LEVEVILKÅR OG UDKANTOMRÅDER

HANS KRISTENSEN

1. BAGGRUND OG FORMÅL

I sommeren 1971 udskrev Dansk Byplanlaboratorium en prisopgave med emnet: »De små byers tilvækstproblemer«[1]). I oplægget til opgaven formuleredes det velkendte problem for udkantområderne: Vandringen fra landdistrikterne og de små byer til de større byer, og der opstilledes specielt to spørgsmål, som ønskedes debatteret:

»Vil befolkningstilvækst nødvendigvis medføre bedre levevilkår for en mindre bys nuværende befolkning – i form af højere indtægter, bedre institutionsbetjening m. v.?«

Og:

»Kan de mindre byers udvikling planlægges på en sådan måde, at der ikke nødvendigvis forudsættes befolkningstilvækst, men alligevel skabes stadig bedre forhold for deres befolkning?«

»Levevilkår« – begrebet som eksplicit indgår i første spørgsmål, implicit i andet – har inden for samfundsvidenskaben oplevet en renæssance i de seneste år. Det kom tydeligt til udtryk på den netop afholdte VII Nordiske Sociologkongres i Helsingør, hvor gruppen om »Sociale mål, menneskelige behov og sociale indikatorer« var den største arbejdsgruppe på kongressen. Gruppens leder var Sten Johansson, som siden 1967 har arbejdet på den omfattende svenske Låginkomstutredning specielt med gennemførelsen af Levnadsnivåundersökningen. Den er en sociologisk–statistisk kortlægning af den voksne befolknings levevilkår i Sverige, bestående af i alt 16 delrapporter. De 16 delrapporter er indpasset i den overordnede referenceramme, som præsenteres i den første af de 16: »Om levnadsnivåundersökningen«[2]), hvor »levevilkårsbegrebet« gennemgås, og undersøgelsens ramme fastlægges. Begrebet er centralt i enhver form for diskussion om samfundsplanlægningens målsætning – og er specielt vedkommende, når diskussionen drejer ind på udkantområdeproblematikken.

Uden nogen sinde at bruge begrebet, levevilkår, har den norske socialantropolog, nu professor i sociologi, Ottar Brox, igennem hele sin samfunds-

[1]) Se tidsskriftet BYPLAN nr. 135, 1971.

[2]) Sten Johansson: »Om levnadsnivåundersökningen« Allmänna Förlaget, Stockholm 1970.

kritiske publikationsvirksomhed diskuteret udkantområde- og storby-problematikken. Hans tema er således delvist fælles med det svenske, men såvel hans empiriske som hans analytiske angrebsmåde er afgørende anderledes, idet hovedvægten lægges på de politiske aspekter ved levevilkårene.

Med andre ord: I Danmark har man erkendt, at der er opstået et væsentligt problem med udkantområderne, som trues med en langsom død. I Sverige har man udarbejdet en stærkt statistisk/kvantitativ undersøgelsesmetodik for registreringen af befolkningens levevilkår, uden dog at anvende metoden specielt på udkantområderne. Endelig har man i Norge analyseret udkantområderne og opstillet både kort- og langsigtede alternativer til udviklingen dér.

Det er i denne sammenhæng, artiklen her skal ses. Først vil levevilkårsbegrebet blive diskuteret i forbindelse med den svenske undersøgelse. Dernæst vil den norske udkantområdeanalyse blive gennemgået. Dermed er der lagt op til en gennemgang af en undersøgelse, som jeg har foretaget for Landsplanudvalgets sekretariat, hvor de væsentligste inspirationskilder har været de to ovennævnte. Undersøgelsen udsendes i serien: Nordjyllandsundersøgelsen, og hedder: »Levevilkårene i Nordjylland«[3]). I undersøgelsen knyttes levevilkårsbegrebet sammen med udkantområdeproblematikken, og der forsøges en konsekvent »bruger-synsvinkel«, hvor udkant- og levevilkårsproblemerne ses med befolkningens øjne. Ud fra denne synsvinkel argumenteres der i denne artikel mod »vækstcentertanken«, sådan som den kommer til udtryk i Poul Ove Pedersens artikel i et tidligere nummer af »Økonomi og Politik«[4]), og der opstilles en alternativ argumentation – også med udgangspunkt i en gennemført »bruger-synsvinkel«.

2. LEVNADSNIVÅUNDERSÖKNINGEN

2.1. *Præsentation af undersøgelsen*

Levnadsnivåundersökningen indledtes med en serie ræsonnementer, hvor tidligere tilløb til undersøgelser af befolkningens levevilkår[5]) blev taget op. Efter en summarisk gennemgang af en lang række forskellige former for husholdningsbudgetundersøgelser konkluderedes det, at alle var mangelfulde. Den énsidige opgørelse af levevilkårene i monetære mål fandtes for snæver. En række aspekter ved levevilkårene måtte enten udelades eller omformes til tvivlsomme økonomiske størrelser.

[3]) Hans Kristensen: »Levevilkårene i Nordjylland«. LPUS – Nordjyllandsundersøgelse, Kbh. 1972.

[4]) Poul Ove Pedersen: »Vækstcentre og bysystemer«. Økonomi og Politik, nr. 2, 1971.

[5]) »Levnadsnivå« og »levevilkår« er ikke helt synonyme begreber, men bruges i denne artikel som sådanne, hvis ikke andet nævnes.

I stedet søgtes en anden vej. Udgangspunktet blev to FN publikationer fra henholdsvis 1954[6]) og 1961[7]) om »levels of living«. I disse anbefaledes, at der begyndes med nogle totale velfærds-»betragtninger«, som udformes generelt på et ikke måleligt, nominelt plan. Via en opsplitning af de generelle betragtninger i mere konkrete og isolerede komponenter, skabes der egentlige målestokke for velfærden i form af en række indikatorer. Ofte flere indikatorer for hver komponent.

Som én mulig samlet velfærds-»betragtning« foreslår FN rapporten, at levevilkårene skal ses som: »the level of satisfaction of the needs of the population assured by the flow of goods and services enjoyed in a unit of time«[8]). Det centrale ved denne betragtningsmåde er, at levevilkårene gøres til et spørgsmål om konsumtion, der tilfredsstiller nogle behov. En anden mulig betragtningsmåde nævnes også. I den ses levevilkårene som: »individens förfogande över resurser (i pengar, ägodelar, kunskaper, psykisk och fysisk energi, sociala relationer, säkerhet m. m.) med vars hjälp individen kan kontrollera och medvetet styra sina livsvilkor«[9]). Betragtningsmåden lægger hovedvægten på, at folk skal have rådighed over ressourcer, ikke for disses egen skyld, men for at øge folks muligheder for frit og bevidst at kunne vælge sin måde at leve på. Valget mellem de to forskellige betragtningsmåder giver to forskellige udgangspunkter for den efterfølgende konkretisering af henholdsvis komponenter og indikatorer.

