

Redaktionelt forord

Hvad blev egentlig konsekvenserne af reformeksplosionen i 2007? Rundt omkring i landkommunerne blev ikke bare rådhus, men også biblioteker, kaserner, politistationer, sygehuse, domhuse og uddannelsessteder lukket på stribe. Det skete som konsekvens af et væld af reformer, hvoraf strukturreformen, politireformen og domstolsreformen hører til blandt de mest omdiskuterede. Rundt omkring i de småbyer og kommuner, der før havde dannet rammerne for produktionsdanmark, oplevede man nu et voldsomt jobtab. Det var ikke længere perspektiver i at bosætte sig i yderområderne og de mindre bysamfund. Folk flyttede angiveligt i retning af hovedstaden, men også til de lokale storbyer som Aalborg, Aarhus og Odense.

Vi ved, at vore folkevalgte politikere fik øje på problematikken i forlængelse af folketingsvalget 2015. Den store fremgang til Dansk Folkeparti i især »det gule Danmark« blev generelt tolket som et udtryk for den vrede, som mange danskere i yderområderne følte over den behandling, de havde fået i forbindelse med den omfattende centralisering, der havde fundet sted. I et forsøg

på at imødekomme noget af den frustration, der var blevet opbygget i de hårdest ramte lokalområder, iværksatte regeringen efter valget en omfattende udflytning af statslige arbejdspladser. Reformen skulle effektueres med lynets hast og i god tid før næste valg, og angiveligt uden den store analyse eller blik for de erfaringer, man i andre lande har haft med den type udflytninger. Hvorvidt der også er en gennemtænkt landdistriktspolitik i støbeskeen, er mere usikkert.

I dette temanummer er det denne regionale dynamik, der er i fokus. Center for forskning i Regional Dynamik og Ulighed (REDY) ved Institut for statskundskab på Aalborg Universitet med Morten Balle Hansen i spidsen står som temaredeaktør. I temanummeret præsenteres den nyeste forskning omkring konsekvenserne af den forvaltningscentralisering vi har oplevet over årene, og med særlig styrke fra 2007.

Martin Marcussen
Ansvarshavende redaktør for
Økonomi & Politik

Introduktion: Regional dynamik og ulighed

Morten Balle Hansen, Jørgen Goul Andersen, Morten Lassen,
Center for forskning i Regional Dynamik og Ulighed (REDY),
Institut for statskundskab, Aalborg Universitet*

I dette temanummer sætter vi fokus på temaer og problemstillinger vedrørende regional ulighed og regional dynamik i Danmark. Vi rejser en række spørgsmål og undersøger den nuværende viden på området: I hvor høj grad og på hvilke områder er der egentlig en ulige regional udvikling i Danmark? Er der sket et brud i udviklingen? Hvis der er en ulige regional udvikling, hvad er så drivkræfterne? Er det en udvikling, der kan forhindres? Er det overhovedet en udvikling, der *bør* forhindres? Og hvad kan der i givet fald gøres? Er der politiske tiltag, der har haft utilsigtede sideeffekter på den regionale ulighed?

Dette temanummer belyser forskellige aspekter ved ovenstående spørgsmål om regional ulighed og regional dynamik i Danmark. Første artikel, af Hans Thor Andersen og Helle Nørgaard, omhandler teorier om bosætnings- og flyttemønstre og analyserer ændringerne i Danmark. Næste artikel, af Kristian Kongshøj, ser på ændringer i den geografiske fordeling af marginaliserede borgere. Jørgen Goul Andersen og Søren Etzerodt undersøger derefter ændringer i lokaliseringen af offentlige institutioner, herunder statsligt finansierede arbejdspladser. Den fjerde artikel, af Anders Kamp Høst, analyserer ændringer i lokaliseringen af kommunale institutioner *inden for* kommunerne. Femte artikel, af Ina Drejer og

Jesper Lindgaard Christensen, giver et review af økonomiske teorier om regional erhvervs-politik. Og den sidste artikel, af Søren Etzerodt og Morten Balle Hansen, analyserer kommunale alliancers argumenter for ændring af det kommunale udligningssystem.

Både i samfundsforskning og politik har regionale ubalancer vakt stigende interesse de senere år.

I den politiske verden er interessen ikke blot foranlediget af, at der i mange lande har været stærkt stigende regional ulighed under og efter finanskrisen. Interessen er også stimuleret af politiske protestreaktioner fra regioner, der har oplevet økonomisk og social tilbagegang. Der var tydelige geografiske mønstre i stemmerne ved Storbritanniens folkeafstemning i 2016 om udtræden af EU («*Brexit*»). Og ved præsidentvalget i USA i 2016 spillede vælgere fra «*The Rust Belt*» en udslagsgivende rolle for valget af Donald Trump som alternativ til Washingtons politiske «establishment» (Pacewicz, 2016). I dansk sammenhæng talte man ved 2015-valget om «Det Gule Danmark» som betegnelse for de valgkredse, hvor Dansk Folkeparti var blevet største parti. Det var i betydelig grad sammenfaldende med de områder i landet, der undertiden omtales som «Udkantsdanmark». Det blev af mange tol-

ket som et udkantsoprør – og var formentlig medvirkende til regeringens forskellige initiativer til udflytning af statslige arbejdspladser siden 2015.

Emnet har også været stærkt opprioriteret i den internationale forskning og policy-udvikling. OECD formulerede i 00'erne en ny regionalpolitisk approach med vægt på at finde økonomiske vækstpotentialer i *alle* regioner og på spillet mellem erhvervsudvikling og regionale myndigheder (OECD, 2006, 2012, 2014, 2017). Siden har man analyseret regionalpolitikken i mange lande, bl.a. Holland og Sverige. Medvirkende til interessen er naturligvis også, at den regionale ulighed typisk har været stigende – eller i højere grad opleves som et problem – under og efter finanskrisen. EU følger i analyser og politik et lignende spor, hvor man har betonet »territorial cohesion« som et vigtigt aspekt af »social cohesion«, der i reglen oversættes til »samfundets sammenhængskraft« på dansk.

Den ulige regionale udvikling har af mange forskere været set som en uundgåelig sideeffekt af samfundsudviklingen – urbaniseringen, globaliseringen, den teknologiske udvikling og afindustrialiseringen. Nogle med en vis beklagelse – andre med en hyldest til storbyerne (Glaser, 2012). Der er dog også mange, der har kritiseret sådanne tolkninger for at være for deterministiske. Nogle har sat spørgsmålstegn ved, om udviklingsretningen overhovedet er så entydig. Eksempelvis var New York i store økonomiske vanskeligheder i 1970'erne. Det samme gjaldt København i 1980'erne, og da København atter gik frem i 1990'erne, gik det tilbage i Paris (Illeris, 2002). I et langsigtet historisk perspektiv bemærker Andersen og Nørgaard i deres artikel endvidere, at forskellige årtier i Danmark har været præget af forskellige regionale dynamikker.

Udviklingen i Danmark i det seneste årti efter kommunalreformen i 2007 har dog været

ret entydig. Den økonomiske vækst har været ulige fordelt, og det gælder også folketallet. For landet som helhed er befolkningen vokset med 334.000 indbyggere fra 2007 til 2018, svarende til 6,1 procent. Men gennemsnittet dækker over store forskelle. I Københavns kommune er folketallet vokset med næsten 22 procent siden 2007. Men i samme periode er indbyggertallet gået tilbage på næsten alle øer (mest på Lolland med knap 14 pct.), i Sønderjylland (mest i Tønder med godt 6 pct.) og i store dele af Vestjylland (mest i Lemvig med knap 10 pct.). Disse iagttagelser uddybes især i Andersens og Nørgaards artikel om udviklingen i bosætningsmønstre og i Kongshøjs artikel om forandringer i den geografiske fordeling af marginaliserede borgere. I Andersen og Etzerodts artikel analyseres det endvidere, om lokaliseringen af offentlige institutioner kan have forstærket denne udvikling. Det er en nærliggende fortolkning af den forstærkede politisering af det mellemkommunale udligningssystem, som analyseres i Etzerodt og Hansens artikel, at politiseringen kan ses som en konsekvens af den øgede ulighed.

Begreber som »region«, »regional« og »byområde« rummer ofte en flertydighed i litteraturen. Det kan være en betegnelse for en administrativ enhed, som de fem danske regioner, men det kan også være en mere uformel geografisk afgrænsning af en lokalitet ud fra forskellige kriterier, såsom urbaniseringsgrad (Scott og Storper, 2015). Det afspejler sig også i dette temanummers artikler. I Høsts artikel er analyseniveauet regionale dynamikker *inden for* den enkelte kommune, mens det i Andersen og Etzerodts samt Kongshøjs artikler er regionale dynamikker på tværs af kommuner. Andersen og Nørgaard ser både på flyttemønstre inden for og på tværs af kommunegrænser. I Christensen og Drejers artikel anvendes betegnelsen »region« ikke blot om dynamikker i økonomisk forbundne lokaliteter, men også – hvor det er angivet – om regionerne som administrativ enhed.

Det har i længere tid været en udbredt opfattelse i den økonomiske litteratur, at markedet ville sikre ligevægt og konvergens, og at kompenserende indgreb kun ville skabe forvridninger. Det sættes der dog i stigende grad spørgsmålstegn ved (Partridge et al., 2015 – se også Christensen og Drejers artikel i dette temanummer). I en dansk sammenhæng er det eksempelvis tydeligt, hvorledes beslutningen i 1960'erne om placeringen af landets universiteter har haft endog meget stor betydning for den regionale dynamik. Mange peger også på faren for og omkostningerne ved en polariseret udvikling. Og navnlig peger mange (igen) på, at politikken også spiller en rolle: Politikken kan afbøde regionale ulighedsproblemer – eller forhindre, at de overhovedet opstår. Politikken kan endog – typisk utilsigtet – være med til at skabe regionale ulighedsproblemer.

Markedsoptimismen er også kommet til at præge den danske regionalpolitik. Man taler som regel om, at dansk regionalpolitik følger to sideordnede spor: For det første initiativer, der støtter lokal erhvervsudvikling, og for det andet planlægningssporet med reguleringen af anvendelsen af by- og landarealer. Måske bør man regne den kommunale udligning som et tredje spor.

På de to første spor er der sket noget af et paradigmeskifte. Groft sagt er man gået fra en bred national strategi sigtende mod regional udligning til en strategi fokuseret på *vækstcentre* (Illeris, 2005; Halkier, 2001, 2008; Galland, 2012a, 2012b). Erhvervsudviklingssporet begyndte med egnsudviklingsloven i 1958, drevet af bl.a. direktøren for Cheminova og den socialdemokratiske finansminister Viggo Kampmann. Egsudviklingsstøtten skulle forebygge de »arbejdslededsøer«, der kunne opstå ved den accelererende afvandring fra landbruget. Det var der bred tilslutning til, og i 1970'erne blev der på tværs af partierne, ikke mindst i Venstres partiprogram, argumenteret for, at arbejdspladserne

skulle flytte hen, hvor borgerne var, og ikke omvendt.

Men egnsudviklingsstøtten var allerede på vej ned, da den med EU's strukturpolitik blev indstillet som konkurrenceforvridende i 1990. Med loven om erhvervsfremme i 2005 fik man oprettet regionale vækstfora. Tankegangen blev, at vækst i større byer kunne være en fordel for alle på længere sigt (Jørgensen og Ærø, 2008), og at tidligere tiders kompenserende regionalpolitik var ineffektiv og forvridende i forhold til markedet. I erkendelse af, at regionernes situation og interesser kunne være forskellige og kræve politisk regulering, fastholdt man dog i første omgang regionale myndigheder som en vigtig aktør. Men det næste logiske skridt – og den foreløbige kulmination på en lang udvikling – var 2018-forliget om »Forenkling af erhvervsstøtten«, der under en forenklingssagsorden kører de regionale myndigheder ud på et sidespor. Sat på spidsen er den underliggende tanke, at Danmark er én region, og det må så i overvejende grad være markedskræfterne, der bestemmer, hvor udviklingen kommer til at foregå.

På planlægningssporet lagde man også ud med store ambitioner med landsplanlægning, inden for hvilken regionsplaner skulle finde deres plads, derefter kommuneplaner og til sidst lokalplaner (Gaardmand, 1993; Knowles, 2012, Galland, 2012a). Også dette spor er ændret. Top-down planlægningstankegangen er langt hen ad vejen forladt, og planlægningen er i højere grad lagt i hænderne på den enkelte kommune – dog fortsat med visse begrænsninger, der følger af by- og landzonenloven. De bagvedliggende hensyn om at beskytte landbrugsarealer er tiden dog løbet fra. Det er hensynet til naturen ikke, men bl.a. KL har arbejdet på at opbløde den skarpe opdeling med henblik på at fremme udviklingen i landsbyerne.

Ser man bort fra de seneste års tiltag omkring

udflytning af statslige arbejdspladser (og andre tiltag inspireret af bl.a. Landdistrikternes Fællesråd), så har den dominerende holdning i Danmark nok i stigende grad været, at ulige regional udvikling er uundgåelig, og at det ville være forkert at bremse udviklingen, fordi der er store fordele – economies of agglomeration – ved de større byer. Hvis disse fordele svinder ind, vil det jo netop vise sig, såfremt der ikke er de store restriktioner på markedskræfterne. Her går Danmark noget videre end EU og OECD, der nok har taget afstand fra tidligere tiders »kompenserende« regionalpolitik, men samtidig har betonet samspillet mellem erhvervsliv og regionale myndigheder i udviklingen af regionernes vækstpotentialer.

Det bør dog nævnes, at man i Danmark aldrig *helt* har underlagt sig markedskræfterne: Således har der ikke været stillet spørgsmålstegn ved, at yderområderne bør tilgodeses velfærdsmæssigt, altså at regionalpolitikken tredje spor – den kommunale udligning – er vigtig og bør bevares. I Etzerodt og Hansens artikel tydeliggøres det dog, at den kommunale udligning i stigende grad er politiseret siden kommunalreformen.

Temanummerets artikler indeholder primært, ud over reviews af de relevante forskningstraditioner på områderne, analyser af empiriske udviklingstendenser relateret til regional dynamik og ulighed i Danmark. Sådanne analyser er der brug for flere af, men der er også brug for fremtidig forskning i, hvilke processer der skaber den regionale dynamik vi kan iagttage. Det er kun igennem en bedre forståelse af de processer, der skaber den regionale dynamik og ulighed, at vi kan udlede troværdige policyimplikationer. Et eksempel herpå er spørgsmålet, om temanummerets analyser kunne have implikationer for det mellemkommunale udligningssystem (Etzerodt & Hansen 2018). Ud fra en umiddelbar betragtning indikerer flere af temanummerets analyser, at den stigende »regionale« – her i

betydningen mellemkommunale – ulighed i kommunernes grundvilkår har medført en overbelastning af det kommunale udligningssystem og dermed af den grundlæggende model, som finansierer den decentrale velfærdstat. For at kunne drage troværdige slutninger er der dog behov for mere viden om processernes karakter. Hvordan er erhvervsudviklingen relateret til bosætningsmønstre? Hvordan påvirker politisk besluttet lokalisering af offentlige institutioner bosætningsmønstre og erhvervsudvikling på kort og langt sigt?

Temanummeret rejser således en række spørgsmål, som tydeliggør, at der er brug for mere forskning inden for regional dynamik og ulighed!

Note

* Tak til Det Obelske Familiefond for støtte til finansiering af forskningsprogrammet REDY (Center for forskning i Regional Dynamik og Ulighed). Tak til Hans Thor Andersen, Kristian Kongshøj og Helle Nørgaard, samt redaktør Martin Marcussen for kommentering på tidligere udgaver af denne artikel

Litteratur

- Etzerodt, S.F. & Hansen, M.B. (2018). Det kommunale udligningssystem og argumenter for dets ændring. *Samfundsøkonomen* (3), 18-24.
- Galland, Daniel (2012a), »Understanding the Reorientations and Roles of Spatial Planning: The Case of National Planning Policy in Denmark«, *European Planning Studies*, 20(8): 1359-92.
- Galland, Daniel (2012b), »Is regional planning dead or just coping? The transformation of a state sociospatial project into growth-oriented strategies«, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30 (3): 536-52.
- Glaeser, E.L. (2012), *Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*, Penguin.
- Gaardmand, Arne (1993), *Dansk byplanlægning 1938-1992*, København: Arkitektens Forlag.
- Halkier, Henrik (2001), »Regional Policy in Transition – A Multi-level Governance Perspective on the Case of Denmark«, *European Planning Studies*, 9(3): 323-38.

- Halkier, Henrik (2008), »Regional Development Policies and Structural Reform in Denmark. From Policy Segmentation towards Strategic Synergy?«, i Oddbjørn Bukve, Henrik Halkier og Peter de Souza, red., *Towards New Nordic Regions*, Ålborg: Aalborg University Press, pp. 201-225.
- Illeris, S. (2002), »Is growth cities contagious?: how cities and towns influence regional economic development«, i Miljøministeriet, *European Cities in a Global Era*, København, pp. 30-5.
- Illeris, Sven (2005), *Egnsudvikling – egnsudviklingens historie i Danmark*, Dansk Byplanlaboratorium. Byplanhistoriske Noter. No.54.
- Jørgensen, Gertrud og Thorkild Ærø (2008), »Urban Policy in the Nordic Countries – National Foci and Strategies for Implementation«, *European Planning Studies*, 16(1): 23-41.
- Knowles, Richard D. (2012), »Transit Oriented Development in Copenhagen, Denmark: from the Finger Plan to Ørestad«, *Journal of Transport Geography*, 22: 251-61.
- OECD (2006), »Reinventing Rural Policy«, OECD Policy Brief, October 2006.
- OECD (2012), »Promoting Growth in all Regions«, Paris: OECD.
- OECD (2014), »Territorial Reviews. Netherlands«, Paris: OECD
- OECD (2017), »Territorial Reviews. Sweden. Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy«, Paris: OECD.
- Pacewicz, Josh (2016), »Here's the real reason Rust Belt cities and town voted for Trump«, *Washington Post*, 20. december.
- Partridge, Mark D., Dan S. Rickman, M. Rose Olfert og Ying Tan (2015), »When Spatial Equilibrium Fails: Is Place-Based Policy Second Best?«, *Regional Studies*, 49(8): 1303-25.
- Pike, Andy, Andrés Rodríguez-Pose og John Tomaney (2017), »Shifting horizons in local and regional development«, *Regional Studies*, 51(1): 46-57.
- Scott, A.J., og Storper, M. (2015), »The nature of cities: the scope and limits of urban theory«, *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(1): 1-15.

Bosætning og flyttemønstre i Danmark – en oversigt

Hans Thor Andersen, Forskningschef, Statens Byggeforskningsinstitut og REDY, Aalborg Universitet København, hta@sbi.aau.dk

Helle Nørgaard, Seniorforsker, Statens Byggeforskningsinstitut og REDY, Aalborg Universitet København, hen@sbi.aau.dk

Der er gennem de seneste år(tier) sket væsentlige geografiske forskydninger i befolkningens bosætning, og der hersker en række antagelser om både omfang af og retning og baggrund for flyttebevægelserne. De to stærkeste antagelser er, 1) at urbaniseringen vil blive intensiveret, og at der primært vil være tilflytning og befolkningsvækst i byerne og, 2) at de senere årtiers befolkningsstilbagegang i yder- og landområder vil fortsætte og blive forstærket over tid, samt at der er tale om en strukturel og uafvendelig udvikling. I denne artikel undersøges flyttebevægelser og urbaniseringsforløb i et historisk og geografisk perspektiv med fokus på perioden fra 1980 til 2017. Artiklen viser, at flyttebevægelserne har flere retninger såvel som er relateret til økonomiske konjunkturer. Der gives desuden et overblik over nyere danske undersøgelser om danskernes flyttemotiver, bolig- og bosætningspræferencer, og der peges på behovet for at anvende forskellige både økonomiske og sociologiske forståelser og metodiske tilgange.

Danskernes flyttemønstre er underudforskede

De seneste års befolkningsudvikling har skabt en opfattelse af urbanisering og samtidig befolkningsstilbagegang i land- og yderkommuner som nærmest uafvendelig. En nærmere analyse viser dog, at der er flere nuancer i denne proces. Artiklen ser nærmere på til- og fraflytning i by- og yderkommuner samt aldersopdelte flytninger. Statistikken viser, at det er næsten lige store grupper som

flytter til eller fra en given kommune. Der er typisk tale om et lille flytteunderskud for yderkommunernes vedkommende og balance mellem til- og fraflytning i bykommunerne.¹

Mens der er en mængde af data og kortlægning af flyttebevægelser, er viden om danskernes flyttemotiver, bolig- og bosætningspræferencer mangelfuld, idet nyere danske undersøgelser overvejende har fokus på udvalgte befolkningsgrupper eller geografiske områder. Både den danske og udenlandske litteratur er præget af to centrale antagelser, nemlig at man *dels* flytter, når og derhen, hvor man kan opnå størst økonomisk gevinst; *dels* at langdistanceflytninger er relateret til uddannelse eller beskæftigelse, og at korte flytninger er boligrelaterede. Der er også to forskellige forståelser af og tilgange til at undersøge flyttemotiver, nemlig økonomiske og sociologiske, der i sammenhæng viser, at der som regel er tale om sammensatte og komplekse forklaringer, hvor ikke kun økonomiske forhold, men også værdier, prioriteringer og individuelle forhold har afgørende betydning for, hvorvidt og hvorfor man flytter, og hvor man flytter hen.

Flyttebevægelser og urbaniseringsforløb i et historisk og geografisk perspektiv

Urbaniseringen er en central proces bag be-

folkningens omfordeling og har historisk haft forskellige forløb og geografiske udtryk med skiftende befolkningsvækst og -tilbagegang i forskellige dele af landet (Matthiessen, 1985; Illeris, 1988, 2010; Nielsen, 2006). Urbaniseringen skete fra midten af 1800-tallet ved en afvandring af overskudsarbejdskraften fra landbruget, som flyttede til byerne i sammenhæng med industrialiseringen. Her havde forskydningen fra land til by retning mod København, men også landets øvrige byer, der havde stor befolkningstilvækst.

Omkring 1930 fandt der et skifte sted i urbaniseringsprocessen med betydelig regional effekt til følge. Storbyerne og de større byer voksede ikke længere som hidtil, dvs. ved fortsat koncentration i og omkring bykernen. I stedet udvikledes forstaden med lavere bebyggelsestæthed, flere grønne arealer og større boliger. I mange tilfælde i form af enfamilies huse. Transportmulighederne begrænsede den geografiske spredning, men med udviklingen af S-togsnettet omkring København og nye busruter i de større provinsbyer skete forstadsudviklingen hurtigt. Fra 1950'erne betød det voksende antal biler en yderligere forstadsudvikling, nu mere uafhængigt af den eksisterende infrastruktur, især kollektiv trafik. Parallelt med stigende velstand skabte det mulighederne for det parcelhusboom, der generelt prægede landet gennem 1960'erne og 1970'erne. En udvikling, der betød, at ikke blot de eksisterende byer, men også småbyer og landsbyer i rimelig pendlingsafstand fra de lidt større byer i landet nød godt af forstadsudviklingen. I 1970'erne begyndte tilmed rene landdistrikter at opleve befolkningsfremgang og der taltes derfor om en dansk form for 'exurbanisering'; byudvikling uden for det bymæssige. Byerne, der havde haft tyngden på industri-erhvervene, var på det tidspunkt udfordret af store beskæftigelsestab gennem afindustrialisering og fraflytning og var mange steder i direkte forfald. I stedet skete væksten i de mindre byer og landdistrikter.

Der har således været skiftende retning i befolkningens bosætning i perioden fra 1930'erne indtil 1980'erne, på hvilket tidspunkt en økonomisk stagnationsperiode udløst af diverse krisepakker satte udviklingen i laveste gear, men da konjunkturerne vendte i starten af 1990'erne, var udviklingen målrettet de store og større byer. Der er næppe enighed om baggrunden for dette skift til koncentreret byudvikling eller re-urbanisering, men en øget vægtning af forretningsservice og andre videnstunge erhverv er sammen med demografiske forskydninger, kvindernes erhvervsdeltagelse, højere uddannelsesniveau samt statslige investeringer i fysisk og kulturel infrastruktur mm. blandt de gængse forklaringer. Hertil kommer en tiltagende bestræbelse på at effektivisere både den private service sektor, f.eks. detailhandlen, og den offentlige sektor, der har medført sammenlægninger, jagt på stordriftsfordele mm. – eksempelvis indkøbscentre, kraftig vækst i kædebutikker og supersygehuse for blot at nævne nogle få (se også Goul Andersen og Etzerodt: Den usynlige regionalpolitik). Alle forandringer, der har udfordret de mindre bysamfund og landdistrikterne. I perioden fra midten af 1990'erne er der således sket en markant ændring i retning af koncentreret beskæftigelses- og befolkningsvækst i storbyerne, frem for alt Hovedstaden, men også Aarhus, Aalborg og Odense samt Trekantområdet.

Tabel 1 viser befolkningens fordeling efter bystørrelse fra 1901 til 2018 og afspejler geografiske forskydninger i befolkningsvæksten. Tabellen viser, at der – ud over Storkøbenhavn – først fra 1940 var byer med mere end 100.000 indbyggere; i første omgang Aarhus, siden hen Odense og derefter Aalborg. Tabellen viser en tydelig og længerevarende forskydning fra land til by med en meget markant tilbagegang i andelen af befolkningen, som bor i landdistrikter og i stedet en bevægelse mod byer af forskellig størrelse. Tabellen viser også, at der – undtaget befolknings-

Tabel 1. Befolkningens fordeling efter bystørrelse 1901-2018 (pct.)

	1901	1921	1940	1960	1970	1981	1990	2000	2010	2018
Storkøbenhavn	20,1	21,4	26,6	28,1	28,0	27,0	26,0	26,0	27,8	29,0
By > 100.000	0,0	0,0	3,3	6,7	9,3	8,4	8,8	9,0	9,3	9,7
By 10-99.999	10,2	16,7	18,0	19,9	20,2	20,0	20,8	19,6	20,3	20,5
By 1-9.999	11,2	11,4	10,1	11,2	13,9	19,9	21,1	22,4	21,9	21,5
By under 1000	1,8	5,6	5,9	8,1	8,5	8,5	8,0	8,0	7,5	7,1
Landdistrikter	56,7	44,8	36,1	26,0	20,1	16,1	15,2	14,9	13,2	12,1
Danmark	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

udviklingen i landdistrikterne – er tale om en relativt stabil fordeling af befolkningen i de danske byer.

Flytningernes retning har ændret sig over tid og skal ses i sammenhæng med væsentlige samfundsmæssige forandringer herunder økonomiske konjunkturer. Mens krisen i 2008 gav anledning til befolkningstab i mange land- og yderkommuner, viser data at flytteunderskuddet er blevet stadigt mindre siden den begyndende økonomisk vækst i 2012. Omvendt viser de seneste opgørelser over til- og fraflytning til f.eks. København, at der har været en større fraflytning end tilflytning siden 2015, og at især børnefamilier flytter fra storbyerne. Flyttebevægelserne er således ikke entydige, hvilket uddybes i det følgende afsnit.

Flytninger i Danmark 1980-2017

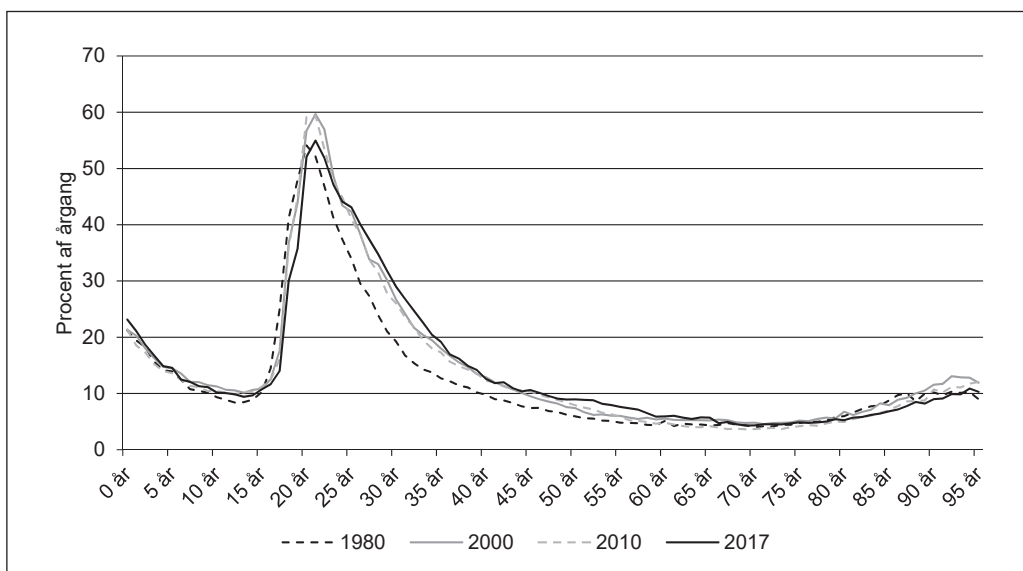
Danmarks Statistik har opgjort registerbaserede flyttebevægelser siden 1980, som viser, at interne flytninger i Danmark har haft et svagt stigende omfang gennem de sidste årtier. Perioden indledtes med et relativt lavt flytteniveau, idet 'kun' godt 700.000 personer skiftede adresse i 1980, men efterfølgende steg antallet af flytninger til lige knap 840.000 (1986) og en periode med mindre flytteaktivitet, der varede indtil 1990'ernes midte. Her var der 880.000 årlige adresseskift (1996). Efter et mindre dyk nåedes i 2005 en ny top på 873.000 flytninger, men kun fire år senere – 2009 – var antallet af flytninger reduce-

ret mærkbart til blot 766.000. Efterfølgende (2017) er flytteomfanget tilbage til tidligere tiders høje niveau: 870.000 årlige flytninger svarende til ca. 15 pct. af befolkningen. Det betyder, at omkring hver sjette borger skifter adresse hvert år.

Figur 1 viser den aldersmæssige fordeling af det samlede antal flytninger i 1980, 2000, 2010 og 2017, hvor det mest påfaldende træk er, at hovedparten af alle flytninger foretages af unge i aldersgruppen 18-24 år. Figuren viser, hvor stor en andel af personer med en given alder der er flyttet det pågældende år. Eksempelvis flyttede ca. 60 pct. af de 22-årige i 2010. Da årgangen er på knap 66.000, svarer det altså til at 39.000 22-årige flyttede i 2010. De unge flytter typisk 6-8 gange så ofte som deres forældre, og som det ses af figuren, falder antallet af flytninger drastisk efter 25 års alderen og når et stabilt og lavt niveau på ca. 5.000 flytninger for de 55+-årige. Et andet væsentligt træk er forskydningen i mobilitet over tid; flytteomfanget er steget for de 20-25-årige og for de 40-70-årige i perioden 1980 til 2017.

Flytteaktiviteten har i perioden 1980-2017 været relativt stabil for de 25-29-årige, mens især de noget ældre (50-64-årige) er blevet mere mobile: Deres andel af den samlede flytteaktivitet er omtrent fordoblet siden begyndelsen af 1990'erne. Personer over 65 år har en konstant lav flyttefrekvens og udgør

Figur 1. Aldersrelaterede flytninger i 1980, 2000, 2010 og 2017



Kilde: Statistikbanken, FOLK2.

dermed en beskeden del af det samlede antal flytninger.

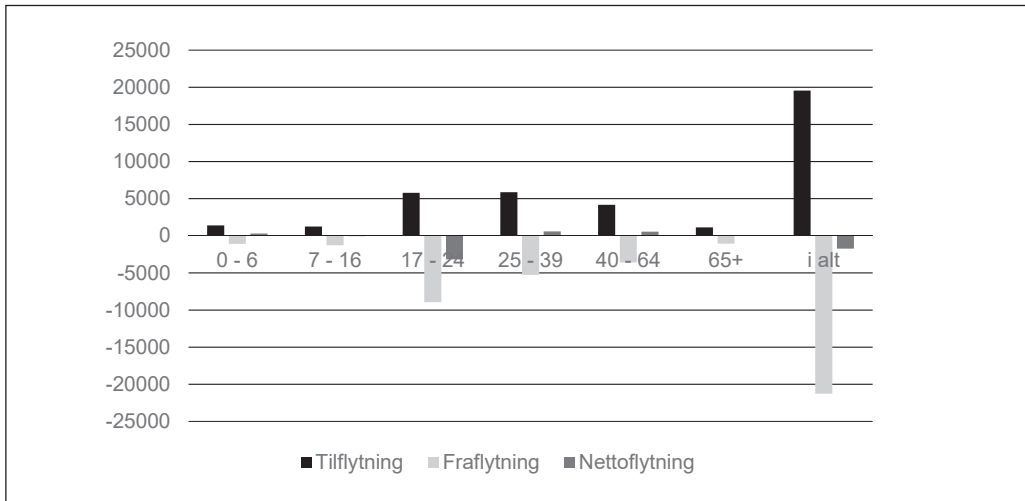
Variationen i det samlede flytteomfang er ikke tilfældig, men falder sammen med de økonomiske konjunkturer: Frem til 1986 steg optimisme og omsætning hurtigt, indtil regeringen trådte på den økonomiske bremse med 'kartoffelkuren', der betød lavere vækst, flere vanskeligt sælgelige huse og højere ledighed. Med den efterfølgende regerings 'kick-start' af økonomien fra 1993 steg beskæftigelse, indkomster, ejendomshandler og flytteomfang atter. Det afgørende knæk kom fra 2007 og frem, hvor den seneste krise markant sænkede beskæftigelse og økonomisk aktivitet. Først med bedre konjunkturer er flytteomfanget steget igen. Nærmere analyse viser, at flytningernes retning også påvirkes af konjunkturernes; højkonjunktur medfører en nettobevægelse væk fra de store byer, og omvendt har lavkonjunktur ført til en koncentration i de samme byer.

Brutto- og nettotilflytning i yderkommuner, hhv. bykommuner

Der laves løbende opgørelser fra Danmarks Statistik over befolkningens flyttebevægelser, og der er derfor en relativt god kortlægning af flytninger både mellem kommuner og internt i kommunerne. Opgørelserne er dog baseret på nettobevægelser, mens der i mindre grad er opmærksomhed på bruttobevægelser, dvs. tilflytning, hhv. fraflytning eller hvor mange og hvem som flytter til og fra (Andersen og Nørsgaard, 2018).

Når det gælder det samlede antal flytninger internt i landet (bruttostrømmene), er det bemærkelsesværdigt, hvor beskedent nettostrømmene er i sammenligning: Der sker mange til- og fraflytninger til den enkelte kommune, og bevægelserne omfatter omtrent lige mange flytninger. Nettostrømmen giver derfor kun et dårligt billede af flytningernes omfang eller årsag. Derudover er det sjældent

Figur 2: Aldersopdelte flytninger, yderkommuner 2017



Kilde: Statistikbanken, FLY66.

opmærksomhed på de aldersopdelte flyttebevægelser.

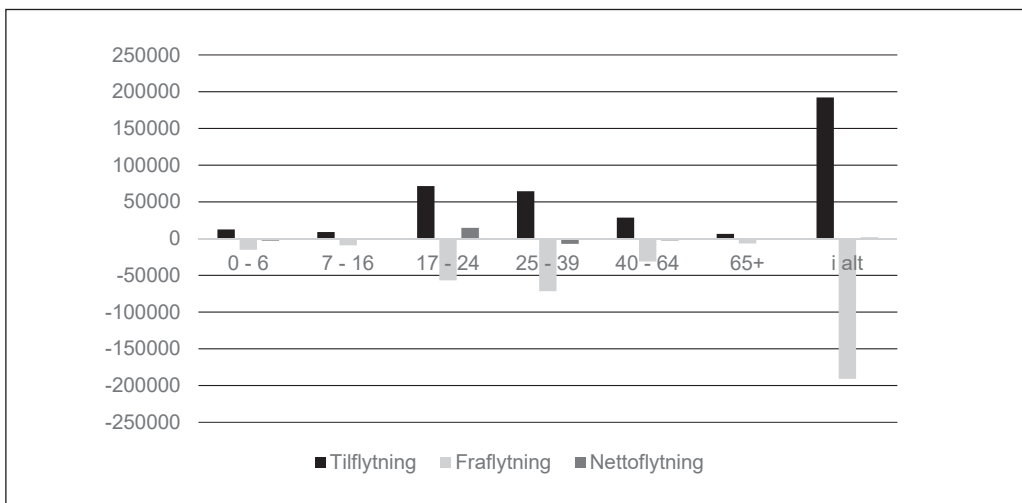
Figur 2 viser aldersopdelte flyttebevægelser fordelt på indenlandske til- og fraflytninger samt nettoflytninger for de 16 yderkommuner under ét. Trods relativt store bruttostrømme er nettostrømmen tæt på at være i balance. I 2016 flyttede 19.545 personer til yderkommunerne mod en fraflytning på 21.275; det gav et flytteunderskud på 1.730 personer, hvilket svarer til 108 personer pr. kommune i gennemsnit. Det største tab havde Ringkøbing-Skjern med en nettofraflytning på 353 personer, mens Langeland i den anden ende af skalaen fik 123 flere indbyggere gennem tilflytning. De unge (17-24 år) flyttede netto væk fra yderkommunerne, mens de yngre voksne (25-39 år) netto flyttede til yderkommunerne og sammen med et nettooverskud for de midaldrende (40-64 år) gav det samlet en lille nettoflytning fra yderkommunerne for de 25-64-årige.

Samlet set er bruttobevægelserne op til tre-

dive gange nettobevægelserne; der er med andre ord ikke tale om svigtende interesse, kun at antallet af fraflyttere er lidt større end antallet af tilflytterne i yderkommunerne. Analyser af flyttemønstret til yderkommuner (Skifter Andersen m. fl., 2010; Nørgaard m.fl., 2010) viste, at ca. 1/5 af tilflytterne var flyttet væk igen efter et år. Hvis denne andel blot blev reduceret marginalt, ville yder- og landkommuner samlet være tilflytningsområder. Derudover viser data, at trods overordnet befolkningstilbagegang i land- og yderkommuner har nogle delområder haft positiv befolkningsvækst gennem de senere år (Kommunernes Landsforening, 2014a; Momentum, 2017).

Figur 3 viser aldersopdelte flyttebevægelser fordelt på indenlandske til- og fraflytninger samt nettoflytninger for de 35 bykommuner under ét, hvor der i lighed med yderkommunerne er to næsten identiske bevægelser for så vidt angår til- og fraflytning. Den aldersmæssige fordeling af til- og fraflyttere er dog forskellig, idet der i bykommunerne er

Figur 3: Aldersopdelte flytninger, bykommuner 2017



Kilde: Statistikbanken, FLY66.

overskud og omvendt et underskud for yderkommunerne af de unge i alderen 17-24 år. Derimod forholder det sig omvendt for så vidt angår de 25-39-årige, hvor bykommunerne har flere fraflyttere end tilflyttere, mens yderkommunerne har flere tilflyttere end fraflyttere i denne aldersgruppe.

De to figurer illustrerer, at der er stor flytteaktivitet med både til- og fraflytning i by- såvel som i yderkommuner. Noget tilsvarende gælder for de to resterende kommunekategorier, nemlig land- og mellemkommuner.

Flytteafstande

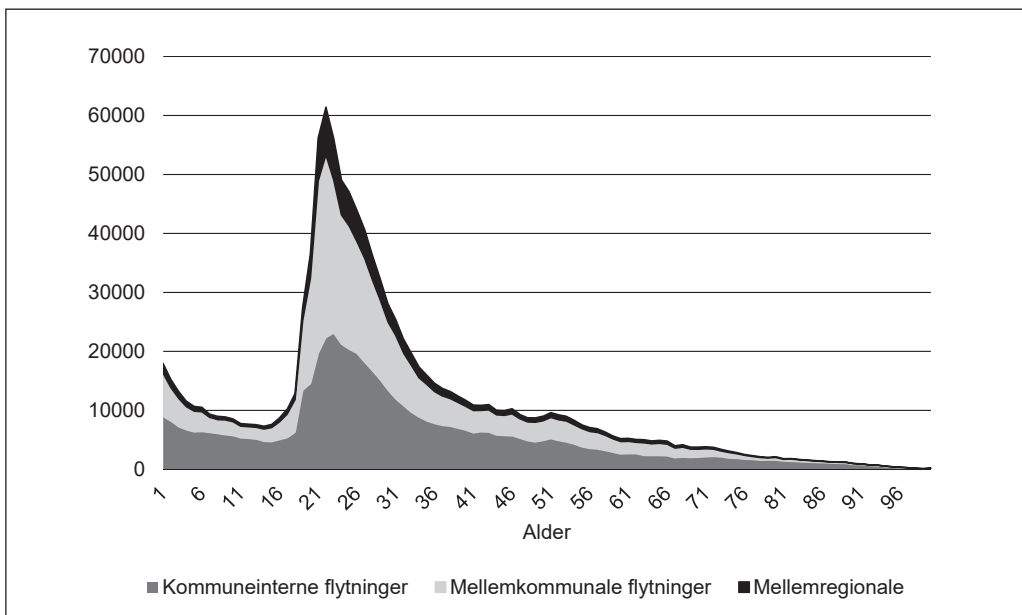
Den danske befolkning flytter generelt over korte afstande. Flytninger mellem regionerne er opgjort fra 2006 til 2017 og udviser et ret konstant mønster: Mellemregionale flytninger udgør ca. 10 pct. af det samlede antal flytninger, de mellemkommunale flytninger udgør ca. en tredjedel af alle flytninger, og resten af flytningerne sker internt i kommunerne. Dette er illustreret i figur 4, som viser antal interne flytninger såvel som mellem-

kommunale og mellemregionale flytninger fordelt på aldersgrupper.

Ud over de mange interne flytninger i kommunerne gør lokalpræget sig også gældende i forhold til tilflytning på regionsniveau, hvor halvdelen af Region Hovedstadens tilflyttere kommer fra Region Sjælland, der til gengæld får 80 pct. af sine tilflyttere fra Region Hovedstaden. Tilsvarende kommer de fleste tilflyttere til region Nordjylland fra Region Midtjylland (ca. 55 pct.). De mellemkommunale flytninger er stigende, og det gælder både til- og fraflytningen, der begge er steget med 13 pct. fra 2006 til 2017 dvs. en periode med krise og efterfølgende stigende økonomisk aktivitet. De fleste kommuner har oplevet et skifte fra underskud til overskud på flyttebalancen i takt med krisens afvikling.

