

Landbrugets politiske magt

– myte eller realitet?

Mogens Rostgaard Nissen,

Lektor, Syddansk Universitet, Kolding, mrn@hist.sdu.dk

Det danske landbrug har op gennem det 20. århundrede haft stor politisk indflydelse. Det hænger primært sammen med, at landbruget helt frem til 1970'erne havde en afgørende økonomisk betydning for det danske samfund. Samtidig har landbruget via en meget hierarkisk organisation med en række stærke lederskikkelser været særdeles dygtige til at komme igennem med deres ønsker og krav. Selv om den såkaldte »mester-lobby« på Axelborg er blevet mindre magtfuld i løbet af de seneste årtier, så har den fortsat en betydelig indflydelse. Både fordi landbrugserhvervet stadig har betydning for den danske økonomi, men nok så meget fordi den politiske ledelse har været i stand til at forholde sig til landbrugets stigende politiske marginalisering. Men den traditionelle goodwill blandt de politiske partier og hos befolkningen generelt er indiskutabelt blevet mindre i takt med, at samfundet har stillet nye krav til landbruget.

Landbruget har meget stor politisk indflydelse i Danmark. I årtier har »mester-lobbyen« fra Axelborg sikret landbruget en politisk indflydelse, der overstiger erhvervets betydning for det danske samfund. Det har der været bred enighed om blandt historikere, politologer, økonomer, journalister og andre, der har interesseret sig for emnet. Men er det korrekt? Er landbrugets politiske indflydelse særlig stor længere, og hvis det ikke er tilfældet, hvilke grunde kan der i så fald være til det?

Sigtet med denne artikel er at nuancere opfattelsen af, hvordan landbrugets indflydelse har udviklet sig over tid. Det er kendetegnende, at der er flere som har haft meninger om landbrugets magt end der er, som har lavet undersøgelser af det. Dette illustreres af, at magtudredningen, der udkom i 2003, stort set ikke forholder sig til landbrugets direkte og indirekte politiske indflydelse. I bindet *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger* skrevet af Peter Munk Christiansen m.fl. er landbrugsorganisationerne stort set fraværende, mens fokus er rettet mod andre interesseorganisationer, især LO og DA. Der mangler således fortsat en mere sammenhængende undersøgelse af landbrugets politiske indflydelse i efterkrigstiden, mens perioden frem til midten af det 20. århundrede er nogenlunde dækket (Helmer Pedersen, 1979; Just, 1992; Nissen 2004). Denne artikel skal derfor læses som et bidrag til et emne, der trænger til at blive undersøgt nærmere.

For at gøre et meningsfuldt forsøg på at forholde sig til landbrugets politiske indflydelse, er man nødt til at forholde sig til, hvordan det danske landbrug overhovedet fik skabt en stærk politisk position i Danmark. Hovedargumentet i artiklen er, at landbrugets historiske betydning for den danske samfundsøko-

nomi førte til en stærk politisk magtposition. En magtposition, som også i væsentlig grad kan forklares ud fra de samarbejds- og forhandlingsinstitutioner, der blev udviklet mellem landbrugets organisationer og statsmagten repræsenteret ved Landbrugsministeriet. Landbruget har desuden traditionelt været kendetegnet ved at have haft meget markante ledere, som har haft betydning for opbygningen og udviklingen af de politiske samarbejdsinstitutioner. Uden at overdrive betydningen af den menneskelige faktor, er det nødvendigt at se på nogle få centrale aktørers betydning for landbrugets politiske indflydelse. Det er først inden for de seneste to-tre årtier, at disse institutioner mellem landbrug og stat er blevet løst op ved at andre interesser og politiske agendaer er blevet inddraget. Men fortsat har landbruget via sine organisationer politisk indflydelse, selv om indflydelsen indiskutabelt har været stærkt faldende og selv om indflydelseskkanalerne er blevet ændret gennem tiden.

Begrebet »magt« er et af de mest omdiskuterede inden for samfundsvidenskaberne og historiefaget (læs for eksempel Frølund Thomsens artikel *Magt*, 2004: 84-101 for en grundig diskussion af magt-begrebet). En række store teoretikere med Marx, Weber og Foucault i spidsen har bidraget med forskellige opfattelser af, hvad »magt« er og hvilken betydning »magt« har. Formålet med denne artikel er ikke at deltage i denne fortsatte debat, men at forholde sig til betydningen af den »magt«, som landbrugets organisationer har haft i efterkrigstiden. Alligevel er det vigtigt at gøre sig klart, hvad der her menes med magt. Den Store Danske Encyklopædis brede magtdefinition er »... en persons eller en samfundsmæssig institutions evne til at sætte sin vilje igennem eller nå sine mål ved at kontrollere, påtvinge, manipulere, overtale eller på anden måde øve indflydelse på andres adfærd, uanset om dette sker frivilligt eller ej.« Indflydelsen ses altså i direkte sammenhæng som aktive handlinger til at opnå

magt. Frølund Thomsen har i forlængelse heraf understreget, at »magt« skal ses som forskellige samfundsgruppers kamp om at få del i de knappe ressourcer, og at det er lykkedes visse samfundsgrupper at opnå flere privilegier end andre. I den forbindelse henviser han specifikt til at landbruget traditionelt har været gode til at få del i de statslige tilskud. Endelig påpeger han, at man i forbindelse med »magt« både må forholde sig til, hvordan magten defineres og hvordan magten fordeles mellem forskellige samfundsmæssige aktører (Frølund Thomsen, 2004: 84). I denne artikel foretages der især en vurdering af, om det er lykkedes landbruget som samfundsgruppe at opnå særlige samfundsprivilegier, hvilke forklaringer der kan være til det og hvordan dette har ændret sig gennem de seneste årtier.