Vælges det at se på behovstilfredsstillelse gennem konsumtion, må der tages stilling til den uafklarede diskussion af behovenes karakter: Er de medfødte, eller dannede gennem socialt samkvem? Og der opstår måleproblemer for tilfredsstillelsen: Kan tilfredshed overhovedet måles? og: Hvad betyder tilfredshed egentlig for den enkelte?

Vælges derimod en ressourcebetragtning, vil den første del af måleproblematikken være relativt let løst, idet konstateringen af tilstedeværelsen af, eller manglen på, en ressource er enkel. Derimod opstår der nok problemer i anden omgang, når analysen skal fastlægge, om tilstedeværelsen af nogle ressourcer øger den enkeltes mulighed for frit og bevidst at bestemme over sit eget livs udformning.

Diskussionen af de to betragtningsmåder og deres konsekvenser for den operationelle procedure førte til, at ressourcebetragtningen gjordes til den afgørende i levnadsnivåundersökningen. Men man forsøgte dog også nogle mål for behovstilfredsstillelse i overensstemmelse med den førstnævnte be-

6) »International Definition and Measurement of Standards and Levels of Living« UN pub. Sales number 1954. IV. 5.

7) »International Definition and Measurement of Levels of Living. An Interim Report« UN pub. Sales number 1961. IV. 17.

8) Gengivet i: »Om levnadsnivåundersökningen« op. cit. s. 24.

9) »Om levnadsnivåundersökningen« op. cit. s. 25.

tragtningsmåde. Begrundelsen for denne dobbelte strategi var, at man igennem ressourcebetragtningen kun kan nå frem til nogle nødvendige forudsætninger for opnåelsen af »gode« levevilkår. Man kan opstille en række minimumskrav, som skal være opfyldt for overhovedet at kunne eksistere; men man når ikke frem til en fastlæggelse af de tilstrækkelige forudsætninger for »gode« levevilkår. Der må på en eller anden måde suppleres med en viden om, hvorvidt folk er tilfredse med levevilkårene eller, om der er udbredt utilfredshed med dem. Det sidste er ikke mindst et afgørende spørgsmål i en administrativ og politisk sammenhæng, hvor netop tilfredshed/utilfredshed spiller afgørende ind på folks politiske holdning. Og da den svenske undersøgelse tydeligt tog sigte på at forbedre samfundsadministrationen uden at ændre på de givne rammer, kom behovstilfredsstillelsen med som en nødvendig del af undersøgelsen. Havde sigtet været samfundskritisk, kunne ressourcebetragtningen være udbygget væsentligt – især med hensyn til den enkeltes reelle muligheder for »frit og bevidst« at bestemme over sit liv. I den udformning undersøgelsen fik, indskrænkes dette aspekt til en analyse af folks valgdeltagelse, foreningsaktivitet m. m.

Til uddybning af de to nævnte betragtningsmåder diskuteres den principielle forskel mellem at søge en formulering af »de gode forhold« og »de onde forhold«. Sondringen har betydning, når man går fra ressource- til behovsbetragtningsmåden, idet fastlæggelsen af hvilke forhold, der i hvert fald ikke må forekomme: »de onde forhold«, er enklere at opstille, end de forhold, som ideelt bør forekomme: »de gode forhold«. Dette gør behovsbetragtningsmåden noget lettere at håndtere, men er (dybest set) i uoverensstemmelse med den, da behovstilfredsstillelse kræver en beskrivelse af både »gode« og »onde« forhold. Det er først i den operationelle fase, når de målelige indikatorer skal fastlægges, at sondringen mellem »gode« og »onde« forhold får sin afgørende betydning. Dér medfører den en søgen efter problemområder snarere end en søgen efter områder, hvor det går godt. Problemerne blev formuleret både som det enkelte individs og som samfundets administratorers problemer. Og det blev de sidstnævnte, institutionaliserede problemer, som fik hovedvægten i undersøgelsen. Det udtryktes eksplicit, at man ville undersøge problemer: »... där det finns utbyggda institutioner med vars hjälp politiska beslutsfattare kan åstadkomma förändringar för individen«[10]). Risikoen for at undersøgelsen derved kom til at overse problemområder, hvor der ikke fandtes udbyggede institutioner, var man bevidst; men man ræsonnerede, at resultatet af undersøgelsen ville blive »uhåndterligt«, hvis man inddrog nye, ikke institutionaliserede problemområder.

[10]) »Om levnadsnivåundersökningen« op. cit. s. 30.

Efter disse principielle ræsonnementer opstilledes de ni levnadsnivåkomponenter[11]):

1. Hälsa.
2. Kostvanor.
3. Bostad.
4. Uppväxtförhållanden och familjerelationer.
5. Utbildning.
6. Sysselsättning och arbetsplatsförhållanden.
7. Ekonomiska resurser.
8. Politiska resurser.
9. Fritid och rekreation.

For hver af disse komponenter opstilledes dernæst en række indikatorer, som var direkte målelige. I den endelige analyse søgtes ingen sammenvejning af, hverken indikatorer eller komponenter, idet deres indhold principielt umuliggjorde en sådan sammenvejning til ét enkelt levevilkårsmål. I stedet sammenholdes komponenterne med hinanden to eller tre ad gangen f. eks. i fire- eller flerfelt tabeller. Beskrivelsen af de forskellige kombinationer kan så gøres kvantitativt – når det er muligt ved hjælp af indikatorerne – eller kvalitativt, når indikatorerne ikke er kvantificerede.

Foruden levevilkårskomponenterne opstilledes en række baggrundsvariable: Køn, alder, civilstand, socialgruppe og bytype. De første tre er relativt uproblematiske og giver sig selv. De sidste to er derimod problematiske. Socialgruppeinddelingens hovedkriterium er økonomisk: Et spørgsmål om rådighed over monetære ressourcer. Det problematiske er, at grupper i befolkningen, der er så forskelligt stillede som f. eks. bønder og teknikere, ses som samme socialgruppe – på trods af, at deres tilknytning til den samfundsmæssige produktion er helt afgørende forskellig. En analyse af »objektive« klassemæssige forskelle, som f. eks. ville have været afgørende i en marxistisk analyse, kan ikke gennemføres med den foretagne socialgruppeinddeling.

By-type inddelingen opererer med tre bytyper: Storbyer (Stockholm, Göteborg og Malmö), øvrige byer med over 30.000 indbyggere og endelig resten, som kaldes landsbyer. Med denne grove inddeling umuliggøres analyser af bestemte byer og regioner, idet alle slås sammen. F. eks. vil gruppen af landsbyer omfatte både skånske landsbyer og landsbyer i Nordbotten, på trods af de helt klart forskellige betingelser, som disse landsbyer rummer for folks levevilkår. Mens klasseanalysen muligvis af nogle anses for mindre central, så må denne geografiske sammenblanding i det mind-

[11]) »Om levnadsnivåundersökningen« op. cit. s. 32–37.

ste overbevise om, at de nationale gennemsnitstal er mere vild- end vejledende.