I 2006 havde mange kommuner i Storkøbenhavn i lighed med Odense og Aarhus en negativ flyttebalance, mens kommunerne i Syd- og Vestsjælland, dele af Fyn, Østjylland mm. havde nettotilflytning. Med krisen

Figur 4. Aldersbetingede kommuneinterne, mellemkommunale og mellemregional flytninger i 2017



Kilde: Statistikbanken, FLY66.

fra 2007/08 skete der et markant skift i flyttemønstret, der gav storbyerne, herunder så godt som hele Hovedstadsområdet, en positiv flyttebalance – i klar kontrast til kommunerne i Region Sjælland samt store dele af Fyn og Jylland. De seneste år er mønstret ændret på ny; der er som helhed negativ flyttebalance i Hovedstaden, men flytteoverskud blandt store dele af de sjællandske kommuner, dele af Fyn og Jylland omkring de større byer. Modsat mediernes opmærksomhed på de mellemkommunale og regionale flytninger er der som helhed meget stor flytteaktivitet på det lokale plan, hvor omkring 60 pct. af de samlede flytninger sker inden for den enkelte kommune.

Undersøgelser om danskernes bosætningspræferencer og flyttemotiver

Der findes enkelte undersøgelser, som belyser danskernes bolig- og bosætningspræferencer

og flyttemotiver (Kristensen og Skifter Andersen, 2009 samt Skifter Andersen, 2010). Disse undersøgelser er baseret på survey fra 2008 samt data fra 1996 og 2002. Med afsæt i en økonometrisk model har Madsen et al. (2016) gennemført en begivenhedsbaseret befolkningsanalyse for perioden 2008-12. I en ny artikel (Jensen et. al., 2018) belyses befolkningens flyttemønstre, men ikke flyttemotiver, og der lægges særlig vægt på flytninger i relation til Hovedstaden og Region Sjælland. Derudover findes en række undersøgelser med befolkningsgrupper eller med afsæt i geografiske områder. Således undersøgte Deding og Filges (2004 og 2010) den danske arbejdsstyrkes geografiske mobilitet samt geografisk mobilitet for dobbelt indkomstpar samt forhold vedrørende arbejdsstyrkens pendling og mobilitet (Deding et al., 2009), mens Norstrand og Kaag Andersen

(2002) undersøgte sammenhæng mellem indkomster, flytninger og uddannelse.

Andre har haft fokus på udvalgte geografiske områder. For eksempel undersøgte Andersen og Skifter Andersen (2017) til- og fraflytning til København, mens motiver for at flytte til yderområder blev belyst af Ærø et al. (2005), Skifter Andersen (2008), Aner (2009, 2016), Nørsgaard et al. (2010), Skifter Andersen og Nørsgaard et al. (2010), Skifter Andersen og Nørsgaard (2012) samt Neergaard (2014, se også Kongshøj: De marginaliseredes Danmarkskort). Derudover undersøgte Aner og Hansen (2014) højtuddannede og socialt udsatte grupper flytninger til land- og yderkommuner, mens Friis et al. (2014) undersøgte midaldrende og ældres bolig- og bosætningspræferencer på Vestlolland og Andersen et al. (2016) undersøgte flytninger i Hjørring kommune. Endelig undersøgte Skifter Andersen (2017) sammenhængen mellem unges fraflytning fra yderområder og den geografiske centralisering af uddannelser.

Hovedparten af undersøgelser afdækker således forhold relateret til flyttebevægelser og – motiver for udvalgte befolkningsgrupper; nogle gør brug af kvalitative metoder, mens andre er baseret på registerdata af ældre dato. Der er derfor behov for opdaterede undersøgelser, som belyser danskernes bolig- og bosætningspræferencer samt flyttemotiver for at afdække, hvorvidt der er sket ændringer i disse forhold.

Hvorfor flytter vi?

Der er som nævnt i indledningen to centrale antagelser om flyttemotiver, nemlig at man *dels* flytter, når og derhen hvor man kan opnå størst økonomisk gevinst, *dels* at lang-distance flytninger er relateret til uddannelse eller beskæftigelse, og at korte flytninger er boligrelaterede. Der er også to forskellige forståelser af og tilgange til at undersøge flyttemotiver, nemlig økonomiske og sociologiske.

Økonomiske forståelser af flytteårsager

En af de tidligste økonomiske teorier om flyttemotiver tog afsæt i folketællings- og registerdata fra England, Skotland og Irland og blev udviklet af Ravenstein i 1885 (Grigg, 1977). Grundlaget for teorien var en forståelse af migration som en push-pull-proces, hvor økonomiske faktorer var primære årsag til flytning. Også Sjaastad (1962) anså flytninger som motiveret af økonomiske incitamenter og udtryk for rational handling samt nyttemaksimering med flytninger begrundet i en vurdering og afvejning af mulige økonomiske gevinster og omkostninger. Lee (1966) tog også afsæt i forståelsen af push-pull-mekanismer, dvs. ikke-attraktive forhold omkring aktuelle eller nuværende bolig/bosted, som antages at *skubbe* væk, sammenholdt med forhold, som *trækker mod* en ny bolig/bosted i forhold til jobmuligheder, boligudbud, institutionstilbud mv. Todaro (1976) søgte at forklare flytninger på baggrund af tre faktorer, nemlig forskel mellem nuværende og forventet indtægt relateret til flytning, udgifter forbundet med flytning både økonomiske og psykologiske samt en vurdering af mulighederne for at sikre beskæftigelse på langt sigt.

Den grundlæggende forståelse i disse og andre lignende tilgange er, at flytninger anses for at være en strategi for individuel nyttemaksimering, hvor individet træffer beslutning om at flytte for at øge sin indkomst, muligheder for arbejde eller for at lave en langsigtet investering i sin humane kapital som f.eks. uddannelse. Den anden grundlæggende forståelse for disse teorier er push-pull-mekanismer som grundlag for flytninger og muligheder relateret til beskæftigelse og uddannelse samt bosætningsområders kvaliteter og karakteristika som pris, omdømme, boligstørrelse- og kvalitet mv. Udgangspunktet for de økonomiske tilgange til at undersøge flyttemotiver er, at ovennævnte mekanismer er universelle, og at individuelle handlinger er bestemt af ydre forhold, hvor påbegyn-

delse af job/uddannelse eller forbedrede beskæftigelsesmuligheder forklarer flytninger over lange afstande, mens korte flytninger forklares som boligrelaterede.

Også De Jong og Fawcett (1981) antog, at flytninger er baseret på økonomiske vurderinger, men også individuelle værdier. De påpegede også, at livsfase samt individuelle ambitioner og viden om muligheder forskellige steder har betydning for, hvorvidt man flytter og at flytteønsker ikke nødvendigvis indebærer migration.

Sociologisk forståelse af flyttemotiver

I modsætning til de økonomiske forståelser baseret på universelle forløb har de sociologiske forståelser i højere grad fokus på individuelle og foranderlige forhold. Ideen om, at flytninger er relateret til livscyklus, blev introduceret af Rossi (1955), som argumenterede for, at folk skifter bolig og nabolag som tilpasning til nye og ændrede behov og præferencer, der opstår gennem livet nemlig familiedannelse, flytning af eksisterende familie grundet pladsbehov, dødsfald, opløsning af ægteskab såvel som arbejdsrelaterede flytninger.

Elder (1977) videreudviklede den grundlæggende idé om, at livets begivenheder og faser er relateret til mobilitet og migration og introducerede *life-courses* eller livsfaser som udtryk for betydningen af individuelle livsbegivenheder og personlige biografier i en geografisk, social, historisk og politisk kontekst med fokus på overgange frem for baseret på en udvikling, hvor alle forventes automatisk at bevæge sig fra et stadie til et andet. Afsættet for Elder var således individet, men også familier eller husstande i forståelsen af *linked lives* eller forbundne liv, som henviser til, at individers liv ikke udvikler sig i et vakuum, men er afhængig af og indlejret i et netværk af sociale relationer. Wigans et al. (2011) videreudviklede livsfaseperspektivet og fremhævede, at individers livsfaser udformes og

præges af de respektive tider og steder, som de indgår i, og i forhold til gældende økonomiske, politiske og sociokulturelle forhold: jobmuligheder, boligmarked/priser, kulturelle normer mv. Wigans et al. (2011) påpegede desuden, at i et historisk perspektiv var livsforløb mere fastlagte og individuelle beslutninger mere begrænsede sammenlignet med i dag, hvor det enkelte individ i højere grad former og skaber sin egen fortælling. Boyle og Halfacree (1998) pegede også på, at betydningen af, at sociale konventioner og normer til stadighed ændres, og at næsten hver ny kohorte har nye/anderledes muligheder.

Styrken i livsfaseperspektivet (Elder, 1977; Boyle og Halfacree, 1998; Wigans et al., 2011) er at give indblik i kontinuerlig forandring samt voksende variation og kompleksitet, men også søgen efter sammenhæng med bl.a. alder for generelle udviklingsforløb som at flytte hjemmefra, flytte i forbindelse med par- og familie dannelse såvel som i forbindelse med pensionering. Livsfaseperspektivet anser dermed strukturelle og institutionelle forandringer som væsentlige for livsfaseforandringer, samtidig med at individets egen handlen anerkendes.

Flytninger i et samfundsteoretisk perspektiv

Anvendelse af livsfaseperspektivet i relation til flytninger imødekommer megen af den kritik, som Halfacree og Boyle (1993) rettede mod migrationsforskningen, hvor de pegede på fravær af samfundsteoretiske forståelser og mangler i de makroøkonomiske tilgange, hvor flytninger betragtes som automatiske og uproblematisk handlinger motiveret af ydre forandringer. De pegede dermed på behovet for at forstå migrantens flytteovervejelser og -beslutninger og fremhævede kompleksiteten ved den umiddelbare simple flyttehandling. Dette tog afsæt i en forståelse af hverdagsliv, netværk og relationer samt individuelle forhold som afgørende for, hvordan vi lever vores liv og hvilke beslutninger vi træffer. I

forlængelse heraf fremhævede Halfacree og Boyle (1993), Halfacree (2004) m.fl. samt Boyle og Halfacree (2014), at der i tillæg til livsfaseperspektivet er behov for at anlægge et biografisk perspektiv, som giver indblik i individuelle værdier og orienteringer relateret til flyttemotiver- og beslutninger. Med denne tilgang vil der kun i få tilfælde være én årsag til eller forklaring på flyttehandlingen, men i stedet sammensatte og komplekse forklaringer.

Både de økonomiske og sociologiske undersøgelser viser, at langdistanceflytninger ofte er relateret til uddannelse eller beskæftigelse, mens korte flytninger er boligrelaterede. De to tilgange adskiller sig dog fra hinanden i forhold til grundlæggende antagelser. Hvor antagelsen i de økonomiske undersøgelser er, at man flytter, når og derhen hvor man kan opnå størst økonomisk gevinst, så er forståelsen i de sociologiske undersøgelser, at der er tale om sammensatte og komplekse forklaringer, hvor også værdier, prioriteringer og individuelle forhold har afgørende betydning for, hvorvidt og hvorfor man flytter, og hvor man flytter hen.

Undersøgelser af flyttemotiver i både dansk og international sammenhæng er baseret på forskellige metoder, heraf mange med afsæt i registerdata og statistiske analyser (korrelationsanalyser, regressionsanalyser, faktoranalyser mv.), hvor motiver forklares på baggrund af adfærd. Disse kvantitative undersøgelser af flyttemotiver afdækker, hvorvidt der er korrelation mellem flytninger og centrale begivenheder, som f.eks. påbegyndelse af uddannelse eller arbejde, som angives som flytteårsag. De kan også afdække socio-økonomiske forskelle, ligesom de kan vise sammenhæng mellem alder og flytninger. Styrken i de kvantitative studier er at kunne drage slutninger på baggrund af statistiske data relateret til flytningen for store populationer.

Andre undersøgelser af flyttemotiver er ba-

seret på surveys og giver mulighed for svar fra udvalgte respondenter på baggrund af en række svarmuligheder eller åbne tekstfelter. Denne metode med besvarelse af survey giver ligesom de statistiske analyser mulighed for at generalisere til en større population. Surveyen har dog, som fremhævet af Frederiksen et al. (2017), begrænsninger, idet surveys ikke er gode til at »opfange detaljerne og nuancerne i hvad mennesker tænker og gør«. De understreger også, at surveys heller ikke kan »undersøge ting, som folk ikke ved, ikke har tænkt over eller nødigt vil indrømme at de tænker eller gør« (s. 11), og konkluderer på den baggrund, at der i stedet må tages andre metoder i brug.

Kvalitative undersøgelser og interviews egner sig til at afdække individuelle muligheder, begrænsninger og prioriteringer baseret på en forståelse af personlige biografier og livsbegivenheder gennem brug af dybdegående, biografiske interviews. Styrken i de kvalitative undersøgelser er dermed at bidrage med viden om og borgernes egne overvejelser samt forklaringer på, hvorfor de ønsker at flytte eller blive boende. Svagheden er, at metoden er tidskrævende og derved som oftest begrænses til afdække flyttemotiver for relativt få personer og befolkningsgrupper. De tre nævnte tilgange til at undersøge flyttemotiver har hver for sig både styrker og svagheder, hvor kombination af metoder giver mest fyldestgørende svar på, hvorfor vi flytter.

Dobbelturbanisering – det er ikke kun de store byer, der har befolkningstilvækst

Befolkningens geografiske fordeling og alderssammensætning har fået og får stor opmærksomhed i disse år; særligt efter 2008, hvor krisen for alvor blev mærkbar med mange virksomhedslukninger, har den uens udvikling i folketallet kommunerne imellem fyldt meget i medierne. Specielt har storbyerne og her i særklasse København, der ejendommeligt nok er blevet lig Københavns Kommune, fået en central plads. Fremtiden

italesættes følgelig som lokaliseret i storbyerne, hvorfor de senere årtiers befolkningsvækst fremskrives i prognoser for befolkningsudviklingen.

Det kan ikke anfægtes, at der har været en længerevarende fraflytning fra landdistrikterne og befolkningsvækst i byerne, men som illustreret i artiklen er der ikke kun tilflytning til storbyerne, men også til mindre byer – en udvikling, som i en dansk sammenhæng betegnes dobbelt-urbanisering (Kommunernes Landsforening, 2014a, 2014b). Artiklen viser således, at det ikke kun er de store byer som har haft befolkningsvækst, men at der en relativt stabil fordeling af befolkningen i byer af forskellig størrelse. Til trods for disse faktuelle forhold er der en række antagelser relateret til flytninger til byer og landområder.

Til trods for stor variation i omfang og retning af flyttebevægelserne italesættelse byernes befolkningsvækst og landområdernes befolkningstab, fortsat som et faktum i både medie- og forskningssammenhænge. Her antages det, at forskydningen fra land til by vil blive forstærket over tid og at der er tale om en strukturel og uafvendelig udvikling. Krisen har været hård ved yder- og landkommunerne, men en mere nuanceret analyse viser, at disse kommuner ikke adskiller sig fra f.eks. københavnske forstadskommuner: De fleste, der flytter væk er unge i 20'erne, og de fleste, der flytter til, er i 30'erne og oppefter. Faktisk har de fleste yder- og landkommuner en nettotilflytning af familier med arbejde. Tallene viser også, at nettobevægelserne (forskellen mellem til- og fraflytning) er meget mindre end bruttobevægelserne. Det betyder, at der gennem hele perioden faktisk har været omtrentlig balance mellem til- og fraflytning. Og nu hvor krisen synes at være ovre, er balancen blevet positiv i landkommunerne og på vej til det for yderkommunernes vedkommende. Denne artikel viser således, at selvom der er forskydninger mellem land

og by, er en stor del af flytningerne relateret til økonomiske konjunkturer, og artiklen viser, at flyttebevægelserne ikke er entydige. Denne artikel har således illustreret og nuanceret flyttebevægelser i Danmark, men selvom vi kan dokumentere, at folk flytter, har vi – indtil videre – begrænset viden om danskernes flyttemotiver, bolig- og bopælspræferencer.

Note

1. Datagrundlaget for denne artikel er fra Statistikbanken og Statistisk Årbog.

Litteratur

- Andersen, Hans Thor og Hans Skifter Andersen (2017), »Fra provinsen til forstæderne – vandring og bosætning i København«, *Byplanhistorisk Note*, (77): 19-30.
- Andersen, Hans Thor og Helle Nørgaard (2018), »To myter om den regionale befolkningsudvikling«, i Svendsen, Gunnar Lind Sørensen, Jens Fyhn Lykke Sørensen og Egon Noe, red, *Vækst og vilkår på landet: Viden, Visioner og Virkemidler*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 153-64.
- Andersen, Hans Thor, Anne Gro Stensgaard og Vigdis Blach (2016), *Bolig og bopælspræferencer i Hjørring Kommune*, København: SBI Forlag. SBI, Nr. 2016:11.
- Aner, Louise Glerup (2009), *Udflytninger fra København. Børnefamiliers udflytninger og bostedsvalg i et hverdagslivsperspektiv*, Phd afhandling, Det Naturvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet.
- Aner, Louise Glerup (2016), »Dwelling habitus and urban out-migration in Denmark«, *European urban and regional studies*, 23(4): 662-76.
- Aner, Louise Glerup og Høgni Kalsø Hansen (2014), *Flytninger fra byer til land og yderområder. Højtuddannede og socialt udsatte gruppers flytninger fra bykommuner til land- og yderkommuner – mønstre og motiver*, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Boyle, Paul, Keith Halfacree og Vaughan Robinson (2014), *Exploring contemporary migration*, Longman Harlow.
- De Jong, Gordon F. og James T. Fawcett (1981), »Motivations for Migration: An Assessment and a Value-Expectancy Research Mode«, i *Migration Decision Making Multidisciplinary Approaches*

- to *Microlevel Studies in Developed and Developing Countries*, Elsevier.
- Deding, Mette og Trine Filges (2004), *Derfor flytter vi. Geografisk mobilitet i den danske arbejdsstyrke*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Deding, Mette og Trine Filges (2010), »Geographical mobility of Danish dual earner couples—the relationship between change of job and change of residence«, *Journal of Regional Science*, May, 50(2): 615-34.
- Deding, Mette, Trine Filges og Jos Van Ommeren (2009), »Spatial mobility and commuting: the case of two earner households«, *Journal of Regional Science*, February, 49(1): 113-47.
- Elder, Glen H. (1977), »Family History and the Life Course«, *Journal of Family History*, 2(4): 279-304.
- Frederiksen, Morten, Peter Gundelach og Rikke Skovgaard Nielsen, red. (2017), *SURVEY: Design, stikprøve, spørgeskema, analyse*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Friis, Freja, Rune Holst Scherg, Helle Nørgaard og Hans Thor Andersen (2014), *Boligmarkedet på Vestlolland: Udbud og efterspørgsel: En undersøgelse af boligpræferencer blandt midaldrende og ældre på Vestlolland*. SBI forlag. SBI, Nr. 11.
- Grigg, D.B. (1977), »E.G. Ravenstein and the 'laws of migration'«, *Journal of Historical Geography*, 3(1): 41-54.
- Halfacree, Keith (2004), »A utopian imagination in migration's terra incognita? acknowledging the non economic worlds of migration decision making«, *Population Space Place*, 10: 239-53.
- Halfacree, Keith og Peter Boyle (1993), »The challenge facing migration research: the case of the biographical approach«, *Progress in Human Geography*: 17(3): 333-48.
- Illeris, Sven (2010), *Regional Udvikling. Regionplanlægning og regionalpolitik i Danmark og Europa*, Bogværket.
- Illeris, Sven (1988), *Byer og Service*, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitution.
- Jensen, Henrik Toft, Viggo Plum, og Peter Hegelund Skriver (2018), *Nye tendenser i befolkningens flyttemønstre i Danmark: Voldsomt stigende regionale forskelle i boligpriserne og nye tendenser i befolkningens bosætningsmønstre*, RUC: Institut for teknologi og mennesker.
- Kommunernes Landsforening (2014a), *Analysereport Danmark i forandring*, KL. København.
- Kommunernes Landsforening (2014b), *Dobbelturbanisering – overordnet trend og lokale befolkningsforskydninger*, Analyse Notat fra KL. København.
- Kristensen, Hans og Hans Skifter Andersen (2009), *Befolkningens boligønsker*, Center for Bolig og Velfærd, Københavns Universitet.
- Lee, Everett S. (1966), »A Theory of Migration«, *Demography*, 3(1): 47-57.
- Madsen, Bjarne, Irena Stefaniak, Jens Clausen og Oliver Bentsen (2016), *En begivenhedsbaseret befolkningsanalyse for danske kommuner og byer, 2007-2030*, Center for Regional- og Turismeforskning.
- Matthiessen, Christian Wichmann (1985), *Danske byers vækst*, Det Kongelige Danske Geografiske Selskab, i kommission hos C.A. Reitzel. Atlas over Danmark. Serie 2, bind 3.
- Momentum (2017), *De største provinsbyer er groet stærkere end København*, 13. februar.
- Neergaard, Maja De (2014), *Doing the urban countryside*, Roskilde : Roskilde Universitet.
- Nielsen, Bue (2006), *Det danske bysystem 1960-2000*, i S.B. Christensen, red., *Den moderne by*, Århus Universitetsforlag, Århus, pp. 309-27.
- Norstrand, Rolf og Anne Kaag Andersen (2002), *Indkomster flytninger og uddannelse*, Copenhagen: AKF.
- Nørgaard, Helle (2018), »Hvorfor vælger indvandrere at bosætte sig på landet, hvordan oplever de at bo der, og bidrager de til udviklingen i en kommune med demografiske udfordringer? Et casestudie fra Hjørring Kommune«, i Gunnar L.H. Svendsen, Jens F.L. Sørensen og Egon Noe, red., *Vækst og vilkår på landet: Viden, Visioner og Virkemidler*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 165-76.
- Nørgaard, Helle, Jesper Ole Jensen, Carola Simon og Hans Skifter Andersen (2010), *Tilflyttere til yderområder: Forandring, integration og strategier*, SBI Rapport 2010:52. Hørsholm: SBI Forlag.
- Rossi, Peter H. (1955), *Why Families Move*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Sjaastad, Larry A. (1962), »The Costs and Returns of Human Migration«, *Journal of Political Economy*, 70(5): 80-93.
- Skifter Andersen, Hans (2008), »Explanations for Long-Distance Counter-Urban Migration into Fringe Areas in Denmark«, *Population Space Place*, 15(3).
- Skifter Andersen, Hans (2010), *Når teltpælene rykkes op: Geografisk mobilitet i Danmark og dens års-*

- ger, København: Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet.
- Skifter Andersen, Hans og Helle Nørgaard (2012), »Motives for moving to rural, peripheral areas – work, 'rural idyll' or 'income transfer'«, *Geoforum Perspektiv*, 11(22): 32-44.
- Skifter Andersen, Hans (2017), *Udviklingen i unges fraflytning fra yderområder og den geografiske centralisering af uddannelserne*, Polyteknisk Boghandel og Forlag. SBI Forskning, Nr. 09.
- Skifter Andersen, Hans, Helle Nørgaard, Jesper Ole Jensen og Carola Simon (2010), »Yderområderne og deres til- og fraflytning: Baggrundsrapport til SBI 2010 52: Tilflyttere til yderområder: Forandring, integration og strategier«, *SBI Rapport 2010*, 53.
- Todaro, Michael P. (1976), »Migration and economic development: a review of theory, evidence, methodology and research priorities«, *Occasional Paper* 18, Nairobi: Institute for Development Studies, University of Nairobi.
- Wingens, Matthias, Can Aybek, Helga de Valk, og Michael A. Windzio (2011), *Life-Course Perspective on Migration and Integration*, Springer Netherlands.
- Ærø, Thorkild, Valinka Suenson og Hans Skifter Andersen (2005), *Bosætning i yderområder*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

De marginaliseredes Danmarkskort: Segregering af langvarige modtagere af overførselsindkomst 1996-2016

Kristian Kongshøj, post doc, Institut for Statskundskab,
Aalborg Universitet, kongshoj@dps.aau.dk

Det kan have negative konsekvenser for den sociale sammenhængskraft i bred forstand, hvis forskellige befolkningsgrupper og sociale klasser i stigende grad lever adskilt. Denne artikel viser, hvorledes danskere i den arbejdsdygtige alder, der har modtaget overførselsindkomster i mere end fire ud af de seneste fem år, i stigende grad er segregeret, når der måles på kommuneniveau. Med andre ord er de inden for det seneste årti blevet mindre jævnt fordelt i landet. Især i København er der blevet færre langvarigt marginaliserede, mens der omvendt er blevet flere i andre kommuner, primært i det vestlige Jylland. I hele perioden 1996-2016 har der været en stadigt stigende tendens til, at kommuner med lave andele af marginaliserede også har mange nytillflyttere, hvilket indikerer en stigende social sortering via flyttemønstre. Artiklen diskuterer årsagerne med primært fokus på øget regional ulighed som følge af det moderne arbejdsmarkeds geografiske dynamikker samt konsekvenserne for social sammenhængskraft i bred forstand.

Ét Danmark eller to?

Segregering betegner en geografisk adskillelse af forskellige befolkningsgrupper eller sociale klasser. Segregering har tiltrukket sig stigende opmærksomhed, og geografiske uligheder er blevet et af tidens væsentligste politiske temaer. Politiske initiativer som de to nylige udflytningsrunder af statslige arbejdspladser og de forskellige ghettoudspil og -aftaler vidner herom (Regeringen, 2018; Finansministeriet, 2018). De geografi-

ske vælgerskillelinjer fik bred opmærksomhed med folketingsvalget i 2015, og også i valgforskningen var der fokus på det i bl.a. *Oprør fra udkanten* (Hansen og Stubager, 2017; Goul Andersen, 2016a). Dette 'oprør' var især forbundet med socioøkonomisk baggrund, utryghed og politisk mistillid (Hansen og Stubager, 2017; Goul Andersen, 2016b; Goul Andersen, 2016c). Internationalt har en større forskningslitteratur sat fokus på tendensen til geografisk polarisering samt dens økonomiske, sociale og politiske determinanter og konsekvenser, ofte med udgangspunkt i USA, hvor tendenserne er mest udtalte (se f.eks. Storper, 2018 for en diskussion).

Rockwool Fondens Forskningsenhed (2006) konkluderede i sin tid, at der i perioden 1985-2003 generelt ikke var sket en stigende segregering, heller ikke for modtagere af overførselsindkomster. Denne artikel vil dog vise, hvorledes dette netop er sket i perioden efter. Nyere danske studier har påvist stigende segregering i de største danske byer (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2018a; Ministeriet for By- Bolig og Landdistrikter, 2014; Rasmussen, 2013). Vi mangler således nyere studier med fokus på landet som helhed, men f.eks. har Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2018b; 2017) påvist både en stigende segregering af forældreindkomster i skolerne, og

at beskæftigede i højere grad flytter fra de typiske »udkantskommuner«, mens folk uden for job flytter til. En lille gruppe af tidligere danske studier (se Andersen og Arendt, 2018 for en kort gennemgang) har analyseret kommunale forskelle mht. overførselsindkomster til folk i den arbejdsdygtige alder, men har ikke kunnet sige noget om tidsperspektivet i segregeringen.

Denne artikel undersøger segregeringen af den gruppe af borgere i den arbejdsdygtige alder, som langvarigt har befundet sig på offentlige overførselsindkomster. Analysen finder sted på kommuneniveau. Vi vil således se, hvordan det moderne arbejdsmarkeds yderste sociale udkant også kan identificeres geografisk, og hvordan segregeringen er øget i de senere år. Segregeringen er i høj grad et fænomen, der afspejler markante ændringer af befolkningsgrundlaget i og nær København. Vi vil dog også se, at især Vest- og Nordvestjylland samt Sønderjylland, hvor ret lave andele af lokalbefolkningen tidligere modtog overførselsindkomster i lang tid, har set mærkbare ændringer til det værre. Igennem hele perioden har det været et kendetegn for andre områder såsom Lolland og Langeland. Vi vil også se præliminære indikationer på, at flyttemønstre i markant og stigende grad hænger sammen med denne form for segregering (men se også Andersen og Nørgaard 2018 i dette temanummer mht. flyttemønstre generelt).

Dansk og international forskning har diskuteret og påvist en række negative sammenhænge mellem geografisk segregering og bl.a. sundhed, kriminalitet, uddannelse, virkelighedsopfattelser af samfundsproblemer og social sammenhængskraft mere generelt (Bisgaard, Dinesen og Sønderkov, 2016; Gorbunova, Ambrasat og Scheve, 2015; Sharkey og Faber, 2014). Som vi skal se, er der dog ikke på alle områder en simpel konsensus om selvstændige negative (eller positive) effekter af at bo i særlige områder, når

man eksempelvis tager hensyn til selvselektion via flytte- og bosætningsmønstre (Larsen, 2017; Niewenhuis, 2016). Alligevel vil segregeringen og dens sammenhæng med flyttemønstrene forekomme bekymrende ud fra et hensyn til den generelle lighed og sociale sammenhængskraft, der ellers har kendetegnet Danmark (Larsen, 2013; Torpe, 2013). Dertil kommer de direkte konsekvenser for den offentlige økonomi. Kommunernes generelle udgiftsbehov er stadig mere uligt fordelt (Etzerodt og Mau Pedersen, 2018). Denne artikel påviser en af årsagerne hertil.

I denne artikel ser vi, hvorvidt vi kan identificere segregering »fra neden« så at sige, men man kunne også undersøge det »fra oven« i form af områder, hvor de socioøkonomiske højstatusgrupper i højere grad bor. International og dansk forskning har faktisk vist, at privilegerede grupper som regel er mere segregerede end grupper med lav socioøkonomisk status (Andersen, 2017; Rockwool Fonden, 2006). Omvendt har koncentrationen af arbejdsmarkedets udsatte påkaldt sig mere opmærksomhed i forskningen og offentligheden i de senere år, og som det diskuteres herunder, er der da også gode argumenter for, at segregering af marginaliserede udgør et samfundsproblem.

Nabolageffekter og den sociale sammenhængskraft

Hvad ved i egentlig om konsekvenserne af social segregering? Latent og eksplicit utilfredshed med økonomien og den regionale ulighed har været undersøgt som årsag til den stigende støtte til kandidater og partier i opposition til etableret politik både i USA og Europa (Guiso m.fl., 2018; Storper, 2018; Rodrik, 2017; Halikiopoulou og Vlandas, 2015). Det kan dog diskuteres hvorvidt dette kan eller bør adskilles fra forklaringer orienteret mod konflikter ifm. indvandring, som også har spillet en klar rolle (Collingwood, Reny og Valenzuela, 2017; Inglehart og Norris, 2016).

Det forskningsfelt, vi kan kalde for 'områdeforskningen', har været optaget af de mulige negative sociale konsekvenser af segregering (Andersen og Nielsen, 2017; Larsen, 2017). I den internationale forskningslitteratur diskuteres det som 'neighbourhood effects' (Sharkey og Faber, 2014). International forskning har påvist, at etnisk og socioøkonomisk segregering kan være forbundet med lavere »social sammenhængskraft«, i form af eksempelvis social tillid og netværk (Gorbunova, Ambrasat og Scheve, 2015; Van der Meer og Tolsma, 2014). Dertil kommer sammenhænge med helbred, kriminalitet, dårligere offentlige services og uddannelsesniveauer senere i livet (Gorbunova, Ambrasat og Scheve, 2015; Sharkey og Faber, 2014).

Nogen simpel konsensus er der dog ikke i denne forskning, og dele af forskningen vedrørende område- og naboskabseffekter har haft metodiske problemer med at håndtere problemet med selvselektion (Larsen, 2017; Niewenhuis, 2016). Med selvselektion menes, at grupper med særlige problemer eller fordelagtige resurser bosætter sig forskellige steder, hvilket vanskeliggør arbejdet med at finde selvstændige effekter af at bo i særlige nabolag. Niewenhuis (2016) mener endog at kunne dokumentere en egentlig publikationsbias på feltet, idet der er et usædvanligt stort antal studier, der rapporterer effekter tæt på grænsen for statistisk signifikans.

Sharkey og Fabers (2014) metastudie med fokus på børns kognitive evner, uddannelse og kvalifikationer senere i livet konkluderer dog med vurdering af både design og metoder, at der er effekter for visse grupper af børn. De negative områdeeffekter er tydeligst for børn af forældre med lav socioøkonomisk status, og det samme konkluderer Toft og Ljunggren (2016) interessant nok mht. positive effekter af at bo i privilegerede områder i Oslo. Privilegerede børns forældreressurser og -netværk afbøder eller udviser betydningen af at bo i både fordelagtige og dårligt stillede områder.

Van der Meer og Tolsmas (2014) metastudie af forskningen vedrørende etnisk diversitet og social sammenhængskraft belyser en bred litteratur uden generel konsensus. De konkluderer dog, at der i højere grad er evidens blandt studier på det mindre lokalområdeniveau for en negativ sammenhæng mellem etnisk diversitet eller etnisk segregering på den ene side, og forskellige former for social sammenhængskraft på den anden.

På samme område kan man også notere sig overbevisende eksperimenter som Gorbunova, Ambrasat og Scheves (2015) dokumentation af lokalområdestereotyper og betydningen af disse stereotyper for vores vurdering af enkeltpersoners troværdighed og villigheden til at dele resurser med dem. Adskillige studier fra den amerikanske kontekst påviser også sammenhænge mellem lokalområdets sociale og fysiske karakteristika og de lokales villighed til at udvise tillid (Intravia et. al., 2016).

Konsekvenser i en dansk kontekst

Det er dog et åbent spørgsmål, hvorvidt segregeringen i Danmark er af en sådan art, at man uden videre kan importere ovenstående konklusioner fra den internationale forskning. Visse forhold gør, at man skulle forvente, at segregeringen og dens effekter måske er mere begrænsede et sted som Danmark (Musterd et al., 2016). Indretningen af velfærdsstaten og overførselsindkomsterne i Danmark kunne mere specifikt kunne forventes at moderere denne artikels problematik, men overførselsindkomsternes generøsitet og tilgængelighed er dog kommet tættere på normaltilstanden i resten af Europa i de senere årtier (Pedersen og Kuhnle, 2017; Kongshøj, 2015).

Som Toft og Ljunggren (2016) diskuterer, er der flere studier fra den nordiske kontekst, der også her understøtter lokalområdets betydning for senere livschancer. Dansk forskning har ligeledes vist, hvorledes lokalområdets karakteristika hænger sammen med vores

opfattelse af omfanget af samfundsproblemer såsom økonomi og arbejdsløshed (Bisgaard, Dinesen og Sønderkov, 2016). Det er problematisk, hvis segregering også betyder, at man således lever i forskellige virkeligheder og ikke kan enes om vurderingen af væsentlige samfundsproblemer.

Segregering afspejles ikke nødvendigvis i alle aspekter af sammenhængskraft. Dansk forskning har vist, hvorledes lokal tilknytning og lokal deltagelse kan være stærk i socioøkonomisk ubegünstigede områder (Jakobsen, Sørensen og Johansen, 2014). Socioøkonomisk segregering kan således have negative konsekvenser for individuelle livsmuligheder, virkelighedsopfattelser, samt tilknytning og tillid til andre medborgere generelt, men har ikke nødvendigvis negative konsekvenser for den lokale sammenhængskraft.

Denne artikel er født ud af en motivation for at påbegynde undersøgelser af ovenstående problematikker i den danske kontekst. Denne analyse er dog en grov indikation på segregering af lokalområder. Kommuneniveauet er egentlig udtryk for små administrative regioner snarere end egentlige nabolag i den betydning, de er blevet diskuteret ovenfor. Dermed vil en væsentlig del af den lokale segregering forblive skjult. Det samme gælder mulige tendenser over tid, i det omfang segregeringen måtte finde sted inden for de enkelte kommuner. Vi ved eksempelvis, at urbaniseringen fortsat finder sted ved, at også lidt større provinsbyer vokser på bekostning af nærliggende provinsområder (KL, 2017).

De langvarigt marginaliseredes Danmarkskort

Den følgende analyse identificerer 22-64-årige, der har befundet sig på overførselsindkomst (ekskl. studerende) i mere end fire ud af de seneste fem år.¹ Data og operationalisering af »langvarigt offentligt forsørgede« svarer til DØR (2017), der har vist udviklingen over en årrække på landsplan. DØR

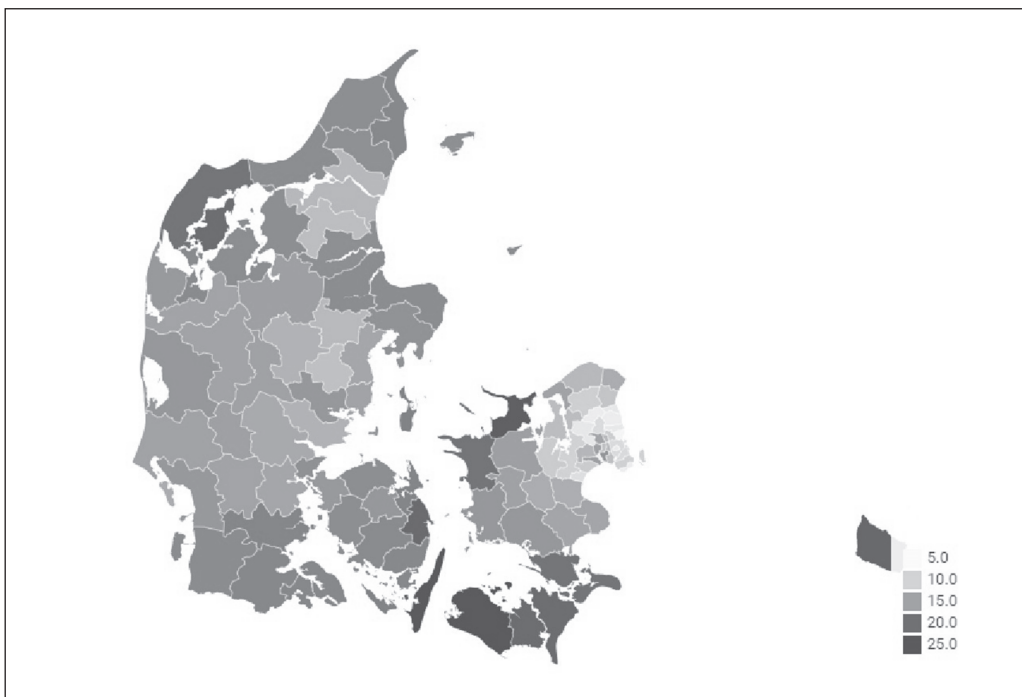
(2017:116) viser, at de langvarigt marginaliserede siden tiden omkring årtusindskiftet har udgjort 13-14 pct. af den arbejdsdygtige befolkning. I den periode har andelen således været ganske upåvirket af konjunktursituationen og udsving i beskæftigelse. I det følgende vil vi helt simpelt se deskriptive variationer i denne andel på kommuneniveau, og hvorledes disse variationer har ændret sig over tid.

Man må antage, at der er et væsentligt overlap med gruppen af socialt udsatte, der har psykiske lidelser, misbrug og hjemløshed (eller forskellige kombinationer heraf). I 2014 udgjorde de iflg. Benjaminsen m.fl. (2018: 64) 8,5 pct. af de 18-59-årige, men lidt mindre end en tredjedel formåede dog samtidig at være i beskæftigelse (Benjaminsen m.fl., 2018:135), primært pga. den store gruppe, der 'blot' har moderate psykiske lidelser. Ligeledes er der givetvist overlap med de knap 2,5 pct. i den arbejdsdygtige alder, som har ordblindhed, ADHD eller autisme uden samtidig at være i beskæftigelse (Aarup, 2017: 89). Andersen og Arendt (2018) har i øvrigt analyseret de risikofaktorer, der hænger sammen med status som modtager af overførselsindkomst, uanset om det er lang- eller kortvarigt. De bekræfter en stor betydning af socioøkonomi, især uddannelsesniveau og tidligere ledighed, samt også etnisk baggrund og helbred.

Figur 1 herunder viser de kommunale variationer i andelen af langvarigt forsørgede, som de så ud i 2016, og samtidig viser figur 2 ændringer siden 2001. Vi ser således på udviklingen i den periode, hvor andelen været stabil på landsplan. Den var nogle få procentpoint lavere i 1996.

Figur 1 viser en betragtelig kommunal variation. Andelen er især høj i kommunerne på Langeland, Lolland og Falster. Sekundært gælder det også områder som Vestsjælland, dele af Fyn og Sønderjylland samt det øvrige Nordjylland. De laveste andele finder vi især

Figur 1: Andelen af langvarigt offentligt forsørgede 2016 (pct. af 22-64-årige)



Note: Alle overførselsindkomster indgår i andelen af langvarigt offentligt forsørgede, dog ikke studerende på SU eller SVU/VUS. 'Langvarig' er defineret som mere end fire ud af de seneste fem år.

i kommunerne nær København (dog ikke Vestegnskommunerne), og i mindre omfang selve København. Andelen er også lave i Aarhus og Aalborg, og nogle få af deres nærmeste kommuner. »Topscorerne« er kommunerne Lolland og Langeland med hhv. 26,6 pct. og 24,0 pct. langvarigt marginaliserede, mens kommunerne Gentofte, Vallensbæk og Dragør alle har andele mellem 6 og 7 pct.

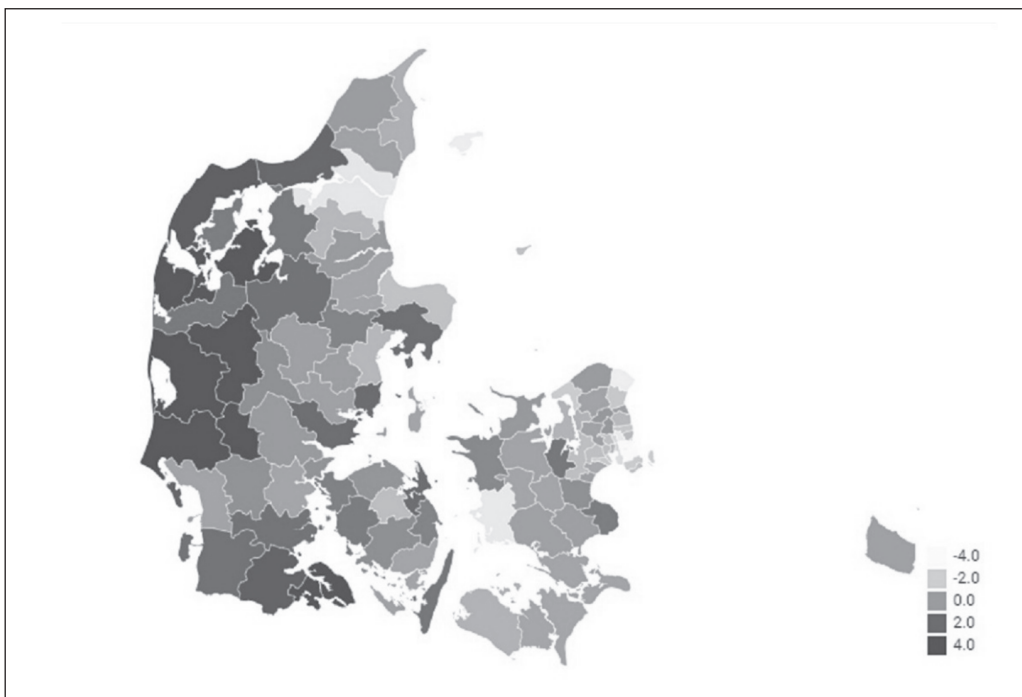
Billedet minder i høj grad om Andersen og Arendts (2018) kommunevariationer, selvom dette var en opgørelse over det gennemsnitlige antal uger på ydelser for hele lokalbefolkningen, ikke andelen af langvarigt forsørgede. Figur 1 matcher ligeledes i høj grad det billede af kommunernes udgifter til overførsler til folk i den arbejdsdygtige alder, som nemt kan tilgås via Økonomi- og Inden-

rigsministeriets (2018) kommunale nøgletal. Der er ingen tvivl om, at tendenserne påvist i denne artikel er én af faktorerne bag de stadig større forskelle i kommunale udgiftsbehov (Etzerodt og Mau Pedersen, 2018).