Landbrugets indflydelse frem til midten af det 20. århundrede

Landbruget i Danmark har siden slutningen af 1800-tallet haft en helt central betydning for den danske samfundsøkonomi. Overgangen til »det moderne landbrug« fra 1880'erne betød en intensiveret landbrugsproduktion, hvor landmændenes hovedindtjening kom fra salget af animalske produkter – fortrinsvis smør og svinekød. Markproduktionen blev hovedsageligt brugt som foder, og der blev importeret korn og foderstoffer til at øge husdyrproduktionen. I første halvdel af 1900-tallet var der omkring 200.000 gårde i Danmark, og de ejede i fællesskab de fleste mejerier og slagterier. Landbruget var på den måde gået over til en produktionsform, hvor fødevarerne blev forædlet og solgt, mens en stor del af foderet blev indkøbt. Næsten hele forarbejdningen og salget blev foretaget af andelsvirksomheder, mens en mindre del af indkøbene blev foretaget i fællesskab. Andelselskaberne var fra begyndelsen afgørende for den danske eksport af fødevarer, der hovedsageligt blev sendt til Storbritannien. Eksporten af landbrugsvarer udgjorde mere end 75 procent af Danmarks samlede eksport

helt frem til 1950'erne, ligesom omkring 1/3 af befolkningen boede på landet og omkring 1/4 af de erhvervsaktive arbejdede ved landbruget (Bjørn m.fl., 1988: 193-350; Helmer Pedersen, 1988: 18) Det gav stor økonomisk og politisk magt, fordi landbruget altså var det helt centrale erhverv i Danmark.

Men det var først med dannelsen af Landbrugsraadet i 1919 som en paraplyorganisation for Landboforeningerne, Andelsudvalget og Landhusholdningsselskabet, at landbruget for alvor forsøgte at samle sine politiske interesser. Rådet skulle koordinere landbrugets interesser over for industrien og over for regeringen, men det fik i de første år kun beskeden indflydelse, blandt andet fordi Husmandsforeningerne stod udenfor. Dog var den indirekte betydning stor, idet den første præsident, Thomas Madsen-Mygdal, i 1920 blev landbrugsminister og senere i perioden 1926-1929 statsminister. Især som landbrugsminister videreførte han de bestræbelser, som han i 1919 havde påbegyndt som præsident i Landbrugsraadet (Bjørn, 1994: 111-3). Som udgangspunkt ønskede landbrugets ledelse, at der var et frit marked for fødevarer, men i realiteten var det ikke på noget tidspunkt tilfældet. Landbrugets organisationer søgte i begyndelsen af det 20. århundrede selv at stå for afsætningen af sine varer, men staten hjalp til med forskning, kvalitetsudvikling og eksportstøtte. Og ved løbende at gennemføre en lovgivning, der skulle sikre kvaliteten på de danske landbrugsvarer. Staten havde store interesser i eksporten, og kunne derfor ikke lade det være op til erhvervet alene at sikre landets økonomiske interesser (bl.a. Thomsen, 2009). Det var staten, der var garant for kvaliteten på eksportvarerne, og i 1896 blev Landbrugsministeriet oprettet som det første danske erhvervsministerium. Organiseringen i andelsselskaber kom til at styre en stor del af produktionen, og det var landbrugets egne organisationer, der rådgav og kontrollerede bønderne, mens staten fulgte med på sidelinjen. Både oppefra

– fra regeringen – og nedefra – fra landbrugsorganisationer – blev markedet for fødevarer styret og kontrolleret for at sikre kvaliteten og høje priser. Man var ikke interesseret i at landmændene og de enkelte slagterier og mejerier skulle optræde som selvstændige udbydere på et helt frit marked, fordi det kunne medføre dårlig kvalitet og true Englands-eksporten (Bjørn m.fl., 1988: 351-81). Efter de mange reguleringer, som var blevet indført under Første Verdenskrig, krævede Landbrugsraadet i årene efter krigen, at der blev dereguleret, og at man skulle genskabe frie markeder for landbrugsvarer. Men det var især den internationale handel med fødevarer, der skulle genskabes, fordi det var en nødvendig forudsætning for, at det danske landbrug kunne afsætte sine produkter. Landbrugsproduktionens eksportandel har siden begyndelsen af 1900-tallet været på omkring 2/3, så udenlandske markeder har haft en afgørende betydning for landbrugets udvikling.

I begyndelsen af 1930'erne var der en alvorlig økonomisk krise i Europa og USA, som slog hårdt igennem i Danmark. Krisen for landbruget skyldtes, at det var svært at afsætte varer til Tyskland og England, fordi der blev indført forskellige toldbarrierer og importrestriktioner. Det førte til kraftige prisfald på landbrugsvarer i 1931-32, og de danske landmænd reagerede som landmændene i andre europæiske lande med at øge produktionen markant. Det førte til yderligere prisfald, og krisen udfordrede landbrugsorganisationernes hidtidige ønsker om liberal frihandelspolitik. Der var et stort behov for at ryste posen og komme op med nye ideer, som ikke kunne klares ud fra gammelkendte løsningsmodeller. I ledelsen hos Landboforeningerne og Husmandsforeningerne begyndte en erkendelse at brede sig af, at produktionsstyring og kontrol var nødvendig, hvis landbrugets økonomi skulle forbedres. En erkendelse der blev bakket op i Landbrugsraadets præsidium, hvor de magtfulde formænd for andelsslagterierne og andelsmejerierne

var medlemmer. Krisen medførte et stærkt stigende samspil mellem landbrugsorganisationerne og myndighederne om indførelse og implementering af økonomiske ordninger for landbruget. En vigtig forudsætning var, at Husmandsforeningerne i 1932 blev medlem af Landbrugsraadet, som derefter blev landbrugets fælles organ i forhandlingerne med regeringen. En anden vigtig forudsætning var, at landboforeningernes nye pragmatiske formand, Henrik Hauch, overtog styringen i Landbrugsraadet (Nissen, 2006: 64-70).