2.2. *Nogle kritikpunkter sammenfattet*

Kritikken er allerede antydet i det foregående, men den skal sammenfattes i det følgende.

Der opstilledes to hovedbetragtningsmåder på levevilkårene: En ressourcebetragtning og en behovsbetragtning. Hovedvægten blev lagt på den førstnævnte – men den anden blev dog også taget med. Ved ressourcebetragtningen var det centrale ikke rådigheden over ressourcer, men den mulighed rådigheden gav den enkelte til frit at bestemme over udformningen af sit eget liv. Velfærdsmålet fik som yderste mål en frihedsrealisation. Et helt centralt middel til realisationen er erkendelsen af, at samtlige levevilkårskomponenter er påvirkelige gennem politiske beslutninger. Og ikke blot påvirkelighed via det repræsentative demokrati, som der lægges op til i den svenske analyse. Det må ses som en fatal indsnævring af frihedsperspektivet, når den politiske proces analyseres så traditionelt som her, hvor den isoleres fra de øvrige levevilkårskomponenter og anbringes i en publikation for sig[12]) i stedet for at blive integreret i analysen af hver enkelt komponent. Ved at isolere den enkeltes politiske ressourcer og gøre dem til et spørgsmål om, hvorledes det repræsentative demokrati fungerer, gøres sammenhængen mellem menneskets daglige liv og de samfundsmæssige spilleregler til et fjernt og uvedkommende forhold. I stedet burde de forskellige levevilkårskomponenter have indeholdt oplysninger om sammenhængen mellem dem og det samfundsskabte, politiske sæt af muligheder og begrænsninger. Undersøgelsen teknokratiserer levevilkårene i stedet for at politisere dem. Derved fjernes muligheden for, at frihedsmålsætningen kan realiseres af folk selv. I stedet opstilles en bureaukratisk realisering af friheden, som af de færreste vil kunne opfattes og bruges som »frihed«.

Et andet problem er, at med sammenlægningen i socialgrupper fortabes muligheden for den enkelte til at se sig som andet end enkeltindivid. En socialgruppe er ikke nogen »naturlig«, kollektiv helhed, hvor der kan skabes bevidsthed om fælles vilkår inden for samfundet – fordi dens placering i den samfundsmæssige produktion er forskellig. Hvis derimod en klasseopdeling havde været gennemført, havde der været etableret en mulighed for, at det enkelte individ kunne indgå – både subjektivt og objektivt – i en større helhed. Dermed åbnes muligheden for en fælles, politisk aktion med sigte på en realisering af bedre levevilkår for den enkelte og

[12]) Sten Johansson: »Politiska resurser«. Allmänna Förlaget, Stockholm.

for klassen som helhed. Med den totalt mystificerende opdeling i socialgrupper lukker analysen af levevilkårene af for denne mulighed. I stedet er der kun én vej åben, hvis der ønskes ændringer af levevilkårene, og det er afgivelsen af sin stemme hvert fjerde år til de almindelige valg. Analysens manglende klasseopdeling lukker for mulighederne for en realisering af kollektiv frihed og holder kun enten den helt individuelle eller den bureaukratiske mulighed åben. Analysens form er passiviserende og ikke aktiverende.

Et sidste problem er nævnt i det foregående: Den geografiske opdelings forplumring af, hvilke problemer, der findes i forskellige omgivelser. Gennemsnitsmål af levevilkårene, hvor de fraflytningsramte kommuner i det nordlige Sverige og tilflytningskommunerne i Skåne slås sammen, er på det nærmeste vanvittige. Her forspildes en mulighed for, at undersøgelsen kunne åbne for en lokal erkendelse af, at forholdene lokalt kunne og burde ændres – f. eks. ved en fælles aktion i lokalsamfundet[13]). Fordi de anvendte gennemsnitsmål forhindrer en lokalsamfundsmobilisering, som potentielt kunne føre til en realisering af det centrale aspekt ved levevilkårene: muligheden for frit og bevidst at kontrollere og bestemme over sin egen fremtid, må analysen ses som mangelfuld. Den bureaukratiserer opnåelsen af bedre levevilkår, indsnævrer virkeligheden, hvor en lang række træk i de svenske udkantområder danner et potentielt udgangspunkt for en politisk mobilisering af befolkningen dér. Og der lukkes af for erkendelsen af, at den strukturforandring, som rammer lokalsamfundene, ikke kun er et teknologisk, men også et politisk fænomen. En erkendelse dér kunne føre til formuleringen af politiske krav.

Et eksempel på en realisering af frihedsmålsætningen i analysearbejdet findes i den norske forsker Ottar Brox's arbejder i Nord-Norge. Det vil næste afsnit handle om.

3. UDKANTOMRÅDEUNDERSØGELSER I NORD-NORGE

3.1. *Hovedtræk ved undersøgelserne*

Nord-Norges planen fra 1951 fik et alvorligt skud for boven i 1966, da Ottar Brox's bog: »Hva skjer i Nord-Norge« udkom[14]). Sigtet med bogen var at skabe politisk debat omkring den samfundsplanlægning, som bl. a. havde medført Nord-Norges planen. For – som Brox skriver i for-

[13]) At fællesaktioner i lokalsamfund kan føre til ændringer i befolkningens levevilkår, viser resultatet af sultestrejken i den lille svenske by Blåsjö, hvor denne fælles, politiske aktion fremtvang igangsættelsen af offentligt arbejde. Det samme ses af talrige skolestrejker, hvor hele lokalsamfund står bag kravet om opretholdelse af den lokale skole, på trods af administrationens krav om »rationalisering« og nedlæggelse.

[14]) Ottar Brox: »Hva Skjer i Nord-Norge«, Pax, Oslo 1966.

ordet: »Jeg blev etter hvert overbevist om, at eventuelle løsninger må søkes på det politiske plan, og at vi kaster bort tid ved å prøve å finne »tekniske«, »faglige«, »politisk nøytrale« løsninger[15]).

Bogens centrale spørgsmål, som konkret stilledes i forbindelse med Nord-Norges fremtid, men som egentlig gælder hele samfundet, formulerer han til: »Hva slags samfunn er vi egentlig i ferd med å skape? Vil vi ha det slik som det ser ut til å bli? Finnes det alternative mål for vårt økonomiske strev, og hvilke midler er vi villige til å ta i bruk for å oppnå disse?«[16]).

Siden gennemgås en række aspekter ved udviklingen i Nord-Norge. Først ti kapitler, hvor de negative konsekvenser af den foregående udvikling påpeges, dernæst fire, hvor alternative udviklingsmuligheder stilles op. Bag denne gennemgang ligger en analytisk model, som på sin vis indebærer en »levevilkårsmåling«, men som ikke umiddelbart minder om den svenske operationelle, kvantificerede måling. Det karakteristiske ved den model, som Brox opstiller og bruger, er dens konsekvente udgangspunkt i det enkelte individs situation, sådan som den opleves af den enkelte og påvirker den enkeltes valg af handlinger.