Billedet i figur 1 er ikke til fulde et spejlbillede af kommunale beskæftigelsesfrekvenser (KL, 2014). Storbykommunerne har også lave beskæftigelsesfrekvenser. Dette kan til dels skyldes de store grupper af studerende her, og disse indgår som bekendt ikke i gruppen af ydelsesmodtagere i denne artikel. Det midtvestjyske kommuner har generelt relativ høj beskæftigelse, selvom de ikke i figur 1 har lave andele af langvarigt marginaliserede.

Tidsudviklingen i figur 2 skaber nogle interessante kontraster. Først og fremmest kan vi

Figur 2: Ændringen (pct. point) i andelen af langvarigt offentligt forsørgede 2001-2016



Note: Alle overførselsindkomster indgår i andelen af langvarigt offentligt forsørgede, dog ikke studerende på SU eller SVU/VUS. 'Langvarigt' er defineret som mere end fire ud af de seneste fem år.

her se, at de flest sønder-, vest- og nordvestjyske kommuner har haft høje stigninger i perioden 2001-2016. Københavns Kommune og nogle få andre såsom Aalborg har omvendt set betragtelige fald. En sammenligning med et billede som i figur 1, blot med de relative forskelle i 2001 (ikke vist), ville tydeliggøre, at København samt de nærliggende kommuner er blevet mere homogene i perioden med lave andele (bortset fra Vestegnen). Dette er primært på grund af faldet i selve København. Omvendt havde et stort område med de fleste Midt- og Vestjyske kommuner i perioden frem til årtusindskiftet ret lave andele af langvarigt marginaliserede. Det er ikke længere tilfældet i 2016, selvom niveauerne ganske vist heller ikke er blevet særskilt høje på dette tidspunkt.

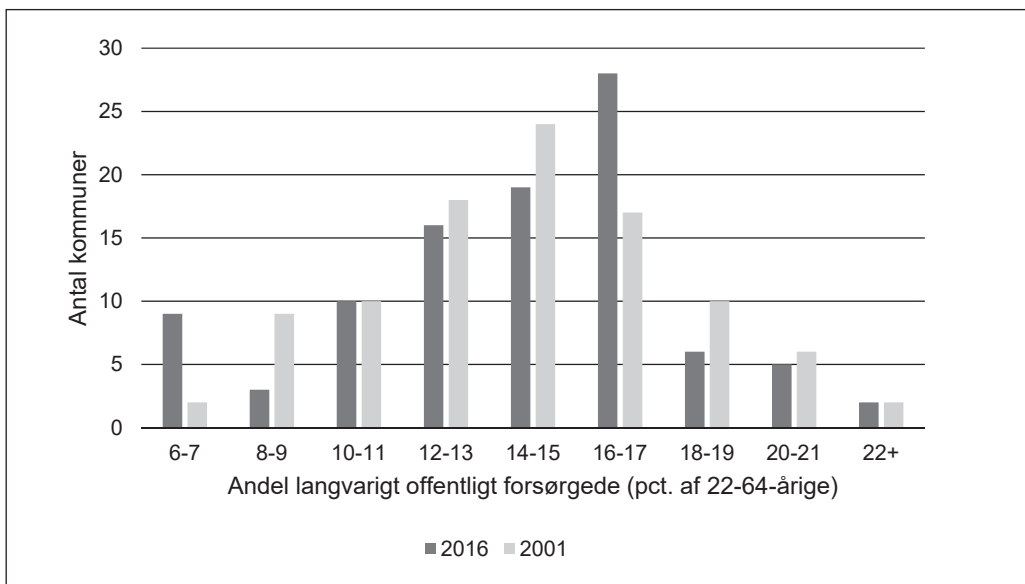
Segregeringstendenser

Figur 3 visualiserer udviklingen i antallet af kommuner med forskellige andele som histogrammer for hhv. 2001 og 2016.

Situationen i 2001 er næsten et lærebogsbillede på en normalfordeling omkring landsgennemsnittet på 14,9. De fleste kommuner befinder sig lige i midten ved gennemsnittet for hele befolkningen, med et stadigt faldende antal kommuner jo længere væk vi kommer fra dette punkt

Billedet er noget mere skævt eller uskønt i 2016. Nu befinder det største antal kommuner sig lidt over gennemsnittet på 13,8 for hele befolkningen, og omvendt er der også lidt flere kommuner med de laveste andele af langvarigt forsørgede. Det understreger,

Figur 3: Udviklingen i antal kommuner med forskellige andele af langvarigt offentligt forsørgede (22-64-årige)

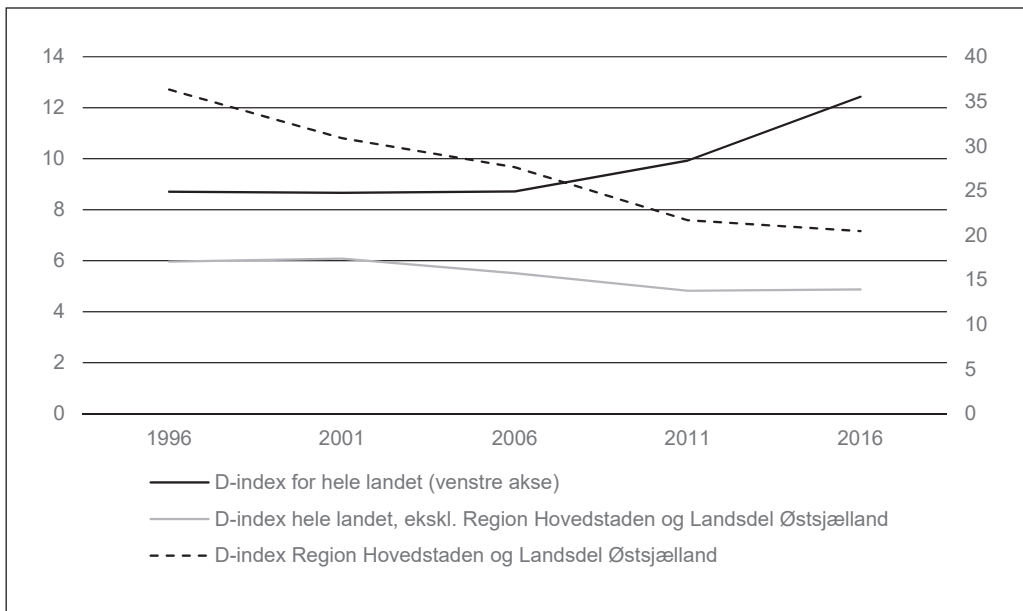


at der også på kommuneniveau er sket en vis polarisering på området for langvarigt marginaliserede.

Vi kan skabe et mål for segregeringen vha. det såkaldte 'dissimilarity index', der er et mål for hvor stor en andel af befolkningen, der skulle flytte for at fordelingen skulle være fuldstændig lige (Brown og Chung, 2006). Det er det mest benyttede og simple segregeringsmål. Det fortæller, hvor ujævnt fordelt koncentrationerne er på tværs af geografiske enheder. Det er ikke et perfekt mål, idet det ikke bliver påvirket af, hvorvidt enheder med høje eller lave koncentrationer også klumper sig sammen tæt på hinanden. Indekset stiger med andre ord, hvis der bliver flere kommuner med relativt høje eller lave andele (som vi kan se i figur 3). Det påvirkes dog ikke, hvis der ydermere er en stigende tendens til, at kommuner, der ligner hinanden (lave eller høje andele), klumper sig sammen tæt på hinanden.

Figur 4 viser dette dissimilarity index for landet som helhed i hele perioden 1996-2016. På den anden akse vises i tilgift to indeks, når landet deles i to. Det drejer sig om hhv. Region Hovedstaden plus den administrative landsdel Østsjælland fra Region Sjælland på den ene side samt resten af landet på den anden side. Figur 1 og 2 gav netop en indikation af, at der kunne være sket noget særligt i denne del af landet. Disse adskilte indeks for forskellige dele af landet har ikke en simpel relation i forhold til hinanden. Man kan godt som i figur 4 have en situation, hvor to forskellige landsdele har stor intern variation på tværs af kommuner (højre y-akse), mens indekset er mindre, når landsdelene lægges sammen (venstre y-akse). Dette vil ske, når forskellene i de to landsdeles gennemsnit er lille i forhold til spredningen omkring de respektive gennemsnit. Indekset bekræfter, at segregeringen for hele landet er steget, samt at det blev en tendens efter 2006 (netop som Rockwool Fonden (2006) konkluderede, at

Figur 4: Segregeringen af langvarige ydelsesmodtagere 1996-2016 (22-64-årige)



segregeringen ikke var øget generelt, heller for modtagere af overførselsindkomst).

Samtidig kan vi dog se, at det i høj grad handler om ændringerne i Københavnsområdet. Her er segregeringen blevet lavere på den måde, at kommunerne i dette område er blevet lidt mere homogene pga. flere kommuner med få langvarigt marginaliserede. Indekset er dog stadig lidt højere end for resten af landet, hvilket skyldes, at man stadig har de såkaldte Vestegnskommuner i området. Selve København, der for et par årtier siden havde en relativt høj andel, er i mellemtiden kommet på niveau med kommunerne med ret lave andele.

Når man ser på resten af landet for sig er segregeringen ikke øget i perioden. Ganske vist har mange kommuner fået flere langvarigt marginaliserede, jf. kortet i figur 2, men det samlet set højere niveau for denne del af landet er ikke blevet mere ujævnt fordelt. Det

har dog ændret sig, hvilke kommuner der har hhv. høje og lave andele, men det siger indekset jo ikke noget om.

Arbejdsmarkedet som geografisk malstrøm

Hvad er de mulige årsager til segregering? Forskningen på området er i høj grad drevet frem af diskussioner om det moderne arbejdsmarked som det, vi kan kalde en geografisk malstrøm. I denne malstrøm trækkes forskellige grupper ind mod centrum, mens andre presses ud i periferien. Hovedpointen i litteraturen er, at den moderne økonomis nye arbejdspladser favoriserer geografisk koncentration eller 'agglomering' (Storper, 2018; Moretti, 2012). Nye service- og vidensintensive jobs trives oftest i visse befolkningstætte, urbane områder, hvor der samtidig er høj tilgængelighed af relevante netværk og human kapital. De positive afledte effekter ved disse agglomeringsprocesser gør ifølge Glaeser

(2011) og andre økonomien dokumenterbart mere effektiv.

I dette perspektiv bør man dog samtidig have blik for, at den industrialiserede økonomis traditionelle produktionsjobs er underlagt en modsatrettet de-agglomeringstendens. De er i mindre grad afhængige af tilstedeværelsen af særlige lokale resurser og netværk. I de vestlige økonomier er de-agglomeringen kommet til udtryk ved en lang og vedvarende fase med deindustrialisering, hvilket har været med til at øge individuel og geografisk ulighed (Huber og Stephens, 2014). Dette kan ses som en af de væsentligste negative afledte effekter ved uhindret geografisk polarisering (Iammarino, Rodríguez-Pose og Storper, 2017). Vinderregionerne er kort sagt begunstiget af en form for 'lokalisering', mens taberregionerne i højere grad er underlagt de globale markeds kræfters negative sider.

Der er dog også en række andre mulige årsager til segregering. Det handler også om boligmarkedet generelt, lokale boligområders udvikling, politisk planlægning, demografi og individuelle præferencer for bosætning (Andersen, 2017). Disse forklaringsfaktorer er mindre strukturelle og muligvis mere midlertidige i sammenligning med det ovenstående økonomisk-strukturelle perspektiv. Endelig er forklaringerne ikke gensidigt udelukkende; Hvis det danske arbejdsmarked også oplever ovenstående kombination af koncentrations- og centrifugalkrafter, kan det til dels drive boligmarked, politik, bosætningspræferencer, mv. De økonomiske forklaringer orienteret mod arbejdsmarkedet har tiltrukket sig opmærksomhed som en mere fundamental drivkraft, men denne artikel skal eller kan ikke afgøre, hvorvidt dette har været afgørende i Danmark, eller hvorvidt det blot handler om mere flygtige tendenser på boligmarkedet, eksempelvis.

Flugten fra den sociale udkant

Uanset den præcise blanding af ovenstående

forklaringscocktail er flyttemønstre et fingerpeg om, at noget er på spil. Mobilitet og flyttemønstre har en central placering ikke blot i offentlige diskussioner om regional ulighed, men også i forskningslitteraturen (Storper, 2018; Andersen og Nørgaard, 2018). Derfor skal vi afslutningsvist bygge videre på den deskriptive analyse ved at se på sammenhængen mellem flyttemønstre og langvarigt marginaliserede på ganske simpel vis.

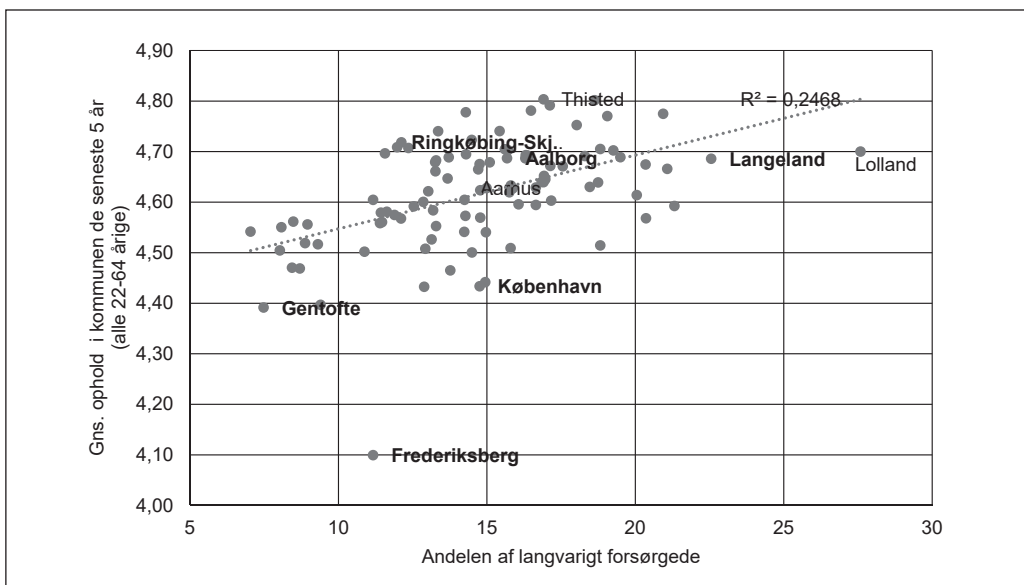
Figur 5 og 6 viser helt simpelt, hvor længe borgerne i gennemsnit har boet i deres kommune de forudgående fem år (y-akserne), men ikke konkret hvorfra og hvortil folk flytter. I nogle kommuner er vi tættere på det maksimale gennemsnit på fem år (ingen tilflyttere overhovedet), mens andre oplever mere røre i gryden. Det viser, hvor meget tilflyttere fylder i kommunen, men det viser ikke, hvilken slags tilflyttere der fylder op de forskellige steder (beskæftigede eller ej, unge og gamle, osv.).

På tværs af de to år kan vi se, at der i begge år var en positiv sammenhæng mellem andelen af langvarige modtagere af overførselsindkomst og lokalbefolkningens ophold i kommunen de seneste fem år. Kommuner med flere langvarigt marginaliserede har generelt færre tilflyttere. Sammenhængen er dog blevet markant stærkere. I 2016 udtrykker korrelationen på 0,519 mellem de to mål, at halvdelen af de kommunale forskelle i langvarigt marginaliserede hænger sammen med dette mål for andelen af nytillflyttere. Dette er således et fingerpeg om, at flyttemønstre i stigende grad kan bidrage til forskellene mellem kommunerne.

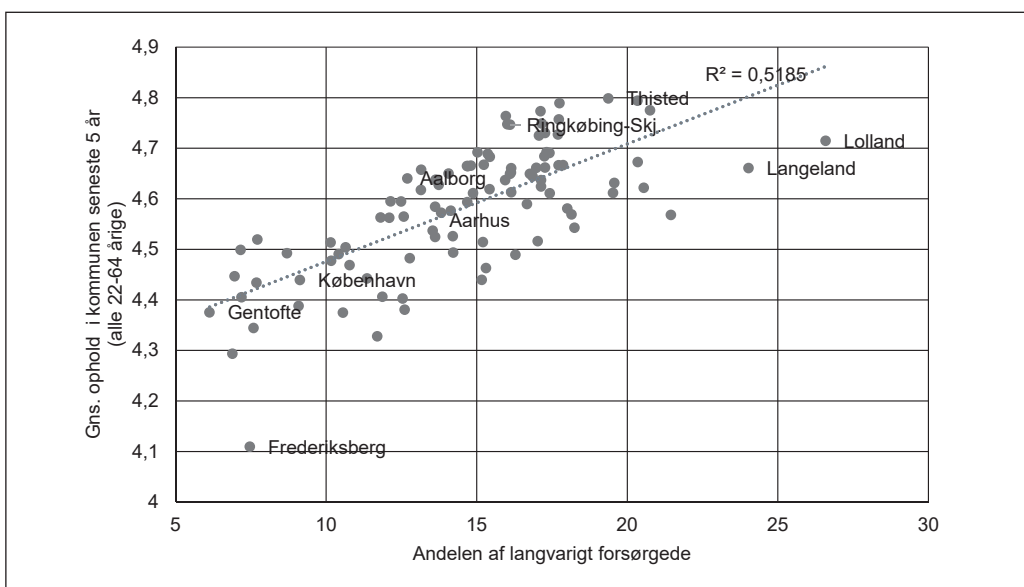
Tabel 1 viser sammenhængen for alle fem år i perioden fra 1996-2016, og vi kan således se, at sammenhængen er blevet konstant stærkere, og endda har taget yderligere fart fra 2011 til 2016.

Figur 5 og 6 viser navnene på en udvalgt

Figur 5: Andelen af langvarigt forsørgede og ophold i kommunen 2001 (22-64-årige)



Figur 6: Andelen af langvarigt forsørgede og ophold i kommunen 2016 (22-64-årige)



Tabel 1: Korrelationen mellem andelen af langvarigt forsørgede og lokalbefolkningens gns. ophold i kommunen (22-64 år)

1996	2001	2006	2011	2016
0,190	0,247	0,314	0,368	0,519

Note: Bivariat Pearson korrelation

gruppe af kommuner, der illustrerer de tidligere nævnte tendenser. Der er et par Vestjyske kommuner (Thisted og Ringkøbing-Skjern), som har fået flere langvarigt marginaliserede. Thisted havde i forvejen en relativt høj andel, mens Ringkøbing-Skjern er en af de vestjyske kommuner, der tidligere har været vant til at have lave andele. Storbykommunerne Aalborg, Aarhus og især København ligger bedre i 2016 end 2001. Gentofte og Frederiksberg har i hele perioden haft få langvarigt marginaliserede, mens Langeland og Lolland har haft relativt mange.

Som nævnt er denne analyse kun en indledende indikation på problematikken. Det ville kræve opfølgende analyser at fastslå, hvorvidt forskellige grupper i stigende grad sorterer sig hen til forskellige egne. Man skal forholde sig til, at forskellige grupper ikke er lige mobile, blandt andet forskellen mellem unge og gamle (som fastslået af Andersen og Nørgaard 2018 i dette nummer). Desuden skal man undersøge både fra- og tilflytning. Tendensen i tabel 1 er dog ret markant, og det ville være overraskende, hvis det udelukkende handler om forhold, der ikke har noget med social sortering og selvselektion at gøre. Som tidligere nævnt har også Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2017) via en skelnen mellem beskæftigede og ikke-beskæftigede tilflyttere konstateret at de to grupper flytter til forskellige kommuner. En række af de typiske »udkantskommuner« mister beskæftigede og modtager ikke-beskæftigede, og mønsteret har store overlap med figur 1 i denne artikel.

Et socialt kludetæppe, der går op i sømmene?

Danskere, der har modtaget overførselsindkomster i mere end fire ud af de fem seneste år, er i høj grad spredt geografisk. I én gruppe af kommuner udgør de mindre end 10 pct. af befolkningen i den arbejdsdygtige alder, mens andelen i andre kommuner er over 20. Samtidig er de mindre jævnt fordelt i landet end tidligere. Vi har således set, at segregeringen er øget på kommuneniveauet i det seneste årti. Især i København er der blevet færre af disse borgere, mens der omvendt er blevet flere i de vestligste egne af landet.

Samtidig er der en markant og stigende sammenhæng med, hvor i landet der er relativt mange eller få nytillflyttere. I højere grad er det sådan, at kommuner med mange langvarigt marginaliserede også har få tilflyttere. Det vil dog krævende opfølgende analyser endeligt at fastslå, i hvor høj grad det afspejler, at forskellige socioøkonomiske grupper i stigende grad flytter til forskellige kommuner.

Billedet stemmer overens med de modsatrettede og stadig stærkere centrifugal- og koncentrationskræfter, som den internationale litteratur om regional ulighed diskuterer for forskellige segmenter af arbejdsmarkedet. En anden forklaring kunne dog fokusere på borgernes egne præferencer, og hvorvidt forskellige sociale grupper i stigende grad foretrækker at bo forskellige steder. Endelig er der boligmarkedet, hvilket især er en mere umiddelbart mulig forklaring på det, der er sket i København. Her er det stadig sværere at bo for lavindkomster. Denne artikel kan ikke

afgøre, hvorvidt tendensen er strukturel eller mere flygtig. Forklaringerne er dog ikke gensidigt udelukkende, og der kan være forskellige kombinationer af forklaringer på spil.

Uanset forklaringerne er tendensen dog bekymrende ud fra et hensyn til den sociale sammenhængskraft i form af tillid, solidaritet, netværk og deltagelse. Dansk og international forskning underbygger, at den brede sammenhængskraft på tværs af områder (men ikke nødvendigvis altid internt mellem borgere i de enkelte områder) kan påvirkes negativt af socioøkonomisk segregering. Det er dog stadig en opgave for forskningen at fastslå, hvorvidt segregeringsniveauet og -tendenserne er udtalte nok til, at det også i Danmark kan have en selvstændig betydning, f.eks. mht. social og politisk tillid samt gensidig solidaritet. Der er dog ingen tvivl om, at det har en meget direkte konsekvens for kommunernes økonomi.

Note

1. Data er baseret på DREAM-registeret, der indeholder ugentlige ydelsesoplysninger. Der skelnes ikke mellem forskellige ydelser, men SU ekskluderes sammen med SVU/VUS-ydelserne fra offentlig forsøgelse, således at studerende ikke indgår (de indgår dog stadig i resten af befolkningen). 'Arbejdsdygtig alder', således som det eksempelvis anvendes til beregning af beskæftigelsesfrekvenser, er sædvanligvis 18-64 år i dansk statistik. Når 'langvarig' som her defineres som mere end fire ud af de fem seneste år (mere end 208 uger), kan analysen kun udføres for 22-64-årige. 64-årige, der i løbet af året dør eller kommer på folkepension, ekskluderes helt fra analysen. Opgørelserne i denne artikel er foretaget i 2016, 2011, 2006, 2001 og 1996. Dermed dækkes alle ydelsesoplysninger med fem års mellemrum fra 1992 til 2016. De nye kommuner er skabt bagud i tid i registrene vha. Danmarks Statistiks nøgle hertil baseret på bopælsadresser.

Litteratur

Andersen, Hans Thor og Helle Nørgaard (2018), »Bosætning og flyttemønstre i Danmark – en

oversigt«, *Økonomi & Politik*, 91(4): dette temaNnummer.

- Andersen, Hans Thor og Rikke Skovgaard Nielsen (2017), »Segregationen i Danmark«, i Louise G. Aner og Birgitte M. Christensen, red., *Socialt arbejde i udsatte boligområder*, København: Hans Reitzel, pp. 47-72
- Andersen, Henrik Lindegaard og Jacob Nielsen Arendt (2018), *Risikofaktorer for langvarig offentlig forsøgelse*, København: VIVE.
- Arbejderbevægelsens erhvervsråd (2017), *Folk i job fraflytter udkanten og folk uden job kommer til*, København: Arbejderbevægelsens erhvervsråd.
- Arbejderbevægelsens erhvervsråd (2018a), *Indkomster deler i stigende grad hovedstadsområdet og Århus*, København: Arbejderbevægelsens erhvervsråd.
- Arbejderbevægelsens erhvervsråd (2018b), *Den stigende polarisering rammer børnene*, København: Arbejderbevægelsens erhvervsråd.
- Benjaminsen, Lars, Jesper F. Birkelund, Morten H. Enemark og Stefan B. Andrade (2018), *Socialt udsatte borgeres brug af velfærdssystemet. Samfundsøkonomiske aspekter*, København: VIVE.
- Bisgaard, Martin, Peter Thisted Dinesen og Kim Mannemar Sønderskov (2016), »Reconsidering the Neighbourhood Effect: Does Exposure to Residential Unemployment Influence Voters' Perceptions of the National Economy?«, *The Journal of Politics*, 78(3): 19-32.
- Brown, Lawrence A. og Su-Yeul Chung (2006), »Spatial Segregation, Segregation Indices and the Geographical Perspective«, *Population, Space and Place*, 12(2): 125-243.
- Collingwood, Loren, Tyler Reny og Ali. A. Valenzuela (2017), »Flipping for Trump: Immigration, Not Economics, Explains Shifts in White Working Class Votes« www.collingwoodresearch.com/uploads/8/3/6/0/8360930/flipping-trump-immigration.pdf
- DØR – De Økonomiske Råd (2017), *Dansk Økonomi. Efterår 2017*, København: DØR.
- Etzerodt, Søren og Mau Pedersen, Niels J. (2018), »Det kommunale udligningssystemets opbygning og historik«, *Samfundsøkonomen*, (3): 5-11.
- Finansministeriet (2018), *Bedre balance II: Statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder*, København: Finansministeriet
- Glaeser, Edward (2011). *The Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier*, Harmondsworth: Penguin.

- Gorbunova, Lidia A., Jens Ambrasat og Christian von Scheve (2015), »Neighborhood Stereotypes and Interpersonal Trust in Social Exchange: An Experimental Study«, *City and Community*, 14(2): 6-25.
- Goul Andersen, Jørgen (2016a), »Udkantsoprøret 2015. Genoplivning af en gammel skillelinje?« i Jørgen Goul Andersen og Ditte Shamshiri-Petersen, red., *Fra krisevalg af jordskredsvalg. Vælgere på vandring 2011-2015*, Frederiksberg: Frydenlund Academic, pp. 173-87.
- Goul Andersen, Jørgen (2016b), »Privatøkonomi og partivalg: De utrygges flugt fra Thorning-regeringen« i Jørgen Goul Andersen og Ditte Shamshiri-Petersen, red., *Fra krisevalg af jordskredsvalg. Vælgere på vandring 2011-2015*, Frederiksberg: Frydenlund Academic, pp. 188-201.
- Goul Andersen, Jørgen (2016c), »Stigende politisk mistillid«, i Jørgen Goul Andersen og Ditte Shamshiri-Petersen, red., *Fra krisevalg til jordskredsvalg. Vælgere på vandring 2011-2015*, Frederiksberg: Frydenlund Academic, pp. 279-322.
- Guiso, Luigi, Helios Herrera, Massimo Morelli og Tommaso Sonno (2018), »Global Crises and Populism: The Role of Eurozone Institutions«, *EIEF Working Papers*, 1806, Rom: Einaudi Institute for Economics and Finance.
- Halikiopoulou, Daphne og Tim Vlandas (2015), »Risks, Costs and Labour Markets: Explaining Cross-National Patterns of Far-Right Party Success in European Parliament Elections«, *Journal of Common Market Studies*, 54 (3): 636-55.
- Hansen, Kasper Møller og Rune Stubager (2017), »Stenbroen og udkantsdanmark – geografiske forskelle i partiernes tilslutning«, i Kasper Møller Hansen og Rune Stubager, red., *Oprør fra udkanten. Folketingsvalget 2015*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 69-96.
- Huber, Evelyne og John D. Stephens (2014), »Income Inequality and Redistribution in Postindustrial Democracies: Demographic, Economic and Political Determinants«, *Socio-Economic Review*, 12, 245-67.
- Iammarino, Simona, Andrés Rodríguez-Pose og Michael Storper (2017), »Why Regional Development Matters for Europe's Economic Future«, *European Commission Working Papers*, 07/2017, Bruxelles: Directorate-General for Regional and Urban Policy.
- Inglehart, Ronald F. og Pippa Norris (2016), »Trump, Brexit and the Rise of Populism: Economic Haves-Nots and Cultural Backlash.«, *HKS Faculty Research Working Papers*. Harvard Kennedy School.
- Intravia, Jonathan, Eric A. Stewart, Patricia Y. Warren og Kevin T. Wolff (2016), »Neighborhood Disorder and Generalized Trust: A Multilevel Mediation Examination of Social Mechanisms«, *Journal of Criminal Justice*, 46, 148-58.
- Jakobsen, Leif H., Stig Y. Sørensen og Kasper D. Johansen (2014), *Virketrang i Danmark. På jagt efter danske vækstkulturer*, København: REG LAB.
- KL – Kommunernes Landsforening (2014), *Danmark i forandring. Udvikling i lokal balance*, København: Kommunernes Landsforening.
- KL – Kommunernes Landsforening (2017), *Urbaniseringen i Danmark siden 1926*, København: Kommunernes Landsforening.
- Kongshøj, Kristian (2015), »Den nordiske velfærdsmodel: Veje til og fra universalisme i Danmark, Finland, Norge og Sverige«, i Christian Albrekt Larsen og Jørgen Goul Andersen, red., *Den universelle velfærdsstat. Funktionsmåde, folkelig opbakning og forandring*, Frederiksberg: Frydenlund, pp. 159-78.
- Larsen, Christian Albrekt (2013), *The Rise and Fall of Social Cohesion: The Construction and De-Construction of Social Trust in the US, UK, Sweden and Denmark*, Oxford: Oxford University Press.
- Larsen, Troels Schultz (2017), »Den områdeorienterede forskning og dens effekter på det boligsociale felt i praksis«, i Louise G. Aner og Birgitte M. Christensen, red., *Socialt arbejde i udsatte boligområder*, København: Hans Reitzel, pp. 73-100.
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (2011), *Analyse: Segregering i de fire største danske byområder*, København: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.
- Moretti, Enrico (2012), *The New Geography of Jobs*, New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Musterd, Sako, Szymon Martinczak, Maarten van Haam og Tiit Hammaru (2016), »Socioeconomic Segregation in European Capital Cities. Increasing Separation Between Poor and Rich«, *Urban Geography*, 38(7): 1062-83.
- Niewenhuis, Jaap (2016), »Publication Bias in the Neighbourhood Effects Literature«, *Geoforum*, 70: 89-92.
- Pedersen, Axel W. og Stein Kuhnle (2017), »The Nordic Welfare State Model«, i Oddbjørn Knutsen, red., *The Nordic Models in Political Science. Challenged But Still Viable?*, Bergen: Fagbokforlaget, pp. 219-38.
- Rasmussen, Tove (2013), *Velfærdsbyen under foran-*

- dring: *Social polarisering, sociale problemer og velfærdsforandringer*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Regeringen (2018), *Et Danmark uden parallelsamfund. Ingen ghettoer i 2013*, København: Regeringen.
- Rockwool Fonden (2006), *Danskerne bor stadig socialt blandet*, København: Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Rodrik, Dani (2017), »Populism and the Economics of Globalization«, *CEPR Discussion Papers*, 12119, London: Centre for Economic Policy Research.
- Sharkey, Patrick og Jacob W. Faber (2014), »Where, When, Why and for Whom Do Residential Contexts Matter? Moving Away from the Dichotomous Understanding of Neighbourhood Effects«, *Annual Review of Sociology*, 2014: 559-79.
- Storper, Michael (2018), »Separate Worlds? Explaining the Current Wave of Regional Economic Polarization«, *Journal of Economic Geography*, 18: 247-70.
- Toft, Maren og Jørn Ljuggren (2016), »Geographies of Class Advantage: The Influence of Adolescent Neighbourhoods in Oslo«, *Urban Studies*, 53(14): 2939-55.
- Torpe, Lars (2013), *De stærke samfund. Social kapital i Skandinavien*, Frederiksberg: Frydenlund Academic.
- Van der Meer, Tom og Jochem Tolsma (2014), »Ethnic Diversity and its Effects on Social Cohesion«, *Annual Review of Sociology*, 40: 459-578.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018), ØIMS Kommunale Nøgletal. www.noegletal.dk (hentet 10. juli 2018).
- Aarup, Knud (2017), *Fra udenforskab til fællesskab. Seks bud på et bedre velfærdssamfund*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Placeringen af offentlige institutioner¹

Jørgen Goul Andersen, Professor, Institut for Statskundskab, Center for Forskning i Regional Dynamik og Ulighed (REDY), Aalborg Universitet, e-mail: goul@dps.aau.dk

Søren Frank Etzerodt, Forskningsassistent, Institut for Statskundskab, Center for Forskning i Regional Dynamik og Ulighed (REDY), Aalborg Universitet, e-mail: sfe@dps.aau.dk

Som sideeffekt af en række administrative reformer er der i de sidste 15 år sket en centralisering af en række offentlige institutioner og arbejdspladser. Men hvordan ser det ud over en længere periode og over en bredere front? Artiklen behandler daginstitution- og uddannelsesområdet til og med ungdomsuddannelser siden 1970. Når det gælder folkeskoler og erhvervsuddannelser, har der været tilbagegang i yder- og landkommunerne, og HTX er mindre geografisk spredt, end man kunne forvente. Til gengæld er der en langsigtet udligning, når det gælder daginstitutioner, gymnasier og HHX. De statsligt finansierede arbejdspladser er blevet koncentreret til de større byer de sidste 10 år – også mere end befolkningstallet kan tilsige. Dette mønster er ekstra udtalt for kvinder. Skævhederne er ikke store, men trækker i retning af at svække periferien finansielt og gøre yderområder mindre attraktive for bosætning, fordi arbejdsmarkedet for kvinder indsnævres.

Den usynlige erhvervs politik

Lokaliseringen af offentlige institutioner, herunder udflytning af statslige arbejdspladser, er blevet et hedt politisk emne. En række reformer, der blev gennemført i årene omkring kommunalreformen (strukturen reformen) i 2007, har været kritiseret for en skjult centralisering. Det har også været kritiseret, at den løbende udvikling flyttede cirka lige så mange offentlige jobs fra udkant til storby, som udflytning af statslige arbejdspladser flyttede den anden vej.

Men i hvor høj grad *er* der egentlig sket en centralisering? Med udgangspunkt i det sidste årti præsenterer denne artikel resultater fra en igangværende kortlægning af institutionsudviklingen over en længere periode (siden 1970), hvor vi her har udvalgt børneop- pasning, grundskole og ungdomsuddannelser. Dernæst behandles et andet politisk diskussionspunkt, nemlig fordelingen af statsligt finansierede arbejdspladser det sidste årti. Er de i stigende grad gået til Hovedstaden og de større byer?

Artiklens hovedsigte er en beskrivende analyse af den regionale ulighed i institutionsudviklingen. Men vi kan tage udgangspunkt i spørgsmålet: Er det overhovedet er et *problem*? Og *hvorfor* er det et problem? I den politiske debat står det sjældent klart. Når det gælder udflytning af statslige arbejdspladser, finder vi sjældent præcisering af *formålet* – hverken hos regering eller opposition. Rege- ringen har talt om »bedre balance« og om at bringe »staten tættere på borgerne« (Rege- ringen, 2015). Den sidste begrundelse er dog langt fra indlysende. Der ligger ingen decen- tralisering i at flytte en statslig styrelse til en ny adresse. Det bliver styrelsen ikke mindre statslig af – og borgernes indflydelse bliver hverken større eller mindre. Styrelsen kom-

mer fysisk tættere på nogle borgere, men længere væk fra andre.

Derfor indleder vi med en diskussion af, hvad der *kunne* være motiver til at interessere sig for lokaliseringen af offentlige institutioner. Efter en kort beskrivelse af institutionelle reformer følger så en analyse af udviklingen inden for daginstitutioner, grundskole og ungdomsuddannelser mv. Endelig ser vi på fordelingen af statsligt finansierede arbejdspladser i perioden 2008-2016.

Motiver til regional udligning mht. offentlige institutioner

Regional lighed eller udligning er plusord, og det er måske årsag til, at formålet sjældent præciseres i den politiske verden. Offentlige institutioners lokalisering rangerer dog heller ikke højt i litteraturen om regional dynamik. Typisk ses institutioner som den afhængige variabel. Groft sagt: Drivkraften er økonomisk vækst og arbejdspladser. Her har større byer fordele. Dernæst bosætter folk sig, hvor der er jobs. Og endelig tilpasser offentlige institutioner sig til folketallet.

Teorien om byernes fordele (economies of agglomeration) er ikke ubestridt, men det er sjældent, at offentlige (service-)institutioner bringes ind i diskussionen – typisk i forbindelse med måling af beskæftigelseseffekter af konkrete tiltag (Faggio og Overman, 2014; Jofre-Monseny, Silva og Vazquez-Grenno, 2016).

At offentlige institutioner må tilpasse sig folketallet, er ubestrideligt. Men måske er kausalretningen mellem vækst, bosætning og institutioner ikke *helt* så entydig. Måske kan institutionsudviklingen også påvirke bosætningen og endog den økonomiske vækst. I hvert fald kan der være mange – ret så forskellige – grunde til at have fokus på lokaliseringen af offentlige institutioner.

En første begrundelse er den *velfærdsmæssige*

– at borgere skal have nogenlunde lige adgang til serviceydelser, uanset hvor de bor. Det er et hensyn, der navnlig tilgodeses gennem den kommunale udligning (Etzerodt og Mau Pedersen, 2018). Når vi kommer til 00'ernes reformer, har det til gengæld været diskuteret, om det indebærer velfærdstab, at der f.eks. er blevet længere til den nærmeste skole, og at politiet er længere væk. Mange borgere oplever lukning af den lokale skole som et velfærdstab (som kan veje tungere end kvalitetsløftet ved at samle elever i større skoler).

Når det gælder uddannelsesinstitutioner, kan man dog også have fokus på *lige muligheder* og på *udnyttelse af de menneskelige ressourcer*. Hvis nogle afskæres fra uddannelse pga. afstanden, kan det ses både som et socialt problem og som dårlig udnyttelse af human kapital. Undersøgelser tyder dog på, at problemet ikke er alarmerende (Sørensen og Høst, 2015; Det Økonomiske Råd, 2015; Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, 2017).

Den tredje begrundelse – og her antastes antagelsen om, at institutioner alene er afhængig variabel – er, at offentlige *institutioner kan påvirke bosætningen*. Det gælder især »borgernær offentlig service« så som daginstitutioner og skoler. Nogle områder lider under faldende befolkningstal. Unge flytter efter uddannelse (Skifter Andersen, 2016, 2017), og for få flytter den anden vej. Specielt for børnefamilier må man forestille sig, at offentlig service vejer tungt. Men institutioner kan også påvirke bosætningen ad anden vej, nemlig via jobmuligheder. Flere kvinder end mænd er ansat i den offentlige sektor, og kvinder pendler gennemsnitligt kortere (Deding m.fl., 2006; Deding og Filges, 2010). Derfor er det en nærliggende hypotese, at mange familier prioriterer at bo tæt på kvindens arbejdsplads. Det kræver et bredt udvalg af jobmuligheder for kvinder inden for en rimelig radius – og det vil ofte være jobs inden for offentlig service (jf. Nielsen og Faber, 2016).

For det fjerde kan offentlige institutioner have betydning for *økonomisk vækst*. Her er det især bidraget til vidensklynger, der må tælle. OECD (2014) beskriver regionale klynger i Holland opstået ved samspil mellem offentlige institutioner og private virksomheder – primært universiteter, men også institutioner med myndighedsudøvende karakter. Det er dog mindre relevant for de institutioner, artiklen her behandler, og vi kan heller ikke forfølge et femte vigtigt perspektiv, nemlig samspillet med *civilsamfundet* og med lokalområdets identitet og sammenhold.

Endelig er der det *økonomiske kasseperspektiv*: Hvordan fordeles de jobs, der finansieres via landsdækkende skatter? Her bør diskussionen ikke længere dreje sig om de *statslige* arbejdspladser. Siden 2007 er regionerne uden beskatningsret, og derfor er det placeringen af statslige og *regionale* arbejdspladser, der er afgørende.

Bosætning er det vigtigste underliggende perspektiv i artiklens første dele, mens sidste del også baserer sig på det økonomiske kasseperspektiv. Når emnet er kommet så højt på den politiske dagsorden, skyldes det de sidste 10-15 års reformer og erfaringer

med den regionale institutionsudvikling. I det lange perspektiv og over en bredere front er forventningen dog, at der ikke kun er tale om en nedgangshistorie for yderområderne. Tidligere – og på nogle områder måske endnu i dag – kan der også være tale om, at velfærden bringes ud i alle dele af landet.

Men først præsenteres en kort oversigt over nogle af de reformer siden 2005, der har sat dagsordenen, og dernæst den tilgrundliggende inddeling af kommunerne.

De store reformer af institutionerne

De sidste 10-15 år har budt på store ændringer i den offentlige sektor. De fleste betød en centralisering. Ved retskredsreformen, der trådte i kraft 1.1.2007, blev 82 byretter erstattet af 24 retskredse. Samtidig blev 54 politikredse sammenlagt til 12, og de fleste landbetjente forsvandt (Information, 30.12.2017), jf. Tabel 1.

