse ofte fungerer. Under en af disse episoder overhørte hans datter samtalen og sagde til ham: ”Gud, far, du kan alligevel tale dansk” (Interview 2).

For nylig stødte vi på en diskussion i Facebook-gruppen ”Arbejde i Danmark” om, i hvilket omfang nødvendigheden af at kunne tale dansk stadig udgør et krav for grænsependlere. Forskellige eksempler, der blev nævnt i diskussionen, synes at antyde, at man i det mindste kan begynde at arbejde i Danmark uden at kunne tale dansk. Men selv hvis dette er tilfældet, forbliver det at mestre mange sprog, særligt dansk, eller på andre måder effektivt at kunne håndtere sproglaterede grænser, vigtige emner for grænsependlere i deres grænsependlingseventyr.

Grænsearbejde er fast arbejde

Grænsependlere omgås grænser på mangfoldige måder. De udlever dem, de genfortolker dem, de gør dem uvæsentlige et øjeblik for at gøre dem væsentlige det næste, de opdyrker dem, nogle gange mod staten, nogle gange med staten – og igen andre gange både mod og med. Linjen-i-sandet eksisterer altså i bedste velgående, idet den har betydning, men den eksisterer på utallige måder og derfor også på andre måder, end staten mener og vil have, den gør. Undersøgelser af grænsependleres måder at udleve grænser på er illustrative for denne mangfoldighed, hvorpå grænser kommer til udtryk i hverdagspraksis som grænsearbejde på mikroniveau.

Ydermere kan det siges, at grænsependlere udgør en kulturel gruppe, der er forskellig fra dem, der lever livet inden for et lands grænser. Det gælder deres ritualer, regelmæssigheder og almindelige sociale adfærd. I lighed med migranter lever de på steder af ind-imellem-hed, de er på vej, klarer både her og der, og ofte med en følelse af forskydning, når deres liv bliver behandlet af dem, der ikke lever en mobil tilværelse. En livsform, der kræver fast grænsearbejde, eller som en interviewperson udtrykker det: ”Der er et evigt tilbagevendende krav om at håndtere disse grænser og de dermed forbundne grænseerfaringer” (Interview 9). Ud over at arbejde med grænser arbejder pendlere således også med at åbne den entydige forståelse af grænser, som var de blot geografiske skillelinje mellem stater, der enten stopper passage eller som man kan passere.

De fleste langtidsgrænsependlere er enige om, at man har brug for udholdenhed for at **åbne grænser**, og forblive grænsependler. De er også enige om, at det gør denne form for tilværelse lettere, hvis man er åben for og har en generel interesse i, hvad der sker ’på den anden side’ – i hverdagen, mht. kommunikationspraksisser, institutionelle mekanismer og politik. Ifølge en samtalepartner kan grænsependlere opdeles i ”elitependlere” og ”almindelige pendlere”; Grænselændingene, som føler sig hjemme i deres grænsearbejde; og pendlere, der kæmper med at finde ud af det (Interview 8). Men det er vigtigt at bemærke, at der ikke er en enkelt bedstepraksis-model klar til at være grænsependler. Grænsearbejdet er ikke eviggyldigt, men udgøres af en proces og læres over tid, og det er ikke alle ”på vejen”, der overtager lignende måder at gøre grænsearbejdet på. Vigtigst er det, at grænsearbejde kræver evner og ressourcer til at gøre det fast, fordi man aldrig rigtig når ’frem’, og enhver ankomst forbliver delvist et ’på vej’.

Litteratur

- Agnew, J. (2018), *Globalisation and Sovereignty, Beyond the Territorial Trap*, New York/London: Rowman & Littlefield.
- Al-Ali, N og K. Koser (2002), *New approaches to migration? Transnational communities and the transformation of home*, London: Routledge.
- Andersen, D.J. og René Ejbye Pedersen (2018), 'Practicing Home in the Foreign: The multiple homing practices of artisan journeymen on the tramp', *Nordic Journal of Migration Research*, 8(2): 82-90.
- Andersen, D.J., M. Klatt og M. Sandberg, red. (2012), *The border multiple: the practicing of borders between public policy and everyday life in a re-scaling Europe*, London: Routledge.
- Andersen, D.J., O.T. Kramsch og M. Sandberg (2015), 'Inverting the telescope on borders that matter: conversations in Café Europa', *Journal of Contemporary European Studies*, 23(4): 459-76.
- Bhabha, H.K. (1997), "Cultures In-between", i du Gay og Hall, red., *Questions of Cultural Identity*, London: Sage Publications.
- Chang, H. (2013), "Individual and collaborative auto-ethnography as method. A social scientist's perspective", i S. Holman Jones, T. Adams og C. Ellis, red., *Handbook of Autoethnography*, Walnut Creek, CA: Left Coast Press, pp. 107-22.
- Creswell, T. (2006), *On the Move*, London: Routledge.
- Hastings, D. og T. Wilson (1999), *Borders: frontiers and identity, nation and state*, Oxford: Berg.
- Ellis, C. (2007), "Telling secrets, revealing lives: Relational ethics in research with intimate others", *Qualitative Inquiry*, 13(1): 3-29.
- EU Commission (2019), "Cross-border commuters", online available: https://europa.eu/youreurope/citizens/work/work-abroad/cross-border-commuters/index_en.htm
- Frandsen, S.B. og D.J. Andersen, red. (2018), *Europas grænser*, Århus: Århus Universitetsforlag.
- Gielis, R. og H. van Houtum (2012), "Sloterdijk in the House! Dwelling in the Borderscape of Germany and the Netherlands", *Geopolitics* 17: 797-817.
- Green, Sarah (2013), "Borders and the relocation of Europe", *Annual Review of Anthropology* 42: 345-361.
- Hammersley, M. og P. Atkinson (2007), *Ethnography. Principles in Practice*, London og New York: Routledge.
- Jago, B.J. (2002), "Chronicling an Academic Depression", *Journal of Contemporary Ethnography*, 31(6): 729-57.
- Kreiner G, E. Hollensbe E og M. Sheep (2006), "On the edge of identity: Boundary dynamics at the interface of individual and organizational identities", *Human Relations*, 59(10): 1315-41.
- Lamond, Michèle og Virág Molnár (2002), "The Study of Boundaries in the Social Sciences", *Annual Review of Sociology*, 28: 167-95.
- Löfgren, O. (2008), "Regionauts: the Transformation of Cross-Border Regions in Scandinavia", *European Urban and Regional Studies*, 15(3): 195-209.
- O'Dell, T. (2003), "Øresund and the Regionauts", *European Studies*, 19: 31-53.
- Parker, N. og N. Vaughan-Williams et al (2009), "Lines in the sand? Towards an agenda for critical border studies", *Geopolitics*, 14(3): 582-7.
- Pelias, R. (2004), *A Methodology of the Heart*, Walnut Creek, CA: AltaMira.
- Rumford, C. (2008), "Introduction: citizens and borderwork in Europe", *Space and Polity*, 12(1): 1-12.
- Rumford, C. (2012), "Towards a multiperspectival study of borders", *Geopolitics*, 17, 887-902.
- Sheller, M. og J. Urry (2004), "The new mobilities paradigm", *Environment and Planning A*, 38, 207-26.
- Van Maanen, J. (2011), "Ethnography as Work: Some Rules of Engagement", *Journal of Management Studies*, 48(1): 218-34.
- Walters, William (2006), "Rethinking borders beyond the state", *Comparative European Politics*, 4(2/3): 141-59.
- Winkler, Ingo (2018), "Doing Autoethnography: Facing Challenges, Making Choices, Accepting Responsibilities", *Qualitative Inquiry*, 24(4): 236-47.

Interviews (alle er anonymiserede)

- Interview 1: Medarbejder Contiga, 30. april, 2019
- Interview 2: Medarbejder Contiga, 30. april, 2019
- Interview 3: Medarbejder Contiga, 30. april, 2019
- Interview 4: Medarbejder Contiga, 30. april, 2019
- Interview 5: Medarbejder Contiga, 30. april, 2019
- Interview 6: Medarbejder Contiga, 30. april, 2019
- Interview 7: Medarbejder Contiga, 7. marts, 2019
- Interview 8: Medarbejder Regionskontor & Infocenter, 16. november, 2018
- Interview 9: Medarbejder SDU, 17. april, 2018

Autoetnografiske feltdagbøger

- FD 1: "My notions of home", forfatter, december 2017.
- FD 2: "How I became a cross-border commuter", forfatter, oktober 2017.
- FD 3: "Monday morning ride", forfatter, oktober 2017.

Deltagerobservationer

- DO 1: Møde *Grenzgaengerverein*, juni 2018.

Jens Andresen: Grænseoverskridende samarbejde i den dansk-tyske grænseregion

Temanummer: Danske grænser

Grænseregionen omkring den dansk-tyske grænse indtager en særstilling som det, de fleste danskere forbinder med »grænsen«. Det er en region og en grænse, som tiltrækker sig næsten al opmærksomhed, når den offentlige debat igen har anledning til at tale om Danmark og verden udenfor. Siden 1920 har grænselinjen ligget fast, men grænsen var i det forløbne århundrede længe et sted, hvor man kunne tage temperaturen på det dansk-tyske naboskab. Det er i dag mindre udpræget, men jævnligt tilbagevendende og ofte følelsesladede diskussioner om f.eks. euroregionen, Schengen-aftalen, flygtningekrisen, genindførelsen af »midlertidig« grænsekontrol, vildsvinehegnet og senest lukningen af grænsen i forbindelse med Covid-19 fastholder grænsen som et fremtrædende symbolsk punkt for danskerne.

I grænseregionen møder man ofte en mere nuanceret virkelighed, der ikke så let passer ind i den klare antagonisme, som talen om grænsen ellers gerne er hyllet ind i. Det grænseoverskridende samarbejde har altid været de små skridts politik og haft en overvejende regional farvning, selv om ikke mindst den europæiske regionalpolitik har været med til at styrke initiativerne med midler gennem eksempelvis INTERREG.

Jens Andresen har altid haft grænsen tæt inde på livet. Han er født og opvokset i en dansksindet familie lige syd for 1920-grænsen og vendte efter sin uddannelse på Landbohøjskolen i København tilbage til grænseregionen. Han blev dog på den danske side af grænsen og engagerede sig politisk i amts- og siden regionsrådet. I de seneste år har han været formand for Grænseforeningen. En position, som han nu forlader.

Med sin baggrund og sine erfaringer fra en slesvigsk virkelighed besidder Jens Andresen en langt mere differentieret forståelse for lokale og regionale forhold end de ofte meget plakative og modsætningsprægede forestillinger, som udefrakommende bringer med sig, når de taler om grænsen, om mindretal, om tyskerne, om slesvigerne. Mennesker, der er vokset op i dette land, er oftere end andre i besiddelse af en fornemmelse for nuancer, og mange har i sagens natur gjort den erfaring, at man må finde sig til rette med hinanden.

Den nationale udvikling og opdelingen mellem dansk og tysk førte ofte til hurtige og overfladiske kategoriseringer, som om der var den ene slags og den anden slags. Men som Jens Andresen kan berette, kom han nok fra en dansk familie, der var flyttet til det, der senere blev grænseområdet, længe inden

STEEN BO FRANSEN
professor, leder af Center for
Grænseregionsforskning,
Syddansk Universitet,
sbf@sam.sdu.dk

grænsen kom, men familien var naturligvis i tidens løb blevet blandet med den lokale befolkning i landsbyen og omegnen. Det var jo i sidste ende »kun en af otte oldeforældre, der var kommet fra Danmark«. Familier fra det danske mindretal syd for grænsen oplevede svære år, ikke mindst under krigene og nationalsocialismen, men det betød ikke, at alle fornemmelser for små forskelle forsvandt i lokalsamfundet: »Da jeg var dreng, var det jo ikke så meget tyskerne, jeg blev oplært i at skulle have noget imod. Det var de tyskere, der havde været nazister.« I efterkrigstiden måtte de unge mennesker finde sig til rette, og Jens Andresen kan berette, hvorledes forholdet til jævnaldrende i landsbyen var præget af det. Selv om han forlod sit barndomshjem som attenårig for ikke mere at vende tilbage, oplevede han siden, hvordan hans bekendtskaber fra de unge år stadig betragter ham som en, der hører til.

Den regionale horisont og erkendelsen af, hvor vigtigt det er at skabe tillid og kunne tale sig til rette med folk, fik stor betydning i Jens Andresens virke, da han vendte tilbage til grænselandet. Der lå den overbevisning bag det voksende antal europæiske projekter i grænseregioner, at det netop var her, der kunne skabes resultater. Nationalstaterne stoppede ved deres grænser, men det gjorde de regionale problemer og deres mulige løsninger ikke. Her mødte Jens Andresen for første gang det grænseoverskridende samarbejde, som skulle dukke op i mange situationer siden. Det var et spørgsmål, der egentlig først fik national interesse i forbindelse med den omdiskuterede og heftigt kritiserede plan om en Euroregion Slesvig, hvor politikerne blev mødt af en alvorlig skepsis fra folk, »der var bange for at blive overrumplet og det var også det befolkningen gav udtryk for med den modstand og den protest den kom med. At den så var ufin på mange områder, er noget helt andet«. Men samarbejdet om en euroregion var ikke begyndelsen: »der hvor jeg første gang mødte betydningen af grænseoverskridende samarbejde var i forbindelse med Vadehavet. Det var der, amtsrådsmedlemmerne opdagede, at det havde en betydning at have en aftale med regionale myndigheder på internationalt niveau – altså hollandske provinser og de tyske delstater og de danske amter, der havde med Vadehavet at gøre. Der opdagede jeg betydningen af, at vi havde møder på regionalt niveau, hvorefter vi kunne gå til de nationale myndigheder og forklare dem, at sådan og sådan var vi altså enige om på regionalt niveau, at tingene så ud. På den måde fik vi et samarbejde i stand, der blev respekteret og var en succes. Men jeg opdagede naturligvis også, hvor svært det egentlig er at lave internationalt samarbejde, blandt andet fordi man hænger sig i fortolkninger langt mere, end i hvordan verden rent faktisk ser ud. På regionalt niveau er man mere interesseret i detaljerne i modsætning til den nationale politiks aftaler, hvor det er formuleringer, det kommer an på.«

Det grænseoverskridende regionalarbejde var en læreproces for de involverede. Vadehavssamarbejdet viste tydeligt, »at det altafgørende i ethvert samarbejde er, at man lærer folk at kende og får tillid til hinanden. For når det drejer sig om et samarbejde mellem Danmark og Tyskland, er der jo forskel på samfundene, men så store er de jo heller ikke. Opgaverne er jo stort set de samme. De to velfærdsstater har forskellige måder at løse deres opgaver på,

men de skal jo løses, og så er det egentlig bare med at finde ud af, hvem samtalepartneren er på det pågældende område. Noget er så lykkedes og andet er det ikke, men helt overordnet har det fortsat stor betydning for området her, at man fortsætter med at udvikle dette samarbejde.«

Det grænseoverskridende samarbejde har også i den dansk-tyske grænseregion bekræftet, hvordan kontaktskabelse, omgang og opbygning af tillid gennem personlige møder spiller en central rolle i et arbejde, der ikke alene er grænsenedbrydende, men også kan ses som et kontinuerligt fredsarbejde i en tidligere omstridt region. Den tidlige begyndelse på samarbejdet i Vadehavet er et eksempel, som Jens Andresen gerne ser tilbage på: »Det har været et spørgsmål om tillid langt hen ad vejen, og som sagt, når man lærer hinanden at kende og mødes rimeligt jævnligt, nedbrydes dette problem. I forbindelse med samarbejdet i Vadehavet var det jo de nederlandske provinser, de tyske delstater og de danske amter, der havde med det at gøre. Der fandt de i delstatsregeringerne i Kiel og Hannover, at de bevægede sig ned under deres niveau, hvis de skulle tale med de andre. Så var det jeg henvendte mig til Kreis Nordfriesland og Kreis Dithmarschen, og spurgte, om ikke de ville være med på samme plan, som vi opererede på, og fortalte dem om de fordele, vi (de hollandske provinser og de danske amter) så i et regionalt samarbejde. Landråden i for Kreis Nordfriesland i Husum, Olaf Bastian, sagde, at det kunne han se megen fornuft i, men han havde desværre ikke tid. Så jeg spurgte, hvad det skulle betyde, om han virkelig ikke havde tid, når han kunne se fordelene for sin Kreis. Ja, det var han nødt til at sige, fordi det var jo et internationalt samarbejde, og det er noget, der kræver, at man rejser og besøger hinanden og deltager i konferencer, og det kan jeg ikke. Så sagde jeg, nej, der er jo heller ingen der siger, at du skal rejse, hvortil han svarede. Jamen, hos os er det sådan, at kreds dagen og kreds dagsmedlemmerne har taleret og kan sige, hvad de vil i kreds dagssalen, men når beslutningerne er truffet, er det min opgave at tage ud at fortælle, hvad kreds dagen i Husum mener. Så der havde vi det jo helt anderledes delt op, hvor vi som folkevalgte amtsrådspolitikere også skulle præsentere amtets holdninger udadtil. Men vi fik ham med. Og de fik tid.«



Det grænseoverskridende samarbejde har også i den dansk-tyske grænseregion bekræftet, hvordan kontaktskabelse, omgang og opbygning af tillid gennem personlige møder spiller en central rolle i et arbejde, der ikke alene er grænsenedbrydende, men også kan ses som et kontinuerligt fredsarbejde i en tidligere omstridt region

Det havde nu også med den berømte redningshelikopter at gøre, der blev et tidligt symbol på, at det grænseoverskridende samarbejde var muligt: »Vi havde jo talt om det fornuftige i at få en helikopter, der kunne sættes ind på begge sider af grænsen, og pludselig skrev de tyske aviser, at den tyske redningstjeneste ville etablere sin nordligste station i Rendsburg, måske endda

Neumünster. Vi var interesserede, fordi det var svært at få ambulancer til Rømø og andre steder inden for en rimelig tid. Men da vi gav udtryk for, at vi gerne ville være med, kunne landråden Olaf Bastian i Nordfriesland ellers i en fart få indkaldt til et møde i Niebüll. Og faktisk blev helikopteren placeret i Niebüll – fordi vi fra sønderjysk side viste interesse for at bruge den, og – ikke mindst fordi det var meget vigtigt, at ferieøen Sild blev ordentligt betjent. Da sønderjyderne kom ind i Region Syddanmark, syntes de, at de gode erfaringer med redningshelikopteren skulle udnyttes. De foreslog, at der blev oprettet helikopterdekning i resten af Region Syddanmark og gerne i samarbejde med den tyske side, men det ville man ikke fra dansk side. Man var meget forbeholden og ville ofre langt mere på ambulancerne. Men på et tidspunkt blev presset jo alligevel så stort, at der nu er tre eller fire landsdækkende helikoptere.«

Jens Andresen kunne ikke sige, at politikken havde gjort tilstrækkeligt for at overvinde fordomme og negative billeder af modparten, men i praksis var det heller ingen let opgave. På det politiske plan var erfaringerne med samarbejdet dog langt overvejende positive. Det drejede sig om at skabe et fornuftigt samkvem, og det var lykkedes udmærket, når forsøget blev gjort. Det gav modsat ikke garanti for, at samarbejdet bragte de forhåbende resultater. Der kunne opstå forhindringer, der viste sig svære at overvinde. »En af de største her og nu er, at det har været oplagt at samarbejde om sundhedsområdet, men der er det jo sådan, at patientgrundlaget reelt er en kapital, og den sidder man på. Det vil sige, at universitetshospitalet i Odense værner om, at det har så stort et patientgrundlag som muligt, og endnu mere gør Kiel, fordi det er under et hårdt pres sydfra fra Hamborg. Ingen vil derfor afgive noget, og i stedet for at slå tingene sammen og udveksle, så netop denne udveksling kunne være til gavn for begge parter, kommer området imellem centrene i klemme.«

Eksemplet fra sygehussamarbejdet er typisk for grænseregionen og det grænseoverskridende samarbejde. Med delingen forsvandt en repræsentation, et forum for regionens interesser, der i stedet er adskilt på hver side af grænsen, men derigennem også kun tæller mindre end halvdelen af deres samlede potentiale. Netop her blev arbejdet med at komme tættere på hinanden alvorligt ramt af kommunalreformen i 2007, der medførte en svækkelse af det grænseoverskridende samarbejde. »Sønderjylland var mere motiveret som amt til at deltage i det grænseoverskridende samarbejde end region Syddanmark. Til at begynde med – jeg var jo med i en periode i regionsrådet – kunne vi holde flaget højt, og selv om det ikke ligefrem var regionsformandens hobby, gjorde han alligevel en hel del for at få etableret et grænseoverskridende samarbejde med landsregeringen i Kiel. Det lykkedes forsåvidt også for Carl Holst at få det op at stå, men at amtet var mere motiveret for det, lå jo sådan set i kortene, og det har været medvirkende til, at der ikke længere er den samme fremdrift i det grænseoverskridende samarbejde. Man kan måske også vende det om og sige at i den tid, i Sønderjyllands Amtsråd, tog vi de nærliggende frugter og skal man videre, er det naturligvis sværere.«