Modellen sammenfattes i en artikel i bogen »Strukturfascismen och andre essäer« fra 1972[17]). Udgangspunktet er altså de enkelte menneskers bestræbelser på værdirealisering, først og fremmest deres erhvervsmæssige karrierer, der »kan beskrivas som en serie beslut genom vilka individen försöker maximera vissa värden. Karriärernas inriktning påverkas av individernas opportunitetssituation, dvs. av den uppsättning restriktioner och möjligheter som bestämmer gränserna för handlingsvalet«[18]).

Modellens hovedvariable bliver:

1. Værdier
2. Situation
3. Erkendelse

hvor værdiernes betydning allerede er fremstillet: Det er dem, der styrer individernes karrierevalg på langt sigt. Situationen, »opportunitetssituationen«, afgør valgene imellem de forskellige veje mod målet, dvs. er den umiddelbare årsag til individernes valg. Endelig influerer erkendelsen afgørende på, om individerne søger at tilpasse situationen til sine ønsker, eller omvendt, individerne tilpasser sig til situationen. Erkendelsen er med andre ord i første række et spørgsmål om graden af indsigt i samfundets muligheder og begrænsninger og bevidstheden om, hvorvidt politiske æn-

15) »Hva Skjer i Nord-Norge«, op. cit. s. 8.
16) »Hva Skjer i Nord-Norge«, op. cit. s. 8.
17) Ottar Brox: »Strukturfascismen och andre essäer« Verdandi Debatt, 1972.
18) »Strukturfascismen . . .« op. cit. s. 56.

dringer af disse er mulige. Værdierne og erkendelsen er »svært påvirkelige«, hvorimod situationen er ændrelig gennem politik og planlægning. Derfor gør Brox i alle sine analyser situationen, de samfundsmæssige omgivelser, til centrale. Han analyserer den i konkret form, som det enkelte individs opportunitetssituation. Den udgøres af følgende kategorier:[19])

1. Resurser
2. Rättigheter
3. Hushålsstruktur, familjens utvecklingscykel
4. Lokal organisation, ekonomiska enheter utöver hushållet
5. Externa faktorer (marknader, finansieringskällor, näringslagsstiftning)
6. Lokale möjligheter att modificra externa faktorer
7. Attraktiviteten hos de möjligheter, som individer och hushåll har utanför lokalsamhället.

De syv faktorer er ikke uafhængige af hinanden, tværtimod understreges det, at de griber ind i hinanden og gensidigt betinger og modificerer hinanden. Det er endvidere muligt at substituere dem med hinanden. F. eks. kan de naturgivne ressourcers mangelfuldhed substitueres gennem de eksterne faktorer.

De syv faktorer lægger – i lighed med levnadsnivåkomponenterna – op til politiske indgreb. Den svenske opdeling tog sigte på at forsyne administrationen med let-håndterlige data, som kunne indgå i de politiske og administrative bestræbelser på at forbedre levnadsnivå'et for de dårligt stillede grupper af befolkningen. Den norske undersøgelse lægger derimod op til at give befolkningen selv argumenter, som kan fremføres i form af krav til administrationen og politikerne. Den norske undersøgelsesmodel peger endvidere på et konkret geografisk områdes problem, mens den svenske opererer med gennemsnitsområdernes problemer. Derved bliver den norske model direkte anvendelig i befolkningens politiske kræven, mens den svenske kræver yderligere præcisering, førend der kan udledes såvel konkrete problemer, som problemløsninger.

Når man ser på udformningen af de komponenter, som indgår i den svenske undersøgelse og de faktorer, som indgår i den norske, fristes man til at benævne de to modeller som henholdsvis teknokratisk og populistisk. Denne sondring opstiller Brox selv i sidste kapitel i »Hva skjer i Nord-Norge«[20]). Kriterierne på den teknokratiske planlægnings- og undersøgelsesmodel er, at samfundet ses som bestående af klart adskilte sektorer, der kan undersøges hver for sig, og hvor realiseringen af befolkningens velfærd kræver udvikling inden for hver af de forskellige sektorer. Dvs. en under-

[19]) »Strukturfascismen . . .« op. cit. s. 58–59.
[20]) »Hva skjer i Nord-Norge?« op. cit s. 178–200.

søgelsesmodel i lighed med den svenske med opdeling i ni adskilte levevilkårskomponenter. Kriterierne på den populistiske undersøgelses- og planlægningsmodel er, at samfundet ses som bestående af husstande eller familier organiserede i forskellige lokalsamfund. Befolkningens velfærd opnås gennem en samlet forbedring af lokalsamfundets forhold, dvs. en ændring af det samlede sæt af muligheder og begrænsninger. En analyse og en planlægning af denne art er den norske, som netop viser, hvorledes den sektorielle opdeling med forsøgene på at fremme hver sektors udvikling for sig ikke nødvendigvis fører til en forbedring af levevilkårene for befolkningen i lokalsamfundene.

Men heller ikke den norske model er problemløs, når det gælder en forbedring af levevilkårene for befolkningen i udkantområderne, hvor samfundets voldsomme strukturændringer medfører svigtende beskæftigelsesmuligheder for alle og fravandring af de unge. Analysens focusering på lokalsamfundet som »mobiliseringsenheden« kan måske forsvares i Nord-Norsk sammenhæng, men bliver tvivlsom, når man bevæger sig til mindre homogent sammensatte lokalsamfund. Problemet vil blive taget op i det følgende afsnit.

3.2. *Nogle problemer*

Problemet er kort sagt, at der findes forskellige klasser i langt de fleste lokalsamfund. Klasser med forskellig tilknytning til den materielle produktion. Og det betyder igen, at der ikke kan laves en – og kun én – analyse af individernes opportunitetssituation. Den varierer fra klasse til klasse. Det gør analysen langt mere kompleks, og det gør især fremsættelsen af forslag til, hvorledes planlægningen bør udformes langt mere kompliceret.

Den løsning, Brox selv har peget på, går ud på, at analysen trods alt gennemføres som oven for skitseret, men under hensyntagen til de forskellige klassers forskellige interesser. Løsningerne, forslagene til de politiske og planlægningsmæssige indgreb, søges udformet således, at de indebærer gensidige fordele for de forskellige klasser. Princippet kunne kaldes »symbiotiske løsninger«. I en lang række tilfælde vil sådanne løsninger kunne tænkes – men naturligvis ikke i alle.

Når de ikke kan gennemføres, findes der ingen anden udvej end at opridse de modstridende interesser så klart som muligt og så vælge en løsning, der uundgåeligt bliver politisk. At der findes uløselige modsætninger i samfundet, kan man ikke laste analysen – det er ikke dens skyld.