Den anden store ændring var sygehusene, der blev samlet i færre enheder. Nogle mindre sygehuse er dog fortsat med færre funktioner og underlagt andre enheder. Regner man dem med, er antallet faldet fra 80 til 54.² Sygehusreformen forekommer velbegrunderet i kvali-

Tabel 1: Reformen af den offentlige sektor. Antal institutioner 2007 og 2017

Institution	2007	2017	Ændring
Retskredse	82	24	-58
Politikredse	54	12	-42
Landbetjente	140	20	-120
Sygehuse	80	54	-26
Kaserner	18	16	-2
Pædagoguddannelser	36	23	-13
Læreruddannelser	19	18	-1
Socialrådgiveruddannelser	6	12	6
Sygeplejerskeuddannelser	22	22	0
Skoler (komm., fri- og private)	2081	1827	-254

Kilder: www.domstol.dk/om/reform/retskredsreform/Pages/default.aspx; www.politi.dk/da/aktuelt/nyheder/2006/reform_020606.htm; <https://uvm.dk/statistik/grundskolen/personale-og-skoler/antal-grundskoler>. For sygehuse, kaserner og de mellemlange uddannelser: Mandag Morgen 2018 no. 5.

tetshensyn, men en sideeffekt var, at der forsvandt senge- og ikke mindst arbejdspladser i en række kommuner.

De fleste mellemlange uddannelser er samlet i regionale colleges. Men totalt set er antallet af steder næsten uændret – der er forsvundet lidt flere pædagoguddannelser, end der er kommet socialrådgiveruddannelser højskoler til (den store bølge af seminarielukninger fandt sted tidligere).

Endelig er der strukturreformen i 2007, hvor kommunernes antal blev reduceret fra 271 til 98.³ Samtidig er der sket en reduktion af antallet af folkeskoler – men ikke uforholdsmæssigt i de sammenbragte kommuner, så man kan ikke umiddelbart tale om en direkte effekt af reformen (Houlberg, 2016).

Ud over at en række tidligere »hovedstæder« mistede arbejdspladser, blev det i forlængelse af kommunalreformen vedtaget at samle skatteforvaltningen under staten og reducere antallet af skattekontorer fra knap 90 (nogle kommuner havde samarbejde) til 30 skattecentre; i 2014 blev det vedtaget at reducere til 20 skattecentre i 2020, men i 2017 blev måltallet ændret til 26 i 2021 (www.skm.dk/media/1474693/en-skatteforvaltning-i-hele-danmark.pdf).

Regional opdeling og kilder

Til regional opdeling bruger vi inddelingen af kommuner efter landdistriktsindekset, der kom til verden i 2007 (Kristensen, Kjeldsen og Dalgaard, 2007).⁴ Her skelnes der mellem:

- Bykommuner (i alt 35)
- Mellekommuner (i alt 17)
- Landkommuner (i alt 30)
- Yderkommuner (i alt 16)

Kategorien »Landkommuner« er dog meget heterogen. Den tæller fire kommuner med store byer, der i 2007 opslugte så meget af oplandet, at de er klassificeret som landkom-

muner (Esbjerg, Randers og Herning er i top-11 efter størrelse; Viborg er nummer 12, men regionshovedstad). Af mangel på bedre kan vi kalde dem metropol-landkommuner.

Vi får således en opdeling i:

- Landkommuner I: »Metropol«-landkommuner (4)
- Landkommuner II: Alle andre landkommuner (26)

Kategorien »bykommuner« omfatter især kommuner omkring København (30 af 35) – fra Helsingør til Køge, og fra København til Lejre.⁵ Hertil kommer de tre største provinskommuner (Aarhus, Aalborg, Odense) samt Skanderborg og Kolding. »Yderkommuner« omfatter for det første en række øer, dernæst limfjordskommunerne (Lemvig, Struer, Thisted, Morsø, Skive og Vesthimmerland), og endelig Norddjurs (med Grenå), Ringkøbing-Skjern, Varde, Tønder og Lolland, jf. bilag 1.

Kortlægningen af daginstitutioner, grundskoler og erhvervsskoler er foregået ud fra Mostrups kommunale håndbøger fra 1970 til 2013 – hvor vi har sammenlagt kommunerne før 2007 til de nuværende 98 kommuner (bilag 2). For grundskoler og erhvervsskoler er der tjekket med institutionsregisteret i STIL (Styrelsen for It og Læring) samt med de enkelte skolars hjemmesider mv. For gymnasier og seminarier er brugt officielle lister over nuværende institutioner, sammenholdt med institutionsregistre, institutions-hjemmesider og bred søgning på nettet.

Daginstitutioner

Daginstitutioner startede primært i de store byer, hvorfra de gradvist er vokset ud i hele landet. Dette er altså et område, hvor man kan forvente, at der er sket en langsigtet regional udligning, modsat folkeskoleområdet nedenfor.

Ud fra Mostrups kommunale håndbøger er

der kodet fire hovedtyper: kommunale børnehaver (inkl. selvejende inst.), vuggestuer, integrerede institutioner og private børnehaver. Dagplejepladser måtte der ses bort fra, da oplysningerne forekommer usikre. Analyseenheden i det følgende er institutioner – der er ikke oplyst institutionsstørrelse (der nok er øget i perioden).

Som det fremgår af Tabel 2, har der været en voldsom ekspansion: Fra i alt 1324 institutioner i 1970 til 4147 i 2013. Særligt i 1970'erne gik det hurtigt – antallet blev mere end fordoblet fra 1970 til 1980. Det samlede antal toppede dog i 2000 med et efterfølgende fald på ca. 550 institutioner frem til 2013 – særligt fra 2009 til 2013 gik det nedad. Tallene er

Tabel 2: Institutionsudvikling på daginstitutionsområdet, 1970-2013. Antal institutioner

		1970	1980	1990	2000	2005	2009	2013	1970- 2013	Stign. i pct.
By-kommuner	Komm. børnehaver	621	1419	1171	1293	1125	1059	886	265	
	Integrerede inst.	0	151	336	819	887	937	938	938	
	Vuggestuer	150	420	558	432	367	325	286	136	
	Private børnehaver	0	0	0	10	10	25	41	41	
	I alt	771	1990	2065	2554	2389	2346	2151	1380	179
Mellem-komm.	Komm. Børnehaver	132	275	276	421	399	388	294	162	
	Integrerede inst.	0	37	135	177	185	223	205	205	
	Vuggestuer	30	58	62	60	45	37	55	25	
	Private børnehaver	0	0	0	3	5	6	7	7	
	I alt	162	370	473	661	634	654	561	399	246
Metro-landkomm.	Komm. Børnehaver	76	125	135	196	182	173	172	96	
	Integrerede inst.	0	6	63	16	68	86	99	99	
	Vuggestuer	20	38	39	31	20	17	17	-3	
	Private børnehaver	0	0	0	4	6	7	10	10	
	I alt	96	169	237	247	276	283	298	202	210
Land-kommuner	Komm. børnehaver	193	400	398	638	661	657	608	415	
	Integrerede inst.	0	37	161	211	181	204	125	125	
	Vuggestuer	21	30	29	27	20	28	24	3	
	Private børnehaver	0	0	0	22	18	20	41	41	
	I alt	214	467	588	898	880	909	798	584	273
Yder-kommuner	Komm. børnehaver	76	147	150	262	285	267	209	133	
	Integrerede inst.	0	25	76	61	64	68	88	88	
	Vuggestuer	5	14	11	7	7	15	8	3	
	Private børnehaver	0	0	0	15	19	20	34	34	
	I alt	81	186	237	345	375	370	339	258	319
I alt	Hele landet	1324	3182	3600	4705	4554	4562	4147	2823	213
Pct. i by- og mellemkommuner		70.5	74.2	70.5	68.3	66.4	65.8	65.4		
Pct. i land- og yderkommuner		22.3	20.5	22.9	26.4	27.6	28.0	27.4		

Kilde: Etzerodt og Goul Andersen (2018). Landsbyordning/børneunivers talt som både skole og daginst.

inklusive private børnehaver, som har været i vækst siden loven om oprettelse af private daginstitutioner i 2005.

Tallene bekræfter formodningen om, at der er sket en regional udligning. Væksten har været størst i yderkommuner (319 pct.), efterfulgt af landkommuner – og mindst i bykommunerne (179 pct.). Udligningen tog dog først fart efter 1980. Som det fremgår af tabellens nederste rækker, blev institutionerne endnu mere koncentreret til by- og mellemkommuner i 1970'erne: Tre ud af fire institutioner lå i 1980 i disse kommuner. Men derefter gik det den modsatte vej, og i 2013 var det kun to ud af tre (65.4 pct.). Land- og yderkommunernes andel af institutionerne steg fra 20.5 pct. i 1980 til 27.4 pct. i 2013.

Der må tages det forbehold, at institutionsstørrelsen kan være steget mest i byerne, og at der kan være sket en forskydning fra dagpleje til daginstitutioner i land- og yderkommunerne. Men selvom nogle landkommuner af egen drift var tidligt ude med daginstitutioner i konkurrencen om tilflyttere, er det nok også den landsdækkende pasningsgaranti fra 2000, som har bidraget til udligningen.

Grundskolen

Mens daginstitutionerne viser vækst og regional udligning, forholder det sig modsat for skolen. Nogle opgørelser af skolelukninger kan dog være overdrevne, hvis man regner i juridiske enheder. I det sidste årti er der oprettet mange distriktsskoler med afdelinger på flere matrikler. Eksempelvis var der i 2018 kun to skoler i Lolland Kommune. Men det dækker over 11 matrikler, hvor der fortsat er skoler, blot uden selvstændig ledelse. Det kan opleves som et styringstab, men ud fra perspektivet her må afstanden være vigtigst – og her er billedet knapt så grelt.

Oversigten nedenfor omfatter kun to hovedtyper: Kommunale folkeskoler samt privat- og friskoler. Efterskoler og 10.klasses tilbud,

specialskoler og dagbehandlingstilbud er ikke medtaget. Som det fremgår af tabel 3, faldt antallet af kommunale folkeskoler med 29 pct. fra 1970 til 2013. Faldet har været mærkbart i hele perioden, bortset fra 2000-2005, til gengæld accelererede det under krisen.

Tilbagegangen er ulige fordelt. Bykommunerne har haft en lille fremgang. I mellemkommunerne er der forsvundet 29 pct. af kommuneskolerne, i landkommunerne 40 pct., og i yderkommunerne har næsten hver anden skole måttet lade livet (47 pct.). Når man ser på det *samlede* antal skoler, er faldet dog mere beskedent, og yderkommunerne har faktisk lidt mindre tilbagegang end landkommunerne og metro-landkommunerne. Forklaringen er, at yderkommunerne har haft en ekstra stor tilvækst i antallet af fri-/privatskoler. Hertil kommer i øvrigt en ekstra tilvækst af efterskoler.

Overraskende nok ser det dog ud til, at fri- og privatskoler har haft det svært i yderområderne under krisen. Kun bykommunerne har klart flere fri-/privatskoler i 2018 end i 2005, men land- og yderkommunerne har *ikke* samlet nettotilvækst. Nok er der opstået nye friskoler efter skolelukninger, men befolkningstilbagegang og krise har også sendt mange privat-/friskoler i graven.

I hvert fald er der blevet markant færre skoler i land- og yderkommunerne fra 2005 til 2018 – hver fjerde kommuneskole blev nedlagt i denne 13 års periode. Og set over hele perioden 1970-2018 er yder- og landkommunernes andel af de kommunale folkeskoler faldet fra 49 pct. til 38 pct. Udviklingen 2005-2018 er mere dramatisk end i 1970'erne, hvor der forsvandt 11 pct. af folkeskolerne i land- og yderkommunerne, men der er dog den nuance, at land- og yderkommunernes *andel* af landets folkeskoler faldt lige så kraftigt dengang, fordi der samtidig var stor tilvækst i bykommunerne.

Tabel 3: Institutionsudvikling på skoleområdet, 1970-2018. Antal institutioner

		1970	1980	1990	2000	2005	2009	2013	2018	1970-2018	Stign. i pct.
By-kommuner	Komm. folkeskole	537	609	563	528	525	536	513	505	-32	-6,0
	Fri/privatskole	83	116	139	159	165	170	174	176	+93	
	I alt	620	725	702	687	690	706	687	681	+61	+9,8
Mellem-komm.	Komm. folkeskole	309	306	295	271	263	264	232	225	-84	-27,2
	Fri/privatskole	38	39	56	57	65	66	59	66	+28	
	I alt	347	345	351	328	328	330	291	291	-56	-16,1
Metro-landkomm.	Komm. folkeskole	167	160	149	138	130	121	115	107	-60	-35,9
	Fri/privatskole	19	17	25	24	29	28	28	29	+10	
	I alt	186	177	174	162	159	149	143	136	-50	-26,9
Land-kommuner	Komm. folkeskole	622	576	534	499	475	449	369	341	-281	-45,2
	Fri/privatskole	69	80	105	113	131	135	121	126	+57	
	I alt	691	656	639	612	606	584	490	467	-224	-32,4
Yder-kommuner	Komm. folkeskole	370	310	295	259	243	228	183	167	-203	-54,9
	Fri/privatskole	17	37	50	57	67	70	68	73	+56	
	I alt	387	347	345	316	310	298	251	240	-147	-38,0
Hele landet	Komm. folkeskole	2005	1961	1836	1695	1636	1598	1412	1345	-660	-32,9
	Fri/privatskole	226	289	375	410	457	469	450	470	+244	
	I alt	2231	2250	2211	2105	2093	2067	1862	1815	-416	-18,7
Andel af skoler i yder- og landkomm.		48,3	44,6	44,5	44,1	43,8	42,7	39,8	39,0		
Andel af komm. folkeskoler i yder- og landk.		49,5	45,2	45,2	46,8	42,4	42,4	39,1	37,8		

Kilde: Som Tabel 2. For 2018 er datagrundlaget endvidere registeroplysninger + kommunernes og de enkelte skolars hjemmesider. Da Mostrup systematisk undervurderer antallet af fri-/privatskoler med ca. 10 pct. (de er registreret som folkeskoler), har vi benyttet *forskellene* mellem de register- og hjemmesidebaserede oplysninger 2013-2018 og tillagt dem til Mostrup-tallene for 2013. Derved bliver dataserien konsistent mht. at belyse udviklingen over tid.

Ungdomsuddannelser

For ungdomsuddannelserne – gymnasie- og erhvervsuddannelserne – er billedet blandet. Gymnasieuddannelserne er i langsiget vækst og har bredt sig fra by til land. For at få hele udviklingen med, og fordi data er tilgængelige, tager vi her nogle blik til tiden før 1970. For erhvervsskolerne har vi til gengæld kun data efter 1990. Her er der stagnation/tilbage-

gang, og her er der tilbagegang i yderområderne.

Gymnasier

Ikke overraskende var de allerfleste gymnasier før 1930 koncentreret til bykommunerne – Hovedstadsområdet og de tre største provinsbyer, jf. tabel 4 (det ville være endnu mere udtalt, hvis vi regnede private gymnasier med). Bykommunerne tegnede sig for 60

pct. af gymnasierne frem til 1930. Men der fandtes dog katedralskoler uden for de største byer, og allerede fra 1920 starter en udbygning i flere yderkommuner – f.eks. får Tarm, Nakskov, Maribo og Struer gymnasier inden 2. verdenskrig, og Morsø og Thisted følger hurtigt efter. Tønder, Aabenraa og Sønderborg blev allerede i 1920 begunstiget med statsskoler for at fordanske det genforenede Nordslesvig. Allerede i 1950 var bykommunernes andel reduceret til 50 pct. (mod 46 pct.

i 2018). Land- og yderkommunernes andel var vokset fra 18 pct. i 1910 til 29 pct. i 1950. I 2018 var andelen 33 pct.

Det er overraskende, at tallene ikke er mere forskellige for 1950 og 2018. Er der næsten ikke sket noget siden 1950? Svaret er, at tallene skjuler sammenlægninger og nedlæggelser, omdannelser fra privat til offentligt gymnasium mv. Hvis vi ser på nyoprettede gymnasier, jf. Tabel 5, ses der en klar spred-

Tabel 4: Fordeling af offentlige gymnasier (STX) og HF på kommunetype 1910-2018

	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2018
1. Bykommuner	23	28	29	29	29	35	47	61	62	59
2. Mellemkommuner	5	5	6	6	7	8	8	14	16	17
3. Metro-landkomm.	4	4	5	5	5	5	6	10	10	10
4. Landkommuner	6	7	7	7	9	11	14	24	26	28
5. Yderkommuner	1	3	4	6	8	9	12	14	14	14
I alt off. gym.	39	47	51	53	58	68	87	123	128	128
% Bykomm. af off.	59	60	57	55	50	51	54	50	48	46
% Land-/yderkomm	18	21	22	25	29	29	30	31	31	33
X. Private gym.	8	10	11	13	14	15	18	18	19	24

Anm. Regnet som både STX og HHX/HTX i tilfælde af fusion. Opgjort efter matrikel – fx er Midtsjællandsgymnasium regnet som to enheder (MSG Ringsted og MSG Haslev). Selvstændige HF institutioner uden for gymnasier er som udgangspunkt medregnet. VUC o.l. er ikke medregnet.

Kilde: Goul Andersen (2018), Gymnasier i Danmark. Regionalt fordelt. Notat, Redy.

Tabel 5: Fordeling af nyoprettede offentlige gymnasier på kommunetype

	1950'erne	1960'erne	1970'erne	1980'erne	1990-2018
1. Bykommuner	6	12	15	3	3
2. Mellemkommuner	0	0	2	4	1
3. Metro-landkommuner	0	1	2	2	0
4. Landkommuner	2	3	10	2	0
5. Yderkommuner	0	3	3	0	0
I alt off. gym.	8	19	32	11	4
% Bykomm. af off.	75	63	47	27	75
% Land-/yderkomm.	25	32	41	18	0
X. Private gym.	2	2	4	1	10

Anm. Alene nyoprettede gymnasier. Ikke sammenlagte, eller private, der overgår til off.drift.

Kilde: Som Tabel 4.

ning i 1960'erne og 1970'erne med en særlig høj andel i land- og yderkommunerne. Siden 1990 er der kun oprettet få offentlige gymnasier – til gengæld er der siden 2000 oprettet flere private gymnasier end i de forudgående 50 år.

HHX og HTX

For højere handelseksamen (HHX) og højere teknisk eksamen (HTX) kan der ikke udarbejdes en tilsvarende statistik. Handelsgymnasiet fik først formel anerkendelse i 1920 og fandtes endnu i 1950'erne kun fem steder i landet (Uddannelsesstyrelsen, 2003). Men i 1974 var antallet vokset til 18, og selvom de fleste elever var i storbyerne, var institutionerne allerede spredt godt ud over landet (Bet.717,1974: 7). Allerede i 1980'erne blev HTX tilbudt ved alle landets handelsskoler, tæt på de 57 uddannelsessteder i dag. Heraf ligger de 14 i bykommuner, 9 i mellemkommuner, 4 i metropol-landkommuner, 18 i landkommuner og 12 i yderkommuner. Godt halvdelen af institutionerne ligger således i land- og yderkommuner.

HTX startede i 1982 som overbygning til EFG og fik først i 1994 status som gymnasial uddannelse. I 2018 udbydes uddannelsen 51 steder. Heraf ligger 19 i bykommuner, 9 i mellemkommuner, men kun 11 i landkommuner og 8 i yderkommuner. Her er det altså by- og mellemkommunerne, der tegner sig for pænt over halvdelen – en højere andel end på alment gymnasium.⁶ Derfor har der også

været set på, hvor transporttiden var kritisk (Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, 2017).

Erhvervsskoler

Endelig er der erhvervsskoleområdet. Momentum (2016) har, ud fra Danmarks Statistisk uddannelsesregister, gennemført en detaljeret opgørelse af igangsatte uddannelsesforløb fra 1980-2014 – med data for udviklingen i EUD-uddannelsesretninger på kommunetyper fra 1993-2014. Disse tal fremgår af Tabel 6. Som det fremgår af tabellen, er den geografiske fordeling af EUD-uddannelsesretninger bemærkelsesværdig. Bykommuner (+13 pct.) og Aarhus, Aalborg & Odense (+9 pct.) har som de eneste kommunetyper oplevet en fremgang i EUD-uddannelsesretninger fra 1993-2014. Yderkommuner, landkommuner og København by og omegn har oplevet et markant fald på henholdsvis 25 pct., 19 pct. og 21 pct. fra 1993-2014. Mellemkommuner er mindre hårdt ramt over perioden, men har stadig oplevet et fald på 7 pct. Der er således bykommunerne – særligt dem der er placeret vest for Københavnsområdet, der har oplevet den største fremgang, mens særligt yderkommuner, landkommuner og Københavnsområdet har oplevet et markant fald i EUD-uddannelsesretninger.

Alt i alt er almene gymnasier og handelsgymnasier blevet mere spredt til hele landet, og det er i 1960'erne og 1970'erne, vi ser den stærkeste spredning. For gymnasiernes ved-

Tabel 6. Gns. antal EUD-uddannelsesretninger i 1993 og 2014, fordelt på kommunetype

	1993	2014	Ændring i pct.
København by og omegn	5,8	4,6	-21
Aarhus, Aalborg, Odense	36,7	40	9
Bykommuner	4,7	5,3	13
Mellemkommuner	8,7	8,1	-7
Landkommuner	8,5	6,9	-19
Yderkommuner	5,6	4,2	-25

Kilde: Momentum (2016), Den geografiske placering af uddannelsesudbuddet. KL, Analysenotat 8. marts.

kommende ligger det i forlængelse af en udvikling, der startede allerede omkring 1920. Den geografiske spredning af handelsgymnasierne er i dag større end for almene gymnasier, hvorimod HTX er mere regionalt skævt fordelt. Erhvervsskolerne er der mange af, og det begrænser problemet, men til gengæld finder vi her ligesom for folkeskolerne en tendens til svækkelse i land- og yderkommunerne.

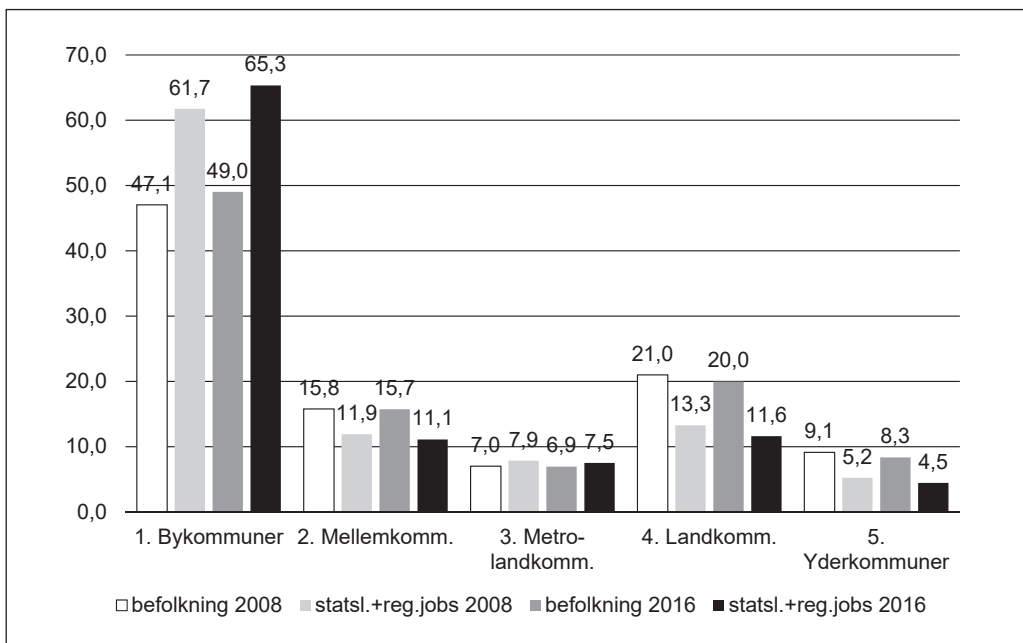
Tilgængeligheden af dag- og uddannelsesinstitutioner for børn og unge er vigtig, set ud fra et velfærdsperspektiv, men kan også være det ud fra et bosætningsperspektiv. Uden tvivl er det skolerne, der vejer tungest, men også ungdomsuddannelserne trækker – trods en langsigtet regional spredning for STX og HHX – alt andet lige i negativ retning for

mange områder i land- og yderkommunerne. Når det gælder skoler og erhvervsskoler, har yderområderne mistet attraktionskraft. Hertil kommer, at denne udvikling sammen med navnlig reformerne på sundhedsområdet har trukket jobmulighederne længere væk, i særdeleshed for kvinderne. Vi skal i det følgende se på et enkelt aspekt heraf, nemlig fordelingen af statslige og amtslige arbejdspladser, men i første omgang ud fra et kassetækningsperspektiv.

Statslige og amtslige arbejdspladser 2008-2016

Når land- og yderkommunerne har følt sig forfordelt mht. placeringen af statslige arbejdspladser, er det ikke helt uden grund. Ud fra et kassetækningsperspektiv – der nok har været det politisk dominerende – er spørgs-

Figur 1: Befolkningsandel og andel af statslige/regionale jobs. Ultimo Nov. 2008 og 2016. Pct.



Anm. Befolkningstal er opgjort pr. 1. jan. det følgende år, altså ca. en måned efter RAS-tællingen, kilde: www.statistikbanken.dk, tabel RAS305.

målet, hvor de statsligt finansierede arbejdspladser befinder sig. Som omtalt er den relevante kalkule dog ikke i dag, hvor de *statslige* arbejdspladser er placeret, men derimod hvor de *statslige og regionale* arbejdspladser er placeret, for finansieringen er den samme. Statsligt finansierede arbejdspladser giver et økonomisk input til kommunen udefra.

Fordelingen kan afdækkes ud fra den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS). Vi skelner i det følgende ikke mellem deltids- og fuldtidsbeskæftigede. Som det fremgår af Figur 1, rummede bykommunerne i 2008 47 pct. af den danske befolkning, men 62 pct. af de statslige og regionale jobs var placeret i denne kommunetype. I 2016 var befolkningsandelen vokset til 49 pct., men nu lagde bykommunerne hjemsted til 65 pct. af de statslige/regionale arbejdspladser. Altså gik knap 2/3 af jobbene til kommuner, der rummer knap halvdelen af befolkningen.

I den modsatte ende ses land- og yderkommunerne. De talte tilsammen 30,1 pct. af befolkningen i 2008, men kun 18,5 pct. af de statslige/regionale arbejdspladser havde hjemme dér. I 2016 var befolkningsandelen faldet til 28,1 pct., men andelen af arbejdspladser var faldet til 16,1 pct.

De fire »landkommune-metropoler« har en svag overforsyning med statslige og regio-

nale jobs, mens mellemkommunerne er underforsynede, både i 2008 og 2016.

Hvordan er det så gået med tilvækst af eller tilbagegang i statslige og regionale jobs i perioden? Det er vist i Tabel 7, første spalte. For hele landet har der været en vækst i statslige/regionale jobs på 3,9 pct., men tilvæksten er skævt fordelt. Bykommunerne har haft en vækst på 10,2 pct. I den modsatte ende finder vi yderkommunerne, hvor antallet af jobs er gået 11,3 pct. tilbage. Ret meget bedre står det ikke til for de 30 (»ægte«) landkommuner, hvor tilbagegangen er 8,8 pct.

Nu skal disse tal dog tages med et gran salt. Ud fra tankegangen om, at institutionsudviklingen følger befolkningsudviklingen, må man indvende, at folketallet er gået tilbage i yderkommunerne og frem i bykommunerne. Afspejler tallene ikke blot befolkningsudviklingen?

Svaret er: Ikke helt. Som det fremgår af anden spalte i tabel 7, har der ganske vist været en kraftig befolkningstilvækst i bykommunerne, mens det er gået tilbage for yderkommunerne. Men fremgangen i jobs for bykommunerne er større end befolkningsfremgangen. Og tilbagegangen for yderkommunerne er markant større end befolkningstilbagegangen på 4,7 pct. Afvigelsen er lige så stor for landkommunerne, hvor jobtabet er 8,8 pct., mens befolkningen er stagneret (minus 0,9 pct.).

Tabel 7: Ændring i antal statslige og regionale jobs, samt i folketal, 2008-2016. Pct.

	Statslige/regionale jobs	Befolkning
1. Bykommuner (35)	+10.2	+8.7
2. Mellemkommuner (17)	- 2.8	+4.0
3. Metropol-landkommuner (4)	- 0.4	+3.1
4. Landkommuner (30)	- 8.8	-0.9
5. Yderkommuner (16)	-11.3	-4.7
Hele landet	+3.9	+4.3

Kilde: Som Figur 1.

Også mellemkommunerne og de fire store landkommuner ligger under »fair share«. Det bemærkes, at væksten i statslige/regionale jobs for hele landet er lidt under befolknings-tilvæksten, hvilket afspejler den markante opbremsning i den offentlige sektor siden 2010 (Goul Andersen, 2018).

Alt i alt har bykommunerne »tjent« på udviklingen – de andre har »tabt«, især land- og yderkommunerne. Det er mindre markant, end tallene umiddelbart antyder, fordi det også må ses i lyset af befolkningsudviklingen. Men befolkningsudviklingen forklarer ikke det hele.

Hertil kommer, at man ikke uden videre kan se den tilbagegang, der følger befolkningsudviklingen, som slet og ret tilpasning. Årsagsforholdet kan problematiseres. Kan det også være tilbagegangen i statslige/regionale jobs, der kan forklarer en del af stagnationen/tilbagegangen i folketallet? Det kan ikke helt udelukkes. Som nævnt indledningsvist er der andre perspektiver på de statslige/regionale jobs end ren kassetænkning. Statslige/regionale jobs kan også påvirke bosætningen. Der er som nævnt grund til at formode, at specielt arbejdsmarkedet for kvinder er relevant her: Der kan være et betydeligt arbejdsmarked for faglærte og ufaglærte jobs for mænd, men deres ægtefæller vil ofte have andre typer af jobs, og da kvinder pendler mindre end

mænd, kan både borgernær service og attraktive arbejdspladser for kvinder have betydning for bosætningen.

Derfor er det kritisk, hvis det specielt er udviklingen i offentlige jobs for kvinder, der er til ugunst for land- og yderkommuner. Og svaret er, at det netop er tilfældet – i hvert fald for yderkommunerne, jf. Tabel 8. Tendensen er den samme som ovenfor, men for yderkommunerne er det hele 14 pct. af de statslige/regionale jobs, der er forsvundet i perioden 2008-2016.

Uddybning af forskelle, men også områder med udligning

Tallene i denne artikel er et første skridt mod en systematisk (og upartisk) kortlægning af, hvordan udviklingen har været. Selv om opgørelsen er punktvis og summarisk, giver den alligevel lidt mere fast grund under fødderne i diskussionen om den regionale ulighed i Danmark.

Det går i flere retninger. Én langtidstendens er gået i retning af større regional udligning: Både når det gælder daginstitutioner og gymnasier, herunder HHX, kan man tale om, at den moderne velfærdsstat er nået længere ud i land- og yderkommunerne. Udviklingen for gymnasierne har ikke udlignet de regionale *forskelle* i gymnasiefrekvenser, men i hele

Tabel 8: Ændring i antal statslige og regionale jobs for kvinder, samt i folketal, 2008-2016. Pct.

	Statslige/regionale jobs	Befolkning
1. Bykommuner (35)	+11.4	+8.7
2. Mellemkommuner (17)	- 0.6	+4.0
3. Metropol-landkommuner (4)	+1.3	+3.1
4. Landkommuner (30)	-6.9	-0.9
5. Yderkommuner (16)	-13.9	-4.7
Hele landet	+5.6	+4.3

Kilde: Som Figur 1.

perioden fra 1920'erne til 1990 er der sket en spredning af gymnasierne. I hele perioden fra 1970 til 2010 er der sket en udbygning af daginstitutioner, men *udligningen* er først sat ind fra 1980, og den er fortsat indtil nu.

På nogle områder kan man imidlertid tale om uddybning af de regionale forskelle. Det gælder ikke overraskende på skoleområdet, hvor nedlæggelsen af folkeskoler er markant i land- og yderkommuner. Navnlig yderkommunerne har – set over en lang periode – kompenseret via oprettelse af privat- eller friskoler, hvilket har gjort den samlede tilbagegang mindre. Efterskoler er ikke en direkte ækvivalent, men trækker i samme retning, da en stor andel af de efterskoler, der er oprettet, ligger i land- og yderkommuner. Til gengæld har privat- og friskoler dog langt fra kunnet kompensere for bølgen af skolenedlæggelser i det sidste årti.

Lige så slående – og mindre velkendt – er udviklingen for erhvervsskolerne. Her er der siden 1990 sket en centralisering, med tilvækst i bykommunerne og tilbagegang i land- og yderkommunerne.

Endelig er der spørgsmålet om fordelingen af statsligt finansierede arbejdspladser. Her skal man naturligvis tage højde for, at befolkningen er gået frem i bykommunerne. Men det kan ikke forklare hele udviklingen fra 2008 til 2016: Antallet af jobs i bykommunerne er steget mere, end befolkningsudviklingen kunne tilsige, og det er gået mere tilbage i yder- og landkommunerne. Set ud fra bosætningsperspektiv er det bemærkelsesværdigt, at denne udvikling er særlig markant for kvinderne. Og endelig skal hele diskussionen ses i lyset af, at yder- og landkommuner i udgangspunktet har væsentligt færre statsligt finansierede arbejdspladser, end befolkningsandelen kunne tilsige. De kan med nogen ret hævde, at de er med til at finansiere jobs, som placeres i de større byer – og at denne skævhed er uddybet.

Noter

1. En stor tak til Anne Haurtiz Troelsen for en utrættelig indsats med at omsætte de mange tykke bind til data. Også tak til Morten Lassen for gode råd og kommentarer.
2. Der regnes overalt i artiklen med arbejdsstedets placering. Dvs. afdelinger af en større institution tæller med.
3. Ved Kommunalreformen 1970 blev der dannet 277 kommuner, men nogle kommuner var allerede sammenlagt.
4. Et alternativ kunne være inddelingen fra Regional- og Landdistriktspolitisk Redegørelse 2013. Men dels er den sognebaseret, dels lægger den hovedvægt på ½ times køreafstand fra en af de 11 største byer. Det sidste forekommer overdrevet center-biased, og valget af netop 11 byer og af netop ½ times afstand *i bil* forekommer vilkårligt. Det giver nogle kommuner (fx Middelfart) en overdrevet perifer placering. I andre tilfælde (for kommuner i Nord- og Sønderjylland samt Nord-, Vest- og Sydsjælland mv.) forekommer det mere hensigtsmæssigt.
5. Noget kontraintuitivt rubriceres Ishøj og Tårby som »mellemmkommuner«.
6. Det er endnu for tidligt at sige noget om det sidste skud på stammen – EUX, der kombinerer erhvervsskole og gymnasium i 4-5½-årige forløb. EUX er først startet i 2011 og på det merkantile område fra 2015.

Referencer

- Betænkning 717 (1974), *Betænkning om ny højere handelseksamen*. juli.
- Det Økonomiske Råd (2015), »Yderområder i Danmark«, i *Dansk Økonomi, Forår 2015*, København: De Økonomiske Råd, pp. 231-319.
- Etzerodt, Søren F. og Jørgen Goul Andersen (2018), »Kommunal institutionskortlægning, 1970-2013«, Datasæt (version 1.0), Redy, Aalborg Universitet.
- Etzerodt, Søren F. og Niels Jørgen Mau Pedersen (2018), »Det kommunale udligningssystemets opbygning og historik«. *Samfundsøkonomen*, (3), pp. 5-11.
- Deding, Mette, Mette Lausten og Angelo Andersen (2006), *Børnefamiliernes balance mellem familie- og arbejdsliv*, SFI rapport 2006:32, København: Socialforskningsinstituttet.
- Deding, Mette og Trine Filges (2010), »Geographical Mobility of Danish Dual-earner Couples – The relationship between change of job and change of

- residence«, *Journal of Regional Science*, 50(2): 615-34.
- Faggio, Giulia, og Henry Overman (2014), »The Effect of Public Sector Employment on Local Labour Markets«, *Journal of Urban Economics*, 79, 91-107.
- Houlberg, Kurt (2016), »Økonomiske konsekvenser af kommunalreformen«, *Politik*, 19(2): 9-29.
- Jofre-Monseny, Jordi José I. Silva og Javier Vázquez-Grenno (2016), »Local Labor Market Effects of Public Employment«, Working Paper. IEB, Barcelona.
- Kristensen, Inge Toft, Chris Kjeldsen og Tommy Dalgaard (2007), *Landdistriktkommuner – indikatorer for landdistrikt*, Danmarks Jordbrugsforskning.
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (2013), *Regional- og Landdistriktspolitisk Redegørelse 2013*, København: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.
- Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (2017), Analyse af den geografiske tilgængelighed til de nuværende erhvervsgymnasiale tilbud. <https://cms.uvm.dk/gymnasiale-uddannelser/gymnasieaftalen/hovedemner/ligevaerdige-gymnasiale-uddannelser>
- Nielsen, Helene Pristed og Stine Thidemann Faber, red., (2016), *Den globale Udkant*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag
- OECD (2014), *OECD Territorial reviews. Netherlands*, Paris: OECD.
- Skifter Andersen, Hans (2016), *Valg af uddannelse og fraflytning fra yderområder*. Konferencepapir, Borås. SBI.
- Skifter Andersen, Hans (2017), *Udviklingen i unges fraflytning fra yderområder og den geografiske centralisering af uddannelserne*, SBI 2017:09. Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet.
- Sørensen, Elise Stenholt og Anders Kamp Høst (2015), *Unge afstand til de videregående uddannelser: Hvor langt har unge i Danmark til en videregående uddannelse? Og er der en sammenhæng mellem afstanden og deres uddannelsesvalg?* København: Kraks Fond Byforskning.
- Uddannelsesstyrelsen (2003), »Profil og dannelse på hhx. Udviklingsprogrammet for fremtidens ungdomsuddannelser«, Hæfte 41.

Bilag 1: Inddelingen af kommuner efter urbaniseringsgrad.

Yderkommuner (16)	Landkommuner (26)	Metro-landkomm. (4)	Mellemkomm. (17)	Bykommuner (35)
Læsø	Hjørring	Esbjerg	Favrskov	Aalborg
Samsø	Frederikshavn	Randers	Silkeborg	Aarhus
Ærø	Brønderslev	Herning	Odder	Skanderborg
Langeland	Jammerbugt	Viborg	Horsens	Kolding
Bornholm	Rebild		Vejle	Odense
Thisted	Mariagerfjord		Fredericia	Gribskov
Morsø	Holstebro		Middelfart	Helsingør
Vesthimmerland	Syddjurs		Halsnæs	Frederikssund
Lemvig	Ikast-Brande		Holbæk	Hillerød
Struer	Billund		Slagelse	Fredensborg
Skive	Hedensted		Sorø	Allerød
Norddjurs	Vejen		Ringsted	Hørsholm
Ringkøbing-Skjern	Haderslev		Næstved	Egedal
Varde	Aabenraa		Faxe	Furesø
Tønder	Sønderborg		Stevns	Rudersdal
Lolland	Fanø		Ishøj	Lyngby-Tårnbæk
	Nordfyn		Tårnby	Ballerup
	Assens			Herlev
	Faaborg-Midtfyn			Gladsaxe
	Kerteminde			Gentofte
	Nyborg			Høje Tåstrup
	Svendborg			Albertslund
	Odsherred			Glostrup
	Kalundborg			Rødovre
	Vordingborg			Frederiksberg
	Guldborgsund			København
				Lejre
				Roskilde
				Vallensbæk
				Brøndby
				Hvidovre
				Greve
				Solrød
				Køge
				Dragør

Bilag 2. Konstruktion af institutionsdatabase ud fra Mostrups kommunale håndbøger

Mostrups kommunale håndbøger udgør fra 1970 til 2013 en samlet database for institutioner på det kommunale område. Vi har kodet daginstitutioner, folke- og friskoler samt erhvervsskoler ud fra oplysningerne i Mostrups kommunale håndbøger fra 1970 til 2013. Oplysningerne er dog krydstjekket med institutionsregistre fra STIL (Styrelsen for It og Læring), hvor det er muligt, og suppleret med omfattende søgninger på internettet (institutionshjemmesider, lokalaviser

og meget andet) for at få den fulde institutionshistorie, herunder »sammenlægninger«, navneændringer o.m.m. Enheder er defineret som matrikler, dvs. afdelinger på flere steder, men samlet under en fælles ledelse, tæller som flere enheder.

Oplysningerne er overført til excel-ark og beskrevet i en serie notater for de forskellige områder.

For de gymnasiale uddannelser er Mostrups håndbøger kun inddraget som supplerende materiale.

Kommunalreformens og sanktionslovgivningens betydning for den geografiske centralisering af kommunernes administration og service

Anders Kamp Høst, Ph.d.-studerende, Institut for statskundskab, Aalborg Universitet, ank@dps.aau.dk

Kommunalreformen i 2007 og sanktionslovgivningen fra 2011 åbnede op for ændringer i den geografiske fordeling af ressourcerne inden for de nye kommuner. Med kommunalreformen blev flere rådshuse lukket og administrationen flyttet, men hvad betød centraliseringen af den kommunale administration og sanktionslovgivningens skærpede budgetbegrænsninger for den geografiske fordeling af den kommunale service i de nye kommuner? Og havde fordelingen af politisk indflydelse i de nye kommuner betydning herfor?

Ved anvendelse af register- og surveydata finder jeg, at centraliseringen af administrationen blev gennemført allerede i 2007 og at sanktionslovgivningen ikke medførte yderligere forskydninger heri frem til 2013. Tilsvarende havde kommunalreformen øjensynligt betydning for det lokale serviceudbud på folkeskoleområdet, der blev reduceret i de nye kommuners periferi ift. centrum. Derimod havde hverken kommunalreformen eller sanktionslovgivningen betydning for den geografiske fordeling af serviceuddet på dagpleje- og ældreplejeområdet. Yderligere finder jeg, at borgmesterens og økonomiudvalgets relative indflydelse i forhold til menige byrådsmedlemmer er associeret med en relativ styrkelse af folkeskolen i kommunernes periferi, hvorimod forvaltningschefernes merindflydelse er associeret med en reduktion.