Det spillede naturligvis en stor rolle, at beslutningsprocesserne rykkede ud af Sønderjylland, og Region Syddanmark ikke havde den samme interesse for grænselandet, som amtet havde haft, men det havde også meget at gøre med, at kommunerne nu fik mange af de opgaver, der nødvendigvis skulle samarbejdes om: »Kommunerne har ofte svært ved at erkende, at det i et samarbejde i en periode kan være den ene part, der har de største fordele, men at det måske siden bliver den anden. Det kan skifte frem og tilbage, men her er kommunerne ikke så egnede til at indgå kompromisser. Det kunne amterne bedre, og der fik man lavet nogle politiske forlig om, at man ville arbejde videre på bestemte områder, hvilket kommunerne ikke på samme vis er gearet til.«

Drivkraften bag det grænseoverskridende samarbejde handlede ikke om at få en anden grænse, men var styret af pragmatiske hensyn og ønsket om at forbedre mulighederne i en dobbelt udkantsregion: »Da vi fik samarbejdet hen over landegrænsen, havde det noget at gøre med, at vi eksempelvis ikke kunne få Falck til at lave flere Falckstationer her i området. Så viste brandvæsenet i Flensborg sig pludselig interesseret i at betjene et større område, og på den måde kom tingene i gang. Så viste der sig nogle områder, hvor samarbejde naturligvis var helt nærliggende, som ikke mindst på miljøområdet. Landegrænsen udgør ikke noget klart skel. Afvanding og naturopretning var jo helt naturligt at foretage på begge sider af grænsen. Vi så jo for nylig billederne af de oversvømmede marker på den danske side, mens det var tørt på den tyske. Her er der et eksempel på, at vi i Danmark er meget centraliserede med hensyn til afvanding, mens man syd for grænsen har et vandløbslaug for hvert enkelt vandløb. Min far var faktisk i mange år formand for sådan et lokalt vandløbslaug, hvor det var hans opgave at få hyret entreprenører til at få ryddet vandløbet hvert år og bagefter få fordelt udgifterne til de forskellige lodsejere, og så var det amtet, der stod for opkrævningen.« Her ser man et godt eksempel på, hvordan grænsen fører til forskellige strukturer. »Når det derimod drejer sig om vandindvinding har vi jeg ved ikke hvor mange vandværker – nærmest et i hvert kirkesogn – i Danmark, og i landsdelen Slesvig (Sydslesvig) har de tre vandværker.«

Det gode samarbejde og de positive udtalelser om udviklingen i grænseregionen forbindes altid med et obligatorisk buk for København-Bonn-Erklæringerne fra 1955 som grundlaget for alt, hvad der siden skete. Jens Andresen betvivler heller ikke deres betydning, men understreger dog, at deres position i høj grad skyldes en retrospektiv vurdering. »Lige umiddelbart i 1955 skabte det jo ikke den store forandring. Det er noget, der er kommet hen ad vejen. Hvis jeg sådan tænker på, hvilke holdninger vi havde i midten af halvtredserne, og hvad jeg er oplært i, og så hvordan det er vendt, jamen så er det jo en følge af 1955-erklæringen, det er der ingen tvivl om, men det er ikke sådan, at man kan sige bom, det kom her og nu. Men det har også noget at gøre med, at det nok er vigtigt med sådanne aftaler, men der ville jo nok have været en naturlig udvikling.« Efter krigen var situationen en anden, og udviklingen fulgte et andet spor, der helt klart havde tilnærmelse og afspænding som vigtige ingredienser.

Et område, der altid har haft Jens Andresens store bevågenhed, er forholdene omkring mindretallene nord og syd for grænsen. Det er vel det område, hvor de største forandringer er sket. Den noget egenartede parallelle løsning, hvor med erklæringerne fra 1955 blev holdt separat og ikke udvekslet parterne imellem, tror Jens Andresen »egentlig har været en fordel, fordi man så ikke har villet stå tilbage over for hinanden i behandlingen af mindretallene. Lige nu oplever jeg det på den måde, at man fra tysk side og især fra slesvig-holstensk side er meget fokuseret på mindretallene. Om det så er SSW's fortjeneste, skal jeg lade være usagt. Det er man også fra dansk side, men det er mere traditionsbundet, om jeg så må sige, og der kan man måske sige, at mindretalsforholdene er rykket mere i baggrunden, fordi det er en tradition. Fra tysk side er det 'in' her og nu.« Hvorom alting er, var det ikke til at forudse, at mindretallene ville ændre deres indstilling så meget, at de i dag spiller en vigtig rolle i det grænseoverskridende samarbejde.

➤➤ **I Danmark er det jo gået sådan, at det tyske sprog ikke er særlig eftertragtet; man er ikke særlig interesseret i det. Jeg tror dog, at det er ved at ændre sig, for der kommer nok en erkendelse af, at hvis vi vil noget mere samkvem, skal vi altså også kunne forstå hinanden**

Og her ville vi være ved grænseregionens kulturelle dimension. Det tyske sprog har været i stadig tilbagegang i det fuldstændig engelskdominerede Danmark, der engang brystede sig med de mange fremmedsprog, de unge angiveligt lærte i skolesystemet. Sproglig og interkulturel kompetence er centrale egenskaber i en grænseregion, men her var fremskridtene i senere år mere udprægede på tysk side. Det lader sig fortolke som et skift i majoritetsbefolkningens indstilling. »I Danmark er det jo gået sådan, at det tyske sprog ikke er særlig eftertragtet; man er ikke særlig interesseret i det. Jeg tror dog, at det er ved at ændre sig, for der kommer nok en erkendelse af, at hvis vi vil noget mere samkvem, skal vi altså også kunne forstå hinanden. Ikke mindst erhvervslivet stiller krav om, at flere behersker det tyske sprog. Og på den konto kan det godt komme til en i det mindste beskeden vækst i interessen for det tyske sprog. Det tror jeg på. Men jeg synes, at det er imponerende på den tyske side, hvor jeg var med til en snak i undervisningsministeriet i Kiel om udviklingen af danskundervisningen i de tyske folkeskoler. Her fik jeg meget klart at vide, at det ikke havde megen gang på jorden, fordi man ikke havde de nødvendige lærere, og fordi dansk jo ville fortrænge noget andet på timeplanen. Det er jo også hertilands et evigt argument. Dengang, omkring 2007-8 foresvæver der mig et tal omkring de 500, der modtog undervisning i dansk i slesvig-holstenske folkeskoler, men ti år senere fik jeg et tal på fem og halvt tusind. Det siger jo noget om, hvordan flertalsbefolkningen agerer, og at der er interesse for, at deres børn lærer noget dansk. Måske kun en time eller to om ugen, hvad ved jeg, men bare det, at interessen er der, fortæller jo noget.«

Det er et af de områder, hvor det nærmere er den danske indflydelse, der i disse år vinder indpas på den tyske side af grænsen, og ikke som en del af den danske opinion altid forestiller sig, tyskheden, der er på stadig fremmarch. »Umiddelbart er der fra et dansk perspektiv i dag ingen grund til at være bekymret i relation til et grænseoverskridende samarbejde, for man er fra tysk side meget interesseret i at lære af eller ligefrem at overtage en stor del af den adfærd, der kommer fra Danmark og Skandinavien i det hele taget. Det er man meget, meget åben for.« Og Jens Andresen nævner et eksempel fra sin egen tid og sin egen baggrund, nemlig betydningen af andelsvæsenet som en dansk opfindelse: »Det var jo meget mere udbredt i Danmark, hvorimod den private handel helt dominerede på tysk side. Og det er imponerende at betragte, hvordan det har ændret sig. Da jeg var barn, og min far solgte kreaturer, eller hvad det nu var, foregik det med håndslag og afregning, inden dyret kom på lastbilen. Nu kører det også syd for grænsen med, at der kommer en bil og afhenter produktet, og så får du en afregning, når værdien er objektivt konstateret på forædlingsvirksomheden. Den tillid, der ikke var der tidligere, er kommet gennem kendskab til de danske andelsvirksomheder, der er begyndt at operere syd for grænsen.«

Den gamle danske nationale forestilling om, at det er tyskerne, der kommer, har gennem mange år været en fejltolkning. Danskerne savner ikke ressourcer i forhold til naboerne, men der er langt mere tale om, at man halter mentalt bagefter og udviser store mangler i den måde, hvorpå man læser naboen. »På det kulturelle område, er der i hvert fald ikke nogen grund til betænkelighed.«

Disse forhold ændrer ikke på, at det grænseoverskridende samarbejde for Jens Andresen og mange andre »befinder sig i et dødvande«. Det er svært at tro, at det ikke skulle komme igen, fordi samarbejdet altid er til fordel for de implicerede. »Problemstillingerne, der står i vejen, ændrer sig ikke meget, og de kan ikke umiddelbart forventes løst på det regionale plan. Der er eksempelvis lige blevet opført et nyt sygehus i Aabenraa, og nu taler de om at bygge et nyt i Flensborg. Jeg har jo den opfattelse, at det kan godt være, at vi skal have alle specialer i området, hvor vi bor, men ikke nødvendigvis både i Flensborg og Aabenraa. Til gengæld ville vi stå styrket, hvis der var syv specialområder i Aabenraa og de andre syv i Flensborg. Men der kommer naturligvis igen det med patientgrundlaget. Og med finansieringen, når man har sygekasser syd for grænsen og skattefinansiering her, men det kunne man vel finde en løsning på. Alt kan jo løses. Men løsningen skulle være, at man tænker mere i fælles enheder omkring landegrænsen, end man gør, som det ser ud nu. Hvad der også ville være oplagt var at holde op med at tale om en erhvervshavn i Flensborg, men at man lavede en erhvervshavn for hele området som ligger der, hvor de nu næsten er færdige med at rydde op efter elværket i Aabenraa. Det er oplagt, alene fordi der er en vanddybde, som ikke giver bøvl. Og så er der andre ting, som naturligt kunne ligge i Flensborg – et Søfartsmuseum og en ”regional hovedbanegård” eksempelvis – og sådan er der en række ting i hverdagen, der lægger op til et samarbejde.«

Det halter flere steder. Infrastrukturen er et bekendt eksempel, fordi den på begge sider af grænsen er underudviklet, ikke mindst når det kommer til en effektiv jernbanetrafik. Men disse problemer går igen. Jens Andresen henviser gerne til vindmøllerne, der står tæt på den tyske side af landegrænsen midt i landet og videre ud vestpå. »Nu har vi i Danmark i de senere år været meget forbeholdne med at placere vindmøller på landjorden, mens man har været mere frimodig syd for grænsen. Fint nok. Til gengæld er det jo grotesk, at de vindmøller, der står lige på den anden side af grænsen, står stille i hvert fald halvdelen af vinterperioden, fordi man ikke kan komme af med energien sydpå, fordi infrastrukturen ikke er i orden. Men så kunne man vel have sendt strømmen nordpå?«

Med den slags oplagte ting bør der jo komme et samarbejde, der kan ændre forholdene. Der ligger fortsat store muligheder i det grænseoverskridende samarbejde, og det kan kun styrke regionen, hvis man kan finde ud af det. Der er ganske enkelt en række funktioner, og stadigvæk for mange, som kun har et halvt virkeområde, når man ligger op ad en landegrænse«.

Det er de pragmatiske og (lav)praktiske områder, der nævnes, når regions-samarbejdet skal roses. Redningshelikopteren, Regionskontoret i Padborg, rådgivningen for pendlere, eller den konkrete ekspertise, når det drejer sig om at sælge regionens projekter i EU. Virkelig opmærksomhed tiltrækker disse områder næppe ud over det regionale, og der har vel ud over det skibbrudne forsøg på at gøre Sønderborg til europæisk kulturhovedstad ikke været hverken kraft nok i den delte og ikke altid enige region eller mulighed/evne for at vinde den fornødne opmærksomhed uden for regionen. Den mangelfulde infrastruktur, det mislykkede forsøg på at skabe et universitetssamarbejde på tværs af grænsen, men også regionens tilsidesættelse i forhold til langt mere sexede projekter som Femern Bælt er kun enkelte eksempler på, hvordan regionen trods alle fremskridt og atmosfæriske forbedringer ikke for alvor er kommet i omdrejninger.



Det er de pragmatiske og (lav)praktiske områder, der nævnes, når regions-samarbejdet skal roses. Redningshelikopteren, Regionskontoret i Padborg, rådgivningen for pendlere, eller den konkrete ekspertise, når det drejer sig om at sælge regionens projekter i EU

Nogle få kilometer vest for Løgumkloster, hvor Jens Andresen har boet i mange år, ligger Bredebro. I dag er den lille by på landevejen mellem Tønder og Ribe kendt som hjemsted for skomærket Eccos fantastiske succes på det globale marked, men i 1800-tallet var byens store personlighed kniplingskræmmeren Jens Wulff. Op i en høj alder kommenterede han begivenhederne i årene omkring Treårskrigen i sine dagbøger. Wulff hørte til den slags iagttagere, hvis optegnelser heller ikke i trykt og tilgængelig tilstand bragte ham megen berømmelse. Historikerne citerede ham ikke, når de skrev om den na-

tionale kamp og det hadefulde forhold til den anden side. For Jens Wulff var de nationale ideer, tyske som danske, forrykte. De var bragt ind i samfundet af »skrivere og snakkere«, som yppede kiv i en verden, der tidligere havde været præget af gensidig respekt. Wulff havde venner og familie på begge sider. Han kom ud af det med dem alle som en retskaffen helstatsmand. Han frygtede, at striden i hans levetid ville komme til at præge generationer, og forstod ikke, at man ikke kunne tale sig til rette om problemerne i stedet for at råbe ophidsede nationale skældsord. Når man beskæftiger sig med det grænseoverskridende samarbejde og hører de mennesker, der igennem mange år har arbejdet for at bringe det fremad, opstår der let det indtryk, at det i grænseregionen også i begyndelsen af det 21. århundrede drejer sig om at komme tilbage til den tid, der fandtes, inden man ikke længere ville snakke med hinanden.

Litteratur

Iversen, P.K., red. (1954 og 1955), *Kniplingskræmmer Jens Wulffs dagbog*, Sønderjyske Aarbøger 1954: 60-130; 1955(1): 55-152; og 1955(2): 184-227.
Region Sønderjylland/Schleswig (2018), *20 år – 20 syn. 1997-2017*, Padborg: Regionskontor & Infocenter.

Flygter de unge væk fra landdistrikterne?

Lidt af historien om, hvordan Andelsdanmark blev udgrænset som Udkantsdanmark, samt de nutidige konsekvenser heraf

Temanummer: Danske grænser

Udkantsdanmark toppede i medierne i 2010, men begrebet dominerer stadig. Tendensen til, at 'småt er godt' er blevet til 'stort er velgjort', blev forstærket af 2007-Kommunalreformen, der bidrog til 'udkantiseringen' i mange storkommuner, herunder et 'moderne stavnsbånd' – se blot de mange, permanente Til salg-skilte. Flest unge flytter til de større byer, hvilket til gengæld har skabt sammenklumningsproblemer. Førhen var det nærmest omvendt. Andelsbevægelsen voksede sig stærk på landet, og kronen på værket var systemskiftet i 1901. Men hvordan opleves den indre grænse i dag af unge fra den såkaldte udkant? Mine interviews med 25 unge

fraflyttere fra Lemvig Kommune viste, at Udkantsdanmark for dem ikke havde en negativ klang. De værdsatte de stærke lokalsamfund og den vestjyske mentalitet. Mange af dem boede i 'Lemvig-kolonier' i de store byer. Mange overvejede at vende tilbage til Vestjylland, hvis det rette job skulle vise sig. Så måske er Udkantsdanmark 'æ så ringe endda'? Derfor vil jeg i denne artikel besvare disse spørgsmål på baggrund af en undersøgelse i Lemvig Kommune, jeg foretog i 2012. Datagrundlaget er telefoninterviews med 25 tilfældigt udvalgte unge fraflyttere fra Lemvig kommune i alderen 20-33 år. Heraf var 12 taget til Aarhus, København eller Aalborg for at studere.¹

Siden 1992 har der i de danske medier været talt om et såkaldt Udkantsdanmark. Som oftest har dette B-Danmark meget negative konnotationer, hvilket yderligere bidrager til 'udkantiseringen'. Denne diskurs kulminerede i medierne i 2010 og er stadig dominerende. Men oplever unge, der er flyttet fra den såkaldte 'udkant', at de kommer fra en udkant af Danmark? Hvorfor flytter de væk fra deres hjemegn? Og overvejer de overhovedet at flytte tilbage? Dette ved vi ikke meget om. Derfor vil jeg i denne artikel besvare disse spørgsmål på baggrund af en undersøgelse i Lemvig Kommune, jeg foretog i 2012. Datagrundlaget er telefoninterviews med 25 tilfældigt udvalgte, unge fraflyttere fra Lemvig Kommune i alderen 20-33 år. Før denne case vil jeg dog først se på problemstillingen i et større, historisk perspektiv, hvor et levende, driftigt Andelsdanmark siden midt 1960'erne i tiltagende grad er blevet udgrænset som et ulandsagtigt Udkantsdanmark.

Vil de unge overhovedet bo på landet?

1965-2020: Fra Småt er godt til Stort er velgjort og Det moderne stavnsbånd

Vi er groft sagt gået fra 'småt er godt' til 'stort er velgjort'. Og vi er gået fra, at 'der er så dejligt derude på landet' til 'det er så *nedern* derude på landet'. Det sidste ved enhver forælder, der har oplevet sine teenagebørn flytte fra den landlige hjemstavn ind til storbyen.²

**GUNNAR LIND HAASE
SVENDSEN**

professor, Institut for Sociologi,
Miljø- og Erhvervsøkonomi,
Syddansk Universitet, Esbjerg,
glhs@sam.sdu.dk

Denne udvikling har egentlig været i gang siden midten af 1960'erne. På det tidspunkt begyndte man for alvor at tale om de såkaldte strukturændringer inden for landbruget. Dette mærkværdige væsen – *Strukturændringerne* (med stort S, for det blev – og bliver stadig – opfattet som en slags naturlov) bidrog kraftigt til, at levende, andelsbaserede landsbysamfund hastigt afvikledes i de følgende årtier.

På samfundsplan kulminerede centraliseringsdiskursen og -agendaen med kommunalreformen i 2007. Sidenhen har vi været vidner til en *dobbelturbanisering*: De største byer har vokseværk, mens de 'efterladte' borgere i landdistriktsområderne samler sig i kommunernes centerbyer. Denne udvikling er blevet yderligere forstærket af to ting. For det første er mange offentlige serviceydelser blevet nedlagt i de tyndest befolkede områder, som f.eks. sygehuse, lægehuse, folkeskoler, biblioteker, uddannelsesinstitutioner, kaserner, domstole og landbetjente. For det andet er der opstået det fænomen, man kunne kalde for *Det moderne stavnsbånd*. Mange tør simpelthen ikke købe et hus i tyndt befolkede områder, fordi man er bange for at komme til at sidde tilbage med sorteper: At man ikke kan sælge sit hus. Flere steder er det endda sådan, at det er svært at optage huslån i disse områder. Hermed har potentielle købere reelt ikke mulighed for at købe deres drømmehus her, hvilket kun yderligere forstærker 'stavnsbåndet' i en ond spiral.



På samfundsplan kulminerede centraliseringsdiskursen og -agendaen med kommunalreformen i 2007. Sidenhen har vi været vidner til en dobbelturbanisering: De største byer har vokseværk, mens de 'efterladte' borgere i landdistriktsområderne samler sig i kommunernes centerbyer

For at gøre ondt værre er den ensidige centralisering, servicenedlæggelserne, Det moderne stavnsbånd, afvandringen og de deraf følgende sammenklumpningsproblemer i byerne (på økonomisprog kaldet 'agglomerationsproblemer' i form af støj, forurening, trafikkaos, høje boligpriser, smitterisiko mv.) desuden blevet ledsaget af en forfaldsdiskurs om landdistrikterne, der kan sammenfattes som *Udkantsdanmark*.

Unge bosætning: Fra lokalsamfundshøvdninge til stedshierarkisk distinktion

Tydeligvis bliver de unge påvirkede af disse ting – det ved enhver af os, der bor på landet. Hvis vi tillige er midaldrende, har de fleste af os oplevet, at vore teenagebørn er flyttet bort, primært ind til de større provinsbyer samt Aarhus og København. Ifølge Danmarks Statistik steg folketallet i byer med 100.000 borgere og derover i perioden 2010-19 således med 36,3 pct. inden for aldersgruppen 20-24 år, mens stigningen i aldersgruppen 25-29 var på 39,4 pct. Endnu større var stigningen i byerne mellem 50.000 og 99.999, nemlig på

54,4 pct. inden for aldersgruppen 20-24 og 67,2 pct. inden for aldersgruppen 25-29. Flugten fra landet er således overvejende de *unges* flugt fra landet.