Et andet problem er, at mens den svenske undersøgelsesmetode er den »akcepterede« inden for samfundsvidenskaberne, den »videnskabeligt« korrekte, så opfylder den norske ikke kravene om repræsentativitet, statistisk tilfældige udvalg osv. Til det er at sige, at den svenske model – netop på

grund af disse kravs opfyldelse – bliver ude af stand til at indfange den kompleksitet i de sociale relationer mellem de undersøgte indbyrdes og mellem samfundets muligheder og de undersøgte. Derved bliver den ude af stand til en fyldestgørende analyse af alle aspekter ved levevilkårene. Den svenske undersøgelse konformerer til en naturvidenskabelig, postuleret apolitisk metodik, mens den norske i stedet har valgt en samfundsvidenskablig, politisk engageret metodik. Når man skal se på resultatet af de to undersøgelser, så slås man af det begrænsede udsyn og den meget kortsigtede anvendelighed i den svenske undersøgelse, og det vide udsyn og den virkelig essentielle problematik, som tages op til behandling i den norske. Men i stedet for at se de to undersøgelser som alternativer, der udelukker hinanden, kan man også vælge at se dem begge som nødvendige forudsætninger for etableringen af et både sikrere og samtidig mere visionært grundlag for samfundsplanlægningen.

4. LEVEVILKÅRENE I NORDJYLLAND

4.1. *Undersøgelsens forhold til »levnadsnivåundersökningen« og »udkantområdeundersøgelserne i Nord-Norge«*

Undersøgelsen af levevilkårene i Nordjylland har jeg foretaget for Landsplanudvalgets sekretariat som led i sekretariatets samlede undersøgelsesarbejde i Nordjylland. Formålet med undersøgelsen var at analysere, hvorledes levevilkårene er i dag, samt at komme med forslag til, hvorledes de kunne forbedres.

Det var fra starten endnu ikke endeligt afgjort, hvilke aspekter der skulle inddrages i undersøgelsen. Men det ønskedes fra sekretariatets side, at der specielt skulle skabes en bedre forståelse af, hvad der fik folk i Nordjylland til henholdsvis at vælge flytning væk derfra, eller at blive.

Dette bragte begrebet, levevilkår, ind i billedet, hvor levevilkårene i første omgang sås som alle de forhold, der er af betydning for den enkelte, når vedkommende skal bestemme sig til enten at flytte eller blive boende. Senere – efter inspiration fra Levnadsnivåundersökningen – introduceredes den tidligere nævnte ressourcedefinition, hvor det centrale er, at levevilkårene ses som individernes rådighed over ressourcer, ved hvis hjælp de kan kontrollere og bevidst styre deres liv.

Men mens levevilkårsundersøgelsen i starten således var inspireret fra levnadsnivåundersökningen, så var – og blev – det dog først og fremmest lokalsamfundsaspektet fra Brox, som fik betydning. Nordjylland udviser netop de gængse tegn på at være et område, som er ramt af sin marginale beliggenhed i forhold til befolknings- og industrikoncentrationerne i landet som helhed. Dette betød, at den Nord-Norske metodik ansås for den bedst egnede til opnåelse af den egentlige forståelse af den enkelte persons situa-

tion og de af den følgende valg af tilpasning. En tillempet udgave af Brox's opportunitetssituations-faktorer er anvendt som den gennemgående disposition for den endelige rapport om levevilkårene i Nordjylland.

Undersøgelsen af levevilkårene i Nordjylland giver ikke endelige løsninger på udkantområdeproblematikken, men sigter snarere mod at introducere befolkningens syn på – og ønsker for – den fremtidige udvikling i området. Derved afviger analysen på forskellige punkter fra Brox's og Sten Johanssons undersøgelser. I forhold til Brox har det været nødvendigt at indføre en klasseopdeling, da de nordjyske områder er klassemæssigt langt mere heterogene end de Nord-Norske. I forhold til Sten Johanssons analyse er det kun nogle af de ni komponenter, som er taget med i analysen, hvor de til gengæld ses i sammenhæng.

4.2. *Undersøgelsens resultater*

Analysen er opbygget over to sæt af data. Den væsentligste del bygger på en række intensive interview taget i to områder i Nordjylland i 1970 og 1971. Disse interview blev brugt i den Brox'ske del af analysen. I den Sten Johanssonske blev anvendt et postspørgeskema, hvor specielt arbejdsforhold, boligforhold, økonomiske forhold og uddannelsesforhold blev analyseret. Analysen var kun på individniveau, når spørgsmålene decideret rettede sig til enkeltpersoner, ellers var de på husstandsniveau. F. eks. drejede økonomien sig om familiens eller husstandens økonomi, boligen lige sådan – mens arbejdssituationen var på enkeltpersonniveau.

Hvad karakteriserer da de Nordjyske udkantområder i dag? Hvorledes er levevilkårene dér? Og hvilke er de centrale problemer i forholdet til storbyområderne?

Spørgsmålene kan ikke besvares over én kam. Forholdene stiller sig forskelligt efter, hvilken klasse der tænkes på. I undersøgelsen af levevilkårene i Nordjylland skulle specielt focuseres på de dele af befolkningen, som havde problemer, på dem som rammes af strukturforandringerne, sådan som de forløber nu. Dette førte til en focusering på to klasser, hvor der foregår en proletarisering med overgang fra at være sin egen arbejdsgiver til at være lønarbejder. De to klasser er fiskerne og de små landmænd. Som en tredje klasse med problemer måtte undersøgelsen nødvendigvis også se de nuværende lønarbejdere: Arbejderne og småfunktionærerne.

For fiskerne konstateres en forskydning i hele erhvervets opbygning og dermed i den situation, som møder den unge, der vælger at blive fisker. Tidligere var den almindelige kutter ejet af skipperen, som så havde partsfiskere med ud. Udbyttet beregnedes som procentsatser af fangsten, efter at båden og skipperen havde fået deres andele. Men forholdet mellem skipper og de andre fiskere var et forhold mellem ligemænd: Man boede

i samme by, kendte de samme mennesker og var kammerater både på havet og i land.

Den struktur, som nu trænger sig på, er den typiske privatkapitalistiske. Investorere og rederier køber store stålkuttere, hvor hele mandskabet, inclusive skipperen, er ansatte som lønarbejdere. Arbejdets karakter ændres fra at indgå i en livsstil til at blive en speciel form for det almindelige, kontraktlige lønarbejde. Dette slog tydeligt igennem hos de unge fiskere, jeg mødte. De, der fiskede med stålkutterne var villige til at ombytte deres arbejde med arbejde på land, hvis ellers der blev økonomisk mulighed for det. Fiskerne i det traditionelle fiskeri ville i langt højere grad fortsætte med fiskeriet, selv stillet over for fristende alternativer på land. Man var, og blev, fisker.