Jacob A. Buksti har tillagt 1930'erne meget stor betydning for opbygningen af en meget stærk forhandlingsinstitution mellem regeringen repræsenteret ved Landbrugsministeriet og Landbrugsraadet.¹ *»Landbrugspolitikken var således på denne baggrund helt frem til de senere år forbeholdt dem, der havde en direkte interesse deri. Det gjaldt om at fremme landbrugets interesser og sikre afsætningen af landbrugets produkter. Det var alle enige om. Skiftende landbrugsministre opfattede sig som regel som erhvervets repræsentant i regeringen. Han var normalt selv landmand eller tilknyttet landbruget ligesom de øvrige politikere, der beskæftigede sig med landbrugets forhold, også var det* (Buksti, 1994: 95-6). Opfattelsen skal ses i forlængelse af hans understregning af, at landbrugets politiske indflydelse er blevet udbygget i krisetider, fordi regeringen her har været nødt til at gennemføre reguleringer og finde frem til politiske løsninger i fællesskab med organisationerne. Og fordi – som påpeget af Flemming Just – at den siddende regering på den måde sikrede sig mod kritik og direkte modstand fra landbruget og Venstre (Just, 1995: 13). I 1930'erne og under krigen blev der etableret et meget tæt politisk samarbejde mellem Landbrugsraadets præsident, Henrik Hauch, og den socialdemokratiske landbrugsminister, Kristen Bording, der selv var landmand. Bording blev bindeleddet mellem Landbrugsraadet og regeringen – både i Stauning-Munch-regeringen (1929-1940) og

i samlingsregeringen under besættelsen. Hauchs rolle i dette samarbejde var at sikre opbakning hos de mere aktivistiske medlemmer af Landbrugsraadet bag de aftaler, der blev indgået med regeringen. Samtidig sikrede han, at landbrugspolitikken blev accepteret af Venstre, hvor han gennem 25 år var et centralt placeret medlem af Rigsdagen for partiet, blandt andet som formand for Landstingets finansudvalg samt medlem af den første samlingsregering under besættelsen (Nissen, 2004: 50-69).

Betydningen af dette centraliserede arrangement var, at det var Landbrugsraadet og de tilknyttede organisationer, der indgik i et tæt landbrugspolitisk fællesskab med Landbrugsministeriet. Det var dem, der nærmest fik monopol på at forhandle med ministeriet. Da Husmandsforeningerne i 1939 trådte ud af rådet deltog det kun i beskedent omfang i forhandlingerne og samarbejdet mellem Landbrugsministeriet og Landbrugsraadet. Andre organisationer som for eksempel Landbrugernes Sammenslutning (LS) blev holdt helt ude, og deres krav kom aldrig på den politiske dagsorden, fordi det lå uden for interesserne i forhandlingsinstitutionen. Under besættelsen trådte forhandlere fra det tyske ernærings- og landbrugsministerium ind i dette landbrugspolitiske fællesskab, fordi dette ministerium havde hovedansvaret for at styre den danske økonomi, og her regnede man uden sammenligning landbrugsproduktionen og -eksporten som det vigtigste i Danmark. Der var fælles interesser i at maksimere produktionen af landbrugsvarer, og man havde fra tysk side intet ønske om at overtage kontrollen med produktionen og forbruget i Danmark, så længe landbrugsorganisationerne varetog dette effektivt. På den baggrund kan det lidt forenklet konstateres, at den eksisterende landbrugspolitiske forhandlingsinstitution mellem Landbrugsraadet og Landbrugsministeriet nærmest blev styrket under krigen. Besættelsesmagtens økonomiske myndigheder trådte uden problemer ind

som tredje part, og alle havde en interesse i at holde institutionen kørende, fordi den var til alles fordel (Nissen, 2004: 50-69).

Landbrugets indflydelse i efterkrigstiden

Anden del af ovenstående Buksti-citatet er værd at bide mærke i, fordi han nok tog afsæt i Hauch-Bording-alliancen fra 1930'erne og under besættelsen, men mente at dette tætte samarbejde mellem Landbrugsraadets ledelse og den siddende landbrugsminister fortsatte helt frem til »de senere år«. Dette hang i væsentlig grad sammen med, at »... *landbrugsministeriet stod for det juridisk-forvaltningsmæssige, mens landbrugets organisationer varetog de landbrugsfaglige og erhvervsøkonomiske opgaver. Landbrugsraadet var derfor ikke kun en politisk medspiller, men var afgørende katalysator i et næsten lukket politisk system med Landbrugsministeriet som klientministerium under sig. Magten lå på Axelborg, og der blev knapt nok sat spørgsmålstejn ved den* (Buksti, 1994: 95-7). Op gennem 1930'erne udviklede organisationer tilknyttet Landbrugsraadet sine administrative kapaciteter betydeligt. Derfor blev forvaltningen af de forskellige centraliserede landbrugsordninger placeret hos landbrugsorganisationerne, ligesom det var på Axelborg at den landbrugsfaglige ekspertise befandt sig. Samtidig betød landbrugsorganisationernes kontrol og styring med de forskellige landbrugsordninger – herunder især de såkaldte eksportudvalg, som af regeringen havde fået monopol på eksporten af landbrugsvarer – at organisationer tilknyttet Landbrugsraadet opbyggede fonde med meget store midler. Disse fondsmidler kunne efterhånden benyttes til alle formål, der tjente landbrugets interesser – herunder organisationernes sekretariater (Just, 1995: 13-4). Det medførte, at Landbrugsraadet og de tilknyttede organisationer helt frem til 1970'erne stod stærkt i forhold til Landbrugsministeriet og den siddende minister. Det var først på dette sene tidspunkt, at ministeriet opbyggede et selvstændigt forvaltningsapparat, der

kunne varetage opgaverne med at styre landbrugsordningerne (Just, 1995: 14). Alligevel er det en tilsnigelse når Buksti anfører, at Landbrugsministeriet var et klientministerium under Landbrugsraadet, men indiskutabelt er det, at landbrugets organisationer gennem flere årtier efter krigen havde meget stor indflydelse på udformningen og gennemførelsen af landbrugspolitikken i Danmark.