Kommunalreformen og sanktionslovgivningen

Kommunalreformen i 2007 og sanktionslovgivningen fra 2011 og frem har i flere hen-

sender givet kommunerne mulighed for og anledning til at nedbringe de kommunale udgifter. Med kommunalreformen fik kommunerne potentielt mulighed for at udnytte stordriftsfordele ved et øget befolkningsgrundlag, en bredere opgaveportefølje og en større geografisk variation i befolkningstæthed og -sammensætning. Samtidig gav kommunernes skærpede budgetbegrænsninger, der fulgte af den økonomiske krise og sanktionslovgivningen, anledning til at nedbringe de kommunale udgifter. Da kommunalreformen og sanktionslovgivningen yderligere førte til forskydninger i den politiske indflydelse mellem borgmestre, byrådsmedlemmer og ledende embedsmænd i de nye kommuner kan det alt andet lige have åbnet op for ændringer af den geografiske allokering af offentlige ressourcer inden for de sammenlagte kommuner.

De eksisterende empiriske studier peger på, at de sammenlagte kommuner opnåede substantielle stordriftsfordele inden for administrationen, men ikke inden for kommunernes primære serviceområder som f.eks. dagpleje, folkeskole og ældrepleje. Ændringer i institutionsstrukturen på dagpleje- og skoleområdet i de sammenlagte kommuner afveg da heller

ikke fra udviklingen i fortsættende kommuner i den første del af perioden efter kommunalreformen. Imidlertid er den geografiske allokering af ressourcer inden for de sammenlagte kommuner ikke tidligere belyst.

Jeg belyser kort variationen i befolknings-sammensætningen og servicebehovet samt forskydninger i den politiske indflydelse som

resultat af kommunalreformen og sanktions-lovgivningen. I afsnittene om stordriftsfordele og ressourcestyring belyser jeg nogle af de teoretiske argumenter for den geografiske fordeling af offentlig forvaltning og service og hvad fordelingen af politisk indflydelse kan betyde for kommunernes ressourcestyring. Datagrundlag og analysemetoder præ-senteres inden analyseresultaterne i de tre

Table 1: Kommune-karakteristika forud for kommunalreformen, særskilt for fortsættende kommuner og sammenlagte kommuner opdelt efter typer af sammenlægninger, 2006

	Fort-sættende ^a	Sammenlagte kommuner					
		Et centrum ^b		To eller flere centre ^c		Ligeværdige ^d	
		Periferi ^e	Center ^f	Periferi ^e	Center ^f	Periferi ^e	Center ^f
Befolkningstæthed	1103.5 (841.4)	73.49 (56.12)	235.2 (153.6)	64.20 (60.10)	105.2 (48.74)	176.3 (169.5)	263.2 (291.2)
Udpendlere, pct.	61.22 (19.13)	56.33 (12.50)	35.66 (10.67)	51.45 (11.65)	41.80 (11.88)	58.88 (14.11)	61.50 (11.95)
Indpendlere, pct.	60.23 (20.52)	42.46 (8.75)	38.35 (9.48)	40.82 (8.08)	41.79 (7.36)	48.05 (15.67)	45.12 (13.08)
Socioøkonomisk indeks (gnst=1)	1.035 (0.310)	0.712 (0.166)	1.079 (0.200)	0.760 (0.209)	0.943 (0.213)	0.707 (0.157)	0.826 (0.206)
Beskatningsgrundlag pr. indb. (1.000 kr.)	165.1 (37.59)	125.2 (11.12)	136.9 (11.50)	123.2 (10.18)	132.0 (8.16)	148.2 (33.25)	155.0 (47.05)
Skatte-service (gnst=1)	0.952 (0.063)	1.014 (0.048)	1.021 (0.062)	1.029 (0.040)	1.041 (0.047)	0.992 (0.054)	1.001 (0.066)
Gæld pr. indbygger (1.000 kr.)	10.67 (6.73)	10.92 (6.61)	13.58 (6.72)	11.30 (6.68)	12.39 (6.56)	13.13 (11.34)	14.27 (13.02)
Privatleverandører, pct.	20.35 (3.39)	18.59 (3.67)	18.13 (2.83)	18.51 (3.73)	18.17 (2.59)	20.39 (5.36)	20.62 (2.92)
Antal områder	28	92	32	70	19	23	14

Note: Egne beregninger. Økonomi- og indenrigsministeriet kommunale nøgletal for 2006. a: Fortsættende kommuner; b: Sammenlagte kommuner, hvor befolkningstallet i én af de tidligere kommuner var mere end dobbelt så stort som i hver af de øvrige. c: Sammenlagte kommuner, hvor befolkningstallet i to eller flere af de tidligere kommuner var mere end dobbelt så stort som i en eller flere af de øvrige. d: Sammenlagte kommuner, hvor befolkningstallet i hver af de tidligere kommuner var mindre end dobbelt så stort som i hver af de øvrige. e: De tidligere kommuner, hvor hovedsædet blev nedlagt som følge af kommunalreformen, f: De dele af de nye kommuner, hvor hovedsædet bevares. Kommuner, der blev delt i forbindelse med kommunalreformen 2007 indgår kun én gang. Kommuner på øer uden fastlandsforbindelse er udeladt. Det omfatter Bornholm, Læsø, Samsø, Fanø og Ærø.

næstsidste afsnit. I det sidste afsnit konkluderer jeg.

Kommuner uden mager

Med kommunalreformen blev ikke alene kommunernes geografiske område, befolkningsgrundlag og økonomi og opgaveportefølje større, variationen i befolkningstæthed og -sammensætning og lokale udgiftsbehov inden for de nye kommuner blev ligeledes forøget. I forhold til de mange mulige kombinationer havde de sammenlagte kommuner indbyrdes relativt lidt til fælles mht. politik, økonomi og befolkning – selv i forhold til de mulige kombinationer af kommuner med fælles grænser. Kun pendlingsmønstrene mellem kommunerne kunne forklare en del af sammenlægningerne (Bhatti og Hansen, 2011).

Derudover blev, måske ikke overraskende, den største og mest befolkningstætte af de tidligere kommuner ofte valgt som hovedsæde og dermed centrum i de nye kommuner. Af tabel 1 fremgår det, at hovedsædet i de sammenlagte kommuner i dag primært ligger i den del af de nye kommuner, der på tidspunktet for kommunalreformen havde den højeste befolkningstæthed, socioøkonomisk indeksscore, beskatningsgrundlag, skatte-service-forhold og langsigtede gæld pr. indbygger. Tilsvarende udgjorde de øjensynligt et arbejdsmarkedscenarier for de omkringliggende kommuner, især i nye kommuner med ét centrum. Spørgsmålet er om den markant højere befolkningstæthed og det tættere arbejdsmarked i de nye kommuners centrum har medført, at kommunernes ressourcer og services generelt centraliseres her. Det er ikke umiddelbart givet på forhånd. Faktisk kunne det modsatte også forekomme. Det vender jeg tilbage til i afsnittet om stordriftsfordele gennem centralisering nedenfor.

Den kommunale styreform under forandring

Foruden lokaliseringen af det kommunale hovedsæde omkring kommuners mest befolk-

ningstætte områder og arbejdsmarkedscentre, blev også den politiske indflydelse forrykket i de nye kommuner. De formelle og uformelle institutioner i den kommunale styreform har traditionelt sikret en høj grad af konsensus¹ og politisk stabilitet i kommunernes ressourcestyring (Skjæveland o.a., 2007; Hansen, 2008; Serritzlew o.a., 2008; Bækgaard, 2010; Kjær, 2013). Imidlertid peger flere empiriske studier på at både kommunalreformen og sanktionslovgivningen har sat en forandring i gang, der i nogen grad gør op med den institutionaliserede konsensus og stabilitet. Andelen af menige byrådsmedlemmer, der angav, at borgmesteren og enkelte byrådsmedlemmer omkring borgmesteren samt ledende embedsmænd havde stor indflydelse på politikudformningen steg således i de sammenlagte kommuner efter reformen (Kjær o.a., 2010). I overensstemmelse hermed kunne en stigende andel af de ledende embedsmænd i de sammenlagte kommuner efter reformen rapportere, at de formulerede ideer og visioner for kommunen, bistod borgmesteren med politisk rådgivning og repræsenterede administrationen i eksterne sager (Krøtel o.a., 2017). Den økonomiske krise og de skærpede budgetkrav som følge af sanktionslovgivningen har øjensynligt medvirket til yderligere forskydning i den politiske indflydelse. Byrådsmedlemmer, der ikke indgik i økonomiudvalget, tilskrev således i 2013 økonomiudvalget og ledende embedsmænd relativt mere indflydelse og rapporterede om tab af politisk indflydelse på dagsorden og beslutninger (Houlberg o.a., 2018).

Stordriftsfordele gennem centralisering

Stordriftsfordele i større kommuner var et af de emner, der blev diskuteret forud for strukturreformen (Strukturkommissionen, 2004). Det omfatter skala-, omfangs- og tæthedsgevinster (Bel, 2013).² Med større befolkningsgrundlag og opgaveportefølje fik kommunerne forøget deres servicevolumen i bredden og i dybden. De fik dermed principielt mulighed for at fordele de faste omkostninger på flere

aktiviteter både for den samme service og gennem samdrift af forskellige services for dermed at opnå skala- og omfangsgevinster. Derudover blev variationen i kommunernes befolkningstæthed inden for kommunegrænsen forøget. Kommunernes mulighed for at udnytte tæthedseffekter varierede derfor i højere grad end tidligere inden for samme kommune. Det kunne give anledning til to modsatte strategier. I de mest befolkningstætte områder kunne kommunerne forsøge at opnå samme serviceniveau med færre ressourcer ved i højere grad at udnytte de potentielle tæthedseffekter. Dermed ville serviceniveauet i periferien kunne opretholdes. Denne strategi ville imidlertid alt andet lige kræve en større administrativ indsats fra kommunen. Omvendt kunne kommunerne indirekte opnå tæthedsgevinster ved at allokere eller fastholde ressourcer i områder med høj befolkningstæthed og nedprioritere områder med lav befolkningstæthed (Ibid). Stordriftsfordele er således udtryk for at samme service opnås ved et mindre ressourceforbrug, f.eks. færre årsværk, i produktionen af samme gennemsnitlige serviceniveau i kommunen. Så på spidsen kan skala- og omfangsgevinster f.eks. opnås ved at nedbringe dobbeltarbejde, og tæthedsgevinster ved at nedbringe nedetiden mellem forskellige opgaver.

Med den økonomiske krise og sanktionslovgivningen blev kommunerne budgetbegrænsninger skærpet. Det kan alt andet lige have ført til nedskæringsstrategier fra grønthøstermetoden, hvor alle serviceområder på tværs af geografi må holde for, til prioriterede metoder baseret på forskellige kriterier, der f.eks. kan omfatte vurderinger af serviceproduktivitet og -effektivitet, eller baseres på politiske prioriteringer. Hvilke ressourcestyrings- og nedskæringsstrategier kommunerne fulgte på de forskellige serviceområder herunder ift. de enkelte serviceudbuds geografiske placering, er ikke givet *a priori* og ikke tidligere belyst. Spørgsmålet er derfor, om kommunerne har forsøgt at udnytte de mulige stordriftsfordele,

herunder de potentielle tæthedseffekter, og om det har ført til en relativ centralisering eller decentralisering af administration og servicetilbud; især i perioden efter sanktionslovgivningen fik virkning.³

Fragmenteringens og budgetvognernes betydning for serviceudbuddets centralisering

I forvaltninger, hvor den politiske indflydelse er symmetrisk fordelt mellem centrale beslutningstagere, kan en høj politisk fragmentering mellem borgmester og byrådsmedlemmer, defineret ved deres repræsentation af et politisk parti såvel som deres lokalområde, medvirke til en forøgelse i det offentlige forbrug. I de nye kommuner finansieres den offentlige service nemlig gennem fælles skatteindtægter, men tilbydes lokalt inden for hver af de tidligere kommuners områder og til udvalgte grupper. De områder og grupper, der drager fordel af det lokale servicetilbud internaliserer derfor ikke den fulde omkostning. Lokalpolitikere kan derfor have incitament til at forøge forbruget i det lokalområde, de repræsenterer. Argumentationen genfindes i teorier som »*the common pool problem*« og »*the law of 1/n*« (Houlberg og Pedersen, 2015). På den baggrund vil man forvente, at de sammenlagte kommuners forbrug og serviceniveau steg umiddelbart før og i perioden efter kommunalsammenlægningen.⁴

Imidlertid kan en asymmetrisk fordeling af den politiske indflydelse mellem beslutningstagere i de nye kommuner begrænse denne effekt. I den kommunale budgetforhandling kan beslutningstagere tilskrives rollen som enten budgetvogtere eller udgiftsadvokater; typisk på baggrund af deres funktion i forvaltningen (Wildavsky og Caiden, 2004). Borgmesteren i sin funktion som formand for økonomiudvalget, samt kommunaldirektører og forvaltningschefer, som ansvarlige for aktiviteter og budgetoverholdelsen generelt og på hvert deres sagsområde, tilskrives således ofte rollen som budgetvogtere. Me-

nige byrådsmedlemmer derimod, herunder repræsentanter i andre udvalg end økonomiudvalget, tilskrives rollen som udgiftsadvokater. Med den øgede centralisering af den politiske indflydelse omkring borgmesteren og økonomiudvalget, kommunaldirektøren og forvaltningscheferne, har budgetvognerne vundet større indflydelse i de nye kommuner og fordelingen af den politisk indflydelse er blevet mere asymmetrisk allerede med kommunalreformen og yderligere med de skærpede budgetbegrænsninger. Betydningen heraf for den geografiske fordeling af de offentlige ressourcer er imidlertid ikke behandlet i litteraturen.

Mål for forvaltningens og serviceudbuddenes geografi og fordelingen af politisk indflydelse

Som indikator for forvaltningens og serviceudbuddets geografiske fordeling tager jeg udgangspunkt i registerdata over antal årsværk opgjort for alle kommunale arbejdspladser samt private arbejdspladser inden for dagpleje-, skole- og ældreplejeområdet, inddelt efter forvaltning- og serviceområde og lokaliseret gennem arbejdsstedsadressen. Det lokale antal årsværk relativiseres ift. det potentielle antal brugere med adresse i området det første år i analyseperioden. Jeg relaterer altså ikke serviceudbuddet til antal potentielle brugere for hvert år igennem analyseperioden, da forskydninger heri kan være påvirket af andre forhold med betydning for befolkningens bosætningsmønstre, herunder ændringer i serviceudbuddet i sig selv. I stedet kontrollerer jeg hvert år for befolkningsudviklingen i den forudgående periode. Analyseenheden er geografiske områder defineret af kommunegrænserne før og efter kommunesammenlægningen i 2007 og som indgår i de sammenlagte kommuner. Tidligere kommuner, der blev delt mellem flere nye kommuner, indgår som opdeltede områder gennem hele analysen.⁵

I analysen af budgetvognernes betydning for den geografiske fordeling af serviceudbuddet

i de nye kommuner anvender jeg yderligere oplysninger om beslutningstagernes politiske indflydelse indsamlet ved en survey blandt kommunaldirektører og forvaltningschefer i de nye kommuner i 2008. De anvendte data omfatter 772 hele eller delvise besvarelser fordelt over de nye og fortsættende kommuner, der indgår i analysen.⁶ De har her vurderet hhv. borgmesterens, økonomiudvalgets, kommunaldirektørens, forvaltningschefernes, udvalgs- og gruppeformændenes samt de menige kommunalbestyrelsesmedlemmers indflydelse på kommunens aktiviteter opgjort på en 5 punkts Likert-skala. Jeg beregner på den baggrund det relative forhold mellem budgetvognernes og udgiftsadvokaternes indflydelse på kommunens aktiviteter. Det omfatter indikatorer for borgmesterens og økonomiudvalgets, samt kommunaldirektørens og forvaltningschefernes relative indflydelse i forhold til udvalgs- og gruppeformændene samt de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer.⁷ For sammenlagte kommuner antager de tre indikatorer værdier mellem ca. 1 og 1,6, hvor værdien 1 angiver ingen relativ forskel og værdien 1,5, at budgetvognerne i gennemsnit vurderes at have 50 pct. mere indflydelse end udgiftsadvokaterne.

I analysen indgår ligeledes et samlet mål for topledernes vurdering af konfliktniveauet i byrådet som kontrolvariabel. Det omfatter topchefernes gennemsnitlige vurdering af konfliktniveauet mellem partierne i kommunen og om processen for kommunesammenlægningen var præget af konflikter på det politiske niveau. Konfliktniveauet er dog potentielt endogent, da nedprioriteringen af periferien i de nye kommuner kan være årsag til konflikter i de nye byråd. Middelværdi og standardafvigelse for de forklarende variable er præsenteret i tabel 2. Som det fremgår, tilskrives budgetvognerne generelt mere indflydelse end udgiftsadvokaterne i de fortsættende kommuner end i de sammenlagte kommuner. For de sammenlagte kommuner, tilskrives budgetvognerne generelt mere ind-

Tabel 2: Borgmesterens, kommunaldirektørens og forvaltningschefernes gennemsnitlige merindflydelse i forhold til menige byrådsmedlemmer, samt konfliktniveauet i de nye kommuner, særskilt for sammenlagte kommuner opdelt efter typer af sammenlægninger, 2008, middelværdi og (standardafvigelse)

	Fortsættende ^a	Sammenlagte kommuner		
		Ét centrum ^b	To eller flere centre ^c	Ligeværdiged
Borgmesterens merindflydelse	1.41 (0.16)	1.35 (0.11)	132 (0.080)	1.31 (0.12)
Kommunaldirektørens merindflydelse	1.32 (0.15)	1.281 (0.118)	1.233 (0.101)	1.260 (0.146)
Forvaltningschefernes merindflydelse	1.22 (0.14)	1.142 (0.12)	1.100 (0.10)	1.132 (0.11)
Konfliktniveauet i byrådet	2.39 (0.44)	2.40 (0.36)	2.52 (0.19)	2.49 (0.17)
Antal kommuner	28	32	19	14
Antal besvarelser	210	292	178	92
Gnst. antal besvarelser pr. kommune	7,5	9,1	9,4	6,6

Note: Egne beregninger. Survey blandt kommunale kommunaldirektører og forvaltningschefer i 2008. a: Fortsættende kommuner, b: Sammenlagte kommuner, hvor befolkningstallet i én af de tidligere kommuner var mere end dobbelt så stort som i hver af de øvrige. c: Sammenlagte kommuner, hvor befolkningstallet i to eller flere af de tidligere kommuner var mere end dobbelt så stort som i en eller flere af de øvrige. d: Sammenlagte kommuner, hvor befolkningstallet i hver af de tidligere kommuner var mindre end dobbelt så stort som i hver af de øvrige. e: Topchefernes gennemsnitlige vurdering af konfliktniveauet i byrådet omfatter i sammenlagte kommuner både deres vurdering af det generelle konfliktniveau mellem partierne i kommunen og om processen for kommunesammenlægningen var præget af konflikter på det politiske niveau. I fortsættende kommuner omfatter det kun deres vurdering af det generelle konfliktniveau mellem partierne i kommunen. Kommuner på øer uden fastlandsforbindelse er udeladt. Det omfatter Bornholm, Læsø, Samsø, Fanø og Ærø.

flydelse end udgiftsadvokaterne i kommunerne med ét centrum end i kommuner med to eller flere centre og i kommuner uden et naturligt centrum.

Metode

I analysen af kommunalreformens og sanktionslovgivningens samlede betydning for forskydninger i den geografiske fordeling af administration og service anvender jeg en model, der tager sit udgangspunkt i difference-in-differences-designet:

$$FTE_{k,t}/PB_{t_0} = \alpha + \beta P_k + \delta \Delta r_t + \gamma P_k \cdot \Delta r_t + \vartheta \Delta X_{k,t-1-t-3} + \varepsilon_k, \quad (1)$$

hvor $FTE_{k,t}$ angiver antallet af årsværk i område, k , i år, t , der løber fra 2001-2016 og fra 2008-2016 for analyserne af hhv. kommunalreformens og sanktionslovgivningens betydning for centraliseringen af forvaltning og service. P_k er en dummy-variabel for, om område k mister hovedsædet og således udgør den nye kommunes periferi. Δr_t udgør en række dummy-variable for hvert år i analyseperioden. Interaktionen herimellem antager værdien 1 for perioden fra og med hhv. kommunalsammenlægningen og sanktionslovgivningens ikrafttrædelse og ellers 0. γ angiver dermed kommunalreformens og sanktionslovgivningens betydning for forskellen i ændringen af forvaltningens og serviceudbud-

denes placering mellem center og periferi og således den geografiske centralisering heraf i de nye kommuner.⁸ $\Delta X_{k,t-1-t-3}$ omfatter befolkningsudviklingen i område, k , i den forudgående periode fra $t-3$ til $t-1$.

Betydningen af budgetvognernes relative politiske indflydelse på fordelingen af serviceudbud mellem sammenlagte kommuners nye centrum og periferi kan identificeres med udgangspunkt i en række gentagne regressioner for modellen:

$$\begin{aligned} (FTE_{k,2008+t} - FTE_{k,2008})/PB_{2008} = & \alpha + \\ & \beta P_k + \delta BVI_K + \gamma P_k \cdot BVI_K + \theta K_K + \\ & \rho P_k \cdot K_K + \vartheta X_{2006}, \end{aligned} \quad (2)$$

hvor FTE_k angiver antallet af årsværk i område, k , inden for den nye kommune, K . Tiden, t , løber fra 1 til 4 år efter basisåret 2008. Analysen omfatter således alene perioden 2008 til 2013. P_k er en dummy-variabel for om område k udgør periferien i den nye kommune, angiver BVI_K budgetvognernes relative indflydelse på kommune K 's aktiviteter og K_K konfliktniveauet i byrådet. Parametrene γ angiver således forskellen i udviklingen af antal årsværk mellem center og periferi, givet budgetvognernes indflydelse i byrådet. X_{2006} omfatter en række kontrolvariable for den gamle kommune som område k var en del af inden kommunalreformen.⁹

Administrationen blev centraliseret før stordriftsfordelene indtraf

Fra eksisterende empiriske analyser af økonomien i de sammenlagte kommuner ved vi, at de sammenlagte kommuner i årene 2010 til 2014 opnåede substantielle stordriftsfordele i de administrationsomkostninger per indbygger på 9-10 procent (Blom-Hansen o.a. 2016). Det kan tolkes som udtryk for stordriftseffekter under antagelsen af, at udviklingen i aktivitetsniveau og ikke mindst stordriftsulempene ikke var tilsvarende lavere i de sammenlagte og fortsat mindre kommuner

end de større fortsættende kommuner, der udgør sammenligningsgrundlaget i analysen.

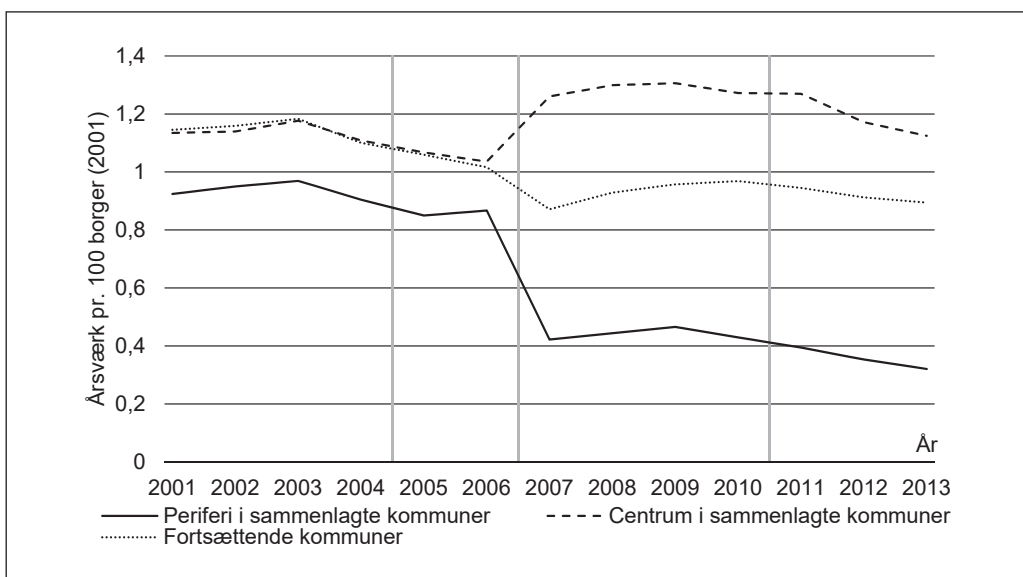
At stordriftseffekterne først blev realiseret i 2010, kan skyldes etableringsomkostninger og fragtmentering umiddelbart efter kommunalreformen, men kan også skyldes, at kommunerne først på det tidspunkt kom under økonomisk pres. Det er vanskeligere at evaluere effekten af sanktionslovgivningen, da det omfattede alle kommuner og der derfor ikke er en naturlig kontrolgruppe. Kommunalreformens og sanktionslovgivningens betydning for den kommunale administrations geografiske fordeling i kommunerne er dog ikke tidligere belyst.

Sammenligner man de nye kommuners centre og periferi er udviklingen i antal årsværk i den kommunale administration i vid udstrækning ens i perioden op til kommunalreformen. Imidlertid blev antal årsværk reduceret betragteligt i de sammenlagte kommuners periferi allerede det første år efter kommunalreformen. Tilsvarende steg antal årsværk i de nye kommuners centrum. Det reflekterer således, at mange nye kommuner lukkede administrationen i kommunens periferi og flyttede store dele heraf til det nye centrum, hvor hovedsædet blev bevaret. Da sanktionslovgivningen fik virkning i 2011, faldt antal årsværk i de sammenlagte kommuner generelt såvel som i de fortsættende kommuner. Forskellen er dog først statistisk signifikant fra 2013. Imidlertid havde sanktionslovgivningen ingen betydning for fordelingen af årsværk i administrationen mellem centrum og periferi.

I folkeskolen udeblev besparelserne trods begyndende centralisering

På dagpleje-, folkeskole- og ældreområdet, der til sammen udgør langt den største del af de kommunale budgetter, har de sammenlagte kommuner imidlertid ikke opnået de samme stordriftseffekter (Blom-Hansen o.a., 2016). Det kan skyldes, at det er sværere at reducere de faste omkostninger i dagplejen,

Figur 1: Det gennemsnitlige antal årsværk i den kommunale administration pr. indbygger i 2001 inden for områder defineret af kommunegrænserne fra før og efter kommunalreformen, 2001-2016. Antal



Note: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik. Figuren viser den gennemsnitlige udvikling i antal årsværk i den kommunale administration pr. indbygger i 2001, særligt for fortsættende kommuner, de sammenlagte kommuners nye centrum, hvor hovedsædet blev bevaret, og de områder i de sammenlagte kommuners periferi, hvor hovedsædet blev nedlagt. Kommuner på øer uden fastlandsforbindelse i 2001 er udeladt. De vertikale linjer i 2005, 2007 og 2011 indikerer året, hvor befolkningen første gang kunne stemme til de nye kommuner, året hvor kommunalreformen trådte i kraft og det år sanktionslovgivningen trådte i kraft. Der er enkelte brud i opgørelsen for administrative enheders tilknytning til staten, amter eller regioner og kommunerne i 2008 og 2013. Det påvirker dog ikke niveauet for antal årsværk nævneværdigt i forhold til de omkringliggende år. Flere kommunale administrative arbejdssteder er registreret uden årsværk i perioden 2001 til og med 2007. Det er især i områder i de sammenlagte kommuners periferie. Yderligere har det ikke været muligt at lokalisere et mindre antal arbejdssteder især i perioden efter kommunalreformen. Imidlertid vurderes disse forhold ikke at påvirke analyseresultaterne nævneværdigt.

folkeskolen og ældreplejen, da det grundlæggende forudsætter, at antallet af institutioner bliver reduceret, lukket eller sammenlagt. De eksisterende empiriske analyser på dagpleje- eller folkeskoleområdet i perioden frem til 2012, tyder da heller ikke på, at de sammenlagte kommuner gennemgik en særlig ændring i institutionsstrukturen. Sandsynligheden for, at en institution blev lukket eller sammenlagt, var på dagplejeområdet primært betinget af udviklingen i småbørnetallet og

småbørnstætheden i kommunen. På folkeskoleområdet afhængt det af skolernes størrelse og antallet af kommunale skoler før kommunalreformen, nærliggende lokale private alternativer, samt kommunal befolkningsstørrelse og -tæthed (Feilberg og Mathiasen, 2012, Nøhr o.a. 2012). Derudover kan lokal valgfrihed, der under forskellige former er indført på alle større serviceområder, udfordre lokalpolitikernes mulighed for at styre kapaciteten med henblik på udnyttelse af

kommunale stordriftsfordele (Strukturkommissionen, 2004).

Imidlertid er ændringer i serviceuddbuddets geografiske fordeling inden for kommunerne ikke belyst. I det følgende skelner jeg ikke mellem offentligt og privat serviceudbud. Der er således alene tale om en ændring i det samlede serviceudbud på hvert af de tre områder. Private udbydere modtager i vid udstrækning finansiering gennem de kommunale budgetter, og brugernes egenbetaling som andel af de samlede udgifter er relativt lille.

Sammenligner man de nye kommuners centrum og periferi, er udviklingen i antal årsværk på de tre serviceområder ens i perioden op til kommunalreformen. I årene umiddelbart efter kommunalreformen forskydes antallet af årsværk imidlertid på skoleområdet, hvor de nye kommuners periferi nedprioriteres i tildelingen af ressourcer. På dagpleje- og ældreplejeområdet finder jeg ikke en tilsvarende forskel mellem udviklingen i de nye kommuners centrum og i periferi. I årene efter at sanktionslovgivningen fik virkning, falder antallet af årsværk inden for alle tre områder og i alle dele af de nye kommuner såvel som i de fortsættende kommuner. Der er således ingen statistisk signifikant forskel mellem områderne, hverken på dagpleje-, skole- eller ældreplejeområdet. Det kan være udtryk for at sanktionslovgivningen i de første år efter lovgivningen fik virkning har afstedkommet nedskæringsstrategier efter grønthøstermetoden frem for prioriterede nedskæringsstrategier. De beskrevne sammenhænge er robuste ved kontrol for udviklingen i de relevante brugergrupper inden for de pågældende områder i de forudgående år.

Politisk indflydelse og de lokale serviceudbud

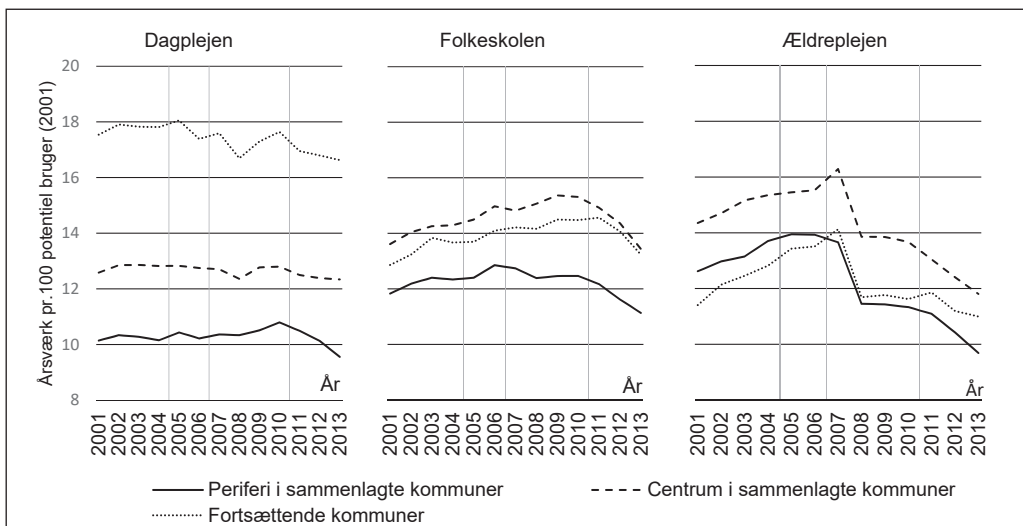
Den eksisterende forskning peger på, at danske lokalpolitikere fungerer som repræsentanter for både parti og lokalområde, og at lokalpatriotismen er en væsentlig motivation og drivkraft (Berg og Kjær, 2007). Man må

derfor antage at fragmenteringen i de nye kommuner har været høj og potent. Eksisterende analyser af effekter af »*the common pool problem*« og »*the low of 1/n*« umiddelbart før kommunesammenlægningen finder i overensstemmelse hermed, at det offentlige budgetoverskridelser i budgetåret 2006 var større i de kommuner, der indgik i sammenlægningerne et år efter og som på det tidspunkt allerede var vidende om den foreståede sammenlægning. Det skete især på skoleområdet, men ikke på dag- og ældreplejeområdet (Blom-Hansen, 2010). Imidlertid siger analyserne ikke noget om allokeringen af årsværk inden for de nye kommuner efter kommunalreformen og altså ikke, når der tages højde for en asymmetrisk fordelt politisk indflydelse.

Tabel 3 viser de parameterestimaterne for γ i model 2. Der er således tale om de gennemsnitlige sammenhænge mellem budgetvognernes og forbrugsadvokaternes relative indflydelse i de nye kommuner og forskellen mellem de nye kommuners centrum og periferi i ændringen af antal årsværk i folkeskolen fra 2008 til årene 2009, 2012 og 2013. Tabellen omfatter alene resultaterne fra analysen afgrænset til nye kommuner sammensat af tidligere kommuner, hvor befolkningstallet i én af kommunerne var mere end dobbelt så stort som i hver af de øvrige, eller hvor befolkningstallet i to eller flere af kommunerne var mere end dobbelt så stort som i hver af de øvrige.¹⁰

Borgemesterens og økonomiudvalgets merindflydelse har ikke betydning for forskellen i udviklingen i de lokale folkeskoletilbud mellem centrum og periferi fra 2008 til 2009. Imidlertid har kommunaldirektørens merindflydelse en positiv betydning for antal årsværk i periferien. Med en fordobling af kommunaldirektørens merindflydelse ift. menige byrådsmedlemmers, fra en relativt ens fordeling af den politiske indflydelse til en dobbelt så stor indflydelse, tildeles periferien omkring 2 årsværk pr. 100 potentiel bruger relativt til

Figur 2: Det gennemsnitlige antal årsværk i dagplejen, folkeskolen og ældreplejen pr. potentiel bruger i 2001 inden for områder defineret af kommunegrænserne fra før og efter kommunalreformen, 2001-2016. Antal.



Note: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik. Det gennemsnitlige antal årsværk i dagpleje, skole samt ældrepleje opgjort per potentiel bruger i 2001, særskilt for fortsættende kommuner, de sammenlagte kommuners nye centrum, og periferi. Kommuner på øer uden fastlandsforbindelse i 2001 er udeladt. De potentielle brugere omfatter henholdsvis 0-5 årige, 6-16 årige samt 65 årige og ældre. De vertikale linjer i 2005, 2007 og 2011 indikerer året, hvor befolkningen første gang kunne stemme til de nye kommuner, året, hvor kommunalreformen trådte i kraft, og året, hvor sanktionslovgivningen trådte i kraft. Et mindre antal arbejdssteder er registreret uden årsværk i perioden 2001 til og med 2007. Det er ens fordelt over de tre områdetyper. Ligeledes har det ikke været muligt at lokalisere en mindre antal arbejdssteder især i perioden efter kommunalreformen. Imidlertid vurderes disse forhold ikke at påvirke analyseresultaterne nævneværdigt. Omvendt skal det bemærkes, at analysen alene omfatter opgørelser over årsværk på faste arbejdssteder. Personale, der således ikke er tilknyttet et fast arbejdssted, som fx hjemmehjælp, indgår derfor ikke i analysen. Det må antages at have størst betydning for resultaterne på ældreplejeområdet, hvorimod skoleområdet ikke er berørt heraf. Ændringer i antal årsværk i ældreplejen, kan derfor til dels skyldes ændringer i den måde, pleje tilbydes ældre på fx på plejehjem eller i hjemmet. Det antages således i analysen at ændringer heri er ens fordelt mellem de forskellige områdetyper.

centrum. Omvendt har forvaltningschefernes merindflydelse en negativ betydning for antal årsværk i periferien. Sammenhængene er dog insignifikante ved introduktion af kommune-fixed-effects i modellen, der dermed alene baseres på variationen inden for de nye kommuner. I årene 2010 og 2011 er der ingen umiddelbar sammenhæng, hvorfor resultaterne ikke afrapporteres her. I årene 2012 og 2013, efter at sanktionslovgivningen trådte i kraft, reduceres det lokale folkeskoletilbud i

periferien relativt til centrum i de kommuner, hvor forvaltningscheferne generelt har større indflydelse og omvendt for borgmesterens og økonomiudvalgets merindflydelse. Med en fordobling af forvaltningschefernes merindflydelse ift. menige byrådsmedlemmers reduceres det lokale folkeskoletilbud med omkring 11 årsværk i periferien relativt til centrum.

Med udgangspunkt i modellen for 2013 kontrolleret for kommune fixed-effects har jeg

Table 3: Sammenhæng mellem kommunale forvaltningscheferes indflydelse og den relative forskel mellem centrum og periferi i sammenlagte kommuner i ændringen af serviceudbuddet i folkeskolen fra 2008 til årene 2009-2013, koefficient og (standardfejl), Årsværk pr. potentiel bruger i 2008

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7
2009							
Borgmester og økonomiudv.	0.58 (1.05)	0.57 (1.06)	0.49 (1.07)	0.42 (1.05)	0.44 (1.06)	0.44 (1.07)	1.67 (2.88)
Kommunaldirektør	1.84** (0.65)	1.85** (0.65)	1.79** (0.66)	2.03** (0.69)	2.03** (0.71)	2.02** (0.69)	1.58 (1.59)
Forvaltningschefer	-1.64* (0.74)	-1.64* (0.75)	-1.37+ (0.75)	-1.48** (0.72)	-1.50* (0.74)	-1.50* (0.74)	-2.45 (2.57)
2012							
Borgmester og økonomiudv.	8.15* (3.15)	7.87* (3.14)	8.46** (2.99)	8.12** (2.78)	7.67** (2.81)	7.73** (2.62)	6.00 (5.32)
Kommunaldirektør	-0.13 (2.99)	-0.04 (3.01)	0.36 (2.44)	1.66 (2.14)	1.54 (2.18)	0.84 (1.97)	2.02 (3.55)
Forvaltningschefer	-6.27+ (3.28)	-6.18+ (3.34)	-8.18** (2.79)	-8.78** (2.51)	-8.41** (2.61)	-8.50*** (2.37)	-6.85 (4.31)
2013							
Borgmester og økonomiudv.	9.05** (2.98)	8.78** (2.95)	9.64*** (2.66)	9.21*** (2.40)	8.77*** (2.42)	8.80*** (2.21)	12.75* (5.75)
Kommunaldirektør	-2.65 (3.16)	-2.56 (3.19)	-1.98 (2.20)	-0.34 (1.80)	-0.46 (1.86)	-1.33 (1.78)	-1.27 (4.61)
Forvaltningschefer	-5.98 (3.63)	-5.89 (3.68)	-8.81** (2.73)	-9.57*** (2.42)	-9.20*** (2.50)	-9.25*** (2.19)	-10.89** (3.30)
Kontrolvariable (2006)							
Befolkningstæthed		X	X	X	X	X	X
Socioøkonomisk indeks			X	X	X	X	X
Serviceniveau				X	X	X	X
Privatleverandører					X	X	X
Konfliktniveauet i byrådet						X	X
Kommune-fixed-effects							X
Observationer	212	212	212	212	212	212	212
R2	0,06-0,07	0,06-0,08	0,07-0,14	0,08-0,18	0,08-0,19	0,08-0,21	0,02-0,16

Note: Egne beregning på baggrund af data fra Danmarks Statistik, Økonomi- og indenrigsministeriet kommunale nøgletal, Surveydata fra 2008 om kommunaldirektørernes og forvaltningschefernes vurderede centrale beslutningstageres politiske indflydelse på kommunale aktiviteter. Kommuner, der blev delt i forbindelse med kommunalreformen 2007, indgår flere gange. Kommuner på øer uden fastlandsforbindelse er udeladt. Det omfatter Bornholm, Læsø, Samsø, Fanø og Ærø. Modellerne er estimeret ved brug af robust regression (REF). Signifikansniveau + 0,10; * 0,05. ** 0,01.

endvidere beregnet ændringen i centrum og periferi på tværs af forskellige kombinationer af borgmesterens og økonomiudvalgets samt forvaltningschefernes merindflydelse. Heraf fremgår det, at det er kommuner, hvor borgmesteren og økonomiudvalget kun har marginalt mere indflydelse end de menige byrådsmedlemmer, der driver resultatet. De har således i vid udstrækning anvendt en geografisk prioriteret strategi, der kun er yderligere fremherskende i de kommuner, hvor forvaltningscheferne i modsætning til borgmesteren og økonomiudvalget har relativt stor indflydelse. De øvrige kommuner, hvor borgmester og økonomiudvalg har større politisk indflydelse og som i øvrigt udgør den overvejende del af kommunerne, har valgt en geografisk grønthøstermetode i nedskæringen af antal årsværk i folkeskolen. Resultaterne præsenteres ikke geografisk her.

Resultaterne kan skyldes andre forhold i kommunen, da jeg kun delvist tager højde for lokale forskelle i rammebetingelserne inden for de nye kommuner, herunder økonomiske og strukturelle faktorer med betydning for kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer og ressourcestyring. Derudover kan resultaterne ligeledes være udtryk for, at det lokale serviceudbud hurtigere tilpasses ændringer i den lokale efterspørgslen i kommuner, hvor forvaltningscheferne generelt har større indflydelse. I så fald er det ændringer i befolkningsgrundlaget, der primært driver forskellene i de lokale ændringer i udbuddet.

Folkeskolen rammes, men ikke dagpleje- og ældreplejeområdet

Kommunalreformen i 2007 og sanktionslovgivningen fra 2011 gav i flere henseender mulighed for og anledning til at nedbringe de kommunale udgifter. Den konkrete udformning af ressourcestyringen og nedskæringsstrategier til besparelser på kommunernes budgetter kan potentielt omfatte en revurdering af den geografiske fordeling af ressourcer inden for de nye kommuner.

Jeg finder, at centraliseringen af administrationen blev gennemført allerede i 2007, men at sanktionslovgivningen ikke medførte yderligere forskydninger heri. Tilsvarende havde kommunalreformen øjensynligt betydning for det lokale serviceudbud på folkeskoleområdet, der blev reduceret i de nye kommuners periferi ift. centrum. Derimod havde hverken kommunalreformen eller sanktionslovgivningen betydning for den geografiske fordeling af serviceudbuddet på dagpleje- og ældreplejeområdet.