For landmændene med de små brug findes i dag store problemer med at få brugene til at løbe rundt. Der findes tre forskellige veje ud af dilemmaet med et for lille brug. Enten bider man sig fast og søger at klare sig med en ringere levefod end i det øvrige samfund. Eller man søger at finde et erhverv, noget arbejde som lønarbejder, som enten manden eller konen kan drive ved siden af landbruget. Det er imidlertid ofte svært – især at finde arbejde på landmandens egne præmisser. Industrien søger at finde arbejdere, som vil arbejde på dens præmisser og disse er ikke sammenfaldende med landmandens. En løsning, som nogle har brugt, er at lade konen enten passe bruget eller tage lønarbejde. Men dobbeltarbejdet i den nuværende udformning, hvor lønarbejdet ikke er til at indrette efter landbruget, er ikke en tillokkende kombination. Dog er den for mange mere ønskværdig end det totale brud, som ellers er det tredje alternativ til landbruget. I den forbindelse – når man går over til ene lønarbejde – er det tydeligt, at denne overgang sker hurtigere, hvis man ikke samtidig behøver at skifte bolig. Skal man både opgive boligen og landbruget, er springet større og sværere at tage.

Endelig er der klassen af arbejdere og småfunktionærer. Begge disse grupper lever af at sælge deres arbejdskraft. Og klassen har det fælles problem, at der ofte mangler købere af arbejdskraften. Man tvinges til at gå arbejdsløs. Og det kan – på trods af, at det er relativt almindeligt i Nordjylland – dog være både en økonomisk og psykisk belastning. Økonomisk, fordi understøttelsen ikke giver fuld kompensation for lønnen, psykisk, fordi mange lever med en opfattelse, som populært kan sammenfattes i udtrykket: »Lediggang er roden til alt ondt«.

Når der endelig er nogen at sælge sin arbejdskraft til, så er vilkårene, hvorunder salget foregår, ofte til købers fordel. Arbejdsgiverne kan føre den hårde, klassiske arbejdsgiverpolitik. Svaret på ethvert krav fra arbejdersside er: »Hvis du ikke er tilfreds kan du gå – der står tyve og venter på din plads udenfor«.

I andre tilfælde hos de små mestre, som selv arbejder med, er forholdene på arbejdspladsen i og for sig gode nok, men lønnen er ofte meget lav og utilfredsstillende. Men på grund af de nærmest venskablige bånd, som findes mellem mester, svende og arbejdsmænd, er decideret arbejdskamp på lokalt initiativ utænkelig.

Helt generelt findes der en opfattelse af forholdet mellem arbejdere og arbejdsgivere, som fremhæver interessefællesskabet. Man ser virksomhedernes og arbejdernes interesser som sammenfaldende og bevidst fagforeningspolitik mødes med skepsis og passiv modstand. Det manglende engagement i forsøg på forbedring af ens egen situation, skyldes imidlertid ikke blot en manglende indsigt i, at arbejdere og arbejdsgivere ikke har fælles interesser. Det skyldes nok så meget en nøgtern erkendelse af, hvem der er stærkest i den lokale sammenhæng; og der kommer arbejderne klart til kort. Der er altid nye folk at få, hvis nogle af de gamle protesterer eller »driver agitation« o. lign.

De øvrige levevilkårskomponenter: boligforhold, sociale forhold, fritidsforhold osv. er ikke i samme udstrækning problematiske i Nordjylland. Ofte tværtimod. Der er snarere tale om, at man i Nordjylland har en række fordele: billigere boligere, en storslået natur, ofte en omgangskreds man er vokset op sammen med osv. I erkendelse af dette, blev disse komponenter ikke taget op som problemområder. Levevilkårene – set som rådighed over ressourcer ved hvis hjælp den enkelte bevidst og frit kan styre sit valg af livsform – er kun virkeligt problematisk på ét felt, som til gengæld er fundamentalt for alle de øvrige: arbejdsforholdene. En helt afgørende forudsætning for at forbedre forholdene for befolkningen i Nordjylland er derfor, at der skaffes både flere og bedre arbejdspladser til områderne. Først da vil folk dér kunne udnytte de øvrige ressourcer.

Afskaffelsen af manglen på arbejdspladser ville ikke alene komme de nuværende lønarbejdere til gode, men ville også have afgørende betydning for andre klasser i lokalsamfundet. For de tidligere gennemgåede klasser ville det f. eks. for fiskerne betyde, at der blev tale om alternative jobmuligheder på land, når arbejdet som fisker – af den ene eller anden grund – ikke længere frister. For de små landmænd, som ikke længere kan klare bruget, ville det betyde, at man enten kunne få et halvdagsarbejde – det ville for mange være en meget ønskværdig løsning – eller at man kunne tage springet helt og skifte over til et egentligt heldags lønarbejde.

Indirekte ville forbedringen i arbejdssituationen også kunne komme til at hjælpe den store gruppe af selvstændige næringsdrivende indenfor byernes serviceerhverv, som idag mærker fravandringen i form af faldende kundetal og især som fravandring af de potentielt mest købedygtige grupper af befolkningen, de unge.

I det følgende afsnit vil argumentationen for ændringer i samfundets

politik og planlægning overfor udkantområderne blive gennemført. Udgangspunktet ligger i det gennemgåede empiriske materiale.

4.3. *Argumentation i forbindelse med levevilkårene i danske udkantområder*

Oprindelig startedes denne artikel som en diskussion mellem Poul Ove Pedersen og mig, affødt af hans artikel i Økonomi og Politik om »Vækstcentrer og bysystemer« [21]). Da jeg opfatter den nævnte artikel som symptomatisk for, hvorledes overvejelserne af bl. a. de danske udkantområdeproblemer er, vil jeg begynde med en kritisk gennemgang af artiklens argumentation for at ende med et alternativt argument for decentralisering – og en alternativ betragtning af de midler, som Poul Ove Pedersen opstiller.

Poul Ove Pedersen indleder med at opstille to forskellige argumenter for decentralisering[22]):

»Det ene er, at storbyerne er blevet for store, umenneskelige og uøkonomiske, trafikanlæggene er overbelastede, støj- og røgproblemer er voksende osv. Kort sagt, at storbyerne er ved at kvæle sig selv, og vi må derfor forsøge at stoppe deres vækst.« »Det andet argument er, at kun ved at skabe relativt store »vækstcentrer« i landets udkantområder vil vi være i stand til at fastholde befolkningen og sikre den økonomisk vækst i disse områder«.

Det første argument indeholder i realiteten en lang række argumenter – og modargumenter – for decentralisering. Imidlertid er de så generelt formuleret, at de ikke for alvor kan danne udgangspunktet for en virkelig argumentation for decentralisering. At storbyerne er blevet for store og umenneskelige er kun delvist brugbart som argument: storbyerne er kun blevet umenneskelige for de mennesker, som er henvist til at bo i visse dele af dem, dvs. for de dårligst stillede dele af befolkningen. De bedrestillede mærker sjældnere til trafikgenerne, røg- og støjproblemerne osv. En argumentation må derfor klargøre, hvem der først og fremmest har fordel af decentraliseringen, eller – omvendt – af centraliseringen. I argumentet siges også, at storbyerne er ved at kvæle sig selv. Det er vel – desværre – ikke tilfældet. De virker tværtimod ret vitale. Gjorde de ikke det, ville problemet med decentraliseringen løse sig selv.