➤ Øverst i det nutidige stedshierarki finder vi 'fancy' storbyer som New York, Berlin og Barcelona. Denne sidste, sublime selvrealisering er det dog kun de færreste af de unge, der opnår. Det urbane liv i højeste potens

Hermed er det som sagt blevet lidt *nedern* at blive i den lille by eller helt ude på landet. Det er kedeligt. Der er ingen muligheder. Der er ingen prestige i det. Ja, af nogle unge opleves/fordømmes det som direkte taberagtigt at 'blive derhjemme'. Og det kan endog blive opfattet som en falliterklæring at flytte hjem igen efter endt uddannelse. I dag er 'The Danish Dream' for mange unge at blive 'an urban success'. Hvor før i tiden materiel rigdom, husmoderdyder, foreningsformandskaber, stilling og anseelse i *lokalsamfundet* var det, man stræbte efter, handler det nu om at få prestigefyldte uddannelser i storbyen. Og her er det i særdeleshed cool at være i stand til at *beholde* sit urbane postnummer, helst 8000 Aarhus C eller et af postnumrene i København K. Øverst i det nutidige stedshierarki finder vi 'fancy' storbyer som New York, Berlin og Barcelona. Denne sidste, sublime selvrealisering er det dog kun de færreste af de unge, der opnår. Det urbane liv i højeste potens.

Men *er* det egentlig dette hyper-moderne, hyper-urbane, landboungdommen stræber efter? Har de fraskrevet sig alle landboværdier – ja, tør disse unge i det hele taget at *indrømme*, at de kommer fra landet? Og oplever de, der er flyttet fra den såkaldte 'udkant', at de egentlig kommer fra et Udkantsdanmark? Hvilke årsager er der til, de flytter væk fra deres hjemegn? Er det alene på grund af det ovennævnte, stedshierarkiske ræs? Og tænker de på at flytte tilbage på trods af befolkningstilbagegang, forringet offentlig service, ringe karrieremuligheder, risiko for 'moderne stavnsbånd' og forfaldshistorier? Dette ved vi ikke meget om.

Artiklen er opbygget således: Først vil jeg i se problemstillingen i et historisk perspektiv for at opspore, hvordan et Andelsdanmark omkring årtusindskiftet blev udgrænset som et Udkantsdanmark. Dernæst vil jeg i præsentere resultater fra Lemvig-undersøgelsen. Til sidst er der en sammenfatning og diskussion.

Hvordan Andelsdanmark blev til Udkantsdanmark: Afvandring, centralisering og forfaldsdiskurs

Kampe mellem land og by

Udkantsdanmark har imidlertid ikke altid været Udkantsdanmark. F.eks. skriver Martin Andersen Nexø i sine erindringer levende om, hvilken lettelse

det var i 1877 at flytte væk fra en slumlejlighed på Østerbro til huset på Ferskesøstræde 36 i Rønne. Fra rotter, slagsmål, nabostøj og skimmelsvamp til et landbrugslokalsamfund med god plads, frisk luft og smuk natur på Bornholm. Her følte den 8-årige Martin sig lidt mindre stemplet som en 'proletar' uden muligheder for at undslippe den sociale arv – og ghetto.

Det var også på den tid, andelsbevægelsen tog fart i de danske landdistrikter. Det skete først med Hans Christian Sonnes brugsforeningsbevægelse fra 1866. Sidenhen blev andelsmejeribevægelsen i 1882 startskuddet for en lang række andelsbaserede virksomheder inden for landbruget. Snart udbredtes *Andelsdanmark* til enhver landsby og flække over hele landet. På samme måde som Sonne var gået til kamp mod de "klasseprivilegier og monopoler" (Sonne, 1867: 13), købmandsstanden havde tilranet sig i de enkelte provinsbyer i første halvdel af 1800-tallet, ønskede en anden stor 'brugsforeningshøvding', Severin Jørgensen, i begyndelsen af 1900-tallet at samle landbefolkningen til modstand mod de landsomfattende, amerikansk inspirerede *industriringe* i byerne. Denne varefordyrende virksomhed blev opfattet som en skjult og uretfærdig beskatning af forbrugerne, her ikke mindst til stor skade for landbefolkningen.³ Og løsningen var brugsforeningsbevægelse – ja, og i det hele taget andelsbevægelse og folkelig bevægelse på landet inden for alle livets områder.

Omkring år 1900 følte landbobefolkningen – overvejende en bondestand – at den havde løftet sig. Det gælder økonomisk, teknologisk samt i forhold til politisk indflydelse og almindelig, social anerkendelse. Den følte sig så at sige på lige fod med bybefolkningen. De hundrede års klassiske andelstid fra midten af 1860'erne til midten af 1960'erne var i sandhed en storhedstid for befolkningen på landet (Svendsen, 2001). Her lykkedes det først at frigøre sig som stavnsbønder og herefter skabe levedygtige landsbyer gennem udbredt selvorganisering – for til sidst, som kronen på værket, at opnå den politiske magt ved systemskiftet i 1901, hvor bondepartiet Venstre endelig fik overdraget regeringsmagten. Man gik med andre ord fra at være en forarmet udkantsbefolkning til at være en stolt og driftig 'indkantsbefolkning' (se også Bjørn, 1988).

Også inden for kulturlivet kunne dette nye magtforhold mellem land og by spores. F.eks. var det for de "fordærvede københavnere", man i 1899 stiftede Kirkelig Ungdomsforening (K.U).⁴ Og også under Besættelsen røbede land-by modsætningerne sig. Et eksempel er en tale, forfatteren og kulturpersonligheden Jørgen Bukdahl holdt i forbindelse med De samvirkende Landboforeningers dyrskue i 1942. Heri beklagede Bukdahl – der selv var født og opvokset i en landsby på Lolland – de modsætninger, der virkede forstyrrende ind på det nationale fællesskab. "Vi har mange", fastslog han, "men den største er stadig den mellem Land og By og da navnlig mellem Provinsen og København". Men "By og Land mødes", profeterede han så, "og se, Danmark bliver ikke alene større i Sindene, men ogsaa stærkere i Viljen, ubrydeligere i Fællesskabet. Thi *den* bliver stærk, der overvinder Modsætninger" (Bukdahl i Højskolebladet, 1942: 430).

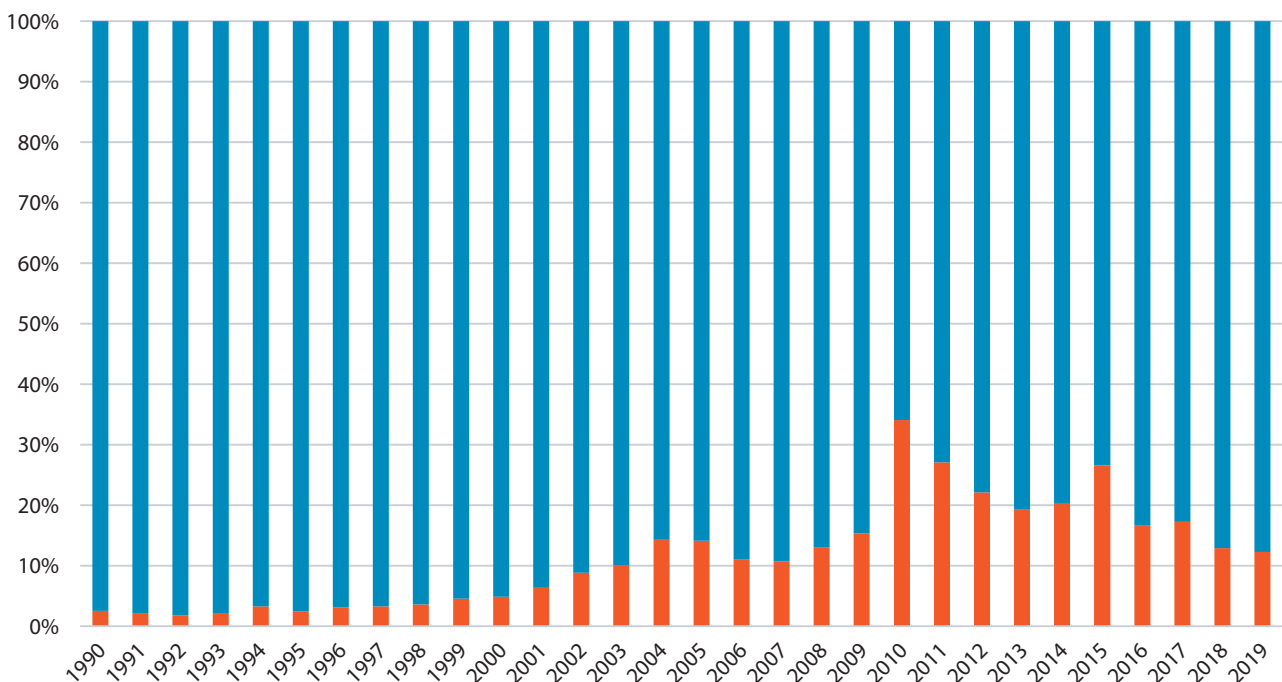
Fra midten af 1960'erne og frem herskede som nævnt *Strukturændringerne* inden for landbruget. Det medførte en tilnærmelsesvis nedlæggelse af landbrugerstanden, der i dag kun udgør en minoritet af befolkningen i landdistrikterne. Og landsbyerne udviklede sig efterhånden til at være funktionstømte og – for nogles vedkommende – attraktionsløse. Afvandringen satte ind. Og omkring årtusindskiftet begyndte man så at tale om et Udkantsdanmark.

Yderområderne bliver til Udkantsdanmark

Ordet "Udkantsdanmark" kan spores tilbage til 1992, hvor ordet var titlen på en anmeldelse af Gorm Rasmussens roman *Den søde grød* (Neergaard, 1992). Imidlertid blev Udkantsdanmark i starten også benyttet om et marginaliseret liv i storbyen – altså en pendant til Martin Andersen Nexøs oplevelse af 'storbylum' i slutningen af 1800-tallet. Et eksempel er en teateranmeldelse af stykket "Nero" på Det Kgl. Teater i Berlingske Tidende i april 1998: "Udkantsdanmark på Det Kongelige" (Dannemand, 1998). Her finder vi 'Udkantsdanmark' i en lejlighed på Nørrebro, hvor tre unge mennesker har isoleret sig i deres "egen selvskabte og voldelige verden". Med Erling Jepsens bøger *Kunsten at græde i kor* (2002) og *Frygtelig lykkelig* (2004) – og filmatiseringerne heraf – kom Udkantsdanmark for alvor på landkortet, overvejende i forståelsen Nedturs- og Fiaskodanmark. 'Udkantiseringen' satte ind.

Figur 1 viser udviklingen siden 1990 i den negative terminologi i medierne (Udkantsdanmark, udkantsområde, yderområde, den rådne banan) set i forhold til den neutrale terminologi (på landet, landdistrikter, landområder).⁵

Figur 1: Udviklingen i negativ (rød) og neutral (blå) terminologi, 1990-2019.

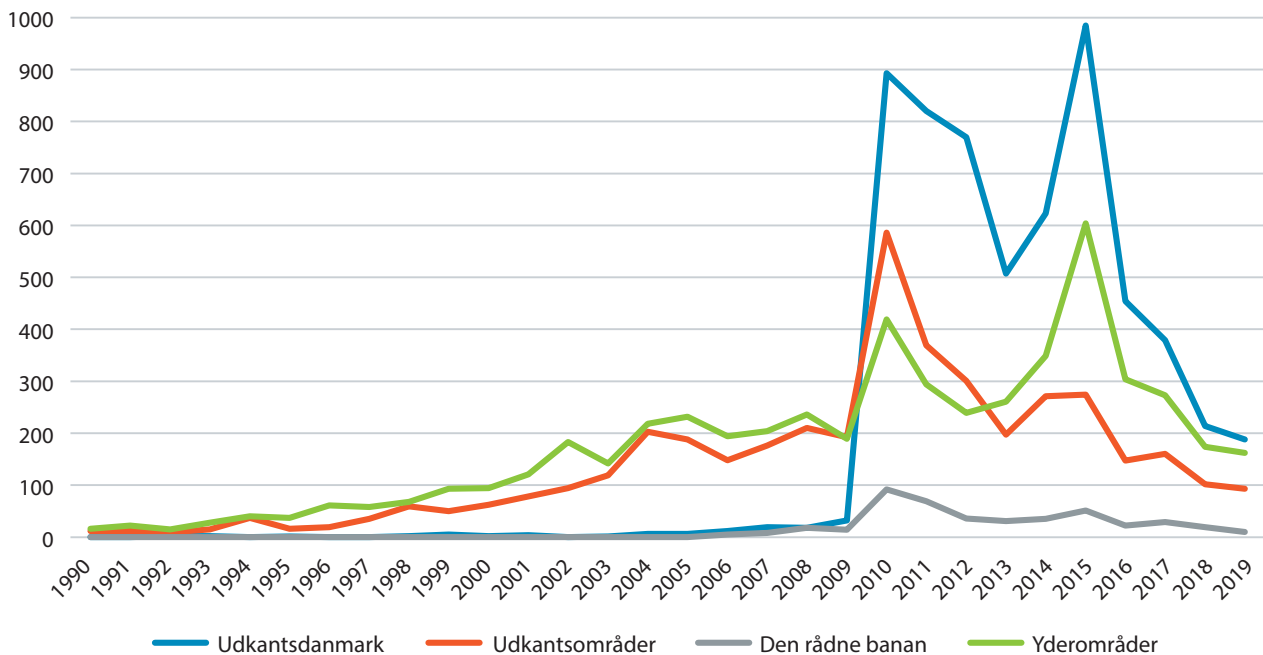


Kilde: Infomedia, alle kilder

Note: Neutral terminologi (blå) er målt som forekomsten af følgende tre udtryk i alle former: Landdistrikt, landområde, på landet. Negativ terminologi (rød) er målt som forekomsten af følgende fire udtryk i alle former: Udkantsdanmark, den rådne banan, yderområder, udkantsområde.

I figur 2 sættes der fokus på den negative terminologi gennem perioden. Jeg har benyttet 8 landsdækkende aviser, der indgår i mediedatabasen Infomedia gennem hele perioden. Som det ses, 'eksploderede' begrebet Udkantsdanmark nærmest i 2010. Den negative terminologi steg igen i 2015 – i særdeleshed udtrykket 'Udkantsdanmark', der kulminerede i dette år. Herefter har den været jævnt aftagende.

Figur 2: Udviklingen i negativ terminologi (absolutte tal), 1990-2019



Kilde: Infomedia, 8 landsdækkende aviser – Berlingske, BT, Ekstra Bladet, Information, JP, Politiken, Weekendavisen og Kristeligt Dagblad.

Når unge flytter fra 'Udkantsdanmark'

Flytteårsager og -mønstre

Helt overordnet taler Andersen og Nørgaard (2018: 14) om økonomiske og sociologiske forståelser af flytteårsager. *Økonomiske* forståelser har fokus på push-pull-årsager, hvor push-faktorer, der skubber folk væk fra en bolig/et område, f.eks. kan bestå i mangel på jobs, herlighedsværdier samt på offentlige institutioner; mens pull-faktorer, der trækker folk til en bolig/et område kan bestå af et godt jobmarked, herlighedsværdier, billig bolig, institutionel tæthed mv. *Sociologiske* forståelser har derimod fokus på livsfaser og sociale relationer, f.eks. i forbindelse med at flytte hjemmefra, etablere familie, blive pensionist mv. Studier viser generelt, at langdistanceflytninger som oftest skyldes uddannelse eller beskæftigelse, mens kortdistanceflytninger ofte skyldes boligforhold (op.cit.: 16).

Hvad angår de unge, finder Andersen og Nørgaard (op.cit.: 12), at der i året 2017 var betydeligt flere fraflyttere end tilflyttere af unge i alderen 17-24 år i yderkommunerne, men et nettooverskud i bykommunerne. "Derimod for-

holder det sig omvendt for så vidt angår de 25-39-årige, hvor bykommunerne har flere fraflyttere end tilflyttere, mens yderkommunerne har flere tilflyttere end fraflyttere i denne aldersgruppe.”⁶ Hvis der her vitterligt er tale om en ny trend, kunne Lemvig Kommune tænkes at have gode muligheder for at trække nogle af sine veluddannede unge ’hjem’ igen.

Hjemstavnsfølelse

Lemvig Kommune er en af de 16 såkaldte yderkommuner i Danmark. Dette ”Bakker og Bølgers Land” har en skøn og unik natur, billige huse, mange stærke lokalsamfund og en smuk og driftig handelsby, Lemvig. Dette til trods er der en vedvarende befolkningstilbagegang, der især skyldes en stor fraflytning af unge. I 2019 kom kommunen under de 20.000 indbyggere, og tilbagegangen 2010-2019 er på lidt over otte procent. Et plaster på såret er det dog, at Lemvig Kommune har fjerdepladsen, hvad angår tilflytning af småbørnsfamilier med mindst én forælder, der har tilknytning til den tilflyttede kommune. Antallet af tilflyttede 0-6-årige med mindst én forælder, der er opvokset i kommunen, udgjorde således i 2018 51 procent (Andersen, 2019).

Noget af forklaringen på de mange tilbageflyttende børnefamilier er ikke kun, at kommunen har ”unge-ambassadører”, men højst sandsynligt også den stærke hjemstavnsfølelse. Hvor stærk den var hos de unge, kom helt bag på mig, der ellers selv er født og opvokset i Vinderup øst for Struer, 35 kilometer fra Lemvig by. Næsten alle interviewpersoner gav således udtryk for den store tilknytning, de (stadig) havde til hjemegnen, lokalsamfundet og i det hele taget det vestjyske. Generelt fremkaldte det mange følelser, når de talte om hjemstavn – herunder den smukke natur, de rolige omgivelser, den trygge barndom og de venner for livet, de havde fået i landsbyer som Bøvlingbjerg, Gudum, Nr. Nissum, Thyborøn og Harboøre. Mange nævnte også, at de savnede deres familie og venner derhjemme.

Et typisk eksempel var en 23-årig fysioterapeutstuderende i Aarhus, Susan, der var født og opvokset i Thyborøn. Hun var stadig tæt knyttet til sin hjemstavn, mødtes til dagligt med mange af sine gamle venner i den århusianske ’Lemvig-koloni’, talte med en stærk, vestjysk dialekt – og syntes i det hele taget at være dybt præget af en vestjysk mentalitet og værdier fra et tæt lokalsamfund: ”Jeg synes, noget af det bedste er ... hele min familie bor der. Jeg er vokset op med at have dem tæt på. Det er nok noget af det sværeste ved at bo langt væk.”

Deres *hjemstavnsfølelse* baserede sig tydeligvis på en særlig, vestjysk identitet, herunder en stolthed over at være vestjyde (”stille og rolig”, ”nede på jorden”, ”humor”, ”imødekommende”). I de ovennævnte lokalsamfund kender alle hinanden, og her findes en særlig, lokal samhørighedsfølelse, der giver sig udslag i, at barndommens vennekreds stadig holder sammen. Ord som ”et hyg-geligt lokalsamfund”, ”tæt”, ”trygt” og ”lille og overskueligt” gik igen. Helle, en 23-årig universitetsstuderende i Aalborg, født og opvokset i Nr. Nissum, kom med denne typiske udtalelse:

”Det er en tryk lille landsby [Nr. Nisum]. Som børn, jamen, der skete jo ikke helt så meget, men alle syntes vi, det var fint. Jeg synes, jeg har haft et rigtig godt socialt liv, da jeg var ung, tæt og overskueligt som barn, fordi... det der med, der er ikke så mange klassetrin, man kan overskue de fleste, hvor de hører til. Og så synes jeg, i gymnasiet, der gik jeg i en rigtig god klasse. Jeg kender alle fra årgangen, en rigtig god ting. Rent socialt, der har jeg haft det rigtigt godt.”

Jan, en maskiningeniørstuderende i Aarhus, der var født og opvokset i Bøvlingbjerg, udtrykte det således:

”Fællesskab. Det er bare sådan, at alle kender alle i Bøvling. Det er der både fordele og ulemper ved. Bare det, at alle kender alle, giver en masse gode kontakter. Og folk passer på hinanden.”

Udkantsdanmark og social status

På et spørgsmål om, om de kom fra Udkantsdanmark, svarede 22 ja og 3 nej. Generelt mente de, kommunen kun var en udkant i *rent fysisk-geografisk forstand*. Her gik udtryk som ”langt væk fra alting” og ”langt ude” igen. Nogle fandt, at kommunen også kunne betragtes som udkant i forhold til mangel på arbejdspladser, lukning af offentlige serviceydelser som folkeskoler, hospital og offentlig transport samt befolkningstilbagegang. Fem af fraflytterne så udkant som noget positivt: ”Et dejligt sted”, ”en god barndom”. Flere var usikre på, hvad ordet egentlig betyder – som f.eks. Nana fra Thyborøn, der svarede, at ”det kommer lidt an på, hvad det ord indebærer”. Og hun fortsatte:

”I det der Gintberg program, så er (...) der det der lokalsamfund, som er lidt for sig selv, men hvor sammenhold ligesom er i højsædet. Samtidig så tænker jeg, med Udkantsdanmark, at det osse er der. Det er svært at komme til og komme fra, og der tænker jeg specielt på sådan en ting som sygehusvæsenet, lukninger”.