Perioden siden krigens afslutning er kendetegnet ved store forandringer inden for det danske landbrug, som kan koges ned til tre overordnede udviklingstræk: 1) Der har været en kraftig mekanisering og en stærk rationalisering; 2) der har været en markant specialisering og 3) der har været en voldsom strukturudvikling i forhold til gårdenes antal og størrelse. Disse kendetegn ved landbrugets udvikling har indbyrdes påvirket hinanden, og udviklingen stoppede ikke i begyndelsen af 1970'erne med Danmark indtræden i EF – nærmest tværtimod. Meget kort kan det konstateres, at antallet af fuldtidslandbrug i Danmark er styrtudviklet i perioden siden midten af 1900-tallet, hvor den omfattende mekanisering og automatisering begyndte. I 1950 var der omkring 200.000 fuldtidsbrug, mens dette tal i 2007 var faldet til omkring 15.000. Samtidig faldt antallet af fuldtidsbeskæftigede inden for landbruget i den samme periode fra ca. 400.000 til knap 60.000 (Porsmose og Bjørn, 1997: 107 og Landøkonomisk oversigt, 2008: 8). Derfor er de enkelte brug blevet meget markant større. I 1960 havde danske gårde i gennemsnit et jordtilliggende på 15,8 hektar, mens det i 1995 var steget til 40,7 hektar. I 2007 havde meget få fuldtidslandbrug mindre end 50 hektar, og 4.155 bedrifter havde mere end 100 hektar (Landøkonomisk oversigt, 2008: 8). Sideløbende med denne udvikling er produktionen på landbrugene blevet specialiseret i helt utrolig grad. Hvor det frem til begyndelsen af 1960'erne var almindeligt med en blandingsproduktion med malkekvæg, svin, høns, lidt salgsafgrøder mm., er dette

billede helt forandret. Man kan i dag dårligt tale om et samlet landbrug, fordi den enkelte landmand udelukkende producerer mælk, svin, salgsafgrøder etc. Ja faktisk er specialiseringen endnu mere udtalt, idet landmænd for eksempel normalt ikke producerer alle slags svin, men kun smågrise eller fedesvin. Det betyder at de enkelte landmænd mere definerer sig selv om mælkeproducent, smågriseproducent, kartoffelavler osv. end som landmand. Uden at komme nærmere ind på baggrunden for denne udvikling, kan det konstateres, at der siden 1966 har været en årlig produktivitetsstigning på 6,7 procent. Det betyder at hver enkelt landmand i 2007 producerede omkring 14 gange flere fødevarer end de gjorde i 1966 (Landøkonomisk oversigt, 2008: 87-8). Det er på den baggrund svært at sammenligne det nutidige danske landbrug med det der var for blot nogle få årtier siden.

Det vigtigste politik-område for det danske landbrug i efterkrigstiden har været de internationale markedsforhold, der til tider har været meget vanskelige. Fra begyndelsen af 1950'erne, hvor landbruget igen var kommet sig efter krigen, var der stigende problemer med afsætte varerne grundet protektionistisk politik mange steder i Europa, og man måtte derfor igen indgå bilaterale handelsaftaler med andre lande, hvor især aftalen med England var afgørende for landbruget. Henrik Hauch blev fra 1947 afløst som formand for landboforeningerne, og i 1950 trak han sig som 74-årig som præsident i Landbrugsraadet for at blive landbrugsminister i Erik Erikssens VK-regering. Det førte i 1951 til et meget markant opgør med efterfølgeren, Hans Pinstrup, der samtidig var medlem af Folketinget for Venstre. Konkret drejede opgøret sig om at regeringen gennemførte en række besparelser, der især ramte landbruget, hvilket Pinstrup gik stærkt og højlydt imod (Nissen, 2006: 94-7). Mere generelt var der tale om et klart stilskifte, som fik betydning for landbrugets politiske indflydelse i hele den

periode frem til 1960, hvor Pinstrup var præsident i Landbrugsraadet. I den Store Danske Encyklopædi afsluttes den korte beskrivelse af Pinstrup med den negative konstatering: *Agrarpolitisk forurettethed og mangel på politisk tæft forkortede hans karriere*. Denne sønderlemmende kritik hænger sammen med, at landbruget i tiåret med Pinstrup som leder blev trængt hårdt af industrien og lønmodtagerne. Samtidig blev Landbrugsraadet presset indefra, idet andelsorganisationerne i fællesskab med Landboforeningerne på Øerne samt Husmandsforeningerne i 1959 dannede Landbrugets Afsætningsråd. Det skulle erstatte Landbrugsraadet, der blev kritiseret for ikke at gøre nok for at afsætte landbrugets produkter på hjemmemarkedet og på eksportmarkederne (Bjørn, 1994: 121). Dette åbne opgør var afgørende for, at Pinstrup i 1959-60 trak sig og overlod tøjlerne til Anders Andersen, som siden 1953 havde været medlem af Folketinget for Venstre. Med ham som præsident blev Landbrugsraadet igen samlet som det organ, der udtrykte det samlede landbrugs holdninger. *Det var landbruget, der talte, når Landbrugsraadets præsident, Anders Andersen, talte ...*, som Claus Bjørn har udtrykt det (Bjørn, 1994: 123), og det var afgørende op gennem 1960'erne. Danmark var placeret »i EF's ventesal«, og Andersen formåede at placere landbrugets krav om EF-medlemskab som det vigtigste argument for, at Danmark skulle søge om optagelse i fællesskabet. Samtidig formåede han at forene landbruget, selv om der fortsat var intern politisk uenighed.