Det andet argument må snarere betegnes som et middel. Skabelsen af vækstcentrer kan ikke bruges som argument for decentralisering, men kan

---

21) Poul Ove Pedersen: »Vækstcentrer og bysystemer«. Økonomi og Politik, nr. 2, 1971 (op. cit.).

22) »Vækstcentrer og bysystemer« op. cit. s. 141.

komme på tale som middel, når decentraliseringens udformning skal besluttes.

Senere i artiklen formuleres en regionalpolitisk målsætning, der kan ses som et decentraliseringsargument: »Formålet med en regionplanlægning må være at skabe akceptabel levestandard for så mange mennesker som muligt«[23]). I denne målsætningsformulering indgår to begreber, som udvander den fuldstændig: »akceptabel« og »som muligt«. For det er klart, at det aldrig er muligt at gøre det væsentligt bedre end nu, undtagen ved at tænke – eller planlægge – urealistisk. Den politiske og tekniske realisme sætter altid meget snævre grænser for, hvad der er muligt.

Skabelsen af vækstcentre er et af de første midler, som Poul Ove Pedersen tager op. Ved at opbygge centre med mange forskellige industrier og dér prioritere sådanne, der har en spredningseffekt, skulle det «. . . således være muligt for en region, ved subsidiering af en vækstindustri, at trække sig selv op ved håret, at skabe »self-sustained growth«[24]). Dette er at omgå problemet i stedet for at nærme sig det: hvordan fås den eller de vækstindustrier overhovedet til at komme? Subsidiering inden for de hidtil anvendte rammer har jo åbenbart ikke været tilstrækkelige, hvad yderligere skal der til? Men ikke alene omgås problemet, det gøres indirekte uløseligt, idet det i artiklen nævnes, at vækstcentre næppe skal være på mindre end 250.000 indbyggere med dertil hørende beskæftigelse. Dvs.at så godt som alle de problemområder, der findes i Danmark (og i Skandinavien med) godt kan opgive denne løsningsmulighed, alene på grund af kravet om en by på 250.000.

I en efterfølgende diskussion af, hvad det er, der begrunder virksomhedernes tilbageholdenhed med at flytte ud, nævnes, at innovationsspredningsprocessen tvinger virksomhederne til at koncentrere sig der, hvor innovationerne spreder sig – og det er i de allerede store centre. Argumentets betydning – eller mangel på betydning – er svært af afgøre. Det kunne godt virke som lidt af en efterrationalisering for en del virksomheder, at det skulle være så afgørende at være i nærheden af f. eks. København med hver en del af produktionen og administrationen. Formentlig er denne nærhed til innovationerne et plus. Imidlertid kan betydningen næppe være så stor, at den kunne opveje et væsentligt højere etableringsomkostningsniveau i storbyområderne, evt. kombineret med en regionalpolitisk bevidst prispolitik med hensyn til tele- og datakommunikation.

Mens skabelsen af vækstcentre som egentligt middel må anses for tvivlsomt – og iøvrigt som værende på grænsen til det tautologiske: med skabelsen af vækstcentrer kommer der vækst! – nævnes et middel af en an-

[23]) »Vækstcentre og bysystemer« op. cit. s. 160.
[24]) »Vækstcentre og bysystemer« op. cit. s. 150.

den karakter: »spill-over effekten«: »Denne proces, hvorved de mest omkostningsbevidste virksomheder presses ud ...«, og lidt senere: »Betydningen af denne spill-over effekt er stigende. Årsagen hertil er at finde i ændringer i de store virksomheders organisationsstruktur og i udviklingen af de moderne transport- og kommunikationsnet«[25]).

Poul Ove Pedersen ser imidlertid meget snævert teknisk-økonomisk på spill-over effekten. Det nærliggende ville dog være, at se på netop denne effekts politiske karakter: omkostningerne er både et teknisk og et politisk spørgsmål. Omkostningerne ved placeringer af virksomheder i f. eks. storbyområder kan i vid udstrækning bestemmes gennem lovgivningen, enten ved direkte etableringsafgifter eller ved pålæggelse af grundafgifter, indførelsen af zoning med stigende priser ved de større byer osv. Alle den slags indgreb kan bruges til at tvinge udviklingen i den retning, den ønskes. Når Poul Ove Pedersen hæfter sig ved de tekniske løsninger uden at gøre opmærksom på, at grundlaget for løsningerne også kan ændres, forudsætter og indebærer hans analyse, at samfundets muligheder og begrænsninger er givne og uændrelige. Netop med hensyn til spill-over effekten bliver dette meget tydeligt. Dér afgøres omkostningerne ved de alternative placeringer af, om samfundet gennemfører zoning, afgifter, restriktioner og forbud – dvs. stort set alene af politiske beslutninger. Når spill-over effekten derfor analyseres som noget én gang for alle givet, er det en konserverende opfattelse, som gør samfundet mere uigennemsigtigt og »apolitisk« i stedet for politisk og åbent for analyse og stillingtagen.

At Poul Ove Pedersens middelgennemgang bliver mangelfuld, hænger til dels sammen med hans manglende argumentation for decentralisering. Man kan forsøge argumentation på mange forskellige niveauer: Centralisering – decentralisering kan diskuteres som et samfundsøkonomisk regnestykke – dér mødes man af problemer med fastsættelse af priser på en lang række ikke-monetære aspekter ved f. eks. levevilkår for befolkningen. Man kan tage udgangspunkt i langsigtede overvejelser over alle ressourcer – også de økologiske – og diskutere, hvorledes man optimalt indretter sig, således at udnyttelsen af ressourcerne så vidt muligt ikke bliver ekstraktiv, men i stedet regenererende[26]). Endelig kan man – som marxister ofte gør – erkende, at der til et givent niveau i produktionsmidlernes udvikling hører en bestemt organisering af befolkningen i det fysiske rum, og at storbyer og centralisering med andre ord er et uundgåeligt onde i det kapitalistiske samfund på dets nuværende udviklingstrin. Denne erken-

[25]) »Vækstcentre og bysystemer« op. cit. s. 153–158.