Sanktionslovgivningen havde i gennemsnit heller ikke betydning for den geografiske fordeling af serviceudbuddet på folkeskoleområdet i de nye kommuner. Imidlertid varierer effekten heraf øjensynligt med budgetvogternes og udgiftsadvokaternes relative indflydelse. Borgmesterens og økonomiudvalgets relative indflydelse i forhold til menige byrådsmedlemmer er således lidt overraskende associeret med en relativ styrkelse af folkeskolen i de nye kommuners periferi i 2013 og således efter sanktionslovgivningen fik virkning, hvorimod forvaltningschefernes merindflydelse er associeret med en reduktion.

Noter

1. I forlængelse heraf er overtallige konstitueringer af borgmesteren, der er den primært ansvarlige for den daglige administration, ligeledes den generelle praksis i kommunerne. Det var også tilfældet efter valget til de nye kommuner i 2005 (Skjæveland o.a., 2007).
2. Imidlertid kan ændringen af kommunernes størrelse og opgaveportefølje ligeledes give anledning til stordriftsulemper, som stigende organisatoriske omkostninger til koordination inden for og imellem større enheder. Skala- og omfangseffekter vil derfor ofte være U-formede og variere på tværs af udgiftsområder (Houlberg, 2000; Blom-Hansen o.a., 2017). Tæthedsgevinster er omvendt ikke associeret med potentielle omkostninger i produktionen ved særligt høj befolkningstæthed, men kan derimod være forbundet med en omkostning for de berørte i fald lokale offentlig service-tilbuds geografiske nærhed i sig selv har en værdi (Bel, 2013).

3. Borgernes valgfrihed på de store serviceområder som dagpleje, folkeskole og ældrepleje udfordrer dog alt andet lige kommunernes mulighed for at styre kapaciteten. Fra omkring 2001 og frem blev valgfriheden for en række serviceudbud udvidet til at omfatte ikke blot valgfrihed mellem myndighedernes egne leverandører, men også mellem godkendte eksterne private leverandører og på tværs af kommunerne (Strukturkommissionen, 2004: 92).
4. Politisk fragmentering skal ikke forveksles med politisk konflikt. Derimod kan fragmenteringen under især bløde budgetbegrænsninger føre til højere grad af konsensus omkring et fælles merforbrug (Serritzlew, 2005).
5. Jeg antager dermed, at produktiviteten og aktivitetsniveauet per årsværk er konstant på tværs af geografi og tid inden for de nye kommuner. Det er ikke nødvendigtvis tilfældet.
6. For nærmere beskrivelse af data se Krøtel o.a. (2017).
7. F.eks. kan borgmesterens og økonomiudvalgets relative merindflydelse beregnes ved følgende:

$$\text{MerIndflydelse}_{b,b,M} = \frac{1}{N} \sum_{n=1}^N \left(\frac{X_{b,n} + X_{m,n}}{2} \right) / \frac{1}{N} \sum_{n=1}^N \left(\frac{X_{u,n} + X_{g,n} + X_{m,n}}{3} \right)$$

Første led udgør den gennemsnitlige vurdering af borgmesterens og økonomiudvalgets politiske indflydelse for de N besvarelser i kommune, M og andet led den gennemsnitlige vurdering af udvalgs- og gruppeformændenes samt menige kommunalbestyrelsesmedlemmers politiske indflydelse. Den relative merindflydelse udgør således forholdet herimellem i kommune, M .

8. Det er væsentligt at bemærke, at der ikke er tale om en kausal effekt. En afgørende antagelse ved brug af difference-in-differences-designet er, at indsats- og kontrolgruppen, her henholdsvis periferi og centrum i de nye kommuner, udgør sammenlignelige og uafhængige grupper. Antagelsen kan imidlertid ikke retfærdiggøres her og er alene en deskriptiv analyse.
9. Jeg antager således, at karakteristika for de enkelte kommuner forud for reformen var ens fordelt over geografi inden for den enkelte kommune.
10. For nye kommuner, der blev sammensat af kommuner med omtrent samme befolkningsstørrelse, finder jeg ingen sammenhæng. Tilsvarende finder jeg slet ingen statistisk signifikant sammenhæng på dag- og ældreplejeområdet. Resultaterne afrapporteres derfor ikke her.

Litteratur

- Bel, G. (2013), »Local government size and efficiency in capital-intensive services: What evidence is there of economies of scale, density and scope?« i S. Lago-Peñas og J. Martínez-Vazquez, red., *The challenge of local government size: Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Bhatti, Y. og K.M. Hansen (2011), »Who 'marries' whom? The influence of societal connectedness, economic and political homogeneity, and population size on jurisdictional consolidations«, *European Journal of Political Research*, 50, 212-38.
- Blom Hansen, J. (2010), »Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007«, *Scandinavian Political Studies*, 33(1): 51-73.
- Blom-Hansen, J., M. Ibsen, T. Juul og P.E. Mouritzen (2012), *Fra sogn til velfærdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Blom-Hansen, J., K. Houlberg, S. Serritzlew og D. Treisman (2016), »Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation«, *American Political Science Review*, 110(4): 812-31.
- Bækgaard, M., (2010), »Committee bias in legislatures with a high degree of party cohesion: Evidence from the Danish municipalities«, *European Journal of Political Research*, 50(3): 315-35.
- Berg, R. og U. Kjær (2007), »Hvem har borgmesterkæderne på?« i R. Buch og J. Elklit, red., *Nye kommunalvalg?*, Odense: Forskningsprogrammet om Strukturreformen og Syddansk Universitetsforlag.
- Feilberg, S. og A.H. Mathiasen (2012), *Kommunernes skolestruktur: analyse af udviklingen 2004-2011*, København: KORA Notat.
- Hansen, K. (2008), »Nye veje' i den kommunale styring? Valg af politisk organiserings- og styringsform i de nye kommuner«, i K. Hansen, B. Bjørnholt, P.K. Jespersen, J.A. Nielsen og H.H. Salomonsen, red., *Nye kommuner i støbeskeen*, København: Handelshøjskolens Forlag.
- Houlberg, K. og L.H. Pedersen (2015), »Political Consensus and Fiscal Outcomes«, *Local Government Studies*, 41(1): 78-99.
- Houlberg, K., S.W. Voig og L.H. Pedersen (2018), »How is Political Influence Redistributed in Ti-

- mes of Fiscal Austerity?«, *Scandinavian Political Studies*, 41(1): 98-119.
- Kjær, U. (2013), »Local political leadership: the art of circulating political capital«, *Local Government Studies*, 39(2): 253-72.
- Kjær, U., U. Hjelmar og A.L. Olsen (2010), »Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform«, *Local Government Studies*, 36(4): 569-85.
- Krøtel, S.M.L., A.R. Villadsen og M.B. Hansen (2017), »What to Do Here? What to Do There? The Effect of Change in Organization Size on Public Management«, *International Public Management Journal*, 20(4): 675-700.
- Nøhr, K., J. Meldgaard, C. Dalsgaard og M. Bækgaard (2012), *Udviklingen i strukturen på dagtilbudsområdet i 2004-2011*, København: KORA Notat.
- Serritzlew, S. (2005), »Breaking budgets: an empirical examination of Danish municipalities«, *Financial Accountability & Management*, 21(4): 413-35.
- Serritzlew, S., A. Skjæveland og J. Blom-Hansen (2008), »Explaining oversized coalitions: empirical evidence from local governments«, *The Journal of Legislative Studies*, 14(4): 421-50.
- Skjæveland, A., S. Serritzlew og J. Blom-Hansen (2007), »Theories of coalition formation: an empirical test using data from Danish local government«, *European Journal of Political Research*, 46(5): 721-45.
- Strukturkommissionen (2004), *Hovedbetænkning, Betænkning nr. 1434*.
- Wildavsky, A. og N. Caiden, N. (2004), *The new politics of the budgetary process*, 5th ed. New York: Pearson/Longman.
- Økonomi- og indenrigsministeriet kommunale nøgletal (2006), www.noegletal.dk/nwIndex18Afkr.html
- Økonomi- og indenrigsministeriet kommunale nøgletal (2007), www.noegletal.dk/

Er det regionale niveau relevant for erhvervspolitikken?

Jesper Lindgaard Christensen, lektor, Institut for Økonomi og Ledelse, Center for Forskning i Regional Dynamik og Ulighed (REDY), jlc@business.aau.dk

Ina Drejer, lektor, Institut for Økonomi og Ledelse, Center for Forskning i Regional Dynamik og Ulighed (REDY), id@business.aau.dk

Siden 1990'erne er der kommet et stigende fokus blandt internationale forskere og politikudøvere på regionalpolitikens rolle og potentialer i.f.t. at fremme vækst, institutionel forandring og erhvervsudvikling. Der er imidlertid ikke nogen entydig konsensus omkring hvilken rolle regioner kan og skal spille. Denne artikel udfolder to teoretisk funderede rationaler for at bedrive erhvervspolitik i en dansk kontekst: et traditionelt økonomisk rationale baseret på markedsfejl som den primære begrundelse for intervention og et systemisk rationale, hvor målet med politiske interventioner er at afhjælpe systemfejl. Artiklen diskuterer, hvordan disse rationaler har betydning for, hvorvidt politik bør bedrives regionalt. Der fokuseres på innovationspolitik som repræsentant for den samlede erhvervsfremmeindsats. Vi anfører, at det systemiske perspektiv i et vist omfang gradvist har vundet gehør, men er langt fra at dominere tænkningen i det politiske system. Vi identificerer desuden tiltag i dansk erhvervspolitik, der begrænser regioners rolle betydeligt.

Modsatrettede tendenser i den danske erhvervspolitik

På internationalt plan er der siden 1990'erne gradvist vokset et nyt rationale for erhvervspolitik frem. Det traditionelle økonomiske rationale bliver dermed, både i det politiske landskab og i teoretiske diskussioner, udfordret af en radikalt anderledes tænkning, som tager afsæt i en systemisk tilgang til erhvervspolitisk intervention.

Denne artikel udfolder de systembaserede og traditionelle økonomiske rationaler for at bedrive erhvervspolitik i en dansk kontekst og diskuterer, hvordan disse rationaler har betydning, for hvordan – og på hvilke geografiske niveauer – politik bør bedrives. Der fokuseres på innovationspolitik som repræsentant for den samlede erhvervsfremmepolitik.

På trods af, at størstedelen af erhvervsfremmedlerne i Danmark administreres på nationalt niveau, er midler til fremme af innovation og generel erhvervsudvikling i stigende grad blevet kanaliseret gennem de regionale og kommunale niveauer, især siden 2014. Desuden har den nuværende regering implementeret en række initiativer og planer med regionalpolitisk sigte.¹ Samtidig blev der dog i maj 2018 indgået en politisk aftale, som reformerer erhvervsfremmeindsatsen i retning af, hvad der fra flere sider udlægges som en centralisering. Der er således modsatrettede tendenser i politikken. På den ene side peges på behovet for en skræddersyet indsats, der i høj grad er fokuseret på geografi og stedlig kontekst, og hvor der stimuleres udvikling uden for de store byer. På den anden side trækkes i en retning af tiltag til at forbedre generelle rammebetingelser, men hvor den stedspecifikke indsats nedprioriteres. Disse to modsatrettede tendenser kan kobles direk-

te til grundlæggende forskelle i de bagvedliggende rationaler, der drøftes i denne artikel.

I tillæg til de teoretiske rationaler, som behandles i denne artikel, er der praktisk-politiske motivationer for at bedrive regional erhvervs politik. F.eks. sammenfatter Cornett (2017), med reference til EU-opgørelser, tre tendenser i den europæiske udvikling: (1) En langsigtet økonomisk konvergens mellem EU landene. Denne proces blev imidlertid sat i stå af finanskrisen, som har udvidet skellet mellem nord og syd i Europa; (2) En udvikling mod stigende ulighed mellem metropolregioner og andre regioner inden for landene; (3) En tendens til øgede forskelle mellem land og by. Denne udvikling gælder også for Danmark. Opgørelser af udviklingen i BNP pr. indbygger i regionerne i perioden 2008-2016 viser, at Hovedstadsregionen skiller sig positivt ud, mens Region Midtjylland og Region Nordjylland, som begge er regioner med intra-regionale udkantsproblemer, har haft de svageste udviklinger (Dansk Erhverv, 2018). Disse to regioner ligger således efter et lille årti under 2008-førkriseniveauet. Hvis sådanne tendenser med øget regional ulighed ønskes imødegået, er der et rationale for en regionalt forankret politik.

De efterfølgende afsnit introducerer henholdsvis den traditionelle økonomiske og den systemiske tilgang til politisk intervention. Dernæst ser vi nærmere på, i hvilken grad det systemorienterede rationale har sat – og fremover kan forventes at sætte – præg på dansk erhvervs politik. Som en del heraf giver vi et overblik over aktører og deres rolle. I denne sammenhæng ser vi også frem på, hvilke ændringer der er besluttet i 2018. Endelig peger vi på udviklingstræk, som accentuerer et intensiveret, men også bredere syn på regionale erhvervsfremmeindsatser.

Fra en traditionel økonomisk til en systembaseret tilgang til erhvervsfremme – betydningen af geografi

Traditionel økonomisk forståelse af erhvervsfremme

Når vi i denne artikel taler om en traditionel økonomisk opfattelse, tænker vi på den neoklassisk baserede økonomiske teori.² Her er det en fremherskende opfattelse, at den primære berettigelse for offentlige erhvervsfremmeindsatser er korrektionen af markedsfejl. Analyser af markedsfejl er eksempelvis baseret på nogle grundlæggende karakteristika ved viden: Viden er u håndgribelig; viden har karakter af et offentligt gode, der kun er delvist ekskludérbart i sin anvendelse; og investeringer i viden er forbundet med stor usikkerhed. Det betyder, at markedsbaserede allokering- og prissætningsmekanismer vanskeliggøres. Der vil typisk blive investeret mindre i viden, end hvad der er samfundsmæssigt optimalt (Arrow, 1962). Derfor kan der, ud fra en markedsfejlsbetragtning, argumenteres for, at der er behov for offentlige subsidier af investeringer i viden, for derved at korrigere kapitalmarkedsfejl i forbindelse med allokeringen af private midler til investering i udvikling af ny viden og udbuddet af kapital til risikable, nye virksomheder (Dodgson o.a., 2011; Laranja o.a., 2008).

Inden for traditionel økonomi antages det i udgangspunktet, at vækst foregår i et 'neutral' geografisk rum, hvor kontekstuelle forudsætninger ikke indgår som en parameter, men befolkningstilvækst og akkumulation af fysisk kapital er centrale forklaringsfaktorer bag interregionale forskelle. Med andre ord indgår faktorer, der relaterer sig til, hvordan eksempelvis ressourcekoordinering og -allokering finder sted og udvikler sig under stedsspecifikke historiske, strukturelle, institutionelle betingelser, ikke i en klassisk markedsfejlsramme (Dodgson o.a., 2011). Det er dog ikke sådan, at nyere neoklassisk baseret forskning afviser, at økonomisk velstand er geografisk koncentreret, men her

anvendes eksempelvis et begreb som rumlig autokorrelation som en forklaring. Rumlig autokorrelation er et statistisk udtryk for rumlig afhængighed, der kan forklares ved tilstedeværelsen af 'spillover'-effekter (Koch, 2008) i betydningen afsmittende effekter af aktiviteter på omgivelserne. Mens spilovers i neoklassisk økonomi antages at forekomme automatisk – det vil eksempelvis sige, at der automatisk vil være en positiv afsmittende effekt ved at være lokaliseret tæt på en forskningsintensiv virksomhed eller region – er antagelsen inden for såkaldt evolutionær teori,³ at spillover-processer ikke opstår af sig selv, men skal drives aktivt af økonomiske agenter (Audretsch og Keilbach, 2004).

Systembaseret tilgang til erhvervsfremme

Hvor markedsfejl tidligere har været den altdominerede årsag til interventioner, begrundes politik imidlertid nu også i 'systemfejl'. En grundlæggende anderledes forståelse af innovations- og udviklingsprocesser har været afgørende for denne fremvoksende nye tilgang til politik, som anviser et nyt fokus og nye virkemidler. Denne systemtilgang udspringer af evolutionær og institutionel økonomisk teori (se eksempelvis Lundvall, 1992), og vandt i midt-1990'erne gradvist gehør blandt dele af politikudøvende myndigheder.

Vi hævder på ingen måde, at systemtilgangen til erhvervsfremme fuldstændig har erstattet den traditionelle økonomisk funderede tilgang. Eksempelvis er de anbefalinger fra det regeringsnedsatte Forenklingsudvalg for Erhvervsfremme, som er grundlaget for den 2018-aftale om en reform af den danske erhvervsfremmeindsats, der drøftes nærmere senere i artiklen, i højere grad præget af en markedsfejls- end en systemtilgang til erhvervsfremme. I det udvalgsarbejde, der ligger til grund for aftalen, diskuteres det overordnede formål med offentlig erhvervsfremme. Det fremhæves bl.a., at '... der er også behov, som ikke i tilstrækkelig grad op-

fyldes af det private marked. Måske fordi et sådant marked slet ikke eksisterer [...], eller fordi markedet på grund af markedsfejl ikke fungerer optimalt' (Forenklingsudvalget for Erhvervsfremme, 2018: 15), og at et af principperne for erhvervsfremmeindsatsen bør være, at 'Findes der et velfungerende privat marked, skal der ikke være en offentlig erhvervsfremmeindsats' (ibid.: 25). Det overses ofte, når der argumenteres for/imod offentlig intervention i markedet og refereres til teorien om markedsfejl, at teorien ikke foreskriver, at der ikke bør være en offentlig indsats såfremt der er en privat: Hvis det offentlige gør det bedre end det private, er der iflg. teorien et rationale i en offentlig indsats. I udvalgets optik er det tilsyneladende tilstrækkeligt, at der er en privat indsats, som ikke hæmmes af markedsfejl, uanset om kvaliteten af denne er lavere end alternativer, der ikke fungerer på markedsbasis.

Mens den systemiske tilgang til erhvervsfremme ikke udelukker eksistensen af markedsfejl, spiller systemfejl dog en langt større rolle som argument for behovet for at føre erhvervs politik. Der er inden for denne tilgang fokus på læring og evnen til at bearbejde viden i bred forstand. Der fokuseres ikke kun på videnskabelig og teknisk viden, men også på viden relateret til eksempelvis markedsforståelse og organisatoriske praksisser. Evnen til at bearbejde viden opfattes endvidere i et dynamisk perspektiv. Det medfører, at erhvervs politik ikke kun har et snævert og relativt kortsigtet fokus, men også kan have som effekt at ændre aktørers udsyn, tænkemåder, visioner, organisatoriske rutiner m.v. Det indebærer, at innovation og erhvervsmæssig udvikling er kollektive, kumulative og kontekstafhængige processer, som varierer på tværs af aktører, virksomheder, brancher og regioner (Laranja o.a., 2008).

Udvikling og innovation antages i denne tilgang således at finde sted i en interaktion mellem aktører på forskellige niveauer, i en

specifik, institutionel kontekst, og inden for bestemte udviklingsspor. Heraf benævnelser, at innovationer udvikles i et 'system'. Systemfejl opstår, når forbindelser mellem forskellige dele af systemet er fraværende eller ikke er tilstrækkelige til at fremme læring og udvikling af viden. Der kan eksempelvis være manglende forbindelser mellem forskellige typer aktører, som f.eks virksomheder, uddannelses- og videninstitutioner (Carlsson og Jacobsson, 1997), eller manglende information og/eller kompetencer til at innovere samt løsrive sig fra svage udviklingsspor (Coenen o.a., 2012). Systemet kan altså være mere eller mindre sammenhængende, og kan også decideret fejle, med hensyn til at etablere forbindelser mellem systemets elementer. Desuden kan det være vanskeligt at 'frigøre' regionen fra dens historie og industrielle strukturudvikling. Nylige studier (eksempelvis Apa o.a., 2018) viser, at regional erhvervsfremmepolitik er mest effektiv, hvis den følger et 'princip om beslægtethed' mellem tidligere og nye aktiviteter. Imidlertid er det ikke de samme virkemidler, der kan bringe forskellige typer af regioner ud af fastlåste udviklingsspor.

Formålet med erhvervs politik ud fra et systemfejlsrationale er at forbedre systemets performance ved at bidrage til at overvinde institutionel træghed samt fremme institutionelle strukturer, som stimulerer læring, tilpasning og interaktioner mellem systemets aktører (Arnold, 2004; Woulthuis o.a., 2005). Erhvervsfremmeaktørernes primære rolle er at fungere som 'organisatorer' af interaktioner mellem systemets aktører, samt at definere og koordinere de forskellige roller og funktioner, som de forskellige aktører varetager (Laranja o.a., 2008). Nogle regioner er særligt godt gearet til at lappe systemfejl, stimulere læring mellem aktørerne og hente inspiration udefra. Når Morgan (1997) taler om 'Learning Regions', mener han således, at der selvsagt kan være forskelle på regioner i deres fysiske ressourcer og institutioner,

men forskelle i uformelle relationer, normer, og social kapital er det afgørende bindeled i at få regioner til at udnytte og optimere læring fra de grundlæggende processer, som er knyttet til innovation.⁴

Empiriske erfaringer understøtter, at (1) regioner har forskellige branchemæssige specialiseringsmønstre og performance; (2) spredningen af viden ofte er geografisk begrænset; og (3) udvekslingen af tavs viden kræver personlig interaktion og tillid, som understøttes af geografisk nærhed (Tödtling og Trippel, 2005; Storper, 1995, 2018). Dette gælder ikke kun blandt virksomheder og andre aktører på markedet, men også ift. politikudøvende organisationers interaktion med de virksomheder og organisationer, som er målgruppen for deres politik (Feldman og Lowe, 2018). Dette taler for det hensigtsmæssige i en stedsspecifik erhvervsfremmeindsats med en klar arbejdsdeling og koordinering/samarbejde mellem regional, national (og international) erhvervs politik. Det stigende fokus på, hvordan især regionsniveauet er et hensigtsmæssigt niveau at arbejde med institutionel forandring og fremme af samarbejde på, er begrundet i, at det er her, politikker har størst mulighed for at være kontekstspecifikke og tage højde for, hvordan hidtidige lokale udviklingsspor præger aktuelle udviklingsmuligheder (Laranja o.a., 2008; Uyerra, 2007; Amin, 1999). I forlængelse heraf tager en omfattende litteratur om *regionale innovationssystemer* netop afsæt i en opfattelse af, at der er behov for en differentieret innovationspolitik – og erhvervs politik i bredere forstand – som tager højde for den specifikke regionale kontekst, inklusive regionale og lokale barrierer for udvikling, og som målretter sig mod både formelle og uformelle institutioner.

En systemorienteret erhvervs politik i Danmark?

Den måde, hvorpå man på både nationalt og regionalt niveau har arbejdet med erhvervsfremme i Danmark siden 1990'erne, er præ-

get af elementer af systemforståelsen. På nationalt plan har tankegangen vundet indpas via inspiration fra både teoriudvikling og nye empirisk funderede forståelser af innovationsprocessen. Danmark var blandt de allerførste lande til at etablere en politik for udvikling af regionale klynger. På dette punkt var Danmark på linje med OECD, der meget tidligt tog innovationssystembegrebet til sig, og i 1990'erne nedsatte et *OECD National Innovation Systems Project*, som blandt andet var ramme for en 'OECD Focus Group on Cluster Analysis and Cluster-based Policy' (OECD, 1999), og en tilsvarende arbejdsgruppe om 'Innovation Networks – Cooperation in National Innovation Systems' (OECD, 2000), begge med betydelig dansk deltagelse. Med hensyn til betydningen af det regionale niveau publicerede OECD i 2005 et overblik over, hvordan erhvervs politik i højtudviklede økonomier havde undergået en reorganisering baseret på en '*mere sofistikeret opmærksomhed på regionale innovationssystemer og deres komponenter [...] [og] betydningen af regionsspecifikke faktorer – i særdeleshed nærheds rolle – i innovationsprocessen*' (OECD, 2005: 26, oversat af forfatterne). Dette overblik har siden været fulgt op af en lang række *OECD Regional Reviews*. Der er således i Danmark i årtier arbejdet med at skabe bedre forbindelser mellem forskellige elementer i de regionale innovationssystemer gennem netværksaktiviteter samt at løfte kompetenceniveauerne på områder, hvor der er specifikke lokale og regionale udfordringer.

Den danske lov om erhvervsfremme fra 2005, som satte rammerne for de regionale vækstforas arbejde, indeholdt også OECD-inspirerede elementer af en systemtankegang, både i forhold til den type af aktiviteter, som loven bemyndigede regionerne at medfinansiere, og i forhold til den partnerskabstilgang, der lå bag selve organiseringen af de regionale vækstfora. OECD (2001) præsenterer en analyse af de vækstdrivere, der kan gen-

findes som støtteberettigede aktivitetstyper i Lov om Erhvervsfremme fra 2005. Analysen af vækstdrivere har afsat i 'New Growth Theory', som udfordrer neoklassikernes antagelse om, at udvikling drives af kombinationer af inputfaktorerne kapital, arbejdskraft og teknologi.⁵ New Growth Theory peger på flere vækstdrivere, og tankegangen fik for alvor fodfæste i policykredse, efter at OECD's 2001-analyse viste, at 70 pct. af produktivitetsvæksten, også på regionalt niveau, kunne tilskrives vækstdrivne innovation, iværksætter, menneskelige ressourcer og anvendelse af teknologi, i særdeleshed IKT. Blandt disse, er innovation og iværksætter primære drivere, mens menneskelige ressourcer og anvendelse af teknologi snarere udgør regionale vækstbetingelser.

De regionale vækstfora siden deres etablering i 2007 har været udsat for kritik i (se eksempelvis Berlingske Tidende, 2007 og Wiegand, 2010) for blandt andet at være administrativt tunge og bureaukratiske, at føre til knopskydning af aktører og initiativer, samt at være for dårlige til at følge op på og dokumentere effekter af de igangsatte indsatser. På trods heraf, så har den underliggende partnerskabstilgang sandsynligvis bidraget til at trække i retningen af et systemorienteret, regionalt syn på dansk erhvervsfremme. Der er da også delte meninger om hvordan de regionale vækstfora har klaret sig (f.eks. Nielsen, 2012).

Man finder også efterlysninger af et mere systemisk syn på erhvervsfremme i nogle af udredningerne om det danske system. Eksempelvis nævner Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (2017: 26) at »*Når den fremtidige struktur skal indrettes, er der behov for en mere systemisk tilgang, hvor den fulde kontekst bliver inddraget, og hvor der bliver taget højde for alle aspekter, der kan hæmme eller fremme innovation*«. Lignende ræsonnementer ligger bag fremvæksten af det 'Smart Specialisation'-begreb, der udgør

en hjørnesteen i EU Kommissionens Europa 2020-strategi (Foray o.a., 2009; McCann og Ortega-Argilés, 2015; Foray, 2018). Smart Specialisation har et geografisk perspektiv, der i høj grad er baseret på systemiske, evolutionære rationaler.

Smart Specialisation vandt meget hurtigt gehør i europæiske politik kredse, og udviklingen af en Smart Specialisation-strategi er i dag en forudsætning for at modtage støtte fra den Europæiske Fond for Regionaludvikling. Der kan dog stilles spørgsmålstegn ved i hvor stor udstrækning den praktiske udvikling og implementering af Smart Specialisation-strategier følger de teoretiske grundtanker bag konceptet, samt om det teoretiske fundament er tilstrækkeligt udviklet til at give konkrete politikanvisninger. Allerede i 2011 gav ophavsmændene bag Smart Specialisation da også udtryk for, at Smart Specialisation var blevet en politik, som »løb foran teorien« (Foray o.a., 2011: 1).

Smart specialisation tager afsæt i den stedlige kontekst, hvor regionalpolitik baseres på en omfattende selvevaluering af en regions videnskabelige aktiver, evner og kompetencer (McCann og Ortega-Argilés, 2015). De fem danske regioner har alle udviklet Smart Specialisation-strategier, der lever op til EU's formelle krav. Imidlertid er strategierne og den bagvedliggende identifikation af, hvilke styrkepositioner, der skal sættes på, oftest resultatet af en mere central planlægningsproces, end der lægges op til i den teoretiske beskrivelse af Smart Specialisation.

Aktørerne og deres rolle i dansk erhvervs-politik

Regionalpolitiske aktører kan – såfremt de har de nødvendige beføjelser og økonomiske ressourcer til at formulere og implementere en regional erhvervs politik – spille en afgørende rolle i forhold til at påvirke interaktionerne i det regionale innovationssystem, således at de understøtter en uhindret allokering

af viden, kompetencer og ressourcer (Tödtling og Trippl, 2005).

Det er i denne forbindelse væsentligt at være opmærksom på, at *funktionelle* regioner ikke nødvendigvis er sammenfaldende med *administrative* regioner, som kan være afgrænset ud fra andre hensyn end erhvervsmæssige. Funktionelle regioner er sjældent skarpt afgrænsede, og afgrænsningen afhænger af, hvilken funktion der er fokus på. Såfremt der er fokus på adgang til arbejdskraft, kan pendlingsstrømme definere konturerne af funktionelle arbejdsmarkedsregioner; hvis der er fokus på netværksrelationer mellem organisationer, vil koncentrationen af interaktioner mellem organisationerne indikere de funktionelle grænser, eksempelvis operationaliseret ved medlemskab af en formaliseret virksomhedsklynge eller innovationsnetværk. Administrative grænser kan dog påvirke de funktionelle grænser, da nogle former for interaktioner kan have bedre vilkår internt i administrative regioner. 'Region' er således et flertydigt begreb, og mens størstedelen af de økonomiske aktører primært vil operere inden for en funktionel regional kontekst, vil de erhvervspolitiske aktører som oftest operere inden for den administrative regionale kontekst. Jo større sammenfald der er mellem administrative og centrale funktionelle regionsgrænser, jo større sandsynlighed er der for at kunne føre en effektiv regional erhvervs politik (se eksempelvis Capello og Kroll, 2016, som peger på udfordringerne med et manglende match mellem funktionelle og politisk-administrative regioner i forbindelse med implementeringen af smart specialisation-strategier).

De regionale aktører indgår i et samspil med nationale og internationale aktører. I forhold til rollefordelingen mellem aktørerne er der således tale om et 'multi-level governance'-system, hvor det regionale niveau typisk varetager kompetenceudvikling og understøtter regionale videnssamarbejder, klyngeinitia-

tiver samt iværksætter; mens det nationale niveau varetager meget specialiserede funktioner samt administrationen af generelle støtteprogrammer i forhold til eksempelvis F&U og innovation. I dansk kontekst er det internationale niveau i vid udstrækning repræsenteret af EU, der både udbyder direkte programmer, som understøtter internationale samarbejder og regional udvikling, og finansierer indsatser, der hidtil har været kanaliseret gennem regionale aktører.

I Danmark tegner det statslige niveau sig for størstedelen af forbruget af erhvervsfremmedmidler, men forbruget af midler til regional og lokal erhvervs politik er steget de seneste år, særligt i perioden 2014-2017 (Erhvervsministeriet, 2017). I 2016 udgjorde de regionale erhvervsfremmedgifter 1,1 mia. kr., kommunerne brugte 0,6 mia. kr., mens det statslige niveau tegnede sig for 2,9 mia. kr. (Regeringen, 2016; Landfall Strategy o.a., 2016).⁶ Hovedparten (55 pct.) af de regionale midler gik i 2016 til fremme af innovation og iværksætter.

De konkrete aktører på den erhvervs politiske scene kan opdeles i typer og ud fra hvilket geografisk niveau, de opererer på. Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, 2017) taler således om videnudbydende, vejledende, og finansierende aktører. Førstnævnte aktører på nationalt niveau er således f.eks. universiteter og GTS-institutter; på regionalt niveau f.eks. professionshøjskoler, og på kommunalt niveau kommunale videnscentre. Vejledende aktører nævnes at være f.eks. innovationsnetværkene på nationalt niveau, væksthuse på regionalt niveau, og erhvervsservicecentre på kommunalt niveau. Kapitaludbydende aktører er eksempelvis Vækstfonden på nationalt niveau, og de snart forhenværende vækstfora på regionalt niveau. I praksis er der overlap i disse tværgående funktioner.⁷

Der foregår også erhvervsudviklings politik på tværs af kommunegrænser, eller inden for kommuner. Eksempler omfatter de 'lokale aktionsgrupper' (i daglig tale LAG'er), som laver projekter på lokalt plan, både virksomhedsrettet og rettet mod f.eks. lokal by-/erhvervsudvikling.

Med et stort antal aktører på hvert niveau rejser spørgsmålet sig, om der er for mange niveauer, og om systemet bliver for komplekst. Komplexiteten i erhvervsfremmesystemet har været genstand for debat, og der har gentagne gange været peget på, at det ikke nytter at have et godt system til at hjælpe virksomhederne på vej, hvis ikke brugerne kan gennemskue at bruge det. Aftalen mellem Regeringen og Dansk Folkeparti i maj 2018 om forenkling af det danske erhvervsfremmesystem kan ses som kulminationen på denne debat. Aftalen bygger på en række anbefalinger fra Forenklingsudvalget for Erhvervsfremme (2018) og en forudgående kortlægning udført i 2016, som identificerede 235 operatører fordelt på flere niveauer, der hævdes i betydeligt omfang at udføre overlappende funktioner (Landfall Strategy o.a., 2016).

Med hensyn til aktører og deres rolle, er det væsentligste element i aftalen, at de regionale vækstfora nedlægges og regionerne ved lov afskæres fra at have en egen erhvervsfremmeindsats. Antallet af politisk ansvarlige niveauer reduceres således til to: et centralt niveau med kommunal forankring, hvor der primært skal udføres indledende rådgivning og laves en indgang til specialiserede tilbud, og et statsligt niveau som skal være udførende i forhold til de specialiserede ydelser. Erhvervsfremmeindsatsen på det kommunale niveau opprioriteres med 180 mio. kr. årligt, hvoraf de 100 mio. kommer fra kommunernes hidtidige medfinansiering af de regionale væksthuse. På det statslige niveau etableres Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, som får til opgave at udarbejde en strategi for den decentrale erhvervsfremmeindsats i Dan-

mark, som både skal indeholde regionale kapitler (baseret på bidrag fra syv tværkommunale erhvervshuse) og virke rammesættende for den kommunale erhvervsudvikling. Aftalen omfatter desuden en frigørelse af op til 100 mio. kr. årligt, som skal målrettes borgernær velfærd i kommunerne (Regeringen og Dansk Folkeparti, 2018).

Det kan synes rimeligt at reducere i et stort antal aktører på en relativt lille scene som erhvervsfremme. Der er imidlertid behov for en balance i designet af erhvervsfremmesystemet: på den ene side bliver udvikling og problemstillinger i virksomhederne stadig mere differentierede og specifikke, hvilket kan kalde på differentierede erhvervsfremmetilbud, således at alle segmenter kan nås med de rette midler.⁸ Forenkling er således ikke per definition en fordel. På den anden side kan et alt for segmenteret system skabe problemer med overskueligheden af systemet. I den forbindelse er det afgørende, at der er stærke bånd mellem aktørerne (Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, 2017). Derved kan information og læring flyde blandt aktørerne, og brugerne kan kanalisere de rigtige steder hen. Desuden kan overlappende funktioner og aktiviteter i højere grad udnyttes produktivt. I lyset af systemtilgangen skal det understreges, at denne ikke er preskriptiv i forhold til, hvilke/hvor mange aktører og hvilke niveauer de opererer på, men den understreger dog, at nærhed i flere dimensioner er afgørende. Med koncentrationen af ansvaret for udformning af erhvervspolitikken på alle geografiske niveauer hos den statslige erhvervsfremmebestyrelse er aftalen om forenklingen af erhvervsfremmesystemet isoleret set et klart skridt væk fra at stimulere nærhed. Desuden foreskriver systemtilgangen som nævnt, at man ikke kun tager elementer af systemet som aktører og instrumenter i betragtning, men også limen, som skal binde elementerne sammen. Vi udfolder afslutningsvist denne pointe.

Ændret rationale – ændret fokus og instrumentarium?

Mens der er sket et fald i uligheden mellem OECD-landene, er der samtidigt i en del lande sket en stigning i uligheden mellem regioner inden for landene (OECD, 2018; Cornett, 2017). OECD peger derfor på, at det er afgørende hvordan regioner stimulerer jobskabelse og produktivitetsudvikling. European Commission (2017a) fremfører lignende argumenter.

En første betingelse for et rationale for en regional erhvervsfremme er, at der faktisk foregår, eller er potentiale for at foregå, erhvervsudvikling. Sheamur (2015) argumenterer, at tankegangen om, at innovation er afhængig af face-to-face interaktion, og at geografisk nærhed er vigtig for disse interaktionsprocesser har medført et overdrevent fokus på innovation som by-fænomen. Med byernes tæthed, og følgende bedre betingelser for nærhed mellem aktørerne har debatten om geografisk allokering af innovationsaktivitet overbetonet urbane områder (f.eks. Glaeser, 2011), selvom empirisk arbejde peger på, at innovation i høj grad også foregår i periferiregioner (Sheamur, 2015). I en dansk sammenhæng har det da også vist sig, at der ganske vist er (stigende) forskelle mellem regionerne på en række socioøkonomiske parametre, men at der ikke er væsensforskelle i frekvensen af innovative virksomheder (European Commission, 2017b).

Som denne artikel har illustreret, begyndte forståelsen af innovationsprocessen for mere end to årtier siden at bevæge sig væk fra at forstå innovation som noget, der fulgte nærmest automatisk fra input af forskellige faktorer, især forsknings- og udviklingsindsats, til i stedet at anerkende, at innovation er betinget af mange faktorer, i høj grad foregår som en interaktiv læreproces, og ofte er bundet til den regionale kontekst. Der er således kommet mere fokus på betydningen af det funktionelle regionale niveau, fordi ud-

veksling af information, læring og effektive samarbejder udvikles gennem nære relationer mellem aktørerne, hvilket i sig selv udgør et fundament for at kunne gennemføre effektive erhvervsudviklingsindsatser (Cooke, 2001).

Nauwelaers (2001) redegør nærmere for, hvad det så betyder for den måde, vi forstår innovationspolitikken fokus og instrumentarium på. Hun peger på, at til forskel fra den input-baserede forståelse af innovation, der er forbundet med det traditionelle økonomiske perspektiv, så er innovationspolitik ud fra et systemperspektiv mere rettet mod innovation som en proces, der er tæt knyttet til den sociale kontekst, den foregår i, herunder regionen. Derfor er det ud fra dette perspektiv nødvendigt, at innovationspolitik også bevæger sig mod mere immaterielle aspekter. Mere specifikt er der behov for, at udviklingen i innovationspolitikken går fra fokus på infrastruktur, forskning og udvikling, finansiel og human kapital til social kapital, normer, netværk og kultur. Ofte vil disse være langt mere virksomheds- og regionspecifikke end traditionelle 'hårde' inputfaktorer. Selvom det er en stor udfordring, så er det Nauwelaers' pointe, at det er muligt at udvikle og påvirke den slags immaterielle faktorer. I den traditionelle tankegang er alt tankegodset omkring erhvervs- og innovationspolitikudviklingen koncentreret om de 'hårde' faktorer, som er relativt nemme at måle og veje. Under systemtilgangen bliver politikopgaven ikke kun vanskeligere, det bliver også vanskeligere at implementere og måle effekterne af politikken, ligesom den ofte også bliver mere langsigtet. Den rolle, som regionale, politikudøvende myndigheder skal spille, vil i takt med udviklingen mod et systemperspektiv gå fra at være udbyder (af input) til facilitator og partner. Komplexiteten i dette politikskifte understreges af, at eftersom regionale politikudøvende organisationer selv er en del af systemet, bliver de også selv mål for politikudøvelsen. Lignende argumenter fremfører Feldman og Lowe

(2018). Nauwelaers arbejde er fra starten af årtusindet, og som denne artikel illustrerer, at der er stadig langt at gå i forhold til at implementere en fuldstændig systembaseret erhvervsfremmepolitik.

Perspektivering – andre rationaler?

Denne artikel har fokuseret på to rationaler for regional erhvervsfremmepolitik som sigter mod at rette fejl i funktionsmåden af henholdsvis systemet og markedet. Fejlkorrektionstilgangen udfordres dog fra flere sider. Peneder (2017) påpeger således, at fejltilgangen tager afsæt i en hypotetisk perfekt tilstand som det, der stræbes efter. Peneder argumenter for, at ud fra en dynamisk forståelse af en konstant foranderlig verden, hvor der er adskillige mulige udviklingsspor, er det mere hensigtsmæssigt at en politisk intervention tager afsæt i spørgsmålet om hvad man gerne vil opnå, snarere end hvilke fejl, der skal rettes. Så disse alternative rationaler, som for nylig har været et væsentligt element i debatten om rationaler for innovationspolitik (Schmidt, 2018; Kattel og Mazzucato, 2018; Mazzucato, 2018) – og som i store træk er uforenlig med det traditionelle, markedsfejlbaserede rationale – handler om at staten, og andre offentlige aktører, skal være mere retningssættende for udviklingen gennem politikudøvelsen. Man taler om 'mission-oriented' og 'challenge-oriented' politikker. Der er forskelle på at tale om mission- og challenge-orienterede politikker. Der var f.eks. veldefinerede retninger for teknologisk udvikling forbundet med den klart formulerede mission om at sætte en mand på månen. For så vidt angår de brede samfundsmæssige udfordringer som velfærd, demografiske ændringer, global opvarmning etc. er løsningerne ikke defineret a priori, og deres løsninger kan indebære flere forskellige missioner (Boon og Edler, 2018).

Ligesom i det systemiske perspektiv finder vi i stigende grad elementer af tankegangen om at adressere 'Grand challenges' i

dansk politik, eksempelvis er FORSK2025-programmet med til at definere områder, hvor der satses fremtidsorienteret, og Regeringens seneste strategiplan for forskning og innovation (Regeringen, 2017) taler eksplicit om, at samfundsmæssige udfordringer er pejlemærker for hvor fremme af innovation skal bevæge sig hen. Også på EU-plan, f.eks. i Horizon-programmerne, senest i Horizon Europe programmet (se den 'mission-oriented' vinkel herpå i Mazzucato, 2018) finder man sådanne pejlemærker. Det er i denne tankegang gældende, at normative, politiske diskussioner ligger bag definering af hvilke områder, der skal satses på. Imidlertid fordrer det en anden, og mere ambitiøs, profil og kompetence blandt politikudøvende myndigheder (Kattel og Mazzucato, 2018).