Flere nævnte i øvrigt, at de som børn ikke tænkte over, at de boede i en udkant, men at de efterhånden var blevet klar over det – ikke mindst efter, at de var flyttet væk derfra. Flere syntes, Lemvig Kommune i *stigende grad* var blevet en udkant. Et eksempel er 23-årige Ole fra Bøvlingbjerg, der på interviewtidspunktet var universitetsstuderende i Aarhus:

”Jeg har kunnet mærke det inden for det sidste, med sygehuslukninger især, at det er blevet værre. Der er langt til skadestue og ambulance. Og også arbejdspladser – i og med, at fabrikker lukker, bli’r der også længere og længere afstand til arbejdspladser. Jeg tænker osse lidt på sådan noget som: Der er mange tomme huse. Folk bli’r nødt til at flytte efter job. Mange flytter ikke tilbage, faldefærdige huse og sådan noget.”

Flere antydede imidlertid også, at det bliver forbundet med lavstatus at ’blive derhjemme’ i forhold til at flytte til de større byer og få sig en videregående ud-

dannelse.⁷ En universitetsstuderende i København, 25-årige Tessa, udtrykte det på denne måde:

”Ja. Man snakker måske ikke [om det] med dem, der stadig bor der. Det er at stemple dem. Dem, der ikke er flyttet derfra, er et andet sted i deres liv.”

Interviewer: *”Noget med mand, børn, familie ...”?*

”De er i hvert fald på vej derhenad. Og de er færdiguddannede. Ikke, at det ikke er lige så godt. Det er bare anderledes.”

Årsager til flytning: Uddannelse, venner – og hjemstavnskolonier

Der var altså generelt et meget positivt billede af hjemstavnen. Hvorfor flyttede de så? Sammentæller man alle svar, blev uddannelse nævnt oftest (15 gange), efterfulgt af venner eller kæreste (9), manglende muligheder (7), for at komme væk hjemmefra (5), ikke bryder sig om kommunen (3), pga. job (2) og øvrige svar (6).

Mange mente, at der ”ikke skete nok”, efter at man var blevet 17-18 år. Men ud over uddannelse var det netværket, der var den vigtigste faktor: Vennerne trak virkelig! Og vejen gik ofte til Aarhus. Ni ud af de 14 unge, der var flyttet til storbyer, var således studerende i Aarhus. Interviewene røbede, at disse ’immigrantnetværk’ – eller *hjemstavnskolonier* – udgjorde den vigtigste, sociale kapital for de unge. Disse kolonier havde både sociale og økonomiske funktioner, og de sikrede, at man ikke endte i storbyen som en ’Palle alene i verden’. Et godt eksempel på en ’kolonist’ er den 25-årige sygeplejerskestuderende i Aarhus, Nana, en Thyborøn-pige:

”Det der med, at man har venner helt fra små, og der er nogle, der følger en ... det gør at, i Aarhus, at vi sådan finder sammen. Sådan er det. Det kommer selvfølgelig an på, om det er studiemiljøet – der finder man jo nye venner. Og hvis det er nogen [af de nye venner], der er rigtig tætte, bli’r de præsenteret for de andre ... [latter].”

Nana forklarede uddybende, at de har et helt ’system’, hvor man drager omsorg for hinanden – en omsorg, der som tidligere nævnt er en fast bestanddel af fællesskabet i Thyborøn og en vestjysk identitet. Da jeg spurgte ind til, om hendes venner i Aarhus kommer fra Thyborøn, fik jeg følgende svar:

”Jamen, det er mest fra Harboøre. Der er cirka 20-25 ... Sådan er det jo. Man gør jo ingenting selv ...”

Interviewer: *”Hvad mener du?”*

”Jamen, det er fordi, hvis der er to [fra hjemegnen], der flytter til Aarhus, så kommer de osse ... Vi mødes regelmæssigt. Det er ret ens, det er osse derfor, man så hurtigt falder til her.”

Interviewer: *"Ku' du bedst sammen med de venner, du kendte i forvejen?"*

"Ja, det ku' jeg. Thyborøn er en by, hvor folk flytter, så du finder som regel sammen med nogen, som har lidt samme interesser. Nogen, der er vant til det der lokalsamfund; som har den der omsorg for hinanden på en anden måde, end man har i en storby."

Interviewer: *"Hvad mener du med omsorg?"*

"Det tænker jeg er et nøgleord fra lige at komme fra Vestjylland, det er at komme fra samme sted ... Og selvom, at man måske har været knap så gode venner derhjemme, så har man det til fælles, at man kommer fra samme sted. Og det er svært at dele med nogen, der kommer fra en storby, den der mentalitet."

Interviewer: *"Hvad mener du med den der mentalitet?"*

"Det er i forhold til den tilgang til tingene, omsorg. Dem [fra Harboøre og Thyborøn] kan man godt finde sammen med. I Thyborøn kender alle alle. Så har man sådan en indre forpligtelse til at tage sig af alle. Det ka' godt være, det bare er mig. Men sådan tænker jeg."

Overvejede de at flytte tilbage?

På dette spørgsmål svarede 11 ja og 14 nej. Nogle af nej-sigerne var imidlertid meget tøvende – det afhang også af jobmuligheder og – ikke mindst – hvad vennerne ville. Hvad angår de unge fraflyttere, der overvejede at flytte tilbage, spillede det for de fleste ind, at de havde haft en god, tryk barndom og tidlig ungdom, som de også ønskede deres egne børn skulle have. Et godt eksempel var den ovennævnte sygeplejerskestuderende i Aarhus, Nana:

"Æhm ... jeg ku' godt tænke mig at flytte tilbage til Vestjylland. Men jeg er blevet gift med en Hvide Sande bo, så det ka' være, vi ender der ... Hvide Sande og Thyborøn, det er to byer, der minder utroligt meget om hinanden. Vores familie er [hvert sit] sted ... Der er noget helt specielt over det der med lokalsamfundet. Det er, hvis man engang ska' ha' børn, at man så har mulighed for at gi' dem det, man selv fik."

Der var dog også mere fornuftsbetonede overvejelser, f.eks. om man kunne få et tilfredsstillende job i området, adgang til uddannelse, et godt og billigt hus samt adgang til sygehus og andre vigtige offentlige serviceydelser. De unge ville så at sige ikke spille den humane kapital, de møjsommeligt havde bygget op. De ville ikke ofre deres karriere på at komme tilbage til hjemlig tryghed.

Et typisk udsagn kom fra 25-årige Thea, der læste idræt i Aarhus, og som var født og opvokset i Lemvig:

"Mmm ... det har jeg tænkt over ... Jeg ved det ikke, men det er heller ikke noget, jeg vil udelukke."

Interviewer: "Hvorfor ikke"?

"Fordi jeg synes generelt, jeg husker min barndom som et trygt sted. Det var en god barndom. Jeg vil ikke udelukke, det var et godt sted for ens børn at vokse op. Men uanset hvad, så kommer det nok til at afhænge af, hvor man får job ... De andre [vennerne] har det på samme måde. De tænker på det som et godt sted. Ingen si'r, de skal tilbage, men de vil heller ikke udelukke det."

Thea tilføjede, at hvis hun kunne få et job på Lemvig Gymnasium som idrætslærer, ville hun gerne tilbage. Men det forudsatte altså et godt, prestigøst job.

I det hele taget syntes der at finde en 'kamp' sted mellem de fleste interviewpersoners følelser og fornuft, når talen gik på deres hjemstavn, og om de overvejede at flytte tilbage på et tidspunkt. På den ene side følte de fleste sig meget stærkt knyttet til deres hjemegn, hvilket gav dem en hjemlængsel. På den anden side erkendte mange af dem, at der er færre muligheder (job, uddannelse, kulturelle aktiviteter) derhjemme end i de større byer, hvilket – den stærke hjemstavnsfølelse til trods – gjorde, at mange af dem nok ikke ville flytte tilbage. De ville med andre ord ikke spille deres hårdt erhvervede human kapital. Imidlertid – *hvis* der var et attraktivt job i hjemkommunen eller i det vestjyske...

Er de unges flugt fra landet en 'naturlov'?

Mellem ud- og hjemlængsel

Ofte bliver tendenser som strukturændringer, centralisering og affolkning omtalt – og opfattet – som rene naturlove. Megatrends, der fejrer ustoppelig hen over verden. Urbaniseringen bare fortsætter og fortsætter. Ligesom tidevandet er det umuligt at stoppe den. I det perspektiv er vi mennesker i en vis forstand handlingslammede. Det er Udviklingen, der styrer os, ikke omvendt.

Som jeg viste det, har denne diskurs været fremherskende siden midten af 1960'erne, hvor dette sælsomme væsen – Strukturændringerne – krøb ind i landbrugersamfundene. Siden er det gået stærkt med befolkningsnedgangen på landet.

Men er Udviklingen nu også så irreversibel og ensidig, som den ofte fremstilles som? Og er det såkaldte Udkantsdanmark fuldstændigt ubeboeligt for de unge, der er født og opvokset der?



Det kom her helt bag på mig, hvilken stærk hjemstavnsfølelse langt de fleste unge havde

For at få nogle svar på det, formidlede jeg resultater fra en interviewundersøgelse fra 2012, som indbefattede 25 unge fraflyttere fra Lemvig Kommune – dette natursmukke, men tyndt befolkede område, der udgør Jyllands højre hånd. Det kom her helt bag på mig, hvilken stærk hjemstavnsfølelse langt de

fleste unge havde. De var virkelig vestjyder med stort V – meget mere end jeg selv. Mange af disse unge rummer i sig en tvæfølelse af ud- og hjemlængsel, af karrierelyst i det ukendte og savn efter det hjemlige og kendte – familie og gamle venner. De mente ikke selv, de kom fra Udkantsdanmark i negativ forstand, kun i rent geografisk-fysisk forstand. De værdsatte en tryk barndom, smuk natur, rolige omgivelser, stærke lokalsamfund og venner for livet. Og den vestjyske mentalitet. Mange af dem boede i 'Lemvig-kolonier' i de store byer, primært Aarhus, hvor de studerede. Flere af dem ville gerne vende tilbage til Lemvig kommune – eller i hvert fald til Vestjylland, hvis det rette job skulle vise sig. Måske er Udkantsdanmark 'æ så ringe endda'?

Den kunstige grænse mellem en indre 'ulandsbefolkning' og 'ilandsbefolkning' – og konsekvenserne heraf

Omend selv en vestjyde blev jeg meget overrasket over de unges vestjyske sindelag og tætte tilknytning til Lemvig Kommune og, mere generelt, til Vestjylland. Ofte talte de om den nævnte 'vestjyske mentalitet', som de elskede og – når de var blandt ikke-vestjyder – simpelthen savnede. Humoren. At folk er stille og rolige og til at stole på. Hjælpsomheden. Overbærenheden. Tålmodigheden – bare at tage det hele, som det kommer. De tætte, sociale fællesskaber. Naturen ... Jeg har aldrig selv været specielt stolt af at være vestjyde og synes egentlig, den vestjyske dialekt lyder ret bøvet. Men jeg forstod PRÆCIST, hvad de mente. Og jeg misundte dem lidt deres 'Lemvig-kolonier' – deres medbragte sociale kapital så at sige – for det oplevede jeg ikke selv som ung studerende i Aarhus. Jeg var helt alene i storbyen. Ikke nemt.

Jeg synes, disse resultater sætter udkantsdiskursen og dens *udkantisering* lidt i relief. Det er egentlig lidt unfair af journalister, forfattere m.fl. at konstruere denne land-by-modsætning – en meget kunstig og helt fejlagtig, indre grænse mellem en 'ulandsbefolkning' (Udkantsdanmark) og en 'ilandsbefolkning' (de store byer). Ja, man får til tider indtrykket af, at denne grænse trækkes mellem København og Resten/Resterne = danske, 'tilbagestående' områder uden navn (og gavn), og som København til stadighed skal subsidiere (jf. debatten om den kommunale udligning). Men disse dygtige, flittige unge mennesker, jeg interviewede, kommer *ikke* fra en eller anden urban forestilling om 'Lars Tyndskids Marker', hvor der kun bor dysfunktionelle, arbejdsløse, voldelige og crazy mennesker. De kommer fra velfungerende familier og lokalsamfund med sunde og solide værdier af stor værdi for vort land.

➤➤ **Efter min mening var de nye, mestendels 'kunstige' regioner, vi fik med kommunalreformen i 2007, en katastrofe for den regionale identitet – med alvorlige negative konsekvenser som affolkning og institutionsdød, 'moderne stavnsbånd' og, sandsynligvis også, negative økonomiske konsekvenser**

Og det er måske også meget godt, en del af dem vender hjem på et tidspunkt og bidrager til at skabe lidt mere regional sammenhængskraft, regional identitet og regional, økonomisk vækst. Det er der stærkt brug for! På den måde kunne vi få et mere balanceret Danmark med *mange* regionaløkonomiske centre og ikke kun en håndfuld som nu. F.eks. kunne Herning i højere grad udvikles som vækst- og uddannelsescentrum for en nordvestjysk region, mens Esbjerg kunne udvikles til det samme i en sydvestjysk region. Så ville der komme flere uddannelsesmuligheder og et større og mere attraktivt jobmarked de steder, hvilket alt andet lige vil gøre det langt mere attraktivt for de unge at blive her – eller flytte tilbage. Her bør vi vende blikket mod en ydre grænse, nemlig mod Tyskland. Tyskerne har så sandelig orden i den lokale og regionale identitet – se blot deres byskilte, f.eks. landsbyen Skovby, *Schuby, Slesvig-Holsten (Delstat), Slesvig-Flensborg (Kreds), Arensharde (Amt), Schuby-Königswill-Jägerkrug-Neukrug (Gemeindegebiet)*. Og selv sådan en lille by med 2.700 indbyggere har naturligvis sit eget våbenskjold. Her ved folk, hvem de er, og hvor de hører til. Efter min mening var de nye, mestendels 'kunstige' regioner, vi fik med kommunalreformen i 2007, en katastrofe for den regionale identitet (inkl. den vestjyske) – med alvorlige negative konsekvenser som affolkning og institutionsdød, 'moderne stavnsbånd' og, sandsynligvis også, negative økonomiske konsekvenser.

Ej en naturlov, at unge flygter væk fra deres hjemstavn

Min undersøgelse er naturligvis ikke helt ny, men KL's analysenotat (Andersen, 2019) viser som nævnt, at der i disse år er mange småbørnsfamilier, der vælger at søge tilbage til deres rødder i Lemvig Kommune, ligesom Andersen og Nørgaard (2019) har vist, at en ny kontraurbanisering kan være i gang på landsplan. De unges flugt fra landet er således ikke en naturlov. Hjemstavnen er for mange, der har stiftet familie, ikke (længere) *nedern*. Der er mange ting, der (til)trækker. 'Udkantiseringen' er efter alt at dømme aftagende. Og måske det netop er nogle af dem, jeg har interviewet, der – sammen med ægtefælle og børn – er flyttet tilbage. Ja, og hvem ved, måske den forfærdelige coronapandemi kan gøre det *endnu* mere tiltrækkende for de unge at søge tilbage til landområderne, naturen, uforstyrreligheden, og de trygge og overskuelige fællesskaber, der findes her.

Noter

- 1 Se også Svendsen (2013, 2018) for yderligere oplysninger om undersøgelsen, herunder metode.
- 2 Jeg takker den anonyme fagfællebedømmer for et særdeles grundigt review af et tidligere udkast af denne artikel.
- 3 Jørgensens væsentligste bidrag i Andelsbladet om dette emne er de tre artikler, "En tobaksring" (1900), "Detailhandlerne og Ringene" (1904) og "Brugsforeningerne og Ringene" (1904), der alle blev genstand for en voldsom debat.
- 4 Se f.eks. Højskolebladet (1901: 679ff.; 1903: 815ff).
- 5 Jeg har benyttet alle de medier, der indgik i mediedatabasen Infomedia gennem perioden. Da jeg lavede figuren i december 2019 var der 2646 mediekilder i alt. Januar 1990 var dette antal kun på 10, men det påvirker naturligvis ikke *forholdet* mellem neutral og positiv terminologi. For en nærmere gennemgang, se Svendsen (2015).
- 6 En analyse fra Social og Indenrigsministeriet (2017) viser, at omkring en tredjedel af unge, der flyttede til København eller Aarhus i 1990, er flyttet tilbage til deres landsdel (Sjælland, Jylland, Fyn). Således konkluderes det: "Blandt de unge, der flyttede til København eller Aarhus i 1990, bor 7 ud af 10 et andet sted i landet i dag. Flere forhold spiller en rolle for, hvor man bosætter sig, herunder hvor ens familie og nære venner er bosat. Blandt unge, som flyttede til København eller Aarhus i 1990, bor 3 ud af 10 i dag i den landsdel, som de flyttede fra i 1990" (Social og Indenrigsministeriet, 2017: 1). Muligheder for job og karriere sætter dog de overordnede rammer for den interne migration: "Jobmulighederne spiller formentlig også en rolle for, hvor man vælger at bo. Blandt unge, der flyttede fra en landsdel på Sjælland til København i 1990, bor 87 pct. i dag på Sjælland. Derimod er det kun 36 pct. af de unge tilflyttere fra Jylland til København, der i dag bor i Jylland" (ibid.).
- 7 Rent faktisk viser en analyse af Kommunernes Landsforening (2014), at de unge, der bliver boende i hjemkommunen – eller som kun sporadisk flytter derfra – har mindre uddannelse end tilbageflytterne (dvs. unge, der har boet uden for hjemkommunen i minimum 2 år). Næsten halvdelen har en erhvervsfaglig uddannelse, hvilket kun gælder omkring hver tredje tilbageflytter (op.cit.: 9).

Litteratur

- Andersen, Hans Thor og Helle Nørgaard (2018), "Bosætning og flyttemønstre i Danmark – en oversigt", *Økonomi & Politik*, 91(4): 7-19.
- Andersen, Nadja Christine Hedegaard (2019), "Mellemkommunale flytninger blandt børn (0-6 årige)", Kommunernes Landsforening, Analysenotat, 3. september, <https://www.kl.dk/media/21449/boernefamiliers-flytninger-paa-tvaers-af-kommuner.pdf>
- Bjørn, Claus (1988), "Landbrugets foreninger til 1914", i Claus Bjørn, red., *Det danske landbrugshistorie, 1810-1914*, Odense: Landbohistorisk Selskab, pp. 351-381.
- Dannemand, Henrik (1998), "Udkantsdanmark på Det Kongelige", *Berlingske Tidende*, 24. april.
- Kommunernes Landsforening (2014), "Unge flyttemønstre", 14. februar, <https://www.kl.dk/media/18632/unges-flyttemoenstre.pdf>
- Neergaard, Gyde (1992), "Udkantsdanmark", *Dagbladens Bureau*, 26. maj.
- Social og Indenrigsministeriet (2017), "Flytninger i Danmark", 12. januar, <https://www.ft.dk/samling/20131/almDEL/KOU/bilag/64/1363066.pdf>
- Sonne, Hans Christian (1867), *Om Arbejderforeninger. Til Oplysning og Veiledning*, København: Louis Kleins Bogtrykkeri,
- Svendsen, Gunnar Lind Haase (2001), "Historien anskuet som et kapitalmarked. Selvorganiseringen i de danske landdistrikter 1800-1900", *Fortid og Nutid*, (1): 2351, <http://www.landsarkivetkbh.dk/fortid/ex.htm>
- Svendsen, Gunnar Lind Haase (2013), *Mellem følelser og fornuft: Til- og fraflyttere i Lemvig Kommune, med fokus på de unge fraflyttere*, Esbjerg: Syddansk Universitet, Institut for Forskning og Udvikling i Landdistrikter, CLF Report series, https://www.sdu.dk/-/media/files/om_sdu/institutter/iful/udgivelser/clf_report_20_lemvig.pdf
- Svendsen, Gunnar Lind Haase (2015), "Hvorfor bliver der talt så grimt om de danske landdistrikter? Italesættelsen af landdistrikterne sammenlignet med de virkelige livsvilkår", i Finn Slumstrup og Viggo Mortensen, red., *Op-rør fra udkanten: Mulighedernes land 2.0*, Hovedland, pp. 62-79.
- Svendsen, Gunnar Lind Haase (2018), "Between belonging and longing: Why do young rural-urban migrants leave their places of birth, what do they leave behind, and do they consider moving back?", *Journal of Cultural Analysis and Social Change*, 3(1), [02], <https://doi.org/10.20897/jcasc/2671>

Privatisering for enhver pris? Drivkræfter og barrierer i privatiseringen af DONG 2001-2018

Temanummer: Danske grænser

Siden 1980 har den danske stat helt eller delvist frasolgt selskaber for et samlet provenu på over 80 mia. kr. (2017-priser). Privatiseringen af offentlige selskaber har blandt andet været drevet frem af ønsket om markedseffektivitet, politisk ideologi og EU-direktiver møntet på at fremme konkurrencen i det indre marked. På den baggrund undersøges det, hvorfor det tog over ti år at gennemføre en delvis privatisering af det statslige energi- og forsyningselskab DONG (nu Ørsted). John Kingdons multiple streams-til-

gang anvendes i et omfattende dokumentstudie til at indfange de kræfter, der i perioden 2001 til 2018 satte privatiseringen af DONG på den politiske dagsorden og bidrog til at forsinke og forandre beslutningen om at privatisere. Den drypvise privatisering af DONG blev dels formet af eksogene faktorer som international konkurrence, finanskrise og investeringsbanken Goldman Sachs, dels af den indsats, som skiftende regeringer, centraladministration og ledelsen i DONG lagde i at realisere privatiseringen.