Hovedspørgsmålet i 1950'erne og 1960'erne var, hvordan Danmark skulle placeres mellem de to europæiske markedsblokke, og om landbruget skulle gå ind for dansk EF-medlemskab eller ikke. Den altafgørende hovedinteresse for dansk landbrug var, at der var fri handel med landbrugsvarer i Europa, og at Danmark pressede på for liberaliseringer. Oprettelsen af OEEC i 1948 trak i den rigti-

ge retning, idet hovedformålet – ud over at styre Marshall-hjælpen – var at øge det europæiske handelssamarbejde. Som et lille land med en åben økonomi var Danmark interesseret i øget frihandel, men dog med visse forbehold. Industriens organisationer var som i 1930'erne noget bekymrede ved at åbne grænserne for industrivarer, mens landbrugets organisationer under Landbrugsraadet var interesseret i, at forskellige handelsbarrierer blev fjernet. I første halvdel af 1950'erne oplevede landbruget i Danmark en markant opgang. Samtidig var det klart, at landbrugets og landets økonomi var meget følsomt. England var det helt dominerende hovedmarked for den danske landbrugseksport, og den helt afgørende del af landets eksportindtjening bestod fortsat i midten af 1950'erne af to varetyper, nemlig smør og svinekød. Selv om det danske samfund var i en kraftig forandringsfase, så var landbruget fortsat Danmarks absolutte hovederhverv, både beskæftigelses- og indtjeningsmæssigt. Da England i 1956 indførte en 20 procent importtold på svinekød fra ikke-Commonwealth-lande, blev det danske landbrug hårdt ramt. Opbremsningen betød, at prisen på smør i 1956-57 faldt til det halve, mens prisen på svinekød faldt med en fjerdedel. Samlet betød udviklingen, at den danske regering valgte at give landbruget eksportstøtte, og det illustrerer de vanskelige handelsforhold i slutningen af 1950'erne, at den britiske importbegrænsning ikke blev fulgt op af en tilsvarende dansk importtold på britiske varer (Olesen og Villaume, 2004: 379-97).

Tyskland var det andet hovedmarked for danske landbrugsvarer. Derfor var problemerne for det danske landbrug meget tydelige omkring 1956-57, idet to markedsblokke i Europa var ved at tegne sig. De skiftende danske regeringer ønskede op gennem 1950'erne – godt støttet af Landbrugsraadet og mindre helhjertet af industriens organisationer – at OEEC ville udvikle sig til et samlet europæisk frihandelsområde for både landbrugs-

og industrivarer. Da Den Europæiske Kul- og Stålunion i 1952 blev etableret, var det en indikation af, at Vesteuropa var ved at blive delt, og da Rom-traktaten i 1957 blev underskrevet var delingen en realitet. Dermed stod Danmark og det danske landbrug i en meget uheldig situation; Tyskland var en af de seks lande – De Seks – der var med i EF, mens England stod uden for. I årene 1954-56 steg andelen af den danske landbrugseksport til De Seks fra 22 til 35 procent, mens eksportandelen til England i samme periode faldt fra 50 til 46 procent. Forventningen i Landbrugsraadets ledelse var, at denne udvikling ville fortsætte i årene fremover, og derfor anbefalede man den danske regering at søge om optagelse i EF. Også selv om England stod udenfor. En væsentlig grund til denne holdning kan relateres til oplevelsen med den britiske importtold (Dethlefsen, 1988: 24-6). Som et modsvar til EF blev EFTA – The European Free Trade Association – etableret i 1960, som et egentlig frihandelsområde, men uden EFs overstatslige dimensioner. Sammen med blandt andet Sverige og Norge valgte Danmark at træde ind i EFTA, der havde England som den helt afgørende medlemsstat.

Som nævnt gik Landbrugsraadet i 1957 under præsident Hans Pinstrup og senere fra 1960 med Anders Andersen som præsident stærkt ind for at Danmark skulle melde sig ind i EF uanset om England var med eller ikke. Forventningen var, at det ville stille landbruget i en bedre økonomisk situation. Gennem 1960'erne var landbruget et presset erhverv, som i stigende grad måtte modtage produktionsstøtte fra den danske stat. Men der var også stor intern uenighed inden for landbruget i EF-spørgsmålet. Hvor Landbrugsraadet og Landboforeningerne gennem alle årene fra 1957 til 1973 var aktive for et dansk EF-medlemskab uanset England, så var Husmandsforeningerne imod. Det hang både sammen med husmændenes traditionelle tilknytning til Det Radikale Venstre – som

var imod EF – men i lige så høj grad, at husmændene havde en forholdsvis stor animalsk produktion, og var derfor meget afhængige af eksporten til England. Derfor ville husmandsforeningerne kun søge om optagelse i EF hvis England gjorde det samme – og i øvrigt kun, hvis de radikale var enige (Dethlefsen, 1988: 113-24).