Noter

1. Eksempelvis de 122 initiativer beskrevet i Regional- og Landdistriktpolitisk Redegørelse 2016 og Regeringens strategi »Vækst og udvikling i hele Danmark« fra 2015. Mest kendt fra den offentlige debat er initiativet til udflytning af statslige arbejdspladser.
2. Neoklassisk økonomi er, som betegnelsen antyder, en videreudvikling af klassisk økonomi med Adam Smith og senere David Ricardo som de centrale bidragsydere i det 18. og 19. århundrede. Neoklassisk teori udfordrede og udvidede klassikernes antagelse om begrænsede ressourcer fra ikke blot at omfatte naturressourcer til også at inkludere kapital og arbejdskraft. Hermed fik balance mellem udbud og efterspørgsel en helt central rolle i neoklassisk økonomisk teori (Kurz og Salvadori, 2003). Neoklassisk økonomisk teori har naturligvis udviklet sig i mange forskellige retninger over de seneste århundreder, men en central antagelse, også i moderne neoklassisk baseret økonomi, er, at konkurrencefastsatte priser er den fremmeste allokeringmekanisme på friktionsløse, gennemsigtige markeder.
3. Evolutionær teori har i forhold til neoklassisk økonomi fundamentalt anderledes syn på hvorvidt det økonomiske system er statisk (som i neoklassik) eller dynamisk. I evolutionær teori driver konkurrence og selektion udviklingen og ligevægt er et specialtilfælde fordi økonomiske aktørers ageren ikke er koordineret og gennemsigtig.

Der er dog også inden for evolutionær økonomi debat om hvorvidt market failure eller system failure tankegangen er kompatibel med evolutionær teori (Schmidt, 2018).

4. Storper (1995) benævner dette 'untraded interdependencies' og argumenterer, at disse er særligt stedsbundne.
5. Se evt. Special Issue af Journal of Economic Perspectives med titlen 'New Growth Theory' (No.8/1 1994) for en uddybning af denne teoriretning.
6. I 2004 anslog et forsigtigt skøn, at de kommunale og regionale (dengang i form af amter) myndigheder årligt brugte tilsammen 550 mio. kr. på erhvervsfremme – svarende til cirka 680 mio. kr. i 2018-prisniveau (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004).
7. En række rapporter har kortlagt erhvervsfremmeaktørerne. I tillæg til nævnte rapport fra Landfall Strategy o.a. (2016) kan nævnes f.eks. KL/Iris-Group (2015) og Damvad Analytics (2017).
8. Nogle aktører i den aktuelle politiske debat hævder, at behovet for specialiserede erhvervsfremmetilbud er størst i udkantsovråder. Foray (2017) understøtter dette argument.

Referencer

- Amin, Ash (1999), »An institutional perspective on regional economic development«, *International Journal for Urban and Regional Research*, 23(2): 365-78.
- Apa, Roberta, Ivan De Noni, Luigi Orsi og Silvia Rita Sedita (2018), »Knowledge space oddity: How to increase the intensity and relevance of the technological progress of European regions«, *Research Policy*, 47(9): 1700-12.
- Arnold, Erik (2004), »Evaluating research and innovation policy: a systems world needs systems evaluations«, *Research Evaluation*, 13(1): 3-17.
- Arrow, Kenneth J. (1962), »The Economic Implications of Learning by Doing«, *The Review of Economic Studies*, 29(3): 155-173.
- Audretsch, David og Max Keilbach (2004), »Entrepreneurship and regional growth: an evolutionary interpretation«, *Journal of Evolutionary Economics*, 14(5): 605-16.
- Berlingske Tidende (2007), *Debat: Vækstfora er uproduktive*. 15. oktober.
- Boon, Wouter og Jacob Edler (2018), »Demand, challenges, and innovation. Making sense of new

- trends in innovation policy», *Science and Public Policy*, 45(4): 1-13.
- Capello, Roberta og Henning Kroll (2016), »From theory to practice in smart specialization strategy: emerging limits and possible future trajectories«, *European Planning Studies*, 24(8): 1393-1406.
- Carlsson, Bo og Staffan Jacobsson (1997), »In search of useful public policies: key lessons and issues for policy makers« i Bo Carlsson, red., *Technological Systems and Industrial Dynamics*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp 299-316.
- Coenen, Lars, Jerker Moodysson og Hanna Martin (2012), »Path Renewal in Old Industrial Regions: Possibilities and Limitations for Regional Innovation Policy« *Regional Studies*, 49(5): 850-865.
- Cooke, Phil (2001), »Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy«, *Industrial and Corporate Change*, 10(4): 945-74.
- Cornett, Andreas P. (2017), »Inter- og intra-regional balance: drivers of change and development« i Charlie Karlsson, Martin Andersson og Lina Bjerke, red., *Geographies of Growth*, Edward Elgar Publishing, pp. 70-95.
- Damvad Analytics (2017), *Litteraturreview af innovationsstrukturen i Danmark*.
- Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (2017), *Viden i sammenhæng: Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råds Årsrapport 2016*, København: Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd.
- Dansk Erhverv (2018), »Den økonomiske udvikling i regionerne: Alle har vækst, men nogle mere end andre. To regioner fortsat under førkrise-niveau«, Analysenotat. Dansk Erhverv, juli.
- Dodgson, Mark, Alan Hughes, John Foster og Stan Metcalfe (2011), »Systems thinking, market failure, and the development of innovation policy: The case of Australia«, *Research Policy*, 40 (9): 1145-56.
- Erhvervsministeriet (2017), *Redegørelse om erhvervsfremme og støtte 2017*. København, maj.
- European Commission (2017a), *My region, My Europe, Our future: The seventh report on economic, social and territorial cohesion*, Commission Staff Working Document 201, 330.
- European Commission (2017b), *European Innovation Scoreboard – Denmark*, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/24170>
- Feldman, Maryann og Nicola Lowe (2018), »Policy and collective action in place«, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(2): 335-51.
- Foray, Dominique, Paul A. David og Bronwyn Hall (2009), »Smart Specialisation: The Concept«, i *Knowledge for Growth. Prospects for science, technology and innovation*, Selected papers from Research Commissioner Janez Potočnik's Knowledge for Growth Expert Group, november.
- Foray Dominique, Paul A. David og Bronwyn Hall (2011), »Smart specialization – From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation«, *MTEI Working Paper 2011-001*, Management of Technology & Entrepreneurship Institute, École Polytechnique Fédérale de Lausanne.
- Foray, Dominique (2017), »The concept of 'entrepreneurial discovery process'« i Dimitris Palazuelos Martínez, Manuel Perriáñez-Forte, Inmaculada Rainoldi og Alessandro Kyriakou, red., *Governing Smart Specialisation*, London and New York: Routledge, pp. 5-19.
- Foray, Dominique (2018), »Smart specialization strategies as a case of mission-oriented policy – a case study on the emergence of new policy practices«, *Industrial and Corporate Change*, 27(5): 817-32.
- Forenklingsudvalget for Erhvervsfremme (2018), *Fokuseret og Fremtidssikret*, Rapport med udvalgets anbefalinger, april 2018.
- Glaeser, Edward (2011), *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, London: Macmillan.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004), *Strukturkommissionens betænkning, nr. 1434, Bind III, Bilag – Sektorkapitler*, januar.
- Kattel, Rainer og Mariana Mazzucato (2018), »Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector«, *Industrial and Corporate Change*, 27(5): 787-801.
- KL/IrisGroup (2015), *Kortlægning og analyse af det regionale erhvervsfremmesystem i Danmark*.
- Koch, Wilfried (2008), »Development Accounting with Spatial Effects«, *Spatial Economic Analysis*, 3(3): 321-42.
- Kurz, Heinz D. og Neri Salvadori (2003), *Understanding 'Classical' Economics – Studies in long-period theory*, London: Routledge.
- Landfall Strategy, Damvad Analytics, Struensee & Co., McKinsey & Company (2016), *Eftersyn af Erhvervsfremmeindsatsen*, afrapportering november 2016 (baggrundsrapport til Forenklingsudvalget for Erhvervsfremme).

- Laranja, Manuel, Elvira Uyarra og Kieron Flanagan (2008), »Policies for science, technology and innovation: Translating rationales into regional policies in a multi-level setting«, *Research Policy*, 37(5): 823-35.
- Lundvall, Bengt-Åke, red. (1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter Publishers.
- McCann, Philip og Raquel Ortega-Argilés (2015), »Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy«, *Regional Studies*, 49(8): 129-32.
- Morgan, Kevin (1997), »The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal«, *Regional Studies*, 31(5): 491-503.
- Nauwelaers, Claire (2001), »Path-Dependency and the Role of Institutions in Cluster Policy Generation« i Åge Mariussen, red., *Cluster Policies – Cluster Development?*, Nordregio Report 2001:2.
- Nielsen, Bo (2012), »De danske vækstfora består eksamen«, *Jyllands-Posten, Sektion 3 (Erhverv & Økonomi)*, 13. juni.
- OECD (1999), *Boosting Innovation: The Cluster Approach*, Paris: OECD Proceedings.
- OECD (2000), *Innovation Networks Cooperation in National Innovation Systems*, Paris: OECD Proceedings.
- OECD (2001), *The New Economy: Beyond the Hype*, Final report on the OECD Growth project.
- OECD (2005), *Building Competitive Regions – Strategies and Governance*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2018), *Productivity and Jobs in a Globalised World. (How) Can All Regions Benefit?*, Paris: OECD Publishers.
- Regeringen (2015), *Vækst og udvikling i hele Danmark*, november.
- Regeringen (2016), *Regional- og Landdistriktpolitisk Redegørelse 2016*, Regeringens redegørelse til Folketinget, maj.
- Regeringen (2017), *Danmark – Klar til fremtiden. Regeringens mål for dansk forskning og innovation*, Uddannelses- og Forskningsministeriet.
- Regeringen og Dansk Folkeparti (2018), *Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti om Forenkling af Erhvervsfremmesystemet af 24. maj*.
- Schmidt, Peter (2018), »Market failure vs. system failure as a rationale for economic policy? A critique from an evolutionary perspective«, *Journal of Evolutionary Economics*, 28(4): 785-803.
- Sheamur, Richard (2015), »Far from the Madding Crowd: Slow Innovators, Information Value, and the Geography of Innovation«, *Growth and Change*, 46(3): 424-42.
- Storper, Michael (1995), »The resurgence of regional economics, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies«, *European Urban and Regional Studies*, 2/3: 191-221.
- Storper, Michael (2018), »Separate Worlds? Explaining the current wave of regional economic polarization«, *Journal of Economic Geography*, 18(2): 247-70.
- Tödtling, Franz og Michaela Trippel (2005), »One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach«, *Research Policy*, 34(8): 1203-19.
- Uyarra, Elvira (2007), »Key dilemmas of regional innovation policies«, *Innovation – The European Journal of Social Science Research*, 20(3): 243-61.
- Wiegand, Bjarke (2010), »Manglende opfølgning hæmmer regional vækstindsats«, *Mandag Morgen*, 16. maj.
- Woolthuis, Rosalinde Klein, Maureen Lankhuizen og Victor Gilsing (2005), »A system failure framework for innovation policy design«, *Technovation*, 25(6): 609-19.

Kommunale alliancers argumenter for ændring af det kommunale udligningssystem

Søren Frank Etzerodt, Forskningsassistent, Institut for Statskundskab, Center for Forskning i Regional Dynamik og Ulighed (REDY), Aalborg Universitet, sfe@dps.aau.dk

Morten Balle Hansen, Professor, Institut for Statskundskab, Center for Forskning i Regional Dynamik og Ulighed (REDY) og Center for Organisation, Management og Administration (COMA), Aalborg Universitet, mbh@dps.aau.dk

Debatten om det danske mellemkommunale udligningssystem har været intens i de senere år. Systemets raison d'être er at udligne en del af de økonomiske forskelle mellem de danske kommuner med henblik på at sikre, at kommunerne kan levere et nogenlunde ensartet serviceniveau. Regeringen har i flere år analyseret og forberedt ændringer af systemet og i februar 2018 udkom finansieringsudvalgets rapport. Med henblik på at påvirke processen organiserede hovedparten af de danske kommuner sig for nyligt i tre alliancer, med delvist modsatrettede forslag til ændring af systemet. I artiklen gives for det første en kort historisk redegørelse for systemets udvikling og litteraturen på området. For det andet beskrives policyprocessens forløb fra efteråret 2017 til efteråret 2018. For det tredje og mest udførligt foretages en sammenlignende analyse af de tre kommunale alliancers argumenter og synspunkter vedrørende ændringen af systemet

Kommunale alliancers kritik af udligningssystemet

Det kommunale udligningssystem, der på mange måder kan ses som en væsentlig del af det danske samfunds forsøg på en solidarisk håndtering af regional dynamik og ulighed, har været under heftig debat de seneste

år. Det overordnede formål med systemet er at skabe nogenlunde ensartede økonomiske vilkår for kommunernes finansiering af kommunal service, men det specifikke design af systemet skaber splittelse mellem de danske kommuner. I denne artikel analyseres rationallene bag det danske kommunale udligningssystem og de tre kommunale alliancers kritik af det nuværende system, sådan som den blev fremført i efteråret 2017. Kommunernes og finansieringsudvalgets argumenter (eller med et begreb fra evalueringsforskningen – interventionsteorier (Hansen og Vedung, 2010)) har ikke kun historisk interesse. De kan, med forskellige nuancer, genkendes fra årtiers diskussioner om systemet og dets fordele og ulemper, og der er god grund til at tro, at de forskellige synspunkter vil blive fremført igen i fremtidige diskussioner af systemets indretning.

Spørgsmålet om, hvordan kommunale udligningssystemer skal indrettes, er vigtigt, da det både vedrører opfattelser af ret og rimelighed og er centralt for kommunernes økonomiske vilkår. Hvorledes systemet indrettes, har stor

betydning for regional dynamik og ulighed i et land, og det er i høj grad blevet aktuelt med de senere års debat. Nationalt såvel som internationalt har spørgsmålet om kommunal udligning været genstand for en række analyser og diskussioner (Shah, 2007; Mau Pedersen, 2018; Kjærgaard, 2016; se også Samfundsøkonomens temanummer i 2018). Formålet med artiklen er at beskrive det nuværende system, dets rationaler og historiske oprindelse samt de væsentligste kommunalpolitiske argumenter for, hvorledes systemet bør ændres i fremtiden.

Som det vil fremgå, er disse argumenter direkte relateret til generelle geografiske ændringer i bosætningsmønstre (se Andersens og Nørgaards artikel i dette temanummer), ændringer i marginaliserede borgeres bosætningsmønstre (se Kongshøjs artikel i dette temanummer) og ændringer i den geografiske lokalisering af offentlige institutioner (se Goul Andersen og Etzerodts artikel i dette temanummer), såvel som andre ændringer i regionale dynamikker i Danmark. Systemet er således indrettet med henblik på at absorbere en del af de problemer, som sådanne dynamikker måtte medføre for den enkelte kommune.

Artiklen indledes ganske kort med en redegørelse for den teoretiske forståelsesramme og den empiriske litteratur om kommunale udligningssystemer. Herefter præsenteres analysernes datagrundlag og metoder. Dernæst analyseres det kommunale udligningssystemets historiske oprindelse og de mest centrale elementer ved det nuværende system. Denne del af analysen baseres på sekundære kilder og munder ud i en præsentation af systemets institutionaliserede programteori (begrebet uddybes længere fremme, men refererer til formelt vedtagne beslutninger i autoritative beslutningsfora). I kølvandet herpå analyseres og sammenlignes de tre kommunale alliancers interventionsteorier, sådan som de blev præsenteret i dokumenter i ef-

teråret 2017. Der afsluttes med en kortfattet drøftelse af udligningssystemets fremtid.

Analytisk perspektiv på udligningssystemet

Formålet med denne artikel er ikke at teoretisere, men det er nyttigt indledningsvist at klargøre, hvilket analytisk perspektiv vi overordnet set anlægger på casen. Vi opfatter, med udgangspunkt i Lasswell (1936), det kommunale udligningssystem som et eksempel på en helt central politisk intervention, der er i kernen af, hvad politik handler om – hvem får hvad, hvornår og hvordan? Det ville således være yderst bemærkelsesværdigt, hvis der ikke opstod politiske diskussioner og uenigheder omkring indretningen af dette system. Som det tydeliggøres i denne artikel, er det i høj grad tilfældet, selvom der også er en fundamental enighed om systemets berettigelse. Vi har derfor valgt at bruge systematikken fra en analysemodel fra evalueringsforskningen, der er udviklet til at analysere offentlige interventioner præget af konflikt og uenighed (Hansen og Vedung 2005, 2010). Der anvendes en modificeret udgave af Hansen og Vedungs (2010) evalueringsmodel, som de kalder »theory-based stakeholder evaluation«. Nærværende analyse er ikke en evaluering, men vi anvender systematikken fra evalueringsmodellen. Interventionsteorier er rationaler for berettigelsen af (offentlige) interventioner og programmer og består i deres mest udviklede form af tre elementer: Situationsteori, virkningsteori og normativ teori. *Situationsteorien* handler om kendetegn ved den nuværende situation, der opfattes som problematiske. *Virkningsteorien* omhandler, hvordan den foreslåede intervention forventes at virke i forhold til disse problemer. *Den Normative teori* omhandler kriterierne for, at situationen efter interventionen opfattes som bedre end situationen før eller uden interventionen. Kriterier vedrørende lighed, effektivitet og gennemskuelighed er her ofte forekommende normative kriterier. I det følgende giver vi en kortfattet oversigt

over den empiriske litteratur om kommunale udligningssystemer.

Oversigt over litteratur om kommunal udligning og finansiering

En stor del af den danske litteratur om kommunal udligning har særligt fokus på at beskrive systemet. Økonomi- og indenrigsministeriet (2018) udgiver løbende rapporter, der gennemgår systemets tekniske detaljer, opbygning, ordninger, beregningsmetoder og tildelingskriterier. Rapporterne er deskriptive og forholder sig som sådan ikke til politiske spørgsmål. Kommunernes Landsforening (2017) udgiver også rapporter, der gennemgår systemets tekniske detaljer, men med et større fokus på principperne i udligningssystemet (se også Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg, 2004). Herudover har Mikkelsen (1991), Mau Pedersen (1995) og Etzerodt og Mau Pedersen (2018) lavet historisk beskrivende analyser af udviklingen i det danske udligningssystem.

En anden del af den danske litteratur har fokus på at analysere og fremhæve problematikker ved systemet. Mau Pedersen og Jensen (2004: 26-30) påpeger fx en række dilemmaer og trade-offs i systemet mellem *retfærdighed og forenkling, incitament og udligning, kommunaløkonomi og privat økonomi*. En helt tredje del af den danske litteratur har drøftet argumenter for og imod designet af det danske udligningssystem (Lotz, 2001; Lundtorp, 2002; Lykkebo, 2006; se også temanummeret i Samfundsøkonomen 2018).

En del af den internationale litteratur om kommunal udligning har sammenlignet de nordiske lande (Moisio, 2010; Oulasvirta, 1993; Rattsø, 2004; Werner og Shah, 2005; Mau Pedersen, 2018). Her har litteraturen haft særligt fokus på at sammenligne kommuner og regioners strukturelle betingelser for at yde en acceptabel service, forskelle i finansieringsformer og omfang såvel som finansieringens organisering. Analyserne in-

dikerer, at Sverige og Danmark har en mere decentraliseret opgavevaretagelse i kommunerne sammenlignet med Norge. Endvidere indikerer forskningen, at den geografiske omfordeling af ressourcer er størst i Sverige og lavest i Danmark. Vi mangler dog opdaterede systematiske komparative analyser af de nordiske landes udligningssystemer (men se Borge et al., 2018).

En anden del af den internationale litteratur har fokuseret på den strategiske brug af tilskud til at opnå genvælgelse (Arulampalam et al., 2009; Dahlberg og Johansson, 2002). Kjærgaard (2016) har dog sandsynliggjort, at strategisk brug af tilskudsordninger ikke synes at drive ændringer af udligning og tilskud i Danmark – i hvert fald ikke så markant som i andre lande.

Med undtagelse af analyser af strategisk brug af tilskud fremstår litteraturen relativt teknisk med få analyser af, hvorledes forskellige aktører og alliancer forsøger at påvirke systemet. Det er vores opfattelse at der, i takt med regionalpolitikens øgede politiske betydning, er behov for flere analyser af de politiske processer relateret til sådanne systemer og det er denne mangel i litteraturen, artiklen søger at råde bod på.

Den teoribaserede interessentevaluering

Som anført ovenfor anvendes teoribaseret interessentevaluering (Hansen og Vedung 2005, 2010) som tilgang til analysen. Der er fem trin i modellens metodiske fremgangsmåde. Det første trin er at lokalisere situationsteori, virkningsteori og normativ teori i den institutionaliserede interventionsteori. Ved den institutionaliserede interventionsteori forstås de rationaler, som lægger til grund for formelle beslutninger vedrørende en intervention – her det kommunale udligningssystem. Ved fremstillingen af interventionsteorien anvendes et fornuftsprincip (»principle of reason« eller »principle of charity«, Blackburn, 2016). Hermed menes, at det er den stærkest

mulige formulering af interventionsteorien, der tilstræbes og ikke en karikeret stråmand (Hansen og Vedung, 2010: 301). Til rekonstruktion af den institutionaliserede programteori anvender vi her lovttekster, historiske fremstillinger og andre sekundære kilder.

Det andet trin er at skabe overblik over de interessenter, der kunne indgå i analysen, mens det tredje trin er udvælgelse af centrale interessenter til nærmere analyse. I vores søgning fandt vi en række ministerier, organisationer og foreninger, men vi afgrænsede os til de tre kommunale alliancer, fordi disse (1) tydeligt formulerede et policy problem i relation til det eksisterende system (situationsteori), (2) tydeligt formulerede forslag om bestemte ændringer og argumenter for deres virkning (virkningsteori) og (3) tydeligt præsenterede deres argumenter for at disse ændringer ville være en forbedring (normativ teori). På den baggrund udvalgte således de tre kommunale alliancer »Rimelig Udligning«, »Bedre Balance« og »Stop Forskelsbehandling« til nærmere analyse.

I det fjerde trin analyseres disse alliancers situationsteorier, virkningsteorier og normative teorier, mens det femte trin har til formål at sammenligne alliancernes interventionsteorier. Datamaterialet til denne del af analysen er genereret via de tre alliancers hjemmesider. Datamaterialet på »Rimelig Udligning«s hjemmeside er så omfattende, at vi har afgrænset os til dokumenter fra 2016 og 2017. På »Bedre Balance«s hjemmeside har vi erhvervet alle 11 dokumenter fra deres »fakta og materiale« side, der er en blanding af baggrundsnotater, analyser, kampagnemateriale og plancher. På »Stop Forskelsbehandlingen«s hjemmeside har vi under deres kategori »Fakta« hentet de fem tilgængelige faktaark, som alliancen har gjort offentligt tilgængelige.

Det kommunale udligningssystemets historiske oprindelse

De første grundsten til det kommunale udligningssystem blev indført i form af en refusionsomlægning i socialreformen af 1933¹ (den såkaldte mellemkommunale refusion), som havde til hensigt at finansiere dele af kommunernes *offentlig forsyng* og udgifter til *folkeforsikring af arbejdsløshedsforsikring* (Mau Pedersen, 1995; Steincke, 1933; Lundtorp, 2004; Etzerodt og Mau Pedersen, 2018). Steincke beskrev meningen med systemet således:

»Ogsaa fordelingen af det Beløb, som skal bæres af Kommunerne (den mellemkommunale Refusion), bliver Genstand for store Forskydninger mellem de forskellige Kommuner, idet man ved en saadan forskydning tilstræber at fordele de sociale Udgifter mellem Kommunerne under større Hensyntagen til disses Evne til at bære Udgifterne« (1933: 69).

Formålet med det danske kommunale udligningssystem var således oprindeligt at fordele sociale udgifter mellem kommunerne mere ligeligt end tidligere – hvad man kunne kalde et *solidaritetsprincip*.

Siden da har der været en række reformer og udbygninger af systemet. I 1937 blev grundstenen i den nuværende hovedstadsudligning lagt. Ordningen var i starten en indtægtsudligning og omfattede kun København, Frederiksberg og Gentofte Kommune (Indenrigsministeriet, 1995). Hensigten var således at mindske økonomiske forskelle mellem byområder i Københavnsområdet.

Princippet om kommunal udligning fra socialreformen blev endvidere ændret i flere omgange i løbet 1970'erne.

Den seneste reform, der i vid udstrækning konstituerer det nuværende system, er finansieringsreformen fra 2006. På baggrund af den blev der fra 2007 foretaget betydelige ændringer af udligningssystemet (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2006) i forlængelse

af kommunalreformen. Tildelingskriteriet for bloktilskuddet blev ændret, så det fordeles efter indbyggertal og ikke skattegrundlag, nettoudligningsprincippet blev indført, udligningsniveauet i Landsudligningen steg (hvilket delvist skyldes, at kommuner overtog dele af de amtskommunale opgaver) og udligningsniveauet i Hovedstadsudligningen faldt.

Der er endvidere indbygget en idé om kommunalt selvstyre i systemet (Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg, 2004), hvilket blandt andet viser sig i brugen af bloktilskud frem for øremærkede tilskudsordninger.

Det nuværende kommunale udlignings-system

De overrodne elementer i det nuværende danske udligningssystem beskrives her med henblik på at tydeliggøre, hvilke elementer de tre kommunale alliancers ændringsforslag retter sig imod.

Som angivet i udligningslovens § 1, stk. 1, omhandler udligningsloven »udligning af forskelle mellem kommunernes økonomiske forudsætninger som følge af forskelle i beskætningsgrundlag og udgiftsbehov« (egen kursivering). Udligningsloven har således til formål at skabe nogenlunde ensartede finansieringsvilkår i kommunerne – ikke ens serviceniveau (Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg, 2004: 41; se også Idenrigs- og Sundhedsministeriet, 2010). Udligningssystemet skal sikre, at kommunerne har mulighed for et nogenlunde ensartet serviceniveau, mens det kommunale selvstyre sikrer kommunerne mulighed for at prioritere serviceniveauet forskelligt.

Selve udligningssystemet består af fem centrale dele (Etzerodt og Mau Pedersen, 2018; Idenrigs- og Sundhedsministeriet, 2010; Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018):

1. Landsudligningen
2. Hovedstadsudligningen
3. Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud
4. Bloktilskud
5. Særtilskud og andre ordninger

Fælles for de tre første ordninger er, at de opgøres ud fra det strukturelle under/overskud. Det strukturelle underskud opgøres som en kommunes skatteindtægter opgjort ved en gennemsnitlig skatteprocent minus det beregnede udgiftsbehov. Skatteindtægter omfatter kommunale personskatter og afgiftspligtige grundværdier. Udgiftsbehovet opgøres som ét indeks bestående af aldersrelaterede udgiftsbehov og en række socioøkonomiske udgiftsbehov.

- 1) I *Landsudligningen* udligner 61 pct. af kommunens strukturelle underskud. Hvis en kommune har et underskud, finansieres 61 pct. af underskuddet således af denne ordning. Har en kommune et overskud, skal den aflevere 61 pct. af overskuddet til ordningen. Landsudligningen omfatter alle landets 98 kommuner.
- 2) *Hovedstadsudligningen* udligner 27 pct. af det strukturelle underskud mellem kommunerne, der omfattes af ordningen. Underskudet beregnes dog anderledes end i Landsudligningen. Hovedstadsudligningen omfatter i dag et større område end det, der almindeligvis betegnes hovedstadsområdet og inkluderer 34 Østsjællandske kommuner fra Gribskov kommune i nord til Stevns kommune i syd.
- 3) Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud udligner 32 pct. af det strukturelle underskud, der overstiger 95 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud. Ordningen omfatter i princippet alle kommuner, der ikke er omfattet af hovedstadsudligningen, men tildeles naturligvis kun til de kommuner, der opfylder betingelserne for tilskuddet.
- 4 og 5) Herudover er der *bloktilskud* plus

en række *særtilskud og særudligningsordninger*² såsom tilskud til ældreplejen, beskæftigelsestilskud, udligning af selskabsskat, tilskud til indvandring og flygtninge, ø-tilskud og tilskud til særligt udfordrede kommuner.

Størstedelen af bloktilskuddet går til at finansiere Landsudligningen og Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud, mens restdelen af bloktilskuddet tildeles kommunerne i henhold til deres indbyggertal. Hovedstadsudligningen er derimod en ren mellemkommunal udligning. I tillæg hertil er der også en overudligningsordning på 93 pct., der tilsiger, at kommuner med overudligning maksimalt skal aflevere 93 pct. af en given stigning i skatteprovenuet.³

Ifølge Vejrup et al. (2017) havde det samlede udlignings- og tilskudssystem et omfang på godt 95 mia. kr. (i 2016), hvoraf knap 85 mia. blev finansieret af statens skatteindtæg-

ter – resten af mellemkommunale overførsler. Staten finansierer således størstedelen af udligningssystemet.

Den institutionaliserede interventionsteori er sammenfattet i tabel 1.

Tre kommunale alliancer om ændring af udligningssystemet: Rimelig Udligning, Bedre Balance og Stop Forskelsbehandling – en sammenlignende analyse af interventionsteorier

Der skete således store ændringer af udligningssystemet i forbindelse med kommunalreformen i 2007, og i perioden efter kommunalreformen er der opstået tre kommunale alliancer, der har formuleret forskellige forslag til, hvordan udligningssystemet bør ændres igen. De tre alliancers interventionsteorier analyseres i dette afsnit med henblik på at afdække ligheder og forskelle. Vi starter med »Rimelig Udligning«, der blev dannet i 2008, hvorefter følger henholdsvis »Bedre

Tabel 1: Hovedtræk i det kommunale udligningssystemets institutionaliserede interventionsteori

Historisk udviklede institutionaliserede interventionsteori	
Situationsteori	Der er ulige vilkår i finansieringsgrundlaget mellem kommunerne. Hvis kommunerne ikke får nogenlunde ensartede vilkår til at finansiere deres udgifter, vil det skabe ulighed mellem kommunerne i landet. Der er særlige forhold gældende for hovedstadsområdet, hvorfor der er indført en særlig ordning her. Der er nogle kommuner uden for hovedstadsområdet, der er særligt udfordret økonomisk. Der er specifikke politikområder, som det generelle udligningssystem ikke kan varetage tilstrækkeligt hensigtsmæssigt
Virkningsteori	Landsudligningen skal skabe mere ensartede økonomiske vilkår på tværs af kommunerne ved at give ressourcer til kommuner, der har svært ved at finansiere deres strukturelle udgifter. Hovedstadsudligningen skal sikre, at der ikke opstår ubalancer inden for hovedstadsområdet. Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud skal sørge for, at særligt økonomisk belastede kommuner uden for hovedstaden bliver understøttet økonomisk. Særtilskud skal kompensere for specifikke udfordringer, som de tre hovedordninger ikke indfanger i tilstrækkelig grad.
Normativ teori	Kommunalt selvstyre som normativt princip: Kommunerne prioriterer bedst deres egne ressourcer. Høj grad af lighed i lokale muligheder som normativt princip: Der bør være nogenlunde lige muligheder for at finansiere de kommunale serviceudgifter.

Balance« og »Stop Forskelsbehandlingen«, der begge blev dannet i 2016 i relation til de seneste bestræbelser på at ændre systemet.

Rimelig Udligning

Rimelig Udligning består af seks østjyske kommuner: Skanderborg, Odder, Favrskov, Silkeborg, Syddjurs og Hedensted Kommune. Initiativet blev startet i 2008 i forbindelse med Velfærdsministeriets analyser af finansieringssystemet (Rimelig Udligning, 2009).

Rimelig Udlignings situationsteori: Ifølge denne alliance tages der ikke nok hensyn til forskelle i kommunernes aldersfordeling (Rimelig Udligning, 2017a). I det nuværende system tages der ikke fuldt hensyn til de aldersrelaterede udgifter, hvilket ifølge alliancen generelt favoriserer de store universitetsbykommuner. Alliancen argumenterer ikke for, at aldersrelaterede udgifter skal udlignes 100pct., men at de skal medregnes 100pct. i det socioøkonomiske indeks, hvilket de ikke gør i dag. Rimelig Udligning mener endvidere, at de sociale kriterier i udligningssystemet ikke er retvisende. Det drejer sig særligt om kriterierne *familier i bestemte boligtyper, personer med lav indkomst, indvandrere, efterkommere og beregnet nedgang i folketallet* (Rimelig Udligning, 2017b). Herudover peger alliancen på, at kommunernes reelle udgiftsbehov ikke udlignes tilstrækkeligt, da kommuner med flere ressourcer kan have et højere serviceniveau, hvilket tolkes som et højt udgiftsbehov i udligningssystemet. Dette skyldes ifølge alliancen særligt to forhold. For det første skævvrider Hovedstadsudligningen forskellen mellem kommuner uden for hovedstaden, der ikke er inkluderet i ordningen, men i stedet modtager tilskud som følge af højt strukturelt underskud og kommuner i hovedstaden. For det andet får kommuner med mange indvandrere og efterkommere overkompensation for de øgede udgifter, de har (Rimelig Udligning, 2017f). Afsluttende fremhæver alliancen, at udligningen af udgif-

ter til flygtninge er unødvendigt indviklet og skaber ulighed (Rimelig Udligning, 2017d).

Rimelig Udlignings virkningsteori: Disse problemer kan, ifølge Rimelig Udligning, løses via en række tekniske ændringer af systemet. For det første skal de aldersbestemte udgifter medregnes 100 pct. i udgiftsbehovet. For det andet skal de sociale kriterier i udligningssystemet tilpasses nutidige vilkår. For det tredje skal beregningen af serviceniveauet ændres, så det tager hensyn til det reelle udgiftsbehov (Rimelig Udligning, 2017e). For det fjerde skal den tredobbelte udligning af udgifter til indvandrere og efterkommere nedjusteres. Alliancen har en forventning om, at disse forandringer i systemet, vil give kommunerne mere lige økonomiske rammer. Rimelig Udligning mener således, at det nuværende udligningssystem bør ændres markant via en række tekniske ændringer af udgiftskriterierne. Herudover mener alliancen også, at debatten om udligningssystemet ikke bør være en kamp mellem by og land, men en fagligt funderet debat om systemet (hvad enten det tilgodeser land eller by) (Rimelig Udligning, 2017g).

Rimelig Udviklings Normative teori: Rimelig udvikling sætter princippet om lige muligheder meget højt og lægger stor vægt på løbende tilpasning af udligningssystemets indikatorer, således, at de afspejler de reelle udgifter. Endvidere fremhæves, i relation til flygtninge, gennemskuelighed og forenkling som normativt princip.

Bedre Balance

Bedre Balance er en samling af kommuner bestående af Esbjerg, Herning, Hjørring, Holstebro, Odsherred, Randers, Vordingborg og Aarhus Kommune. Initiativet blev startet efter vedtagelsen af refusionsomlægningen i beskæftigelsesreformen, der trådte i kraft den 1. januar 2016. Ifølge Bedre Balance er formålet med initiativet at skabe bedre balance mellem alle kommuner i Danmark.

Bedre Balances situationsteori: Ifølge alliancen presser den demografiske udvikling – det at der bliver flere ældre og færre til at forsørge de ældre – økonomien i provinskommunerne (Bedre Balance, 2016a). Herudover peger alliancen på, at tendensen til, at flere unge søger mod storbyerne, også presser økonomien i provinskommunerne. Alliancen fremhæver også, at udgiftsbehovet er større uden for hovedstaden, samtidig med at beskatningsgrundlaget og serviceniveauet er højere i hovedstadsområdet (Bedre Balance, 2016b; 2016c; 2017a). I tillæg hertil fremhæver alliancen, at hovedparten af de mest belastede kommuner er placeret uden for hovedstaden (Bedre Balance, 2016b). Det skaber ifølge alliancen skævhed mellem hovedstaden og provinsen. Hvis der ikke gøres noget, mener alliancen således, at økonomiske uligheder mellem kommunerne vil blive ved med at stige, og at der vil fremkomme, hvad alliancen kalder en øget opdeling mellem et stærkt »A hold« og et svagt »B hold« (Bedre Balance, 2016a).

Bedre Balances virkningsteori: Som løsning på problematikken peger Bedre Balance på flere initiativer. For det første mener aktøren, at Hovedstadsudligningen skal afskaffes, og at de midler, der omfordeles her, skal indgå i Landsudligningen. For det andet mener aktørgruppen, at ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud skal sænkes. Herudover skal ordningen også gælde for kommunerne i hovedstadsområdet. For det tredje peger Bedre Balance på, at den nuværende overudligning på 93 pct. skal bevares. Alliancen mener således ikke, at udligningsniveauet samlet set skal stige, men at den nuværende udligning skal organiseres mere simpelt – hvad Bedre Balance kalder for et »enstrengt udligningssystem« (Bedre Balance, 2016d). Alliancen har således en forventning om, at denne omorganisering af systemet vil skabe mere gennemskuelige og lige finansieringsvilkår for kommunerne.

Bedre Balances Normative teori: Højere grad af gennemskuelighed og en udligning der i højere sikrer lige vilkår for at levere kommunale serviceydelser, er de normative kriterier, som ligger til grund for alliancens forslag. Endvidere argumenterer alliancen for, at der skal være overensstemmelse mellem skattheniveau og serviceniveau i kommunerne (Bedre Balance, 2016a; 2016b).

Stop Forskelsbehandlingen

»Stop forskelsbehandlingen« er en alliance, der blev dannet i 2016 af de 34 kommuner, som er omfattet af Hovedstadsudligningen.

Stop Forskelsbehandlingsens situationsteori: Stop Forskelsbehandlingen mener, at der bør være en udligningsordning, men at den nuværende udligningsordning favoriserer provinsen, hvilket er skadeligt for væksten i hovedstaden og dermed for hele landet. Ifølge alliancen har hovedstadsområdet de fleste af de 10 mest belastede kommuner endvidere beliggende i hovedstadsområdet (Stop Forskelsbehandlingen, 2017a). Herudover argumenterer Stop Forskelsbehandlingen for, at der er ulige forhold mellem familier i hovedstaden og i provinsen. En modelfamilie i hovedstaden har, ifølge alliancen, betydeligt færre penge til rådighed om året end en lignende familie i Nordjylland (Stop Forskelsbehandlingen, 2017b). Endvidere mener alliancen, at serviceniveauet i hovedstaden har været faldende over de seneste år, og at det nu er lavere end landsgennemsnittet (Stop Forskelsbehandlingen, 2017c). Derfor mener alliancen, at det er urimeligt, at de fortsat skal sende flere penge til resten af landet (Stop Forskelsbehandlingen, 2017d). Stop Forskelsbehandlingen mener således, at omfanget af Landsudligningen er »gået for vidt«.

Stop Forskelsbehandlingsens virkningsteori: Stop Forskelsbehandlingen argumenterer for, at Landsudligningen skal tilbage på 2007 niveau (Stop Forskelsbehandlingen, 2017a). Alliancen mener, at en mindskelse

af Landsudligningen vil give et mere rimeligt udligningssystem, der tager hensyn til de økonomisk mest belastede kommuner i hovedstaden. Herudover mener alliancen også, at en mindselse af den samlede udligning vil fjerne nogle af barriererne for økonomisk vækst i hovedstaden, der kommer hele landet til gode. Argumentet er knyttet til ideen om hovedstaden som en vækstmotor, der skal trække hele landet op.

Stop Forskelbehandlings normative teori: Stop forskelsbehandlings normative teori anerkender udjævningen af strukturelle underskud som normativt princip, men argumenterer for, at udligningen er gået for vidt, og at der er et trade-off mellem udligning og økonomisk vækst. For høj grad af udligning kan gå ud over væksten i hovedstadsområdet og dermed ud over væksten i hele landet (Stop Forskelsbehandling, 2017e).

En samlet oversigt over de tre alliancers programteorier fremgår af tabel 2.

Ligheder, forskelle og uenigheder mellem de tre alliancers interventionsteorier

Af den overstående deskriptive analyse anes konturerne til en række grundlæggende uenigheder mellem de tre alliancer, men også en enighed om systemets berettigelse. I dette afsnit analyseres ligheder, forskelle og uenigheder i forhold til de tre alliancers interventionsteorier.

Hvad er alliancerne enige om?

Spørgsmålet om udligningssystemets eksistensberettigelse er ikke til debat. Alle tre alliancer anerkender det solidariske princip om udligning af økonomiske forskelle mellem kommuner med henblik på at mindske forskellene i økonomiske muligheder mellem kommunerne. Alle tre alliancer mener endvidere, at der er behov for større ændringer i det nuværende system.

Hvad er alliancerne uenige om?

Særligt »Bedre Balance« (den store provinsalliance) og »Stop Forskelsbehandlingen« (den store hovedstadsalliance) har i den offentlige debat kritiseret hinanden. »Stop Forskelsbehandlingen« mener, i modsætning til de andre, at det nuværende system favoriserer provinsen. Herudover skader den høje udligning den økonomiske vækst i hovedstaden og dermed væksten i hele Danmark. Udligningsniveauet skal derfor ifølge »Stop Forskelsbehandlingen« nedsættes, mens de to andre alliancer i princippet ikke har en holdning til det overordnede udligningsniveau.

Hvor »Bedre Balance« mener, at udgiftsbehovet er størst uden for hovedstadsområdet, mener »Stop Forskelsbehandlingen« derimod, at serviceniveauet i hovedstaden i dag er lavere end i provinsen, og at de fleste mest belastede kommuner er i hovedstadsområdet. En af årsagerne til denne uenighed er, at de to aktører benytter sig af forskellige tal og opgørelser. Hvor »Stop Forskelsbehandlingen« anvender udvalgte tal fra ministeriet, argumenterer »Bedre Balance« for, at ministeriets tal ikke er retvisende, da serviceudgifter og overførsler blandes sammen – ministeriets tal indfanger således ikke de reelle serviceudgifter, lyder argumentationen. Det er »Rimelig Udligning« enig med »Bedre Balance« i, men mener, at det nuværende systems regneprincipper skal ændres mere grundlæggende, da det er helt ude af trit med de reelle forhold i kommunerne. Mange af disse påstande kan naturligvis undersøges empirisk. Men her begrænser vi os til at sammenligne ligheder og forskelle i interventionsteoriene, sådan som de kommer frem i dokumentanalysen. Her er de tydeligvis uenige om situationsanalysen.

De tre alliancer har således forskellige opfattelser af problemerne ved det nuværende system. Dog er uenighederne mellem »Bedre Balance« og »Rimelig Udligning« umiddelbart mindre, men de er også grundlæggende uenige om problemerne i udligningssystemet.