[26]) Poul Erik Grohnheit: »Ressourcerne og den fysiske planlægning«, Økonomi og Politik, nr. 4, 1971, benævner den ekstraktive ressourceudnyttelse som »produktionsfaktorsynspunktet«, og den regenererende som »ressourcesynspunktet«, og argumenterer for en mere bevidst planlægning ud fra det sidstnævnte synspunkt.

delse kan let føre til defaitisme. En mere konstruktiv betragtningsmåde fremhæver, at samfundets udformning hænger nøje sammen med dels den teknologiske udvikling, men at også de politiske beslutninger medvirker. Det er den erkendelse, som ligger i de norske analyser af udkantområdeproblematikken. Og det er den opfattelse, som kan give et andet syn på, dels hvilket argument, der er for decentralisering, dels hvilke midler der er relevante, og hvordan disse midler skal udformes.

Som det grundlæggende argument for decentralisering af industrien kan følgende kræves opfyldt: »Alle mennesker skal kunne få et velbetalt og afvekslende arbejde i umiddelbar nærhed af det sted, de ønsker at bo«.

Dette er helt klart et utopisk krav. Men på trods af dette kan kravets opfyldelse udmærket fungere som målsætning for samfundets politiske beslutninger. Det ligger uden for enhver tvivl, at kravet er i overensstemmelse med størstedelen af befolkningens ønsker. I Nordjylland var det ønsket om arbejde, som drev folk til enten at flytte væk – eller som, hvis man blev tilbage, ofte førte til akcept af klart utilfredsstillende arbejdsforhold. Ustandselig dukkede der i interviewene problemer op, som kunne føres tilbage til de dårlige arbejdsforhold, og det hyppigst fremførte ønske var netop at få flere arbejdspladser til egnen.

I forbindelse med dette fundamentale argument, som er i langt størstedelen af befolkningens interesse, opstår der nogle problemer ved realiseringen. Væsentligst er problemet, at vort samfundssystem er privatkapitalistisk, hvad der sætter snævre rammer for, hvilke muligheder der er for styring af virksomhedernes lokalisering. Tilsvarende medfører samfundssystemet, at hver enkelt virksomhed skal være i stand til at konkurrere med virksomheder i andre lande. Der fremtvinges en snæver betragtning af rentabilitet, som alene går på den enkelte virksomhed, ikke på samfundet eller lokalsamfundet som helhed. Forudsætningen for en virkelig konsekvent løsning af problemet med en menneskeliggørelse af produktionsapparatet, inclusive en decentralisering af virksomhederne, må være en helhedsbetragtning, en samfundsøkonomisk vurdering, som først er mulig, når produktionsmidlerne er i samfundseje. Først da vil hensynet til befolkningens levevilkår kunne prioriteres højest. Med andre ord vil en konsekvent løsning kræve fundamentale ændringer i vort samfund.

Men også mindre konsekvente løsningsmuligheder findes. Dér dukker Poul Ove Pedersens gennemgang af midlerne op igen. Og specielt dukker spill-over effektens politiske side op. Det skulle være muligt at styre placeringen af virksomhederne i langt højrer grad ved at gribe ind i omkostningerne ved forskellige placeringer. Forudsætningen er imidlertid, at den politiske natur af spill-over effekten erkendes. Yderligere kan en række indgreb nævnes, som idag fremmer centraliseringen og hæmmer decentraliseringen: Statens investeringer i storbyregionerne, specielt Køben-

havn, som fritager erhvervslivet for følgevirkningerne af placeringen i de allerede store centre[27]). Den midlertidigt stoppede fremmedarbejderimport havde også en afgørende betydning i forbindelse med centraliseringen, idet manglen på arbejdskraft i storbyområderne kunne have tvunget virksomhederne ud, hvor arbejdskraften var at finde. Nu fik virksomhederne i stedet et pusterum, hvor arbejdskraften kom direkte til dem. Arbejdsformidlingens regler om fratagelse af arbejdsløshedsunderstøttelse, hvis en arbejdsløs nægter at tage anvist arbejde har (potentielt) samme virkning: virksomhederne kan vederlagsfrit få tilsendt arbejdskraft uanset, hvor de placeres. Både fremmedarbejderimport og »deportationsparagraffen« fjerner det kraftige incitament til udflytning af virksomheder, som manglen på arbejdskraft ellers er.

I diskussionen af de ovennævnte indgrebs betydning, både aktuelt og i fremtiden, må det undgås, at der lægges ensidig vægt på indgrebenes økonomiske aspekter. Dette gælder især med hensyn til spill-over effekten, der må anses for langt det mest effektive middel til bevidst styring af udviklingen. Udvidelsen af de hensyn, der skal tages ved udformningen af samfundet – for så vidt denne udformning styres via planlægningen – må tage hensyn til befolkningens levevilkår. Det er her udtrykt i det grundlæggende argument for decentralisering: at alle – også lønarbejdere – skal kunne få arbejde der, hvor de ønsker at bo. Overfor dette kan erhvervslivet opstille sine rentabilitetskrav, som – hvis de var ene afgørende – ville føre til andre løsninger end decentraliseringen. Den endelige udformning af samfundet må dernæst blive et kompromis mellem disse målsætninger. Dette kan lyde banalt, men argumentationen må gennemføres mere eksplicit »tosidigt« end idag, da resultatet ellers aldrig kan blive, at man bevidst styrer mod en forbedring af levevilkårene for befolkningen i udkantområderne. En forbedring med øgede muligheder for bevidst at kunne kontrollere og udforme sit eget liv.

Undersøgelser af levevilkår må derfor – til dels i modstrid med den svenske, men i overensstemmelse med den norske – indeholde kimen til en politisering af levevilkårenes forskellige aspekter. I sammenhæng med udkantområdeproblematikken, som er temaet for denne artikel, vil det betyde, at arbejdsforholdene skal indtage en central placering. Det er først og fremmest dem, der skal gøres til et politisk spørgsmål. Både når det gælder antallet og kvaliteten af dem. Det må gøres helt klart, både for politikere, planlæggere og befolkningen selv, at det først og fremmest er manglen på

[27]) I »Ressourcerne og den fysiske planlægning« op. cit. s. 419 omtales denne tendens med overførelse af omkostninger fra den enkelte virksomhed til det offentlige som »eksternalisering«. En tendens der problematiserer rationaliteten af mange »effektiviserings- og rationaliseringsbestræbelser« foretaget ud fra virksomhedsøkonomiske vurderinger.

arbejdspladser, som rammer befolkningens levevilkår. Specielt hårdt naturligvis den klasse, som består af arbejdere og funktionærer, der ikke har alternative muligheder for indtjening. Men også direkte de små landmænd, som må have enten halv- eller heldagsarbejde ved siden af landbruget, og fiskerne som ikke længere kan eller vil fortsætte på havet. Og som indirekte rammer de små selvstændige næringsdrivende: de handlende, håndværkerne osv. Kort sagt er det i udkantområderne afgørende, at man argumenterer for en virkelig effektivisering af samfundets styring over placeringen af arbejdspladser både udfra økonomiske- og levevilkårssynspunkter. Og det er afgørende, at levevilkårenes påvirkelighed ikke blot gennem tekniske, men også gennem politiske indgreb, klargøres.