De vanskelige eksportforhold op gennem 1960'erne betød, at den mængdemæssige eksport var meget konstant. Det var ikke muligt at øge afsætningen væsentligt inden for EFTA, og salget til EF-landene var svagt faldende grundet skærpede importbetingelser (Helmer Petersen, 1988: 238-45). Det var afgørende for, at landbrugets placering som det danske hovederhverv blev overtaget af industrien, der både målt i forhold til produktion og beskæftigelse klart distancerede landbruget. Men stadig skaffede landbruget eksport- og valutaindtægter, og erhvervets politiske indflydelse var derfor fortsat stor. Buksti har lidt paradoksalt betegnet perioden fra begyndelsen af 1960'erne til begyndelsen af 1980'erne som Landbrugsraadets »guldalderperiode«. I det ligger der en opfattelse af, at rådet under afsætningsproblemerne i 1960'erne havde en nøgleposition. Både helt konkret i forbindelse med at opnå økonomisk støtte til det hårdt trængte landbrug, og derefter med at fordele støtten til landmændene. Men også ved at positionere landbruget, så både politiske venner og modstandere kunne støtte landbrugets krav om EF-medlemskab uanset om England var medlem eller ikke. Og senere op gennem 1970'erne havde landbruget og Landbrugsraadet en meget central placering i forhold til EF, fordi det især var landbruget der i de første år lukrerede på medlemskabet (Buksti, 1994: 97-101).

Danmark blev medlem af EF den 1. januar 1973, efter at der gennem næsten 20 år havde været ført politiske diskussioner om emnet. Op til folkeafstemningen var der en meget følelsesladet valgkamp, hvor især land-

bruget og Venstre førte an blandt ja-sigerne. Landbrugsraadet og de tilknyttede organisationer malede fanden på væggen om, hvad der ville ske, hvis ikke den danske befolkning stemte ja. Det var en opfattelse af, at uden dansk medlemskab ville landbruget blive afskåret fra at afsætte sine produkter, til stor skade for landets indtjening og beskæftigelse. Den socialdemokratiske minister for udenrigsøkonomi, Ivar Nørgaard, påpegede i en husstandsomdelt debatavis forud for valget, at EF's fælles landbrugspolitik var helt afgørende for landet: Landbruget ville opnå en årlig merindtjening på ca. 2,5 mia. kroner; landet ville hvert år få en ekstra valutaindtjening på 1 mia. og statskassen ville spare godt en mia. årlige støttekroner til landbruget (debatavisen »Danmark og EF«, udgivet af Folkeetinget i 1972). Som anført af Flemming Just betød det danske EF-medlemskab, at landbrugets betydning op gennem 1970'erne blev styrket, og at det var med til at holde liv i det landbrugspolitiske fællesskab. Den fælles interesse mellem landbruget og de ledende partier – heriblandt Socialdemokratiet – i at forøge landbrugsproduktionen og -eksporten var udtalt og pustede nyt liv i det ellers hensygnende erhverv (Just, 1995: 14-5). Med medlemskabet flyttede en stor del af landbrugspolitikken til Bruxelles, og det var grunden til at Landbrugsraadet oprettede et særligt lobby-kontor her. Det var afgørende for, at landbruget kunne fastholde og udvikle sin stærke politiske position – både i forhold til de politiske beslutningstagere i Danmark og i Bruxelles (Buksti, 1994: 99-101).

De gode tider for det danske landbrug fik en afslutning i begyndelsen af 1980'erne. Landmændene inden for EF fik fortsat faste priser for deres produkter, der lå betydeligt over niveauet på verdensmarkedet. Men alligevel er priserne på landbrugets afsætningsvarer steget langt mindre end den generelle pris- og lønudvikling i årene siden 1980. Altså har realpriserne på landbrugsvarer været faldende gennem de seneste årtier, hvilket til dels hæn-

ger sammen med, at der inden for EF har været stor overproduktion af forskellige fødevarer. Det har været med til at forhindre større fødevarerprisstigninger. Samtidig er landbrugets omkostninger til lønninger, gødningsstoffer og kemikalier, brændselsstoffer etc. steget meget markant siden begyndelsen af 1980'erne (Otte Hansen, 1994: 29-32).

Set fra landbrugets side er der andre forhold i perioden fra begyndelsen af 1980'erne, der har været lige så afgørende. For at begrænse overproduktionen af fødevarer indførte EF produktionsbegrænsninger på forskellige fødevarer typer, herunder mælk. Fra 1984 fik hvert medlemsland tildelt landekvoter for, hvor meget mælk der måtte produceres. I Danmark har det medført, at de enkelte landmænd har fået tildelt og opkøbt mælkekvoter. Op gennem 1990'erne har det ført til, at de danske mælkeproducenter har investeret mange penge i mælkekvoter, fordi det er forudsætningen for, at de kan levere mælk. Ved årtusindeskiftet havde en dansk mælkeproducent i gennemsnit købt mælkekvoter til at kunne levere omkring 400.000 kilo mælk om året, og havde investeret omkring 1,5 mio. kroner i disse kvoter (Jeppesen og Nissen, 2000: 57).

I 1993 blev der også indført en braklægningsordning inden for EF, der skulle begrænse landbrugsproduktionen. I stedet for den jord der blev lagt brak, fik landmændene tildelt et beløb i støtte. Det har blandt andet medført et stort kontrolsystem til at sikre, at de udlagte brakmarker nu også bliver holdt uden for produktionen. I forlængelse af disse ordninger er der løbende gennem de seneste årtier blevet indført miljøbegrænsninger i forhold til produktionsjorden. Jord op til vandløb, fjorde, kyster etc. er ophørt med at være produktionsjord, for at mindske udvaskningen af næringsstoffer og kemikalier. Og der er blevet indført såkaldte harmonikrav der bestemmer forholdet mellem antallet af dyr på gårdene og gårdenes tilhørende jorda-

real. Baggrunden for dette krav er, at der skal være et passende forhold mellem gårdenes produktionsjord og gårdenes besætningsstørrelser. På den måde vil man fra myndighedernes side sikre mod overgødskning og udvaskning af næringsstoffer. En klar konsekvens af braklægningen og harmonikravene har været, at værdien af produktionsjord primært er blevet fastsat ud fra disse faktorer. Jordens bonitet har fået en stadig mindre betydning i værdifastsættelsen, hvilket illustreres af, at prisen på produktionsjord er højst i de områder, hvor der er gårde med store besætninger. Da de fleste mælke- og svineproducenter ved årtusindeskiftet var i Jylland, er det også i den landsdel, at prisen på produktionsjord har været højst. Det er uanset, at jorden i en meget stor del af Jylland er sandet og med lav bonitet (Landøkonomisk Oversigt, 2008: 4-24).