Drypvis privatisering af DONG

Få sager har fået lige så meget opmærksomhed i medierne som kapitaludvidelsen af DONG Energy (herefter DONG) i 2013 og siden hen børsnoteringen i 2016.¹ Børsnoteringen, der reducerede statens ejerandel af DONG til 50,1 pct., blev af mange opfattet som en hurtigt taget beslutning om at privatisere, men beslutningen var drypvist undervejs siden 2001. Dermed repræsenterer privatiseringen af DONG et langstrakt forløb fra 2001-2018 og en privatiseringsproces karakteriseret ved modsatrettede hensyn og interesser. DONG-sagen er derfor af flere grunde en spændende case, der giver et indblik i, hvordan beslutningen om at privatisere kommer på dagsordenen, og hvilke faktorer der påvirker gennemførelsen.

Flere lande har traditionelt haft monopollignende tilstande på forsyningsområdet og befinder sig nu i et tilsvarende spændingsfelt karakteriseret ved en blanding af offentlig og privat ejerskab (Hermann og Flecker, 2012). Det skyldes bl.a., at privatisering på forsyningsområdet vedrører en kerneydelse for alle borgere på daglig basis, hvilket kræver høj sikkerhed og overkommelige priser. I en dansk kontekst er det velbeskrevet, at stadig flere services på både velfærds- og tekniske områder udliciteres til private virksomheder under kontinuerlig politisk debat og offentlig bevågenhed (Christensen og Petersen, 2010; Hansen, 2010; Ring Christensen, Houlberg og Petersen, 2012). Derimod er empiriske studier af privatisering, hvor ejerskabet helt eller delvis overdrages til private aktører, meget begrænset (se f.eks. Greve, 1997). Dette til trods for at privatiseringer af statslige selskaber ofte sker i stor skala og med stor offentlig debat til følge, hvilket eksempler som TeleDanmark, Kø-

LENA BROGAARD

lektor, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet, brogaard@ruc.dk

JESPER DAHL KELSTRUP

lektor, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet, kelstrup@ruc.dk

benhavns Lufthavne og senest DONG (nu Ørsted) vidner om. Privatisering af offentlige selskaber har dermed været et marginaliseret emne på forskningsdagsordenen de seneste to årtier, og vi har ikke nyere bud på, hvad der driver beslutningen om at privatisere. Artiklen studerer derfor DONG-sagens forløb og spørger, hvorfor tog det over ti år at gennemføre en delvis privatisering af det statslige energi- og forsyningsselskab?

Hvorfor tog det over ti år at gennemføre en delvis privatisering af det statslige energi- og forsyningsselskab?

Artiklen besvarer forskningsspørgsmålet ved at anskue DONG-sagen som en kompleks politisk beslutningsproces, hvor forskellige aktører, herunder skiftende regeringer og ministre, politiske partier, Finansministeriet og DONGs ledelse har præget processen. De dynamiske aspekter af DONG-sagen, herunder ikke mindst de problemer og barrierer der opstod for realiseringen af privatiseringen, indfanges med udgangspunkt i John Kingdons multiple streams-tilgang (Kingdon, 1984). Artiklen bidrager til privatiseringslitteraturen ved at vise, at den drypvise privatisering af DONG både blev formet af eksogene faktorer som international konkurrence, finanskrisen og investeringsbanken Goldman Sachs og af den indsats, som skiftende regeringer, centraladministration og ledelsen i DONG lagde i at realisere privatiseringen. Der argumenteres for, at især Finansministeriet var en central policy-entreprenør, som kontinuerligt satte privatisering af DONG på dagsordenen og på kritiske tidspunkter formåede at koble forskellige kriser af økonomisk karakter og ændringer på den politiske scene med privatisering som et løsningsforslag.

Artiklen fortsætter med en præsentation af teorirammen i afsnit 2. Her præsenteres centrale drivkræfter for privatisering og Kingdons multiple streams-tilgang. I afsnit 3 introducerer vi forskningsdesign og metode i form af et case-studie af privatiseringen af DONG baseret på en systematisk gennemgang af mere end 500 dokumenter fra forskellige arkiver og databaser. I afsnit 4 analyserer vi årsagerne til privatiseringen, mens afsnit 5 diskuterer konsekvenserne heraf og samler op på resultaterne af analysen.

Drivkræfter og barrierer for privatisering i en Kingdon-ramme

Privatisering kan forstås i en bred og snæver forstand. En bred forståelse af privatisering bruger begrebet som en betegnelse for overdragelsen af offentlig produktion til private virksomheder (Savas, 2000). I dette perspektiv betragtes også udlicitering som privatisering (Bel, Fageda og Warner, 2010; Hansen, 2010). Den brede definition fører dog nemt til, at begrebet bliver mudret og ikke tager hensyn til, at der kan være forskellige motiver, processer og effekter til følge af forskellige former for markedsgørelse. Denne artikel tager derfor udgangspunkt i en snæver definition af privatisering som frasalg af aktier i statslige selskaber (Greve, 1997). Herunder kan der være et kontinuum af forskellige grader af privatisering, som kan ske over én eller flere omgange,

hvor den offentlige part helt eller delvist overdrager ejerskabet til private virksomheder.

Der er forskellige bud på, hvad der ligger til grund for beslutninger om at privatisere. Inden for økonomisk teori om ejendomsret tillægges de økonomiske incitamenter eksempelvis stor vægt, idet private virksomheder i (næsten) alle tilfælde betragtes som mere effektive producenter end offentlige aktører (Shleifer, 1998). På den anden side er der særlige hensyn som høj forsynings-sikkerhed samt høje sundhedsstandarder og miljøbeskyttelse, der er ønskværdige at sikre ud fra en offentlig optik, som private ejere kan vælge at nedprioritere af økonomiske grunde. Selv en delvis privatisering, hvor staten ejer min. 50 pct. af et selskab, vil begrænse mulighederne for at sikre samfundsmæssige over forretningsmæssige hensyn med mindre lovgivningen sikrer dette. Et økonomisk perspektiv vil i mange tilfælde indebære en simplificering af en politisk virkelighed.

Forandrede institutionelle rammebetingelser kan også drive privatisering. Specielt var EU's første energipakke, der med forskellige direktiver sigtede på at liberalisere markederne for bl.a. el (1996) og gas (1998), med til at ændre betingelserne for statslige forsyningselskaber i hele EU (Europa-Parlamentet 2019). I Danmark udfordrede det DONG og de fem regionale elselskaber, der ellers historisk var offentligt ejede og styret efter et "hvile i sig selv-princip" (Rüdiger, 2007).

Andre perspektiver fremhæver ideologi som en væsentlig årsag til privatisering, der også i Danmark blev sat på den politiske dagsorden af en konservativ regering i 1982 (Greve, 1997; Hodge, 2000). Privatiseringen af DONG udfordrer dog nogle af de klassiske perspektiver på privatisering, herunder den ideologiske forklaring, idet både borgerlige og socialdemokratiske regeringer har været med til at fremme salget af DONG fra 1990'erne og frem.

Det lange forløb omkring privatiseringen af DONG har resulteret i flere perioder med stor offentlig bevågenhed, som er en faktor, der typisk ikke er blevet taget højde for i tidligere analyser af privatisering. Der kan på den baggrund være flere årsager til privatisering, som ikke altid er åbenlyse eller rationelle, men snarere skyldes skiftende og modstridende interesser og aktører over tid.

For at belyse drivkræfter og barrierer i privatiseringen af DONG analytisk bruger artiklen John Kingdons multiple streams-tilgang (Kingdon, 1984; 2011). Denne tilgang står ikke i modsætning til rationelle eller økonomiske perspektiver på privatisering af DONG, der er blevet fremhævet ovenfor. Men ved at lægge hovedvægten på samspillet imellem forskellige strømme som et grundlag for politiske beslutninger, ser perspektivet privatiseringen af DONG i et bredere perspektiv, der også indbefatter den varierende betydning af ekso-gene forandringer, medier, politiske partier og den danske befolkningens opbakning til salget.

Imens tilgangen er udviklet til at analysere beslutningstagning i det amerikanske politiske system, er den tidligere blevet anvendt til at analysere opgave- og strukturreformen i Danmark (Bundgaard og Vrangbæk, 2007). Kingdons tilgang er således velegnet til at studere langstrakte beslutningsforløb og komplekse samspil imellem policies, problemer og politiske faktorer. For Kingdon er policy-strømmen et resultat af, at flere idéer og planer for håndtering og løsninger på problemer er tilgængelige (2011: 116ff). Samtidig arbejder både offentlige og private policy-entreprenører med at definere nye politikker, som derved bliver gjort tilgængelige for beslutningstagere som mulige løsninger på problemer.

Der er imidlertid en række barrierer for, at nye politikker kan blive sat på den politiske dagsorden og blive besluttet. For det første spiller strømmen af problemer en vigtig rolle. Problemer kan være økonomiske eller opstå ud fra uventede begivenheder, som eksisterende policies ikke har taget højde for, men som lægger op til alternative løsninger (Kingdon, 2011: 98). Problemer kan også blive sat på den politiske dagsorden af strategiske hensyn, fx med reference til, at en organisation eller et land klarer sig dårligt sammenlignet med andre (Kingdon, 2011: 111). Endelig spiller den politiske og den offentlige dagsorden og de kræfter, der er på spil i den politiske strøm, en vigtig rolle i Kingdons tilgang, herunder "the national mood" eller folkestemningen (2011: 146). Med til den politiske strøm kan også regnes politiske forandringer, så som folketingsvalg eller udskiftning af ministre, topembedsmænd eller andre betydningsfulde politiske aktører (Bundgaard og Vrangbæk, 2007: 493f).

Mulighedsvinduer opstår som udgangspunkt på grund af forandringer i den politiske strøm eller i problemstrømmen, hvor uventede kriser eller begivenheder betyder, at et problem bliver presserende (Kingdon, 2011: 168-9). Det åbner op for, at en policy-entreprenør kan koble løsninger fra policy-strømmen på de pågældende ændringer i enten politik- eller problemstrømmen. Alle tre strømme skal dog konvergere, hvis nye politiske beslutninger skal træffes; hvis et mulighedsvindue opstår i problemstrømmen, skal der være et relevant løsningsforslag tilgængeligt i policy-strømmen, og der skal være opbakning til løsningen i den politiske strøm (Kingdon, 2011: 178). Policy-entreprenører spiller en vigtig rolle i at koble de tre strømme, når et policy- eller mulighedsvindue opstår, hvilket kræver forberedelse, tid og ressourcer. Mulighedsvinduer kan være forudsigelige, som det eksempelvis er tilfældet i de årlige finanslovsforhandlinger, men ofte opstår de uventet og pludseligt, og beslutningsforløb forløber dermed sjældent lineært. Mulighedsvinduer har endvidere en stakket frist. De kan lukke igen, uden at en løsning implementeres, eksempelvis hvis den krise, der satte fokus på problemet, aftager, hvorved løsningens fortalere (policy-entreprenører) må afvente et nyt mulighedsvindue (Kingdon, 2011: 169).

Kingdons tilgang er velegnet til at studere privatiseringen af DONG, fordi den kan indfange, hvordan forskellige aktører i og omkring den politiske beslutningsproces varetager forskellige roller over tid og i et samspil med an-

dre politiske aktører (Barzelay og Gallego, 2006). Den kan ligeledes indfange drivkræfter og barrierer for privatiseringen, der opstod i problem-, policy- og politikstrømmen under det forløb, der førte til salget af DONG.

Kingdons tilgang er velegnet til at studere privatiseringen af DONG, fordi den kan indfange, hvordan forskellige aktører i og omkring den politiske beslutningsproces varetager forskellige roller over tid og i et samspil med andre politiske aktører

Kernebegreberne i Kingdons tilgang, herunder de tre strømme, policy entreprenører og mulighedsvinduer er blevet fortolket og anvendt med nogen variation i konkrete studier. Hvor Kingdon eksempelvis bruger policy entreprenører som konkrete personer (2011: 179ff), har senere studier udvidet fokus til også at se på, hvordan forskellige organisationer som dagblade, politiske partier eller ministerier kan fungere som policy entreprenører (Bundgaard og Vrangbæk, 2007; Petersen, 2012). Vi følger denne udvidelse ved også at se på organisationers rolle som policy entreprenører i vores case. Vi anskuer konkret de tre strømme som følger:

- **Problem-strøm:** Udfordringer, der forhindrer eller forsinker løsninger i policy-planer i at virke eller udfordrer eksisterende løsninger. Det kan være stigende elpriser eller økonomien i DONG, eller begivenheder/kriser relateret til samfundsøkonomi, nationale interesser eller energi- og forsyningsikkerhed.
- **Policy-strøm:** Løsninger af problemer fra forskellige policy entreprenører eller kollektivt igennem politiske aftaler og forlig.
- **Politik-strøm:** Ændringer i offentlig opinion, nye regeringer eller ministre, ændringer ved folketingsvalg og politiske partiers positioner og centrale embedsmænd/ledere i DONG.

Med inspiration fra Michael Barzelay og kolleger analyserer vi de tre strømme i et faseopdelt forløb, hvor forskellige begivenheder i de tre strømme tilsammen kan bruges til at indikere episodiske forløb og mulighedsvinduer (Barzelay o.a., 2003: 24ff). Mulighedsvinduer betragtes i DONG-casen som de respektive drypvise beslutninger om at privatisere og den umiddelbare periode op til. De er således defineret a priori. Vi forsøger derved ikke at *identificere* mulighedsvinduerne gennem analysen, men derimod at *afdække og forklare*, hvordan de er opstået som følge af udviklinger og begivenheder i de tre strømme.

DONG er en kritisk case

Staten har i perioden 1980-2017 helt eller delvist frasolgt selskaber for et samlet provenu på 80,3 mia. kr. (2017-priser). Heraf udgør statens frasalg af DONG-aktier i 2016 kun 8,3 mia. kr. (FIU, 2016-17: 552). Mens DONG er et af de største statslige selskaber, er privatiseringen af DONG altså ikke enestående i økonomisk henseende. Eksempelvis tjente staten ved salget af de sidste

aktier i Tele Danmark i 1998 44,3 mia. kr. (2017-priser) (FIU, 2016-17: 552). DONG-sagens betydning som case for privatisering skal snarere findes i den modstand, der i offentligheden blev rejst af den måde, privatiseringen blev gennemført på, samt den lange periode, som privatiseringen af DONG endte med at strække sig over. Sammenlignet med eksempelvis salget af Statens Serum Instituts vaccineproduktion, som forløb over to år, indebærer DONG-sagen dermed et ekstraordinært langstrakt privatiseringsforløb på næsten to årtier. Det første politiske forlig om privatisering blev indgået i 2001, men børsnoteringen af DONG skete først i 2016.

Vi forventer, at de klassiske argumenter for privatisering, der baserer sig på økonomi eller ideologi med antagelser om en rationel beslutningsproces, ikke fuldt ud kan forklare beslutningen om at privatisere DONG, som bl.a. blev truffet under en venstreorienteret regering. Med afsæt i Kingdon har vi i stedet en forventning om, at den langstrakte privatisering af DONG kan forklares som resultatet af et delvist irrationelt og komplekst forløb, hvor centrale aktører har formået at sætte privatisering på dagsordenen, når problemer, løsninger og politik konvergerede til fordel for denne agenda. DONG kan dermed betragtes som en kritisk case og mere specifikt en 'most likely' case på en kompleks beslutningsproces, der giver antagelserne i multiple streams-frameworket de bedst mulige betingelser (George og Bennett, 2005).

Kingdons tilgang kan kritiseres for ikke at være særlig præcis i forhold til at specificere, hvordan bevægelser i de tre strømme skal måles i praksis. I sine studier bruger Kingdon en kombination af interviews, casestudier, dokumenter fra udvalg i den amerikanske Kongres og surveys omkring den offentlige opinion til at analysere policy-strømme og de policy-entreprenører, som påvirker dem (Kingdon, 2011: 249ff).

På grund af det lange tidsforløb for analysen, der løber fra 2001-2018, tilpasser vi Kingdons tilgang ved at lægge vægt på dokumenter til at identificere problemer og policies i DONG-casen. Dokumenterne er indsamlet gennem systematiske og omfattende søgninger i Infomedia og Folketingets online arkiv, der indbefatter dokumenter fra lovgivningsprocessen og Folketingets kontrol med regeringens arbejde. Infomedia-søgningen kan bruges til at belyse, hvilke begivenheder eller kriser der har været i fokus, som kan have ført til presserende problemstillinger i relation til DONG i problemstrømmen. Infomedia samt de parlamentariske dokumenter kan endvidere pege på, hvilke løsningsforslag der har været på dagsordenen i policy-strømmen, og hvilke aktører der har drevet privatiseringen af DONG og handlet som policy-entreprenører. Slutteligt kan disse to arkiver indikere eventuelle ændringer i den nationale folkestemning omkring energi- og forsyningsområdet, DONG specifikt eller skiftende politiske holdninger, udskiftning i regeringen, på topposter i departementer o.l., som kan have påvirket dagsordenen.

Vi har gennemført en systematisk søgning på termen "DONG OG privat*" i Infomedia i perioden 2002 til 2018 i de nationale dagblade, hvilket produce-

rede 4.082 resultater, som efterfølgende er sorteret i to faser. I den første fase har vi gennemført en grovsortering, hvor vi ud fra artiklernes manchete og titel har inkluderet dem, som reelt handler om privatisering af DONG, hvilket reducerede antallet af relevante artikler til 271. I anden fase har vi læst de fulde 271 artikler. I denne proces sorterede vi 38 artikler fra, som enten ikke bidrog med konkret information, ikke handlede om DONG (var kun nævnt i manchetten) eller var overlappende/gentagende ift. andre artikler. Processen reducerede søgeresultaterne til 233 artikler til analysen. Alle relevante artikler er blevet registreret i en Excel-database, hvor bl.a. overskrift, dato og ophav for hvert resultat samt antallet af relevante resultater for hvert år i søgeperioden er registreret. Tilsvarende procedure er anvendt for resultaterne fra Folketingets arkiv. Her brugte vi samme søgestreng til at søge efter politiske aftaler og debatter fra 2001/02-2018/19, hvilket producerede 5.821 dokumenter. Heraf fandt vi 325 relevante for analysen, som er registreret og analyseret på samme vis som infomedia.

Ud over Infomedia og Folketingets arkiv har vi gennemgået Finansministeriets årlige udgivelser om statens selskaber fra 2003 til 2014 for at registrere udviklingen i statens ejerandel i DONG over tid samt for at danne et overblik over populationen af privatiseringer af statslige selskaber i Danmark. Dertil har vi orienteret os i tilgængelige publikationer om DONGs historie, herunder særligt Mogens Rüdigers bog ”DONG og energien” (1998), idet Rüdiger anses som Danmarks førende ekspert i DONGs historie og virke.

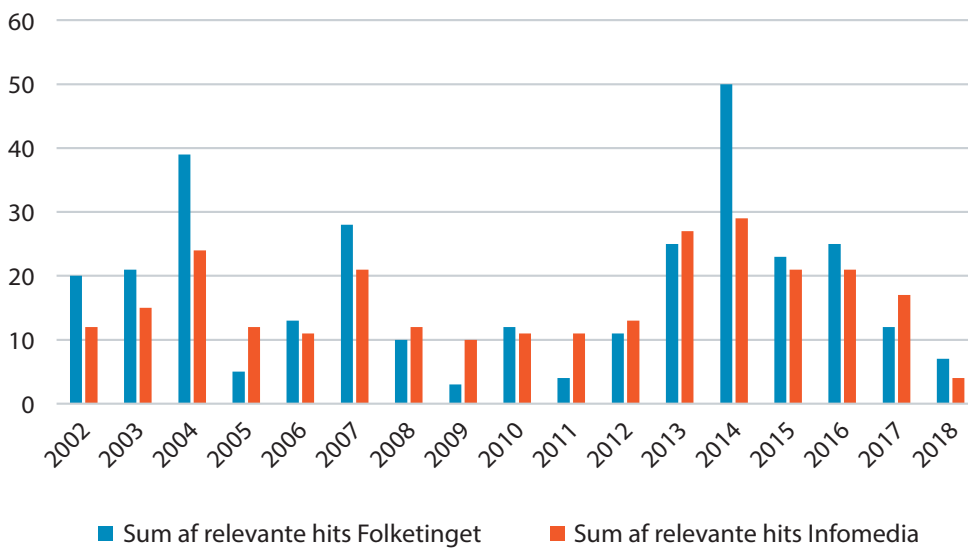
Vi har bevidst undladt at gennemføre interviews med aktører fra casen. Dels fordi interviews ikke vil kunne dække det historiske forløb uden risiko for hukommelsesbias over den langstrakte periode, dels fordi det ville være vanskeligt at få centrale aktører til at udtale sig om en kontroversiel sag og på en måde, der tilfører yderligere værdi til analysen. Det medfører dog det forbehold, at vi ikke kan opnå førstehåndsindsigt i aktørernes motiver og rationaler.