Fra begyndelsen af 1980'erne blev den politiske enighed om landbruget presset fra flere forskellige sider. Det var især miljø- og forbrugerinteresser der kom på den politiske dagsorden, og det førte til, at det landbrugspolitiske fællesskab i midten af årtiet må siges at være brudt. Den vigtigste grund er utvivlsomt, at landmændene efterhånden udgjorde mindre end 5 procent af den erhvervsaktive del af befolkningen, og at landbrugets andel af eksporten var beskeden. Derfor svandt befolkningens opbakning til landbrugets krav væk. Der var efterhånden ringe politisk opbakning, idet de traditionelle landbrugspartier – Venstre og Det radikale Venstre – havde den største vælgeropbakning i byerne. Og der var næsten ingen repræsentanter fra landbruget, som blev indvalgt i Folketinget. På den måde kan man tale om, at landbruget løbende blev politisk marginaliseret i Danmark.

Miljøspørgsmålet begyndte at poppe op i løbet af 1970'erne, men med argumenter om landbrugets betydning for landets økonomi lykkedes det i første omgang at afvise disse

interesser. Det var derfor først i midten af 1980'erne at landbruget var i centrum for miljøkritikken. Emner som gødningsudvaskning, pesticidrester og dyrevelfærd kunne ikke holdes væk fra den politiske dagsorden, selv om der blev gjort ihærdige forsøg. Landbruget søgte at begrænse skaderne ved at anvende videnskabelige argumenter, som skulle modbevise udsagnene om erhvervets belastning af miljøet. Det lykkedes i en vis udstrækning, så vandmiljøplanerne havde meget lange frister, og kravet om gødningsafgifter blev afværget. Der var også en stigende kritik at EF's landbrugsordninger, der blot medførte store overskudslagre af fødevarer. Samtidig måtte forbrugerne betale for meget for fødevarerne, mens landbrugsproduktionen blev endnu mere intensiveret. Der blev derfor stillet krav om et mere frit fødevaremarked, hvor forbrugerne kunne købe billigere varer. Alt sammen elementer der gjorde, at det gamle landbrugspolitiske fællesskab mellem landbrugets organisationer, landbrugsministeriet og de politiske partier med en fælles interesse i landbrugsproduktionen blev udraderet. Miljøet og forbrugerne var i fokus, og bindingen mellem Landbrugsministeriet og Landbrugsraadet blev brudt. Landbrugsministeriet skulle ikke længere blot tjene landbrugets interesser, men sikre hele samfundets behov for sunde produkter, der var produceret på en etisk forsvarlig måde (Just, 1995: 14-7).

Landbruget har løbende været aktiv i forbindelse med Danmarks forhold til EU. Mest udtalt i 1992 hvor den danske befolkning stemte nej til Maastricht-aftalen. I dagene efter meldte Landbrugsraadets præsident H.O.A. Kjeldsen og direktør Klaus Bustrup klart ud i medierne, at et dansk farvel til EU ville være katastrofalt for landet – og for landbruget. Landbrugsraadet udgav i oktober 1992 en såkaldt »Grønbog« med dystre tal for, hvad en dansk udmeldelse ville betyde. I runde tal havde man regnet sig frem til, at 100.000 ville miste deres job inden for land-

bruget og fødevarerindustrien, og at landet ville miste eksportindtægter for omkring 33 mia. kroner (»Grønbog« udgivet af Landbrugsraadet i 1992). På den måde forsøgte man fra landbrugets side at øve et stærkt politisk pres på de danske politikere om at finde en løsning på EU-problemet. Og på den danske befolkning om at stemme ja ved en sandsynlig ny folkeafstemning om EU. Ellers har Landbrugsraadets top med Kjeldsen, Bustrup og fra 1995 Peter Gemælke i spidsen løbende forholdt sig til landbrugets syn på EU's landbrugsstøtte. Noget man officielt er imod, men der er altid et »men«. Men'et hænger sammen med, at danske landmænds konkurrencevilkår i forhold til landmændene i andre lande ikke må blive forringet. Hvis det kan sikres, er det danske landbrug principielt for en fjernelse af EU's landbrugsstøtte. Men man ved også udmærket, at især de franske bønder med næb og klør kæmper imod en fjernelse af støtten. Så indtil videre er den principielle holdning til støttespørgsmålet temmelig risikofri for det danske landbrug.

Landbrugets indflydelse ved årtusindskiftet

Historikeren Mads Mordhorst har i flere artikler forholdt sig til fortællingen om det danske landbrug. Det er en positiv fortælling der med udgangspunkt i andelsbevægelsen gør bønderne til helte i den danske historie. Det var dem der sikrede Danmark politisk, økonomisk og socialt (Mordhorst, 2007: 105-7). Men som han gør opmærksom på, så har denne positive grundfortælling gennem flere år været under pres. De stadigt større landbrug bliver beskrevet som miljøbelastende industrivirksomheder, hvor dyrevelfærden er i bund. Andelsvirksomhederne ARLA og Danish Crown har efterhånden udkonkurreret alle andre, og i de senere år har der været adskillige eksempler på, at små mejerier og slagterier er blevet kanøflet. Og senest har bønderne for at tjene flere penge valgt at sende deres svin flere hundrede kilometer sydpå til slagting. Det er problematisk set ud fra et

dyreetisk perspektiv og det har været stærkt medvirkende til, at slagteriarbejdere i tusindvis er blevet fyret. Ydermere må landbruget forholde sig til kritik af, at omkring halvdelen af EU's budget bruges til at støtte landbruget. Selv om støtten siden begyndelsen af 1990'erne i nogen grad er ændret fra produktionsstøtte til en direkte støtte til de enkelte landmænd – blandt andet i forbindelse med braklægningsordningerne – så tildeles de danske bønder hvert år meget betydelige støttebeløb fra EU. En særlig problemstilling er i den forbindelse det rimelige i, at danske landmænd indkasserer store EU-tilskud, mens deres fattige kolleger i de nye medlemslande i Østeuropa får tildelt småpenge.

Andre problemstillinger inden for de seneste par årtier kunne nævnes, men det vigtige er at pointere, at landbruget ved årtusindskiftet kritiseres fra mange forskellige sider. Og at landbruget – især Peter Gemælke – tvinges til at reagere på kritikken og forholde sig til anklagerne. Men ellers gør Landbrugsraadet – der fremover går under navnet Landbrug & Fødevarer – en ihærdig indsats for at agere positivt i forhold til forbrugere, miljø, dyrevelfærd mm. Tilsvarende henvender ARLA og Danish Crown sig til forbrugerne med fortællinger om deres produkter, i et forsøg på at »gøre det store småt«. Der gøres altså ihærdige forsøg på at fortælle befolkningen og forbrugerne, at landbruget og andelsvirksomhederne fortsat står for de traditionelle positive værdier, som man har stået for gennem næsten 150 år. Om ikke andet kan det vel ses som et udtryk for, at landbruget og andelsvirksomhederne selv oplever et behov for at påvirke billedet af sig selv. At man åbenbart selv mener at have behov for at opnå større velvilje hos befolkningen og blandt de danske politikere. Om det lykkes er mere tvivlsomt, idet landbruget i dag er marginaliseret med få beskæftigede på gårdene og i forædlingsindustrien. Dermed er den politiske opbakning også langt mere beskedent end den var tidligere.

Note

1. Jacob A. Buksti er cand.mag. i statskundskab og historie, og frem til 1986 var han lektor i statskundskab ved Aarhus Universitet, hvor han havde det danske landbrug som forskningsområde. Han var medlem af Folketinget for Socialdemokratiet 1994-2005 og trafikminister 2000-2001.

Litteratur

- Björn, Claus m.fl. (1988), *Det danske landbrugs historie III. 1810-1914*. Odense. Landbohistorisk Selskab.
- Björn, Claus (1994), »Syv præsidenter – syv snap shots«, i Claus Björn, red.: *Det handler om mennesker. Landbrugsraadet 1919-1994*, Landbrugsraadet, pp. 111-129.
- Buksti, Jacob A. (1994), »Landbrugsraadet – en politisk medspiller«, i Claus Björn, red.: *Det handler om mennesker. Landbrugsraadet 1919-1994*, Landbrugsraadet, pp. 93-110.
- Dethlefsen, Anita (1988), *På vej mod EF. Landbruget og de europæiske markedsplaner 1957-72*. Landbohistorisk Selskab. Odense.
- Jeppesen, Lone og Mogens R. Nissen (2000), *Hollandske landmænd i Danmark – Bekymring eller beundring?* Odense: Landbohistorisk Selskab.
- Just, Flemming (1992), *Landbruget, staten og eksporten 1930-1950*. Esbjerg.
- Just, Flemming (1995), »Fra Axelborg til Slotsholmen. Forholdet mellem landbrug og stat«, *Samfundsøkonomien* nr. 2, pp. 11-8.
- Kjærgaard, Niels (2000), »Vintermødet: Dansk landbrug, subsidierne og samfundsøkonomien«, *Tidskrift for Landøkonomi*, 187(1): 24-7.
- Mordhorst, Mads (2007), »Fire historier om smør og fortællingens magt«, i Niels Finn Christiansen m.fl., red.: *Ole lange. Fra kætter til koryfæ*, København: Gyldendal, pp. 102-116.
- Nissen, Mogens R. (2004), *Produktions- und Lieferfreudigkeit. Landbruget under den tyske besættelse 1940-1945*. Upubliceret ph.d.-afhandling ved Syddansk Universitet.
- Nissen, Mogens R. (2006), »Henrik Hauch – »Han blev ikke borte i vrirmlen««, i Henrik Lundtofte, red.: *Samarbejde og sabotage – seks mænd 1940-45*, Historisk Samling fra Besættelsestiden 1940-1945, pp. 60-99.
- Olesen, Carsten Borring og Poul Villaume (2004), »I blokopdelingens tegn«, i Carsten Due-Nielsen,

- mfl. red.: *Dansk udenrigspolitik historie 5*. København.
- Pedersen, Erik Helmer (1979), *Landbrugsraadet som erhvervspolitisk toporgan 1919-33. Studier i de danske landbrugsorganisationers historie*. København.
- Pedersen, Erik Helmer (1988), *Det danske landbrugs historie IV, 1914-1988*. Odense.
- Petersen, Nikolaj (2004), Europæisk og globalt engagement 1973-2003, i Carsten Due-Nielsen, mfl. red.: *Dansk udenrigspolitik historie 6*. København.
- Porsmose, Erland og Claus Bjørn (1997), *Landbrugets historie – kort fortalt. Fra bondestenalder til GATT-aftale*. Aarhus.
- Thomsen, Jens Peter Frølund: »Magt«, i Tim Knudsen, red. (2004), *Kernebegreber i politik*. 2. udgave. København: Forlaget Thompson.
- Thomsen, Merete Bo (2009), *Anders Nielsen, andelsbevægelsens repræsentant under 1. Verdenskrig*. Under udgivelse i *Landbohistorisk Tidsskrift* 2009, nr. 2.