Tabel 1: Overblik over indsamling af dokumenter.

Database	Indsamlingsmetode	Periode	Søgeresultater	Relevante resultater
Infomedia	Strategisk søgning efter dokumenter på udvalgte nøgleord	2001-2018	4.082	253
Folketingets arkiv (online)	Strategisk søgning efter dokumenter på udvalgte nøgleord	2001-2018/19	5.821	325
Finansministeriets hjemmeside	Gennemgang af årlige publikationer om statens selskaber	2003-2014	12	12

Vi har systematisk registreret, hvor mange relevante dokumenter vi har fundet for hvert år af analyseperioden i de to databaser, for at krydstjekke pålideligheden af de to søgninger og danne et overblik over udviklingen i opmærksomheden omkring casen. Figur 1 illustrerer, at søgningen viser den samme tendens i forhold til, hvilke år casen har fået mest opmærksomhed (2004, 2007, 2013 og 2014).

Figur 1: Antal case-relevante dokumenter fra Infomedia og Folketinget 2002-2018

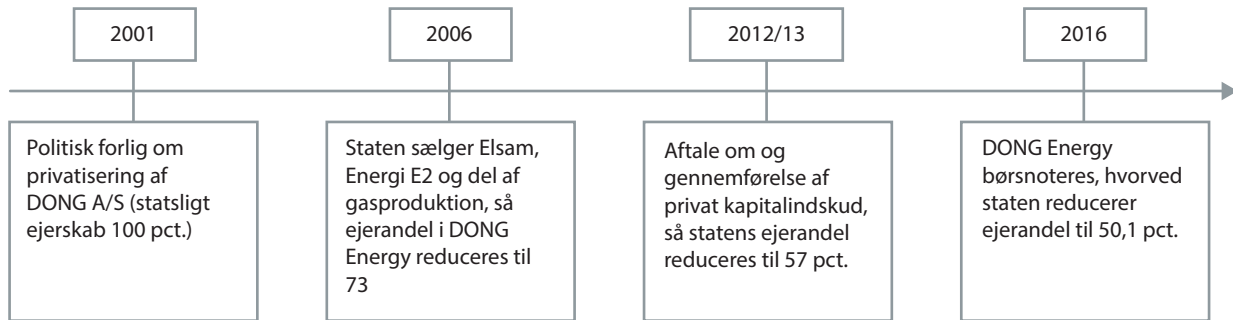


Dernæst har vi registreret alle DONG-relaterede begivenheder i de relevante dokumenter i et todimensionelt tidsseriedisplay, som krydser de tre strømme (policy, politik og problemer) med tre hovedfaser for DONG-forløbet (resultaterne heraf fremgår af tabel 2 i analysen). Da vi er interesseret i at undersøge, hvorfor privatiseringen er sket drypvist over en lang årrække og ikke blev gennemført som oprindeligt planlagt, er de tre hovedfaser inddelt efter mulighedsvinduerne og optakten hertil, hvilket vil sige, hvornår de drypvise privatiseringer har fundet sted og den umiddelbare periode herop til, som illustreret i figur 3:

- Fase 1 (2001-2006): fra det første politiske forlig og frem til det første salg
- Fase 2 (2007-2011): fra den næste politiske aftale om privatisering og det første salg til året inden beslutningen om et gennemføre et privat frem for statsligt kapitalindskud
- Fase 3 (2012-2018): fra året op til den politiske aftale om privat kapitalindskud til børsnoteringen i 2016 og beslutning om ikke at sælge Radius i 2018 (privat elforsyning)

Vi har brugt displayet og dokumentanalysen til at skabe et narrativ for hver strøm. Med udgangspunkt i Kingdons teori har vi belyst, hvordan de kortlagte begivenheder i de tre strømme har konvergeret på en måde, som har muliggjort de løbende beslutninger om at privatisere DONG i de tre perioder (mulighedsvinduer). Eksempelvis har vi i problemstrømmen bl.a. registreret økonomiske udfordringer i DONG i 2012, som kombineret med et samtidigt ledelseskifte i DONG i politikstrømmen har været med til at bane vejen for, at Finansministeriet kunne forny forslaget om privatisering – et forslag, der har ligget latent i policy-strømmen.

Figur 2. Udviklingen i statens ejerandel i DONG.



I selve analysen henvises der til dokumenter fra Infomedia ved angivelse af DD.MM.ÅÅ og til dokumenter fra Folketinget ved FT.DD.MM.ÅÅ. Grundet omfanget af dokumenter er disse ikke angivet i litteraturlisten, men kan rekvireres ved kontakt til forfatterne.

Betydningen af problem-, policy- og politik-strømmen i tre faser af DONG-sagen

Statens politik for styring af statslige selskaber fremgår bl.a. af publikationerne ”Staten som aktionær” (Finansministeriet, 2004) og ”Statens ejerskabspolitik” (Finansministeriet, 2015). Disse publikationer har været centrale i udviklingen af principper for statens ejerskab af virksomheder. Hovedprincipperne er, at staten anvender selskabsformen som en ramme for aktiviteter, der har karakter af forretningsmæssig virksomhed. På disse områder forventes selskabsformen sammenlignet med offentlig serviceproduktion at føre til ”større effektivitet, lavere priser og bedre kvalitet i overensstemmelse med brugernes efterspørgsel” (Finansministeriet, 2004: 10). Allerede i 2004 var den overordnede målsætning for både staten og selskabet:

”at et statsligt aktieselskab skal drives professionelt på en sådan måde, at det vil være muligt at inddrage private medaktionærer – også selv om privatisering ikke er aktuel for det pågældende selskab. Heraf følger ikke, at det altid vil være hensigtsmæssigt at privatisere statslige aktieselskaber. Men det bliver et sigtepunkt for staten, at det statslige ejerskab ikke på sigt bør være en forudsætning for at opnå de sektorpolitiske hensyn. Samtidig bliver det et sigtepunkt for selskabernes ledelse, at de skal drive virksomheden på en sådan måde, at den er attraktiv også for andre (med)ejere end staten” (Finansministeriet, 2004: 10 [original kursivering]).

I 2015 knyttes statens ejerskab eksplicit til ejerskabsrationaler om kontrol med kritisk infrastruktur, forsyningsikkerhed, særlige effektivitetshensyn og særlige samfundsmæssige hensyn (Finansministeriet, 2015: 26). Logikken er altså, at staten skal kunne begrunde sit ejerskab af virksomheder med reference til et eksplicit rationale.

Perioden 2001-2006: Barrierer for en hurtig privatisering

Allerede før årtusindeskiftet var forskellige faktorer i policy-strømmen med til at sætte privatisering på den politiske dagsorden, herunder som nævnt EU's energipakke og privatiseringen af TDC og den delvise privatisering af Københavns Lufthavne. Regeringsgrundlaget for VK-regeringen, der kom til magten i 2001, rummede en bred palet af initiativer, der havde til hensigt at give borgerne flere frie valg af offentlige services, at liberalisere jernbanedrift og at "forberede privatisering" af offentlige selskaber herunder DONG og Post-Danmark (Regeringsgrundlag, 2001).

VK-regeringen var fra start klar over, at DONG ikke umiddelbart ville kunne privatiseres. Finansministeren gjorde i 2001 under et samråd i Folketingets Energipolitiske Udvalg opmærksom på, at privatiseringen af DONG krævede forberedelse på en række punkter, herunder en afvejning af, hvilke dele af DONG der skulle privatiseres, om det skulle ske i flere tempi, og hvordan DONG-koncernen, der i international skala var et lille selskab, kunne udvikle sig inden en privatisering (FT 09.01.02). Målsætningen om at privatisere blev dog understøttet af, at Finansministeet i 2001 overtog ejerskabet af DONG og styringen af privatisering fra Økonomi- og Erhvervsministeriet (FT 06.02.02). Privatiseringsprocessen løb imidlertid hurtigt ind i problemer.

Flere problemer i en hurtig privatisering. Et vigtigt problem, som blev intensivt diskuteret i 2002, vedrørte statens håndtering af kommunernes indtægter ved salg af elselskaber til f.eks. DONG. Svend Auken (S) argumenterede for, at en afgørelse af Energitilsynet gjorde, at kommunale gevinster ved at sælge elselskaber blev for store. Gentofte Kommune ville kunne tjene flere mia. kr. på at sælge NESAs. Og samlet set ville salgene kunne pumpe 25 mia. ud i offentligt forbrug via den tredjedel af kommunerne, der havde elselskaber at sælge (24.10.02).

Et andet vigtigt problem var spørgsmålet om udenlandske selskabers interesse i DONG. En liberalisering af gasmarkedet i EU kunne betyde øget uafhængighed af gas fra russiske gasselskaber efter ikrafttrædelse af nye EU-regler per 1. januar 2004, eller at DONG blev købt af større udenlandske selskaber (20.12.02).

For det tredje var der et potentielt juridisk problem med EU's konkurrence-regler i kraft af DONGs olie-engagement i Nordsøen og Dansk Undergrunds Consortium (DUC). Konkret var vurderingen, at DONG og DUC var så tæt på at være et kartel i 2003, at Europa-Kommissionen ville stille krav om opsplitning (13.01.03).

For det fjerde var omfanget af privatiseringen strategisk vigtigt. Staten havde en interesse i at bevare kontrol med styringen af DONG selv efter en privatisering, fordi DONG kunne få fordele ved at blive lukket ind i kontrakterne om olie fra den danske undergrund, der var til forhandling. Dette hensyn var med til at sætte privatiseringen på pause og få staten til at overveje, om en

fuld privatisering var fornuftig (13.09.03; 01.10.03). Problemerne i en hurtig privatisering af DONG var i et vist omfang forbundne. Eksempelvis påpegede Jørgen Grønnegaard Christensen modsætningen i, at en liberal regering fremmede DONG som monopol (ved at opkøbe kommunale selskaber), for at staten senere kunne tjene penge på salget. Han anførte yderligere, at sandsynligheden for en udenlandsk køber steg med DONGs størrelse (19.04.03). Således kunne en løsning af det kommunale problem skærpe faren for det andet problem ovenfor.

Christensen var også med til at påpege et femte problem, der lå i, at DONG ledelsesmæssigt var underlagt statens interesser og derfor ikke nødvendigvis ville beskytte forbrugerne og energisektoren (19.04.03). Problemet var allerede blevet sat på dagsordenen i 2002 af formand i Hovedstadens Naturgas-selskab (HNG) Bent Lund og næstformand Nick Hækkerup, der kritiserede, at DONG skulle "fedes op" og derfor var hårdere ved kunderne for at gøre sig mere attraktiv ved et salg. DONG blev beskyldt for at løbe fra en aftale om stabilitet i reguleringen af gaspriser (13.06.02). Også energiminister Bendt Bendtsen kaldte det uacceptabelt, at DONG skruede frit på prisen på gas med henblik på privatisering. Han undsagde dermed DONGs strategi, der gjorde gassen dyrere for forbrugerne (14.06.02). Styringsproblemet blev skærpet af Dansk Folkeparti, der fremhævede, at det store opkøbs-raid med indkøb af blandt andet Energigruppen Jylland, en tung aktiepost i NESAs og investering i norske oliefelter nemt kunne udvikle sig til hasard med skatteydernes penge (28.08.03). I Folketinget stillede særligt Socialdemokratiet spørgsmål om, hvad der skulle ske med DONGs viden, hvis DONG blev privatiseret (04.10.03).

Oven i disse problemer udviklede uenighed om den bedste praktiske vej for privatisering blandt eksperter sig i 2004 til et selvstændigt sjette problem (15.06.04). Denne uenighed var medvirkende til, at Finansministeriet bestilte en rapport fra investeringsbanken Rothschild & Sons, der skulle munde ud i anbefalinger for DONGs privatisering. Problemet blev ikke mindre af, at rapporten viste, at DONG ville være 15 pct. mere værd for staten, hvis selskabet ikke blev privatiseret, end hvis det blev (11.10.04). En del af baggrunden var, at DONG i perioden 2000-2002 gav et overskud på 5,5 mia. kr., hvilket fik flere til at sætte spørgsmålstegn ved, om det var samfundsøkonomisk rentabelt at sælge (27.10.04).

De mange problemer gav anledning til flere koblinger af dem. Eksempelvis anførte en leder i Berlingske, at det var "skandaløst", at staten forsøgte at lave monopol på energimarkedet ved at vokse DONG så stor (13.02.05) og i dokumentaren "Hvor er Thor?" blev Finansminister Thor Pedersen kritiseret for sin rolle i privatisering af DONG. Dokumentaren viste ministrenes "gambling" med salget af DONG (02.06.05; 18.01.05). Selvom finansministeren kom med svar på tiltale om at have misbrugt position ved salg af DONG (03.06.05), bidrog problemerne til et samlet billede af, at processen omkring privatiseringen var mudret og uigennemskuelig.

Nye løsninger i policy-strømmen. Det blev i lyset af de mange problemer hurtigt klart for stat og regering, at privatisering af DONG ville blive langstrakt. Stat og regering var dog effektive til at adressere en lang række af problemerne og opretholdt dermed et pres for at få privatiseringen til at ske. Den politiske målsætning om privatisering blev i 2002 præciseret, så det stod klart, at staten fortsat skulle eje gaslagre, -ledninger og anden infrastruktur (10.01.02). Denne løsning var blandt andet med til at lægge låg på frygten for, at et udenlandsk opkøb skulle blive en realitet.

For at fremme privatiseringen stod væksten af DONG centralt. Det var således regeringens plan, at DONG skal styrkes som el-distributør før salget, evt. igennem en fusion med NESAs (og dets godt 500.000 kunder) og også ved et køb af Statoils olieadgang i Nordsøen for 1 mia. kr. (09.05.02). En anden vigtig vækstsatsning var at investere i ny viden om alternative energiformer. DONG købte sig således ind med 85 mio. kr. i en fond, Bankinvest, der investerede i alternativ energi. Motivationen var, at DONG med en årlig omsætning på 13 mia. kr. ikke ville kunne klare sig i konkurrence med f.eks. tyske E.ON., der havde en årlig omsætning på 700 mia. kr. på naturgasmarkedet. Det blev et *trademark* for DONGs direktør Anders Eldrup at bruge denne grønne strategi til at legitimere og skabe vækst i DONG. Selvom finansministeren havde givet grønt lys til strategien, var DONG dog også opmærksom på faren for at blive et "erhvervspolitisk instrument" for staten (05.04.02). Blandt andet derfor var Eldrup allerede i 2002 åben for at sælge DONG til en udenlandsk koncern inden for fem år med TDC som forbillede. TDC samlede i 1990'erne først regionale aktører og fik efterfølgende amerikansk hovedaktionær. Eldrups bekymring var bl.a. at elsektoren med over 70 el-selskaber var så fragmenteret i Danmark, at DONG ikke ville kunne vokste (12.06.02).

I 2003 besluttede en bred forligskreds i Folketinget, at en kommune, som solgte sit el/energiselskab, skulle aflevere 40 procent af provenuet til staten og kunne bruge resten til at nedbringe gæld eller deponere beløbet på en konto, så det kunne frigives i løbet af 10 år. Statens indtægter skulle samtidig bruges til at nedbringe statsgælden. Svend Auken (S) var ikke tilfreds med, at procentsatsen var så lav (S gik efter en markant højere sats), men bakkede dog alligevel op om aftalen (10.05.03), der således løste det kommunale indtægtsproblem.

Allerede tidligt i processen håndterede staten og DONG således de problemer, der knyttede sig til problemet for staten i at afgive kontrollen med DONG, problemet med vækst, problemet med opkøb for udlandet og problemet med håndtering af kommunernes indtægt. Selvom Finansministeriet ikke, jf. den omtalte rapport fra Rothschild & Sons fra 2004, kunne demonstrere, at privatisering af DONG var specielt økonomisk lukrativ, fortsatte bestræbelserne på privatisering iblandt en bred ejerkreds (FT 05.04).

Politisk ro om privatiseringen. Til trods for de mange problemer med at løse DONG var Folketinget langt fra at stoppe privatiseringen. Således blev et slutningsforslag fra Enhedslisten i 2003, der indebar, at Folketinget ville op-

fordre regeringen til at stille planerne om forberedelse af salg af DONG i bero, kun støttet af Enhedslisten selv og af SF (FT 23.10.03). Og i et nyt VK-regeringsgrundlag i 2004 blev det genbekræftet, at DONG skulle privatiseres (22.01.04). Løsningen af problemet om kommunernes indtægter i 2003, der ellers splittede regering og opposition, medvirkede også til at skabe politisk ro om DONG. De mange problemer for privatisering var væsentlige, men blev ikke partipolitisk vigtige. I 2004 blev der indgået et politisk forlig af VK-regeringen, S, R, SF og DF, der gav mulighed for, at staten kunne sælge ”op til 49 pct.” af DONG. Dette forlig var en vigtig brik i den politiske konsolidering af salget af DONG, blandt andet fordi det betød, at DONG ikke blev tematiseret nævneværdigt i folketingsvalget i 2005. Samlet set var privatiseringen af DONG nok blevet mødt af mange problemer, men en række af dem blev også løst, og der var politisk opbakning til at fortsætte bestræbelserne på en delvis privatisering.

Perioden 2007-2011: Finanskrisen som altoverskyggende barriere

I anden fase af privatiseringen opstod der imidlertid en række nye problemer, der udfordrede realiseringen af privatiseringen og den børsnotering, som der blev lagt op til politisk.

Finanskrisen som nyt problem. Forventningen om et ringe regnskab, meget lave energipriser og ekstraordinære nedskrivninger på omkring en halv mia. kr. bidrog til at gøre 2007 til et dårligt år for børsintroduktionen af DONG (09.08.07). Det var med til at få debatten om fordele og ulemper ved privatisering til at blusse op igen. Kritikerne argumenterede, at staten var den eneste vinder ved salget af DONG, ikke forbrugerne (19.08.07; 26.08.07). I 2008 blev problematiseringen af udenlandsk indblanding, som også fyldte i den første fase, revitaliseret med bekymring om, at staten solgte ”samfundsstrategiske” selskaber til private investorer (01.01.08). Senere advarede også DONGs bestyrelsesformand Fritz Schur imod, at DONG kom på udenlandske hænder (27.04.07; 31.10.09).

Den vigtigste barriere for privatisering var dog finanskrisens udbrud med kollapset af Lehman Brothers i september 2008. Det resulterende kaos på finansmarkederne gjorde, at privatiseringen blev udskudt (30.10.08). Det blev senere fremhævet, med COP-15-klimatopmødet i København som bagtæppe, at klimakrisen var et offentligt problem, som ikke blev afhjulpet af en privatisering af DONG, der nu var en vigtig klimaspiller (25.02.09). Og som uddybet nedenfor begyndte den politiske opbakning til privatiseringen af slå revner.

Policy-strømmen og børsnotering. I den anden fase fokuserede de politiske løsninger fra regeringens side på, i hvert fald forud for finanskrisen, at realisere en børsnotering af DONG. Målet var at få en børsintroduktion gennemført i efteråret 2007, både fordi rådgivere havde en selvstændig interesse i at lande deres honorarer, og fordi en udskydelse ellers ville bringe børsnoteringen tæt på et folketingsvalg (09.08.07). Danske Bank blev i 2007 valgt til at forestå den forventede DONG-børsnotering (12.01.07); og finansminister Thor Pe-

dersen foranstaltede på DONGs opfordring, at implicerede beslutningstagere i DONG blev fri for ansvar ved salget af DONG (21.08.0707; 22.08.07). Begge løsninger gav dog anledning til politisk undren og var, som uddybet nedenfor, med til at svække den tværpolitiske opbakning til salget af DONG (19.01.07). Oveni kom finanskrisen og de medfølgende ugunstige forhold for at sælge DONG i 2008. Finanskrisen betød, at stat og regering måtte afvente bedre tider. Det samlede resultat var, at den politiske opbakning til børsnoteringen begyndte at svinde. Især i oppositionen.

Mindre opbakning i politik-strømmen. Allerede fra 2007 begyndte flere partier at trække deres opbakning til salget af DONG. De Radikale, Socialdemokratiet og SF ville have børsintroduktionen af DONG udsat til 2008 for at opnå en bedre pris. Det var medvirkende til, at børsnoteringen igen blev skudt til hjørne. Enhedslisten, Socialdemokraterne, de Radikale og SF meldte også ud, at de fandt det uacceptabelt, at finansminister Thor Pedersen ikke ville gøre DONGs direktion, bestyrelse, finansielle rådgivere og banker direkte ansvarlige for aktiesalget (04.11.07). Alligevel godkendte Finansudvalget sidst i 2007 en plan om at sælge DONG (21.12.07), og endnu et beslutningsforslag fra Enhedslisten om at stoppe privatiseringen fik kun opbakning i Folketinget af Enhedslisten selv (FT 14.12.07).

Fra 2008 kom den offentlige opinion i kombination med den svindende politiske opbakning til at fungere som en barriere for privatiseringen. En undersøgelse fra Gallup viste overordnet modstand mod salg af DONG blandt befolkningen (kun 35 pct. for, 43 pct. imod og 23 pct. "ved ikke" (21.01.08)). Enhedslisten mente fortsat, at privatisering burde rulles tilbage (09.03.08). Mogens Jensen (S) fremhævede, at frasalget af danske selskaber, deriblandt DONG, krævede "offentlig opmærksomhed" (15.05.08). Der blev ligeledes over sommeren igen stillet spørgsmålstegn ved den egentlige effekt ved privatisering, herunder salget af DONG (26.11.08). Det stod nu klart, at DONG-sagen i modsætning til valgene i 2005 og 2007 med stor sandsynlighed ville blive et tema i et kommende folketingsvalg. Selv erhvervsminister Brian Mikkelsen nedtonede privatiseringsambitionerne med henvisning til blandede erfaringer fra privatiseringerne af TDC (specielt salget af kobberkabler) og Københavns Lufthavne (27.04.10). Enhedslisten satte DONG-sagen på spidsen ved at kræve et klart svar fra Socialdemokraterne, om de med regeringsmagt ville stoppe privatiseringer (22.07.10; 08.09.11). En analyse argumenterede for, at venstrefløjen havde fået tilpas meget magt til at kunne stoppe privatisering (25.09.11). Også de Radikale satte spørgsmålstegn ved en privatisering og anbefalede et større fokus på grøn energi (09.08.07; 20.10.11). DONG-ledelsen forholdt sig roligt til, at DONG ikke kunne børsnoteres i 2011 (25.10.11), men den politiske opbakning til salget var allerede før valget i 2011 under opbrud, og skiftet til en S-R-SF-regering i 2011 kom ikke til at skabe bedre forudsætninger for politisk ro omkring DONG.

Perioden 2012-2018: Økonomiske problemer og ledelsesskifte baner vejen for privatiseringen

Privatiseringen af DONG kom for alvor på dagsordenen igen i 2012 grundet et behov for kapitaltilførsel til energiselskabet. De økonomiske udfordringer i problem-strømmen muliggjorde en udvidelse af ejerkredsen med Goldman Sachs samt to danske pensionselskaber, og sidenhen børsnoteringen i 2016, hvor statens ejerskab blev reduceret til 51 pct. Privatiseringen blev dog ikke uden store politiske konsekvenser og blev gennemført trods folkelig modstand.

Økonomiske problemer i DONG. I 2012 stod DONG over for store økonomiske problemer, hvilket var med til at sætte skub i privatiseringsdagsordenen. Problemerne førte til, at kreditvurderingsbureauet Standard & Poors sænkede karaktererne for DONG, med udsigt til en yderligere sænkning, hvis DONG ikke fik styrket sit kapitalgrundlag (01.03.13; 09.03.13; 23.02.13C). Eldrups investeringer i grøn energi og særligt havvindemølleparkerne havde bidraget til underskuddet, og dertil var gaspriserne for lave (23.02.13B). Underskuddet blev på daværende tidspunkt et økonomisk problem i DONG, som kunne få konsekvenser for energiselskabets position på markedet og dets lånevilkår.

Der var dog også bevægelser i problem-strømmen, som potentielt kunne forsinke eller forhindre planen om at sælge ud af DONG til private investorer, såfremt disse problemer gav anledning til større modstand i politik-strømmen. Perioden var generelt præget af kritik af Finansministeriet for manglende transparens omkring privatiseringen af DONG. Eksempelvis blev detaljerne for salget af DONG til Goldman Sachs mørklagt, selv for forligspartierne, som ikke kunne få oplysninger om vilkårene for salget eller bud fra andre potentielle investorer (23.01.14; 13.06.14). Det førte hurtigt til spekulationer om, at DONG blev prissat for lavt (24.01.14; 19.01.14; 29.09.14; 26.03.15A; 26.03.15B), og førte til kritiske spørgsmål om værdiansættelsen af DONG til finansministeren gennem bl.a. Finansudvalget (FT 12.10.15; FT 25.03.15; FT 23.06.16a; FT 23.06.16c). Ved de nye investorers indtræden blev DONG værdisat til 31,5 mia. kr. af Goldman Sachs svarerende til kun lidt mere end halvdelen af den værdi, flere banker tilskrev selskabet i 2008 (14.12.13). Ifølge et svar til Finansudvalget fra finansministeren om værdiansættelsen blev vurderingen baseret på "sædvanlige metoder", så som selskabets forretningsplan og sammenligning med andre børsnoterede energiselskaber (FT 17.12.13a). DF og SF kritiserede forløbet, og DF indgav en klage til Folketingets præsidium med henblik på at lade Finansudvalget se det øvrige DONG-materiale. Flere juridiske eksperter udtalte i dagbladene i denne periode, at hensyn til fortrolighed og statens fremtidige aftaler ikke burde bremse oplysninger til udvalget, og at statslige indkøbsaftaler ikke burde undtages fra offentlighedsloven (30.04.15; 19.08.15). Kritikken fik senere i perioden opbakning i en rapport fra Rigsrevisionen, som påpegede Finansministeriets manglende skriftlige dokumentation af forhandlingen med Goldman Sachs, herunder at Finansministeriet aldrig fik værdifastsættelsen på skrift af Goldman Sachs (19.05.17; 18.05.17). Finansministeriet anerkendte efterfølgende, at dokumen-

tationen af Goldman Sachs' bud og forhandlingsforløbet kunne have været bedre (FT 11.10.17).

Også Goldman Sachs' adgang til indflydelse i DONG blev problematiseret. Ved kapitalindskuddet fik Goldman Sachs en plads i bestyrelsen i DONG med vetoret til trods for, at de ikke var majoritetssejer (12.12.13; 14.12.13). Det kom endvidere frem, at Goldman Sachs valgte at foretage investeringen gennem et datterselskab i Luxembourg, som var ejet af såkaldte skuffeselskaber i den amerikanske stat Delaware og Cayman Islands, for at undgå at betale skat (27.05.16A; 01.02.14A). Finansministeriet gav dog i adskillige svar på spørgsmål i Folketinget udtryk for, at Goldman Sachs' selskabskonstruktion var lovlig og typisk for denne type transaktioner, samt at investeringens størrelse og risiko berettigede en vis sikkerhed og rettigheder til Goldman Sachs (FT 27.01.14a; FT 12.12.13). Direktør Henrik Poulsen var dertil en del af et aktieprogram i rengøringsgiganten ISS, hvor Goldman Sachs var storaktionær, og det skabte tvivl om, hvilke interesser DONG egentlig plejede i privatiseringen (06.11.14). Kort tid efter at Goldman Sachs købte sig ind i DONG, blev DONG vurderet til at væsentlig højere pris end i 2012, hvilket rejste spørgsmål om, hvorvidt selskabet blev solgt på et ufordelagtigt tidspunkt (26.05.16). Samtidig afslørede bogen "Det bedste bud", at Poulsen var med til at pris-sætte DONG ved salget til Goldman Sachs, hvorefter DONGs regler blev lavet om, så Poulsen gennem aktieoptioner fik mulighed for at købe personlige DONG-aktier for 6,5 mio. kr. (19.04.15).

En plan for mere kapital via børsnotering. I policy-strømmen banede flere forandringer vejen for privatiseringsforslaget i denne periode. I 2012 blev den tidligere DONG-direktør Anders Eldrup fyret, og kort tid efter tog den nye direktør, Henrik Poulsen, kontakt til Finansministeriet for at starte en dialog om det økonomiske underskud i DONG, tilsyneladende som følge af Eldrups grønne investeringer og faldende energipriser. I medierne blev der spekuleret i, hvorvidt DONG efterspurgte et statsligt indskud for første gang siden 1980'erne (23.02.13a; 23.02.13b) eller ville gå efter en privat kapitalindsprøjtning (26.02.13; 27.05.16a; 10.06.16). Ifølge et svar til Finansudvalget fra Finansministeriet anmodede DONG dog aldrig om hverken et statsligt eller privat indskud, men fremførte blot et behov for tilførsel af yderligere egenkapital på over 10 mia. kr. (FT 17.02.14b). Selvom Finansministeriet vurderede, at det kommercielt havde været bedst, hvis staten selv var kommet med pengene, var der bekymring for, at det kunne give statsstøtteproblematikker, og at et statsligt indskud var ubegrundet, når der forelå en aftale fra 2004 om at privatisere (18.05.17; 20.12.13). Finansministeriet henvendte sig dog aldrig til Europa-Kommissionen med henblik på et udsagn om, hvorvidt de ville få statsstøtteproblemer (23.05.17). Ifølge et svar til Finansudvalget herom fandt Finansministeriet det slet ikke relevant at drøfte statsstøtteproblematikken med Europa-Kommissionen, da det blev vurderet at være mere fordelagtigt med en privat kapitalmodel (FT 13.10.14). Efter forhandlinger mellem DONG, finansministeren og forligspartierne om underskuddet i DONG blev aftalen, at DONG måtte forsøge at finde private investorer, der ville tilføre 6-8

mia. kr., samt bl.a. frasælge ikke-kerneaktiviteter for at genoprette økonomien (01.03.13; 09.03.13; 05.10.13). Der blev efterfølgende givet indikative tilbud fra Goldman Sachs, ATP, PKA, PFA og PensionDenmark samt fra andre tilbudsgivere, som Finansministeriet ikke fandt det hensigtsmæssigt at offentliggøre (FT 15.01.14c).

Ikke længe efter blev det offentligt, at Goldman Sachs og to danske pensionskasser stod klar til at investere i DONG for at blive medejere (14.01.14). Løsningen blev, at DONG fik tilført mere end 11 mia. kr. fra Goldman Sachs, ATP og PFA ved at sælge dem ca. 26 pct. af aktierne fordelt således, at Goldman Sachs blev den næststørste aktionær efter staten med 19 pct. En del af aftalen var til gengæld kravet om, at DONG skulle søges børsnoteret inden foråret 2018, da de nye medejere ellers havde ret til at sælge aktierne tilbage til staten (04.10.13a; 03.10.13; 27.09.13; 05.10.13; 19.11.13). Det viste sig at være en fordelagtig aftale for DONG, som beskyttede dem mod statens indblanding og gav incitament til at skabe fremdrift for selv at få udbytte af aktierne, bl.a. gennem en ændring af DONGs regler, som gjorde det muligt for både ledelsen og medarbejdere at købe aktier i selskabet (03.03.14; 26.05.15). Ifølge aktstykket om kapitaludvidelsen havde dette såkaldte aktiebaserede incitamentsprogram til formål at øge tilførslen af kapital med yderligere 450 mio. kr. (FT 03.12.20).

Efter at Henrik Poulsen overtog ledelsen af DONG i 2012, blev den økonomiske krise vendt til et overskud, og i 2015 var DONG steget betydeligt i værdi, bl.a. grundet en britisk vindmølleaftale, massefyringer i 2013 og frasalg af udvalgte ikke-kerne aktiviteter (19.11.13; 29.11.13; 17.04.15; 26.03.15a; 26.03.15b; 18.11.12). Denne udvikling medvirkede til, at DONGs ejere besluttede, at DONG skulle børsnoteres primo 2017 (02.06.16). Ifølge genbekræftelsen i 2013 af aftalen fra 2004 mellem de involverede politiske partier havde det hele tiden været hensigten at gennemføre en børsnotering, når forudsætningerne var til stede (FT 17.12.13b). Analyserapporter fra Danske Bank og Nordea anslog markedsværdien af DONG til at være på omkring 100 mia. kr., særligt pga. vindforretningen (13.05.16b). Det betød, at DONGs ledelse og medarbejdere samt ejere ville tjene stort på salget (26.05.16).

Politisk dramatik om salget af aktier. Ud af den samlede analyseperiode fra 2001-2018 er 2014 karakteriseret ved det største antal case-relevante dokumenter i Infomedia og Folketinget (jf. Figur 1 i metodeafsnittet). Dette vidner om den politiske turmult, der prægede den sidste fase i form af ambivalente partiers skiftende holdninger til kapitaltilførslen, som konvergerede med interessen fra Goldman Sachs og de økonomiske udfordringer i DONG, der samlet gjorde salget og børsnoteringen mulig.

Den afgørende forandring hos DONG var fyringen af direktør Anders Eldrup i 2012. Eldrup, som stod i spidsen for en omfattende grøn satsning, blev bortvist fra virksomheden af bestyrelsesformand Fritz Schur under anklage om "lønfest" (29.12.16). En whistleblower i DONG gjorde Schur opmærksom på, at bestemte medarbejdere i vindafdelingen havde usædvanlige løn-

og ansættelsesforhold, og et advokatfirma bekræftede, at Eldrup burde have forelagt disse vilkår for bestyrelsen (FT 11.10.13). Begrundelsen for fyringen af Eldrup blev dog senere afvist i en voldgiftssag, hvor Eldrup fik medhold, idet voldgiftsretten ikke mente, at ansættelsesforholdene var nok til at blive betragtet som mislighold af Eldrups ansættelseskontrakt (29.12.16). Rigsrevisionen slog året efter fast, at DONG i perioden 2008-2010 investerede over evne, og at daværende finansminister Claus Hjort Frederiksen ikke havde en tilstrækkelig aktiv rolle som statslig ejer, hvilket førte til risikable investeringer i grønne projekter (24.01.13; 28.01.13; 29.11.13; 30.01.13).

Fra politisk side ledte fyringen af Eldrup til en debat om, at DONG var fanget i en uhensigtsmæssig situation mellem det politiske ønske om at varetage samfundets interesser og at være en privat virksomhed på kommercielle vilkår (18.04.12; 20.04.12; 15.04.12). Denne spænding fremgår af bl.a. samrådspørgsmål til finansministeren i denne periode, hvis svar udtrykker et ønske om at fastholde DONG som danskbaseret selskab (i interesse og geografi) gennem en statslig aktiemajoritet men samtidig bringe nye perspektiver ind i bestyrelsen gennem privat kapital (FT 08.10.13; FT 14.01.14a). Regeringen holdt igen ved at udtale, at salg af statslige selskaber ikke var på dagsordenen, men at det ikke kunne afvises at blive relevant på et senere tidspunkt (14.11.12; 19.10.12; 10.12.12; 19.10.12; 22.04.12; 24.04.12). I 2013 vendte finansministeren dog på en tallerken, da Bjarne Corydon udtalte, at aftaleteksten fra 2004 var blevet genbekræftet af parterne (28.02.13). De Radikale, som var en del af den oprindelige aftale, skiftede således position og meldte ud, at de nu støttede salget af DONG (19.11.13).

Da det først viste sig, at Goldman Sachs var blandt de mulige købere, kritiserede Enhedslisten Corydon og stillede igen forslag om at opgive privatiseringen (12.12.13). Enhedslisten kaldte på, at Rigsrevisionen gik ind i sagen (28.05.16), og senere hen var det bl.a. på deres anmodning, at Rigsrevisionen undersøgte DONG-sagen (11.05.17), og at der blev stillet forslag om at trække aktstykket om kapitaludvidelsen i DONG tilbage (FT 30.01.14b). Dansk Folkeparti tilsluttede sig i januar 2014 Enhedslistens forslag, bl.a. fordi de mente, at beslutningen om at sælge til Goldman Sachs blev forhastet, hvilket var en kovending i forhold til den opbakning, de tidligere havde udvist til kapitaltilførslen som en del af forligskredsen (FT 30.01.14b; FT 14.04.15). Finansminister Bjarne Corydon kom således i stærk modvind, som tilnavnet ”Don Corydone” i denne periode gav udtryk for (17.04.14). Efter massive folkelige protester mod involveringen af Goldman Sachs holdt SF i januar 2014 et krisemøde, som resulterede i, at de næste dag forlod regeringen, og Annette Vilhelmsen trak sig som formand for SF (20.05.15).



Mens den drypvise privatisering af DONG i første fase gik forholdsvis ubemærket hen blandt de danske skatteydere, ændrede dette sig som nævnt i løbet af den anden fase af privatiseringsprocessen og mest intenst efter 2012.

Mens den drypvise privatisering af DONG i første fase gik forholdsvis ubemærket hen blandt de danske skatteydere, ændrede dette sig som nævnt i løbet af den anden fase af privatiseringsprocessen og mest intenst efter 2012. Da Goldman Sachs viste interesse i DONG i 2013, blev energiselskabet hurtigt et symbol på det danske "arvesølv" og de danske samfundsinteresser, som skulle værnes mod udefrakommende kapitalister, særligt blandt regeringens egne vælgere (10.02.14; 24.01.14). To tredjedele af danskerne var nu imod salget af DONG, og der var protester foran Christiansborg og underskriftsindsamlinger mod salget på de sociale medier (20.02.14; 20.05.15; 11.05.17). Modstanden var også at finde blandt de borgerlige vælgere (11.05.17). Folkestemningen fik dog en anden lyd i 2016-2017 frem mod børsnoteringen, hvor DONG satte fokus på virksomhedens indsats med grøn energi og fremstillede børsnoteringen som en folkefest, hvor borgerne fik mulighed for at købe folkeaktier i et nu succesfuldt DONG (15.02.16; 24.06.16). Der var i denne periode et skifte i den offentlige opinion, som så mere positivt på sagen, fordi DONG var blevet en (grøn) succeshistorie (23.06.17). Tabel 2 opsummerer resultaterne fra analysen af de tre strømme.

Tabel 2. Hovedpunkter i de tre strømme i de tre faser af DONG-sagen

	Fase 1: 2001-2006	Fase 2: 2007-2011	Fase 3: 2012-2018
Policy-strøm: Løsninger af problemer fra forskellige policy-entreprenører eller kollektivt igennem politiske aftaler og forlig.	<ul style="list-style-type: none"> • VK-regering skriver privatisering af DONG ind i regeringsgrundlaget • Finansministeriet overtager ansvaret for privatiseringen af DONG i 2001 • DONG gives frie hænder til at opkøbe elselskaber og at investere i grøn energi • Politisk målsætning om privatisering præciseres i 2002, så staten fortsat ejer gaslagre, -ledninger og anden infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> • Finansministeriet arbejder for børsnotering på grundlag af rådgivning fra Danske Bank • Implicerede beslutningstagere i DONG bliver fri for ansvar ved salget af DONG 	<ul style="list-style-type: none"> • Ny DONG direktør kontakter FM om økonomisk underskud • FM vurderer, at privat kapital er den bedste model frem for statsligt indskud, og der modtages adskillige indikative tilbud fra Goldman Sachs, danske pensionskasser m.fl.
Problem-strøm: Udfordringer, der forhindrer eller forsinket løsninger i policy-planer i at virke eller udfordrer eksisterende løsninger.	<ul style="list-style-type: none"> • Uenighed om statens håndtering af kommunernes indtægter ved salg af elselskaber til fx DONG • Frygt for udenlandsk opkøb af DONG ved privatisering • Potentielt juridisk problem med EU's konkurrenceregler ved privatisering i kraft af DONGs olie-engagement i Nordsøen 	<ul style="list-style-type: none"> • Finanskrise og uro på aktiemarkederne gør det uattraktivt at gennemføre planlagt børsnotering • Revitaliseret bekymring for, at staten sælger "samfundsstrategiske" selskaber til private investorer 	<ul style="list-style-type: none"> • Økonomiske udfordringer stod til at forværre DONGs markedsposition og lånevilkår • Kritik af FM's manglende transparens omkring salg til Goldman Sachs og rolle i DONGs underskud grundet manglende aktivt ejerskab • DONG-direktøren får central rolle i salget samt incitamentsprogrammet for DONGs ledelse og medarbejdere
Politik-strøm: Ændringer i offentlig opinion, nye regeringer eller ministre, ændringer ved folketingsvalg og politiske partiers positioner og centrale embedsmænd/ledere i DONG.	<ul style="list-style-type: none"> • Nyt regeringsgrundlag i 2004 genbekræfter, at DONG skal privatiseres • Bredt forlig i 2004 om at sælge "op til 49 pct." af aktierne med VK-regering og S, R, SF og DF 	<ul style="list-style-type: none"> • Stigende skepsis og flertal af befolkningen imod privatiseringen i 2008 • Stigende skepsis i oppositionen imod privatiseringen 	<ul style="list-style-type: none"> • Henrik Poulsen og "regnedrenge" erstatter Eldrup-ledelsen i DONG • De politiske parter bag 2004-privatiseringsaftalen genbekræfter hensigten om en børsnotering. • Fra negativ til positiv offentlig opinion om privatiseringen ved introduktion af folkeaktier

Privatisering på trods af økonomiske udfordringer, folkelig skepsis og politisk modstand

Privatisering af offentlige selskaber i Danmark har været drevet frem af flere faktorer, herunder markedseffektivitet, politisk ideologi og EU-direktiver møntet på at fremme konkurrencen i det indre marked. På grundlag af de stærke drivkræfter for privatisering har artiklen undersøgt, hvorfor det tog over ti år at gennemføre en delvis privatisering af det statslige energi- og forsyningselskab DONG i Danmark.

Analysen viser, at privatiseringen af DONG fra 2001-2018 var præget af et væld af problemer, der var med til at forsinke den tilsigtede børsnotering, som allerede indgik i en politisk aftale fra 2004. Staten og DONG selv håndterede fra 2001-2007 en lang række problemer omkring offentlig kontrol med DONG, rentabilitet, udenlandsk ejerskab, kommunale indtægter og fik skabt politisk opbakning. I perioden 2007-2011 var både finanskrisen og sekundært klimahensyn dog med til at forsinke privatiseringen og at svække den politiske opbakning til salget. Efter 2012 kom den offentlige opinion til at spille en særdeles vigtig rolle, der skabte stor opmærksomhed omkring privatiseringen og fik SF til at forlade regeringen. Til gengæld drev DONGs økonomiske underskud og behov for kapitaltilførsel, ledelsesskiftet i selskabet og regeringen processen for børsnotering fremad i den sidste periode. Privatiseringen af DONG ville ikke være sket for enhver pris, men det er bemærkelsesværdigt, at planen for en delvis privatisering blev gennemført på trods af de mange barrierer, som den mødte i de forskellige faser. Samlet set viser analysen, at privatiseringen af DONG var præget af en række modsatrettede faktorer i de tre strømme. Mens staten, politiske forlig og DONG selv fastholdt privatisering som mål, var eksogene faktorer som international konkurrence, finanskrisen og investeringsbanken Goldman Sachs og endogene faktorer knyttet til behovet for at markedsmodne DONG, politisk og folkelig skepsis med til at trække privatiseringsprocessen i langdrag.

Artiklens resultater er baseret på et omfattende og systematisk dokumentstudie med over 500 dokumenter fra to databaser. Dokumenterne har gjort det muligt at lave en tæt, politologisk analyse af hele forløbet omkring privatiseringen af DONG, som har fokuseret på de centrale narrativer i casen, styret af Kingdons tre strømme. Til gengæld er det vanskeligt at sandsynliggøre og forklare særligt entreprenørernes rolle yderligere uden interviews med de involverede aktører. Analysen indikerer dog, at skiftende regeringer og Finansministeriet var centrale policy-entreprenører, som kontinuerligt satte privatisering af DONG på dagsordenen og på kritiske tidspunkter formåede at koble forskellige kriser af økonomisk karakter og ændringer på den politiske scene med privatisering som et løsningsforslag. Således blev DONG trods de mange barrierer børsnoteret i 2016, og efterfølgende er underselskabet Radius blevet frasolgt i 2019.

Noter

- 1 Fra 1973 til 2001 hed selskabet DONG A/S, men det skiftede navn til DONG Energy i 2002 og senest til Ørsted i 2017. I artiklen holder vi os dog til DONG som en samlebetegnelse for casen i analyseperioden.

Referencer

- Barzelay, M., F. Gaetani, J.C.C. Velarde og G. Cejudo (2003), "Research on public management policy change in the Latin America region: a conceptual framework and methodological guide", *International Public Management Review*, 4(1): 20-42.
- Barzelay, M. og R. Gallego (2006), "From "new institutionalism" to "institutional processualism": advancing knowledge about public management policy change", *Governance*, 19(4): 531-57.
- Bel, G., X. Fageda og M.E. Warner (2010), "Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services", *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(3): 553-77.
- Bundgaard, U. og K. Vrangbæk (2007), "Reform by Coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark", *Scandinavian Political Studies*, 30(4): 491-520.
- Christensen, L.R. og O.H. Petersen (2010), "Reguleringen af udlicitering og offentlig-private partnerskaber", *Politica*, 42(2): 235-57.
- Europa-Parlamentet (2019), "Faktablade om Den Europæiske Union. Det indre energimarked", www.europarl.europa.eu/factsheets/da/sheet/45/det-indre-energimarked
- Finansministeriet (2015), "Statens ejerskabspolitik", www.fm.dk/publikationer/2015/statens-ejerskabspolitik
- Finansministeriet. (2006), "Statens selskaber 2006", www.fm.dk/publikationer/2006/statens-selskaber-2006
- Finansministeriet (2004), "Staten som aktionær", www.fm.dk/publikationer/2004/staten-som-aktioner
- George, A.L. og A. Bennett (2005), *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge: MIT Press.
- Greve, C. (1997), *Privatisering, selskabsdannelser og udlicitering: et politologisk perspektiv på udviklingen i Danmark*, Aarhus: Systime.
- Hansen, M.B. (2010), "Privatisering, demokrati og magt i de danske kommuner", *Politica*, 42(2): 183-201.
- Hermann, C. og J. Flecker, red., (2012), *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*, Abingdon: Routledge.
- Hodge, G.A. (2000), *Privatization: an international review of performance*, Boulder, CO. Westview Press.
- Kingdon, J.W. (1984), *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston, Little Brown.
- Kingdon, J.W. (2011), *Agendas, Alternatives, and Public Policies, updated second edition*, Boston, Longman Classics in Political Science.
- Petersen, O.H. (2011), "Public-private partnerships as converging or diverging trends in public management? A comparative analysis of PPP policy and regulation in Denmark and Ireland", *International Public Management Review*, 12(2): 1-37.
- Regeringsgrundlag (2001), *Vækst, velfærd – fornyelse*, www.stm.dk/publikationer/regeringsgrundlag/reggrund01.htm
- Rigsrevisionen (2017), *Rigsrevisionens beretning om kapitaludvidelsen i DONG Energy A/S og den efterfølgende børsnotering*, www.rigsrevisionen.dk/media/2104570/sr1616.pdf
- Ring Christensen, L., K. Houlberg og O.H. Petersen (2012), "Udlicitering eller egenproduktion-hvordan forklarer den politologiske litteratur de store forskelle i kommunernes brug af private leverandører i opgaveløsningen?" *Politik*, 15(2): 44-55.
- Rüdiger, M. (2007), *Energi og Regulering: energipolitisk regulering og DONG A/S 1972-2004*, København: Handelshøjskolens Forlag
- Rüdiger, M. (1998), *DONG og energien*, København: Handelshøjskolens Forlag
- Savas, E.S. (2000), *Privatization and public-private partnerships*, New York, Chatham House.
- Shleifer, A. (1998), "State versus Private Ownership", *Journal of Economic Perspectives*, 12(4): 133-50.

Lane Kenworthy (2020), *Social Democratic Capitalism*, Oxford: Oxford University Press

Temanummer: Danske grænser

Den amerikanske professor i sociologi Lane Kenworthy er vild med den måde, Danmark og de nordiske lande har indrettet deres samfund på. Det har han skrevet (endnu) en bog om, som bærer titlen *Social Democratic Capitalism*. Bogen kan i vid udstrækning ses som en opfølger til *Social Democratic America* (2014), der blev positivt modtaget både i akademiske kredse og det bredere (centrum-venstre-orienterede) publikum i USA.

I *Social Democratic Capitalism* præsenterer Kenworthy den grundlæggende tese, at den socialdemokratiske form for kapitalisme med succes kan overføres (is transferable) til de øvrige veludviklede lande. Han trækker endda argumentet så langt som til at sige, at det er sandsynligt, at de veludviklede lande vil imitere de nordiske landes samfundsmodel. Kenworthys argument er således en generalisering af hans argument i bogen *Social Democratic America*, hvor han argumenterede for, at USA med fordel kunne (og ville) efterligne de nordiske landes samfundsmodel. Ved at vise, hvor overlegen den socialdemokratiske samfundsmodel er – særligt eksemplificeret med referencer til Danmark og Sverige – tror Kenworthy på, at det kun er et spørgsmål om tid, før de 'veludviklede' lande vil ligne de nordiske lande. Hans argument bygger således på et rationelt oplysningsideal, der bl.a. også kan findes hos Steven Pinker og andre samtidstænkere. Taget dominerende samtidsdiagnoser i betragtning vil bogen i høj grad kunne læses som et bidrag med opmuntrende toner. Lige så provokerende som Kenworthys grundlæggende argument nu er, lige så problematisk finder vi det imidlertid. Vi ser særligt tre problematiske træk ved Kenworthys udlægning.

For det første kan Kenworthys operationalisering af Social Democratic Capitalism (SDC) i sig selv nævnes. Rettighedsaspektet fra den gængse velfærdsstatslitteratur synes ikke at være medtaget. I stedet fokuseres der på omfanget, dvs. antal kroner og ører brugt på diverse velfærdsservices. En omfattende velfærdslitteratur – der som minimum har rødder tilbage til T.H. Marshall – vil dog fremhæve vigtigheden af velfærdsstatens rettighedsgrundlag og medborgerskab. Når Kenworthy endvidere skal operationalisere SDC, bliver det også soleklart, at andre lande på flere mål har en velfærdsstat på niveau med særligt den danske, men også den svenske velfærdsstat. Det, der ultimativt gør Danmark og Sverige til forbilledlige eksempler på SDC'er, er, at de scorer højt på 'employment-oriented public services' (offentlige udgifter på aktiv arbejdsmarkedspolitik, daginstitutioner, barsel, børnepenge og lign). Mens disse politikker er vigtige for den danske og svenske samfundsmodel, mener vi ikke, at

**SØREN FRANK
ETZERODT¹**

Fuldmægtig,
Kulturministeriet,
sfe@kum.dk

MAGNUS ANDERSEN

Ph.d. studerende,
Institut for Politik og
Samfund, maga@dps.aau.dk

de alene kan forklare det 'særlige' ved SDCs velfærdsstat. Det skal i øvrigt noteres, at flere af disse politikker først blev introduceret relativt sent sammenlignet med mange andre centrale velfærdsområder. Kenworthy kunne altså have valgt at lave en analytisk idealtipe og ikke en empirisk. Frem for at tage udgangspunkt i, hvordan navnlig Danmark og Sveriges velfærdsstat ser ud i dag, kunne man i stedet have taget udgangspunkt i en idealmode for SDC's velfærdsstat. Hvilket man som læser synes, er det, Kenworthy lægger op til i første omgang. Hvorvidt det så ville være muligt at fremhæve de nordiske landes velfærdsstater som særligt generøse, vil da være mere tvivlsomt.

For det andet er der problemer med caseudvælgelsen og sammenligningsgrundlaget. De nordiske lande, særligt Danmark og Sverige som nævnt, synes at være forbilledlige eksempler på Kenworthys kategorisering af SDC. Ifølge Kenworthy er Finland ikke en rigtig SDC (selv om Finland næsten scorer på niveau med Danmark på hans SDC indeks), og Norge kan ikke indgå i en sammenligning pga. af olien. Det efterlader så Danmark og Sverige – også selv om Danmark har nydt godt af en (om end) mindre portion olie. Da USA er den primære sammenligningskilde på den anden side af Atlanten, ender vi således med en komparativ analyse af USA, Danmark og Sverige. Men det står dog ikke klart, hvorfor USA skulle være en særdeles oplagt case til at studere SDC's overførbarehed. Hvorfor ikke sammenligne med Tyskland, Italien, eller Australien? Og kan man forvente at overføre sammenligningen mellem USA, Danmark og Sverige til de øvrige veludviklede lande? Disse spørgsmål giver Kenworthy desværre ikke nogle overbevisende svar på i sin bog.

Det fører videre til det, som vi anser for det største problem i Kenworthys analyse: Forståelsen af SDC som et samlesæt af politikker og institutioner, der nemt kan *overføres* fra et land til et andet. Sat på spidsen ser Kenworthy SDC som en liste af elementer, der kan identificeres og sættes sammen på ny. Lidt ligesom en bogreol fra IKEA, hvor der medfølger en samlingsinstruktion og en række delelementer, der skal samles. Følges samlingsinstruktionen, så fremkommer der en identisk bogreol. Problemet er imidlertid, at samfundsmodeller ikke kommer med en samlingsinstruktion og slet ikke alle delelementerne. I den forstand er SDC mere som en bogreol fra IKEA i gamle dage, hvor der typisk manglede en skrue her og et hængsel der. Det var muligt at opbygge bogreolen, men den stod ikke lige så stærkt og funktionsdygtig, som udstillingsmodellen viste sig at være. Man endte derfor hurtigt ude i IKEAs kundeservice igen. Sådan er det også med samfundsmodeller: Det er muligt at lade sig inspirere og indoptage elementer fra en anden samfundsmodel. Men at forvente et *præcist* lignende slutresultat synes håbløst. Man ender derfor hurtigt tilbage til den model, man forsøger at efterligne. Tænk blot på situationen i ØMU'en og forskellene mellem nord og syd inden for EU's grænser.

Om end vi er skeptiske over for Kenworthys grundlæggende tese, skal han have ros for at skrive en bog, der med relativ lethed kan læses af det brede publikum. Kenworthy gennemgår også en imponerende stor mængde af litteratur, og kan således også med fordel bruges af studerende på universitet til en

lyngennemgang af store dele af politologisk, sociologisk og økonomisk forskning de forgangne år. Samtidig viser Kenworthy's ganske overbevisende og systematisk de mange komparative fordele, der er at finde ved den socialdemokratiske kapitalisme: høj lighed, personlig frihed, høj beskæftigelse osv. – og så helt uden at gå på kompromis med lavere økonomisk vækst. I en tid hvor de skandinaviske lande gennemlever store institutionelle forandringer, kan det nogle gange være en god ide at mindes, hvad det er, der egentlig fungerer ved denne model, Kenworthy forsøger at fremskrive. Bogen kan i denne forstand ende med i højere grad at henvende sig til læsere i Danmark og Sverige – ikke de øvrige skandinaviske såvel som vestlige lande.

Hvor forgængerer til *Social Democratic Capitalism* leverede en opsigtsvækkende analyse af USA's mulige efterligning af de nordiske lande, gør *Social Democratic Capitalism* desværre ikke det samme i et bredere og mere internationalt perspektiv. Set i lyset af at bogen udkommer på Oxford University Press, må den betragtes som lidt af en skuffende opfølger.

Noter

- 1 Anmeldelsen er alene udtryk for forfatterens holdning.

Abstracts

Temanummer: Danske grænser

Denmark's borders – A Historical Overview

Steen Bo Frandsen, professor, Head of Center for Border Region Studies, University of Southern Denmark, sbf@sam.sdu.dk

Hundred years ago the actual Danish-German border was established following the two Schleswigian plebiscites of 1920. Since then the map of Denmark has not changed its contours, but this does not imply that the borders can be considered to be constant or following a rigid nation state definition. The so-called Rigsfællesskab, the connection between Denmark, Greenland and the Faroe Islands, demonstrates how the dynastic rights of the composite state still defines the borders of the present day realm. The inextricable connection between the nation state and the border towards Germany still gives that border a paramount position in the debate in society and in the rhetoric about borders in general. Still we need to be aware of the existence of other borders and the fact that the process of European integration has changed the meaning and importance of national borders – also in the Danish case.

How does the Danish North Pole continental shelf submission fit within the Kingdom of Denmark's Arctic Policy?

Jon Rahbek-Clemmensen, Associate Professor, Department for Military Operations, Royal Danish Defence College, jora@fak.dk

The Arctic has become a steadily more important part of Danish foreign and security policy since the late '00s, as climate change and globalization have opened the region for human activity.

Recently, an increased American interest in the Arctic has created new diplomatic opportunities for the Kingdom of Denmark. At the same time, the Kingdom is being changed from within, especially because Greenland has gained enhanced autonomy, which furthers its drive for independence. This article examines how these external and domestic dynamics shape Danish Arctic policy and whether Denmark can find a course that simultaneously allows Copenhagen to satisfy the great powers and the Greenlandic Self Rule Government. This is examined through an analysis of the Kingdom of Denmark's most northern continental shelf claim, which includes the geographical North Pole. Externally, Denmark tries to pursue a double course, where it on the one hand tries to punish Russia for its aggression in Eastern Europe and elsewhere and deter further aggression, while simultaneously cooperating with Russia in the Arctic about issues, such as the continental shelf process. At the same time, the continental shelf process can be seen as an attempt to strengthen the Kingdom of Denmark domestically. This approach has its limitations because of the postcolonial relationship between Denmark and Greenland and post-Westphalian tendencies in Greenlandic political thinking.

The first twenty years of the Oresund Bridge – from a border remover to a border defender perspective

Britt Andresen, Senior Consultant, Danish Competition and Consumer Authority, britt.analysera.mera@gmail.com

The story of the Danish-Swedish border is very different today than it was a few years after the opening of the Øresund Bridge in 2000. Back then in the early 00s, the Danish-Swedish cross-border organizations promoted the narrative of a common Danish-Swedish region, in which the inhabitants had a common identity as Øresund citizens. However, it was two simpler narratives that became more prevalent – that it was cheap to settle in Sweden and that many young Swedes got / had work in the Danish stores. These narratives are part of the border remover narrative that I argue in this article was dominant in the '00s. The refugee crisis in 2015 became the start of a new narrative about the Danish-Swedish border – a border guard narrative. The refugee crisis affected the Danish-Swedish border and made it visible, both physically and mentally. We got border control and for a time also ID control. Since then, cross-border crime has further supported the new border guard narrative. Today, focus in Denmark is on what you do not want from Sweden, crime and bomb explosions.

Borderwork among Cross-Border Commuters

Dorte Jagetic Andersen, Ph.D., Associate Professor, Department of Political Science, University of Southern Denmark doa@sam.sdu.dk

Ingo Winkler, Ph.D., Associate Professor, Department of Marketing and Management, University of Southern Denmark inw@sam.sdu.dk

Inspired by Chris Rumford's theory of border work, the article addresses the ways in which the Danish-German border is practiced by cross-border commuters, who live and work on different

sides of the border. In our ethnographic study, we found that the mundane ways of how cross-border commuters practice and live with borders correspond to a diversity of boundaries that are in constant dialogue with the commuters' everyday lives. In particular, the importance of mobility, and of movement more generally, constitute an essential foundation for living the border. Furthermore, national differences and identity formation and, not least, linguistic practice, form the basis for special ways of living across borders. It is our impression that borders and their consequences are best understood in the light of the practice in which they are being realized. These practices are never unequivocally geopolitically determined, but rather open up a constant negotiation of what borders are.

Youth exodus from rural Denmark? The story about how Cooperative Denmark became marginalized as Outskirt Denmark, and the contemporary outcomes hereof

Gunnar Lind Haase Svendsen, professor, Department of Sociology, Environmental and Business Economics, University of Southern Denmark, [Esbjerg, glhs@sam.sdu.dk](mailto:glhs@sam.sdu.dk)

'Outskirt-Denmark' peaked in the media in 2010, but the concept still dominates. The transformation of 'small is good' into 'big is well done' was reinforced by the 2007 Municipal Reform, which contributed to marginalize rural areas. This also led to a 'modern bondage', mirrored in the many, permanent for sale signs. Mostly young people are moving to the larger cities, which in turn has created agglomeration problems. Back in time, it was almost the other way around. The cooperative movement became strong in the countryside, and political power was gained as well. But how is the 'internal border' today experienced by young, rural people? My interviews with 25 young emigrants from Lemvig municipality showed that Outskirt-Denmark for them did not have a neg-

ative sound. They appreciated the strong local communities and the mentality there. Many of them lived in 'Lemvig colonies' in the big cities and seriously considered moving back.

Privatization at any cost? Drivers and barriers to the privatization of DONG Energy 2001-2018

Lena Brogaard, associate professor, Department of Social Sciences and Business, University of Roskilde, brogaard@ruc.dk

Jesper Dahl Kelstrup, associate professor, Department of Social Sciences and Business, University of Roskilde, kelstrup@ruc.dk

Since the 1980s the Danish state has privatized public companies for an aggregate amount of around 80 billion DKK (2017 prices). The wish

to promote market efficiency, political ideology and EU directives aimed at increasing competition in the single market have been strong drivers of privatization. In this light, why did it take more than ten years to complete a partial privatization of the Danish public energy company DONG? John Kingdon's multiple streams approach is applied in a comprehensive document study to capture the forces, which from 2001 to 2018 put the privatization of DONG Energy on the political agenda and contributed towards delaying and changing the decision to privatize. The stepwise privatization was shaped by exogenous factors such as international competition, financial crisis and the investment bank Goldman Sachs as well as by the efforts of successive Danish governments, ministries and the leadership of DONG Energy to privatize.