Tabel 2: Sammenligning af de tre alliancers interventionsteorier

	»Rimelig Udligning« (RU)	»Bedre Balance« (BB)	»Stop Forskelsbehandlingen« (SF)
Situations-teori	<p>Der tages ikke fuldt hensyn til aldersfordeling (RU, 2016; 2017a).</p> <p>De nuværende indikatorer indfanger ikke de sociale problemer godt nok (RU, 2016b; 2017b).</p> <p>De reelle udgiftsbehov udignes ikke tilstrækkeligt i det nuværende system (RU, 2017f).</p> <p>Udgifter til indvandrere overkompenseres i det nuværende system (RU, 2017d).</p>	<p>Den demografiske udvikling og det, at flere unge flytter til de store byer, presser økonomien i provinskommunerne (BB, 2016a).</p> <p>Udgiftsbehovet er større uden for hovedstaden, og samtidig er beskatningsgrundlaget større i hovedstadsområdet (BB, 2016b; BB, 2017a).</p> <p>Service-niveaulet i hovedstadsområdet er højere end i provinsen – også for enkelte serviceområder (BB, 2016c)</p> <p>Kun 3 af de mest belastede kommuner er i hovedstaden (BB 2016b)</p>	<p>Hovedstadsområdet har de fleste af de mest belastede kommuner (SF, 2017a).</p> <p>Unfair udligning – en model-familie i hovedstadsområdet har færre penge til rådighed sammenlignet med resten af landet (SF, 2017b).</p> <p>Service-niveaulet i hovedstaden ligger i dag under landsgennemsnittet (SF, 2017c)</p> <p>Hovedstaden sender hvert år endnu flere penge til resten af landet (SF, 2017d).</p>
Virknings-teori	<p>Aldersbetingede udgifter skal medregnes 100 pct. i udgiftsbehovet (RU, 2017a).</p> <p>Sociale udligningskriterier skal opdateres og tilpasses de reelle behov (RU, 2016b).</p> <p>Regnemetoden af service-niveau skal ændres, så det afspejler det reelle serviceniveau i kommunerne (RU, 2017e)</p> <p>Udligningen af udgifter til indvandre skal nedjusteres, så det står mål med udgifterne hertil (RU, 2017d).</p>	<p>Lav et enstrengt udlignings-system!</p> <p>Hovedstadsudligningen skal fjernes og pengene herfra bruges til at hæve landsudligningen fra 61 pct. til 88 pct.</p> <p>Reducere udligningsgraden for kommuner med højt strukturelt underskud fra 32 pct. til 5 pct. – ordningen skal også gælde hovedstaden.</p> <p>Fastholdelse af grænse for at være omfattet ordningen om højt strukturelt underskud såvel som det nuværende niveau for overudligning. (BB, 2016abc; 2017a)</p>	<p>Udligningsniveauet skal nedsættes til 2007-niveau (SF, 2017a)</p>
Normativ teori	<p>Lige økonomiske rammer i kommunerne.</p> <p>Debatten om udlignings-systemet bør ikke være en kamp mellem land og by. Debatten bør understøttes af faglige argumenter (RU, 2017g).</p>	<p>Lighed i vilkår for levering af kommunal service (BB, 2016a). Sammenhæng mellem skat og ydelsesniveau (BB, 2016b).</p> <p>Et simpelt system er bedre end et system med mange ordninger (BB, 2016a)</p>	<p>Der bør være en udlignings-ordning, der tager hensyn til Hovedstadens udfordringer.</p> <p>Det nuværende system er skadeligt for væksten i hovedstaden og dermed hele landet (SF, 2017e).</p>

Fx påpeger begge udfordringer ved demografien, men af vidt forskellige årsager – »Bedre Balance« fremhæver flyttemønstre hos unge som et problem og »Rimelig Udligning« vægtningen af det aldersrelaterede udgiftsbehov. Det kan fremstå som enighed, men omhandler to vidt forskellige problematikker.

Aktørernes forskellige situationsteorier resulterer derfor i forskellige løsningsforslag (virkningsteorier). Hvor »Bedre Balance« vil fjerne Hovedstadsudligningen og forhøje Landsudligningen med et tilsvarende niveau i procentpoint – altså omstrukturere, men bevare det nuværende udligningsniveau – vil »Stop Forskelsbehandlingen« mindske udligningsniveauet og bevare Hovedstadsudligningen. »Rimelig Udligning« vil ydermere foretage flere tekniske ændringer af opgørelsen af udgiftsbehovet i det nuværende system. Alliancerne er således enige om, at det nuværende system er uhensigtsmæssigt, men fremhæver vidt forskellige problemer og løsninger.

Policyprocessens forløb i 2018

Alliancernes interventionsteorier blev formuleret i dokumenter fra 2016 og 2017 med henblik på at påvirke beslutningsprocessen vedrørende ændringer af systemet. Fra 2015 og frem til vinteren 2018 foregik denne proces i finansieringsudvalget, der i februar 2018 afleverede en rapport, der præsenterede fem forskellige modeller for ændringer af systemet. Finansieringsudvalget er et embedsmandsudvalg under Økonomi- og Indenrigsministeriet med repræsentanter for KL, Danske Regioner og forskellige ministerier. Undervejs i processen måtte KL trække sig fra udvalget på grund af de store interne uenigheder blandt de danske kommuner. Kommissoriet for udvalgsarbejdet var, i forhold til de kommunale alliancers interventionsteorier, relativt snævert og de fem modeller foreslået af udvalget forholdt sig hverken direkte til »Bedre Balances« forslag om et enstrengt system eller til »Stop Forskelsbehandlingen« forslag om en

betydelig mindskelse af udligningssystemets omfang. De tre alliancer var da også, ud fra hver deres tilgang, ganske kritiske overfor finansieringsudvalgets modeller (for en uddybning heraf se Etzerodt og Hansen, 2018).

I foråret 2018 foregik der forhandlinger på det politiske niveau mellem folketingets forligspartier vedrørende en ændring af udligningssystemet, men det viste sig yderst vanskeligt at nå frem til en aftale og i april besluttede Økonomi- og Indenrigsminister Simon Emil Ammitzbøll-Bille at udskyde en eventuel reform af systemet. Også denne beslutning blev kritiseret af de tre kommunale alliancer (Etzerodt og Hansen 2018), der er enige om behovet for en større reform, men uenige om dens konkrete indhold.

Ved aftalen om kommunernes økonomi for 2019 mellem Regeringen og KL, der indgås hvert år i juni, besluttedes nogle midlertidige kompensationer for kommuner, der blev relativt dårligere stillet af, at udligningssystemet ikke blev reformeret. I forbindelse med kommunernes budgetlægning for 2019 i efteråret 2018 blev en yderligere problemstilling knyttet til systemet tydelig. Der skete store ændringer i enkelte kommuners tilskud fra systemet, og det er som følge af systemets kompleksitet vanskeligt for den enkelte kommune at forudsige disse ændringer.

Det kommunale udligningssystemets fremtid

Intensiteten i diskussionen om det kommunale udligningssystem har været tiltagende over de senere år, men den er ikke ny, og mange af de argumenter vi har afdækket i denne artikel, har været fremført tidligere (se eksempelvis Lotz, 2001). Hovedparten af de danske kommuner havde i efteråret 2017 organiseret sig i tre forskellige alliancer, der argumenterede for hver sin tilgang til indretningen af det kommunale udlignings- og tilskudssystem. Trods få lighedspunkter mener alle tre alliancer, (1) at det nuværende system

skal ændres og, (2) at der skal være et udligningssystem. Alliancerne er dog uenige om såvel situationsteori (hvad der er galt i den nuværende situation), virkningsteori (hvordan systemet skal ændres for at skabe en ny og bedre situation) som normativ teori (hvilke principper systemet skal vurderes ud fra). Debatten mellem de danske kommuner om udligningssystemet handler således ikke om, hvorvidt systemet er ønskværdigt (det er der enighed om), men om hvordan systemet skal indrettes og designes. Policyprocessen er foreløbig mundet ud i en ikke-beslutning, men der er enighed om, at det er en uholdbar og midlertidig situation, mens der er uenighed om, hvordan systemet skal reformeres. Spørgsmålet er, om (nogle af) uenighederne kan afklares gennem solide empiriske analyser, hvis validitet anerkendes af alle parter. Der er trods alt en principiel enighed om det normative princip om nogenlunde lige vilkår for serviceproduktion i landets kommuner. Der er også enighed om, at usikkerheden om det nuværende system ikke er hensigtsmæssig. Derimod er der tydeligvis uenighed om, hvad »nogenlunde« vil sige. Det bliver interessant at følge om kommunerne, regeringen og folketinget på sigt kan få forhandlet en aftale på plads, der kan give ro omkring det kommunale udligningssystem.

Noter

1. Refusionsordninger og tilskud til lokalområder kan dog som minimum dateres helt tilbage til det 18. århundrede (Mikkelsen, 1991).
2. Der er i alt 15 sær- og udligningsordninger. For en samlet liste, se Økonomi & indenrigsministeriet, 2018.
3. Overudligning kan opstå når alle ordningerne i udligningssystemet lægges sammen. Det vil sige, at enkelte kommuner kan risikere at skulle betale mere end 100 pct. af et skatteprovenu, hvorfor der er indført en overudligning.

Referencer

Bedre Balance (2016a), *Bedre Balance – de centrale pointer*.

- Bedre Balance (2016b), *Afskaf hovedstadsudligningen*.
- Bedre Balance (2016c), *Lavt serviceniveau til børn og ældre i provinsen*, Faktaark.
- Bedre Balance (2016d), *Vi ønsker et enstrengt udligningssystem!* Faktaark.
- Bedre Balance (2017a), *Høje administrative udgifter i hovedstaden*, Faktaark.
- Blackburn, S. (2016), »The Principle of Charity«, i S. Blackburn, red., *The Oxford dictionary of philosophy*, 3. Udgave, Oxford: Oxford University Press.
- Borge, L.-E, S.F. Etzerodt, N.J. Mau Pedersen og L. Oulasvirta (2018), »Udligning – et nordisk perspektiv«, *Samfundsøkonomen*, 3, 50-6.
- Etzerodt, S.F. og M.B. Hansen (2018), »Det kommunale udligningssystem og argumenter for dets ændring«, *Samfundsøkonomen*, 3, 18-24.
- Etzerodt, S.F. og N.J. Mau Pedersen (2018), »Det kommunale udligningssystems opbygning og historik«, *Samfundsøkonomen*, 3, 5-11.
- Hansen, Morten Balle og Evert Vedung (2010), *Theory-Based Stakeholder Evaluation*, *American Journal of Evaluation*, 31(3): 295-313.
- Idenrigs- og Sundhedsministeriet (2010), »Det kommunale tilskuds- og udligningssystem – En kort Præsentation«.
- Idenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg (2004), »Et nyt udligningssystem«, Betænkning 1437.
- Kjærgaard, M. (2016), *Politics and Intergovernmental Grants*, Aarhus: Forlaget Politica.
- Kommunernes Landsforening (2017), *Kommunernes Finansiering – principper og dilemmaer*, København: Kommuneforlaget.
- Lasswell, H.D. (1936), *Politics: Who Gets What, When, How*, New York: Whittlesey House.
- Lundtorp, Svend (2004), *Udviklingen af de kommunale udligningsordninger*, AKF Forlaget.
- Lykkebo, Ole Bech (2006), »Er kommunal udligning da kun politik«?, *Samfundsøkonomen*, 2: 13-7.
- Mau Pedersen, Niels Jørgen (1995), *Decentralisering og Kommunaløkonomi*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Mau Pedersen, Niels Jørgen og Nils Majgaard Jensen (2004), »Lokal Beskatning i Danmark«, Danmarks økonomiske nationalrapport til Nordisk Skattevitenskabelig Forskningsråds seminar om lokal beskatning i Oslo 28. og 29. oktober.
- Mikkelsen, Palle (1991), *Byrdefordelingsreformen*, København: Forlaget Kommuneinformation.
- Moisio, Antti, red. (2010), *Local public sector in tran-*

- sition – *A Nordic perspective*, Helsinki: Government Institute for Economic Research.
- Oulasvirta, Lasse (1993), »Municipal Public Finance in the Nordic Countries« I John Gibson og Richard Batley, red., *Financing European Local Governments*, Frank Cass, pp. 106-35.
- Rattsø, Jørn (2004), »Local tax financing in the Nordic Countries«, Danmarks økonomiske nationalrapport til Nordisk Skattevitenskabelig Forskningsråds seminar om lokal beskatning i Oslo 28. og 29. oktober.
- Rimelig Udligning (2009), »Det nye kommunale finansieringssystem – De første erfaringer med det kommunale udligningssystem«, Rapport.
- Rimelig Udligning (2016a), »Mere rimelig udligning af kommunernes aldersafhængige udgifter«, Faktaark.
- Rimelig Udligning (2017a), »Udligningen bør tage fuldt ud hensyn til forskelle i kommunernes aldersfordeling«, Faktaark.
- Rimelig Udligning (2017b), »Fire sociale kriterier skævvrider især den generelle udligningsordning«, Faktaark.
- Rimelig Udligning (2017d), »Udgifter til udlændinge udlignes flere gange«, Faktaark.
- Rimelig Udligning (2017e), »Kommunerne bør udlignes af deres reelle udgiftsbehov – ikke af de udgifter, som de har råd til«, Faktaark.
- Rimelig Udligning (2017f), »Alle borgere med sociale problemer bør tælle med i udligningen i hele landet«, Faktaark.
- Social- og Indenrigsministeriet (2016), »Kommunal udligning og generelle tilskud 2017«, København: Social og Indenrigsministeriet.
- Steincke, Karl Kristian (1933), *Socialreformen – En kortfattet oversigt af socialminister K.K Steincke*, København: Fremad.
- Stop Forskelsbehandlingen (2017a), »Sociale udfordringer i hovedstadsområdet«, Faktaark.
- Stop Forskelsbehandlingen (2017b), »Familien i hovedstadsområdet har færre penge til rådighed«, Faktaark.
- Stop Forskelsbehandlingen (2017c), »Udligning og udgiftsbehov«, Faktaark.
- Stop Forskelsbehandlingen (2017d), »Så meget betaler hovedstadsområdet til landsudligningen«, Faktaark.
- Stop Forskelsbehandlingen (2017e), »Hovedstaden: Hele Danmarks vækstmotor«, Faktaark.
- Teglens, Jørgen (2006), »Fra landsted til Nyelandsvej – Et byseminarium og dets forankring i Københavns omdannelse fra miniatureby til metropol«, *Tidsskrift for forsknings- og udviklingsprojekter på Frederiksberg Seminarium*, 1: 1-17.
- Werner, Jan og Anwar Shah (2005), »Equalization and Local Taxation in Denmark, Norway and Sweden«, Institute of Local Public Finance, Working paper 02-2005.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018) »Kommunal udligning og generelle tilskud 2019«, København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Vælgernes vurderinger af danske statsministre og deres ministerhold

Peter Heyn Nielsen, Cand.Scient.Pol.,
ekstern lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet,
peternielsen1@gmail.com.

Artiklen rummer det første studie nogensinde af målinger af, hvor godt danske vælgere mener, ministrene i den til enhver tid siddende danske regering klarer sig. Disse ministermålinger kendes i Danmark tilbage til 1978. Analysen giver et detaljeret grundlag for at diskutere offentlighedens vurdering af de seneste seks statsministre og disses ministerhold. Det er vigtigt for forståelsen af, hvilken autoritet disse statsministre har ledet deres respektive regeringer med. Her ses det, at Anders Fogh Rasmussen og Poul Schlüter var særligt stærke statsministre på dette parameter, mens det modsatte gjorde sig gældende for Helle Thorning-Schmidt og Poul Nyrup Rasmussen. Derudover undersøges tendenser angående, hvor godt vælgerne har syntes, forskellige ministre på hvilke ministerposter har klaret ministerhvervet. Denne gennemgang antyder et hierarki blandt ressortområderne, hvor nogle ministerposter har været forbundet med lavere vurderinger af vælgerne end andre ministerposter.

»Jeg har selv skæmtet med min mangel på folkelighed. Derfor er resultatet så overraskende for mig. Men politik bliver man aldrig klog på.«

Sådan sagde daværende udenrigsminister Niels Helveg Petersen, da han blev konfronteret med, at han i en meningsmåling i april 1993 blev vurderet som den af de siddende ministre, der klarede sig bedst.¹ Denne artikel undersøger netop målinger af, hvor godt vælgerne mener, danske ministre klarer sig. Artiklen har et særligt fokus på, hvordan statsministrene er blevet bedømt i disse målinger.

Niels Helveg Petersen kan meget vel have ret i, at politik bliver man aldrig klog på. Det gælder vel særligt, hvis man ikke studerer det tilbundsående, kunne man tilføje. Det gælder også for denne type målinger af, hvor godt ministrene i Danmark klarer sig. For selvom disse er foretaget med jævne mellemrum siden maj 1978, så har ingen statskundskabsstudier endnu undersøgt dem. Det forsøger denne artikel at rette op på.

Fra tid til anden kan man i medierne finde målinger, hvor et udsnit af vælgerne er blevet bedt om at vurdere, hvor godt de enkelte ministre, der er på det givne tidspunkt, klarer sig. Der gives en oversigt, der viser, hvordan respondenterne i gennemsnit har vurderet de enkelte ministre, og der vises en rangering af ministrene fra den bedst til den dårligst vurderede. Det er disse målinger, der undersøges i denne artikel.² Jeg har valgt at fokusere særligt på statsministrenes placering i disse målinger af danske ministre. Det sker både for at undersøge skiftende statsministres anseelse over en periode på 40 år, men hermed gives også et mere generelt indblik i selve det moderne statsministerembede, der løfter siger over det partikulære ved de enkelte indehave af embedet.

Overordnet set er fokus på to problemstillin-

ger. For det første drejer det sig om at have et kvalificeret grundlag at vurdere skiftende statsministres popularitet ud fra. Der kan eksistere forskellige og til tider modsatrettede kollektive og individuelle erindringer om, hvem der har været populære ministre, og ikke mindst hvem der har været populære eller upopulære statsministre. Det kan måske være relevant for en undersøgelse af givne politikeres eftermæle. Men i en bedømmelse af eksempelvis en statsminister er det langt mere relevant at undersøge dennes popularitet i dennes embedsperiode. Kan man sige noget entydigt om, hvorvidt nogle statsministre været mere populære end andre? Har det udviklet sig undervejs i disses embedsperiode? Og hvor populær var den til enhver tid siddende statsminister sammenlignet med sit ministerhold? Svar på disse spørgsmål hjælper til at nuancere enhver vurdering af de forskellige statsministres respektive embedsførelse.

For det andet analyseres det, hvilken popularitet der knytter sig til enkelte ressortministres popularitet. Der findes tilsvarende mange antagelser om, hvilke ministerposter der er forbundet med popularitet, og hvilke der ikke er. Men kan man overhovedet sige noget om, hvilke ministerposter der historisk set har været forbundet med popularitet? Og hvilke der ikke har? Hvordan har det gjort sig gældende i forskellige regeringskonstellationer? Handler det måske mere om, hvilken person der varetager posten, end det givne ressortområde? Disse spørgsmål er relevante for dynamikken internt i en regering. Det markerer et hierarki internt i regeringen, hvis der er poster, der er forbundet med større popularitet og måske prestige end andre. Og politikere er som udgangspunkt interesserede i at blive genvalgt, hvorfor det ikke er uvæsentligt, om der er popularitet forbundet med den ministerpost, en given person måtte vælge at sige ja til. Populariteten forbundet med forskellige ministerposter er også relevant i forhold til at vurdere den til enhver tid siddende statsministers dispositioner, når denne

udpeger sine ministre, samt en partileder i et regeringspartis ditto, når ministerposterne skal fordeles mellem forskellige partier i en koalitionsregering.

Regeringslederens styrkede embeder i parlamentariske demokratier og i Danmark

Det har været anført, at gode personlige målinger er en styrke for den til enhver tid siddende dansk statsminister (Knudsen, 2007: 287; Nielsen, 2016: 366-7). Det er imidlertid ikke blevet undersøgt tilbundsående. Det er begrænset, hvor meget forskning der findes om dansk regeringsarbejde i bredere forstand og i særdeleshed det danske statsministerembede. I eksempelvis Storbritannien er der en lang og righoldig tradition for studier af premierministre og regeringsarbejde (Elgie, 2011). Selv i Storbritannien anses det for begrænset i sammenligning med, hvor mange studier der findes af regeringsledere i USA. Det har været anført, at hullerne i deres viden om premierministerembedet forekommer store, og deres studier af samme er underudviklede, når de sammenligner med studier af amerikanske præsidenter (Strangio o.a., 2013: 5). Denne pointe synes endnu mere udtalt i Danmark, hvorfor der for indeværende i nogen grad er fundet inspirationen fra studier, der angår det amerikanske præsidentembede, samt studier af premierministerembedet i Storbritannien.

Den helt overordnede kontekst for artiklen er den, at det har været påpeget, at regeringslederne i flere parlamentariske demokratier over tid er blevet mere magtfulde vis-à-vis deres parlamenter og vis-à-vis de øvrige ressortministre (Pogunkte og Webb, 2005; Kolltveit, 2012a; Kolltveit, 2012b) også i en dansk kontekst (Pedersen og Knudsen, 2005; Knudsen, 2007: 281; Isaksson, 2011). Det er ikke alle steder lige klart, hvornår denne udviklingstendens skal fastlægges i tid, men der menes typisk en udviklingstendens, der går fra efterkrigstiden og frem til i dag (Pogunkte og Webb, 2005: 18; Isaksson, 2011: 223,

228). I Danmark er udviklingen endnu tydeligere, hvis man fører den historiske analyse tilbage til 1848 (Knudsen, 2000a; Knudsen, 2000b: 520ff; Knudsen, 2007: 287ff; Knudsen, 2016: 15-23). Derfor er det relevant at lave historiske studier af danske statsministre, uanset at data i denne artikel ikke går længere tilbage end 1978.

Nogle af disse studier forsøgte man at indfange udviklingen af rollen som regeringsleder i parlamentariske systemer i begrebet om præsidentialisering (Pogunkte og Webb, 2005). Tesen om præsidentialisering har siden affødt en længere terminologisk strid (Isaksson, 2011: 223; Heffernan, 2003: 349; Heffernan, 2012; Strangio o.a., 2013: 9; Dowding, 2013: 60-6). I nyere studier afvises begrebet med henvisning til, at det forvirrer mere end forklarer, fordi en amerikansk præsident står med en fundamentalt anderledes opgave end en premierminister (Heffernan, 2012; Strangio o.a., 2013: 9; Dowding, 2013: 60-6). Uanset uenighederne har begge teoriretninger relevans for denne artikels undersøgelser.

I præsidentialiseringslitteraturen findes argumentet om, at regeringslederen som person får en mere fremtrædende rolle på bekostning af kollektive organer som regering og parti (Pogunkte og Webb, 2005: 7-8). I givet fald giver det en anden type delegation af autoritet fra vælger til beslutningstagere, hvis personer får en mere fremtrædende rolle på bekostning af nævnte kollektive organer (Se også Karvonen, 2010). Pogunkte og Webb anfører dels, at parlamentsvalg i højere grad kommer til at handle om, hvem der skal være regeringsleder, og dels at regeringslederen i højere grad personificerer regeringen (2005: 7-8). Derfor er det relevant at undersøge, hvordan vælgerne har vurderet skiftende statsministre.

Blandt kritikere af præsidentialiseringsbegrebet har man forsøgt at udvikle frameworks til komparative studier af premierministre (Heffernan, 2003; Heffernan, 2012; Dow-

ding, 2013: 57ff.). Her analyseres det, om givne premierministre har været henholdsvis mere eller mindre magtfulde (Dowding, 2013: 57ff) eller dominerende (Heffernan, 2003; Heffernan, 2012).³ En distinkt forskel fra præsidentialiseringslitteraturen ved disse studier er, at der i analyserne sondres mellem institutionelle faktorer og personlige faktorer (Dowding, 2013: 68; Heffernan, 2003: 350; Heffernan, 2012: 641). Disse frameworks hviler på en tilsvarende institutionel analyse af, at premierministre i dag indtager et mere magtfuldt embede end tidligere.⁴ Men om premierministeren i sidste ende bliver magtfuld i embedet, afhænger af nogle personlige faktorer hos den til enhver tid siddende regeringsleder. Embedet kan nok være vokset i magtbeføjelser, men det kræver en premierminister med særlige personlige karakteristika at udnytte disse.

Positive vurderinger af vælgerne er i denne henseende at betragte som en personlig ressource, der kan være med til at styrke regeringslederens magt (Dowding, 2013: 71). Heffernan går længst i forhold til at lægge vægt på premierministerens popularitet (2003: 353; 2012: 641). Han anfører, at det at kunne fremvise kontinuerligt høje personlige målinger er et essentielt element for at blive en dominerende premierminister (Heffernan, 2003: 353).

En tilsvarende sondring mellem institutionelle og personlige ressourcer er også at finde i litteraturen om det danske statsministerembede (Knudsen, 2007). Hvor man i den britiske litteratur har anvendt *predominant* (Heffernan, 2003) og *powerful* (Dowding, 2013), anvender Knudsen her »stærke« (2007). Det er derfor også valgt i denne artikel.

Gør det en forskel, om man har populære regeringsledere eller ej?

I studier af det amerikanske præsidentembede og amerikanske præsidenter vil *approval ratings* være et afgørende element (Ragsdale,

2010: 44, 49-52; Dallek, 1996: 144-57). Tilsvarende er det i denne artikel antagelsen, at statsministerens placering og vurdering i ministermålingerne er relevant for studier af danske statsministre og det danske statsministerembede, selvom approval ratings og ministermålinger ikke foretages helt ens.

I en amerikansk kontekst har det været undersøgt, at der er en tæt sammenhæng mellem vælgernes vurdering af præsidenten og vicepræsidenten (Baumgartner, 2017). Her er der tegn på, at vælgerne ikke danner en selvstændig mening om vicepræsidenten, selvom denne indgår i kabinettet. Vurderingen af vicepræsidenten følger vurderingen af præsidenten. Det modsatte har til gengæld været tilfældet for vurderinger af hhv. præsidenten og forsvarsministeren, samt af præsidenten og udenrigsministeren (Panagopoulos, 2006; Panagopoulos, 2007: 157). Samme tematik undersøges også i denne artikel, hvor vælgernes vurderinger af statsministeren sammenlignes med deres vurderinger af seks øvrige ministerposter. Følger vurderinger af de øvrige ministre bare vurderingerne af statsministeren? Eller danner vælgerne meninger af disse uafhængigt af regeringslederen?

Et studie har vist, at vælgere i USA i højere grad være vil indstillet på, at præsidenten udvider sine magtbeføjelser, når præsidenten får høje approval ratings (Reeves og Rogowski, 2015). I en australsk kontekst har det været undersøgt, at vælgernes vurdering af premierministeren påvirker opbakningen til regeringen samlet set (McAllister, 2003: 273). Begge dele er relevante, ifald disse logikker kan antages at gøre sig gældende i Danmark.

En ting er vælgernes vurdering af den siddende regeringsleder. Noget andet er, hvordan vælgerne vurderer de personer, der kandiderer til at blive valgt som regeringsleder. Et amerikansk studie har vist, at når man undersøger præsidentkandidaternes popularitet for amerikanske præsidentvalg 1952-2000,

så er det ikke altid den mest populære kandidat, der vinder (Wattenberg, 2004: 148). I de senere af eksemplerne var der faktisk tendens til det modsatte. Popularitet er imidlertid opgjort på fem forskellige kriterier, hvor et af dem er kompetence. På denne indikator er der en svag tendens til, at den præsidentkandidat, der vurderes bedst herpå, også vinder præsidentvalget.

Til sidst kan man anføre, at en undersøgelse har vist, at Venstres »statsministerkandidat« Lars Løkke Rasmussen som person kostede sit parti stemmer ved folketingsvalget i 2015 (Stubager og Hansen, 2017: 169). På denne måde er det relevant at beskæftige sig med vælgernes vurderinger af statsministre. Dennes miskredit kan koste stemmer.

Ministermålingerne i denne artikel

Målinger om ministre og statsministre er gennem tiden foretaget på forskellige måder og bragt i efterhånden talrige medier. Denne artikel forsøger ikke at danne et overblik over alle disse. I stedet er ministermålinger bragt i bestemte medier udvalgt til analysen, så artiklen kontinuerligt dækker perioden 1978-2018.

Jyllands Posten bringer den første ministermåling i maj 1978.⁵ Faktisk havde avisen i to tilfælde tidligere bragt målinger af vælgernes vurdering af kun statsministeren på en tilsvarende skala (2. juni 1975 og 3. januar 1977).⁶ I maj 1978 udvides med undersøgelsen til at gælde alle regeringens ministre. I denne artikel inddrages ministermålinger bragt i Jyllands Posten 1978-2013, Berlingske Tidende 1997-2018, Børsen 2004-2008 og Altinget.dk 2011-2018.⁷ Disse målinger er inddraget, fordi de har været til at fremskaffe systematisk for hele perioden, og fordi de tåler sammenlign i deres udformning (se nedenfor). Generelt er det især en udfordring systematisk at indsamle disse data, hvor de ikke er bragt i landsdækkende dagblade. Ved hjælp af Avisårbogen, Mediestream, aviser lagret

på mikrofilm, Infomedia, Gallups hjemmeside og til sidst Altinget.dks egen søgefunktion har det været muligt at fremskaffe målinger fra disse medier i de anførte perioder.

Hvad angår typen af målinger, opereres der i artiklen med ministermålinger, der bygger på respondenters vurdering af, hvor godt de enkelte ministre »klarer sig« på en given skala.⁸ De inddragede målinger opererer i nogle tilfælde Likert-skalaer med syv valgmuligheder og i andre tilfælde med intervalskalaer. Der er ikke inddraget målinger, hvor man har spurgt til, om de enkelte ministre klarer sig enten godt eller dårligt, altså med kun to udfaldsmuligheder. I enkelte dele af artiklens analyse er karakterer fra de forskellige typer af målinger omregnet til karakterer på en skala fra 1 til 100, så det er muligt at foretage sammenligninger på tværs af forskellige typer af målinger. Man skal tage kraftige forbehold for denne del af analysen, da det er uvist, om nogle måletyper giver bedre vurderinger af ministrene end andre (Hansen, 2012: 312; Johnson o.a., 2008: 115-116). Når de omregnede karakterer alligevel i begrænset omfang inddrages, så er det et forsøg på trods alt at give et komparativt historisk indblik i vurderinger af statsministrene.

I den første ministermåling tilbage fra maj 1978 stilles der spørgsmålet, »Hvor godt eller hvor dårligt synes De, at regeringens medlemmer klarer sig?«. Hvad angår spørgsmålsformuleringerne, så findes der kun små variationer heraf i de inddragede ministermålinger. I nogle af målingerne spørges siden hen eksempelvis om, hvordan ministrene har »klaret jobbet« som ministre. I målingerne fra Altinget.dk og Børsen spørges der til »ministrenes indsats«.

For Jyllands Posten 1978-2001 og Berlingske Tidende 1997-2006 bliver vælgerne bedt om at give en vurdering af ministrene hver især på en skala gående fra minus tre til plus tre med mulighed for at svare nul.⁹ Altså er det en

skala med syv valgmuligheder.¹⁰ Derefter benytter disse to medier hver især forskellige intervalskalaer (eksempelvis 0-10). Altinget.dk opererer med forskellige typer intervalskalaer i alle målinger.¹¹ Børsens ministermålinger adskiller sig fra de øvrige ministermålinger ved det, at der benyttes 13-skalaen, som i disse år blev udfaset af den danske undervisningssektor.¹² Det kan også diskuteres, om man kan omregne fra denne skala på en meningsfuld måde. Det er dog kun fire målinger, der stammer fra dette medie i denne undersøgelse og ved en omregning afviger karaktererne ikke iøjnefaldende fra andre målinger.

Fremgangsmåden i analyserne af ministermålingerne

De forskellige analyser, der præsenteres, har i nogen grad fokus på at beskrive mere end at forklare. Det er relevant i flere tilfælde, da denne type af målinger ikke har været undersøgt før (Andersen o.a., 2012: 72). I analysen gennemgås forskellig deskriptiv statistik, der giver indblik i, hvordan statsministrene er blevet vurderet gennem tiden. Her gennemgås både, hvilken placering statsministrene har fået måling for måling og hvilken karakter statsministrene har fået. I sidstnævnte er karakterer omregnet til en ensartet skala (1-100).

De to måder at opgøre statsministrenes styrke på har hver deres analytiske fordele. Statsministrenes placering giver et relativt styrkemål, ud fra hvilket man kan vurdere den til enhver tid siddende statsminister i sammenligning med resten af ministerholdet. Det er en styrke at ligge højt placeret – i særdeleshed hvis man kan fortsætte med kontinuerligt at gøre det, som tidligere anført. Når man undersøger vælgerne vurdering af statsministrene på en ensartet skala, gives der omvendt et absolut mål.

En statsministers karakter på en skala fra 1 til 100 er imidlertid ikke noget helt intuitivt mål for dennes styrke. Der er ikke nogen klar

definition af, hvad en god karakter er. Derfor sammenlignes statsministrenes karakterer med seks øvrige ministres karakterer for hele perioden. De seks ministerposter er som følger: Udenrigsministre, finansministre, økonomiministre, skatteministre, erhvervsministre og beskæftigelsesministre.¹³ Det giver tilsvarende et relativt mål for statsministrenes respektive styrke. Det vil blive betragtet som en svaghed for en statsminister, hvis denne overgås af en eller flere øvrige ministre.

Man kunne have valgt flere og/eller andre ministre end disse seks. Disse er valgt, da de antages at være centralt placerede i regeringen i undersøgelsesperioden og samtidig kan stilles til ansvar for den førte politik, da de råder over centrale områder af velfærdsstaten. Derudover har alle posterne eksisteret gennem hele undersøgelsesperioden – kun med undtagelse af enkelte målinger, hvor der ikke har været en økonomiminister.

Til sidst gives et overblik over, hvilke ministerposter der har ligget nummer et gennem tiden. Her diskuteres det, hvem der har været populære ministre for skiftende statsministre, men dermed også kunne udgøre potentielle konkurrenter. Denne gennemgang giver også et indblik i, hvilke ressortområder der hidtil har været forbundet med størst popularitet. Det bidrager til at vurdere forskellige statsministres dispositioner, når disse har haft sat deres ministerhold. I bredere forstand giver det mulighed for at diskutere, om dette kan anspore til at optegne et hierarki blandt de i princippet ligeværdige ressortministre.

Det kan diskuteres, i hvilket omfang det er en svaghed for en statsminister at blive overgået af øvrige ministre. På den ene side er det altid en styrke for en statsminister at ligge højt placeret i en ministermåling. På den anden side kan det ikke afvises, at det ville udvikle sig til et problem for en statsminister, hvis denne kun havde ministre, der blev bedømt dårligt.

»Det er der ingen, der kan vide en kat om«
»Hvordan i alverden skulle nogen kunne bedømme mit arbejde endnu. Jeg har knoklet med at få ministeriet op at stå. Og jeg har satset på at gnufle Danmark ind i EF's teknologisamarbejde. Det er der jo ingen, der kan vide en kat om [...] Resultaterne viser sig først om fem til ti år. Det er noget andet end Skatteministeriet, hvor folk med det samme opdager, når de får et gok i nødden.«

Citatet ovenfor er fra april 1993 og stammer fra daværende minister for forskning og teknologi Svend Bergstein.¹⁴ Han skulle forsvare og forklare, hvorfor 72 procent svarede »ved ikke«, når de blev bedt om at vurdere, om han havde klaret det godt eller dårligt som minister. Han berører her noget relevant for undersøgelser af ministermålinger. Hvilke forudsætninger har vælgerne for at vurdere, hvor godt en minister klarer sig? Hvem tilkendegiver en mening hvornår, og hvem svarer »ved ikke«? Det ville have styrket de følgende analyser, hvis det havde været muligt systematisk at tage højde for »ved ikke« svar. Men de er langt fra tilgængelige for alle ministermålingerne. Det er alligevel værd at nævne, at det er et forbehold for artiklens analyser og konklusioner, at mange vælgere undertiden kan have begrænset viden om alle regeringens ministre. Tre undersøgelser giver indblik i denne tematik.

Det første eksempel er en Greens-måling fra Børsen i juni 2002 (Korsholm, 2002). Her havde den daværende regering, Anders Fogh Rasmussen I, siddet uden ændringer i godt et halvt år. I denne måling er respondenterne blevet præsenteret for titlerne på de 18 ministerposter, som regeringen var udgjort af, hvorefter de skulle angive navnet på den tilhørende minister. Cirka ni ud af ti kunne nævne statsministerens navn, cirka halvdelen kunne nævne navnet på integrationsministeren, mens omtrent fire ud af ti kunne sætte navn på yderligere fire ministre, nemlig justitsministeren, kulturministeren, kirkemi-

nisteren og udenrigsministeren. Kendskabet til resten af ministrene var ringere. Under 30 procent var bekendt med, at økonomi- og erhvervsministeren var den konservative partiformand og vicestatsminister Bendt Bendtsen. For hele 12 ministres vedkommende kunne under en tredjedel af vælgerne anføre det korrekte navn, når de blev præsenteret for titlen på ministerposten.

Eksempel nummer to er en Gallup-måling lavet for B.T. i juni 2011 (TNS-Gallup, 2011). Gallup skriver, at spørgsmålet i meningsmålingen lød: »Nedenfor ser du en ministertitel. Vi beder dig om at markere det korrekte ministernavn til ministertitlen.« Gallup skriver som forklarende tekst, at »respondenten har fået en ministertitel ad gangen og har derefter skulle vælge det rigtige navn ud fra listen med alle ministernavne«. For hele 11 ministerposters vedkommende svarer over halvdelen forkert. Kun 40 procent svarer rigtigt på den konservative vicestatsministers ministerpost.

Det tredje og sidste eksempel er en lignende undersøgelse fra Ugebrevet A4 23. juni 2017 (Budolfson, 2017). Her er respondenterne i en meningsmåling blevet spurgt: »Ved du, hvilke ministerier nedenstående politikere er ministre for?« Ugebrevet A4 skriver videre: »Hertil har de kunne svare 'nej', 'ja, det tror jeg' eller 'ja, helt sikkert'. Der er altså tale om en vurdering af ens eget kendskab til VLAKE-regeringens ministre og deres områder og ikke en quiz.« For 11 ud af regeringens 22 ministre svarer et flertal nej.

De tre eksempler udgør en pointe i sig selv i forhold til vælgeres vurdering af ministrene. Det er langt fra hele befolkningen, der har et indgående kendskab til alle regeringens ministre. Danske regeringer har fået et stadigt større antal ministre siden ministerialreformen i 1848 og eksemplerne indikerer en vis form for hierarki, hvor nogle ministre er kendt i bredere kredse end andre.

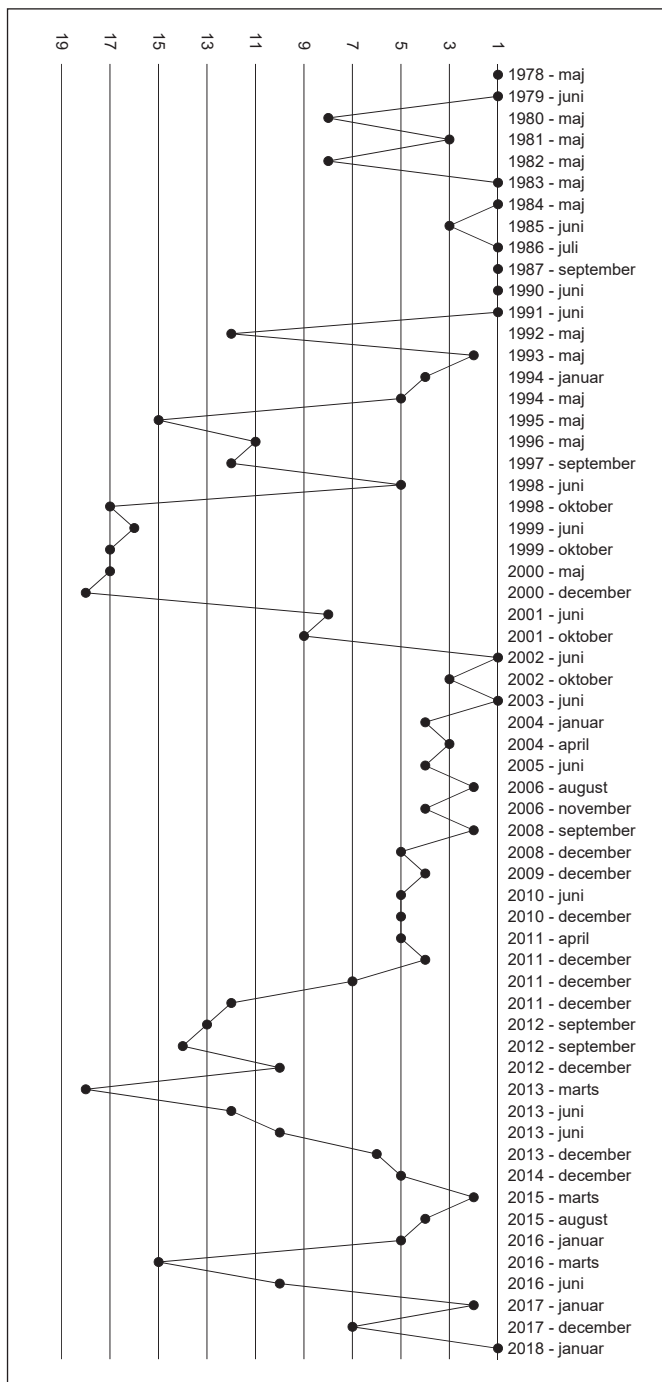
Vælgerens vurderinger af statsministrene

I figur 1 ses et overblik over, hvilken placering statsministrene har haft i de inddragede ministermålinger over tid. Tilsvarende ses det, hvornår de forskellige målinger er udkommet.

Det er en ingen generel lovmæssighed, at statsministre altid ligger nummer et i ministermålinger. Som det fremgår af figur 1, er Anders Fogh Rasmussen den eneste statsminister, der kan fremvise konsekvent høje placeringer i ministermålingerne. Det gælder til dels også for Poul Schlüter, der med undtagelse af den allersidste måling fra hans statsministertid også ligger meget højt placeret, samt til dels Anker Jørgensen. De er på dette punkt stærke statsministre. I den modsatte ende ligger Helle Thorning-Schmidt, der generelt bliver placeret jævnt eller i bunden, selvom hendes placeringer løfter sig mod slutningen af hendes statsministertid. Også Poul Nyrup Rasmussen ligger meget dårligt placeret i mange målinger og for perioden 1995-2000 er han usædvanlig dårligt placeret. Lars Løkke Rasmussen ligger især i sin første statsministertid fint placeret. Det er kun Helle Thorning-Schmidt og Poul Nyrup Rasmussen, der kan fremvise placeringer lavere end nummer 16, hvilket for de fleste regeringers vedkommende vil betyde den laveste fjerdedel. Ud fra figur 1 samlet set står disse to statsministre som værende svage på dette parameter.

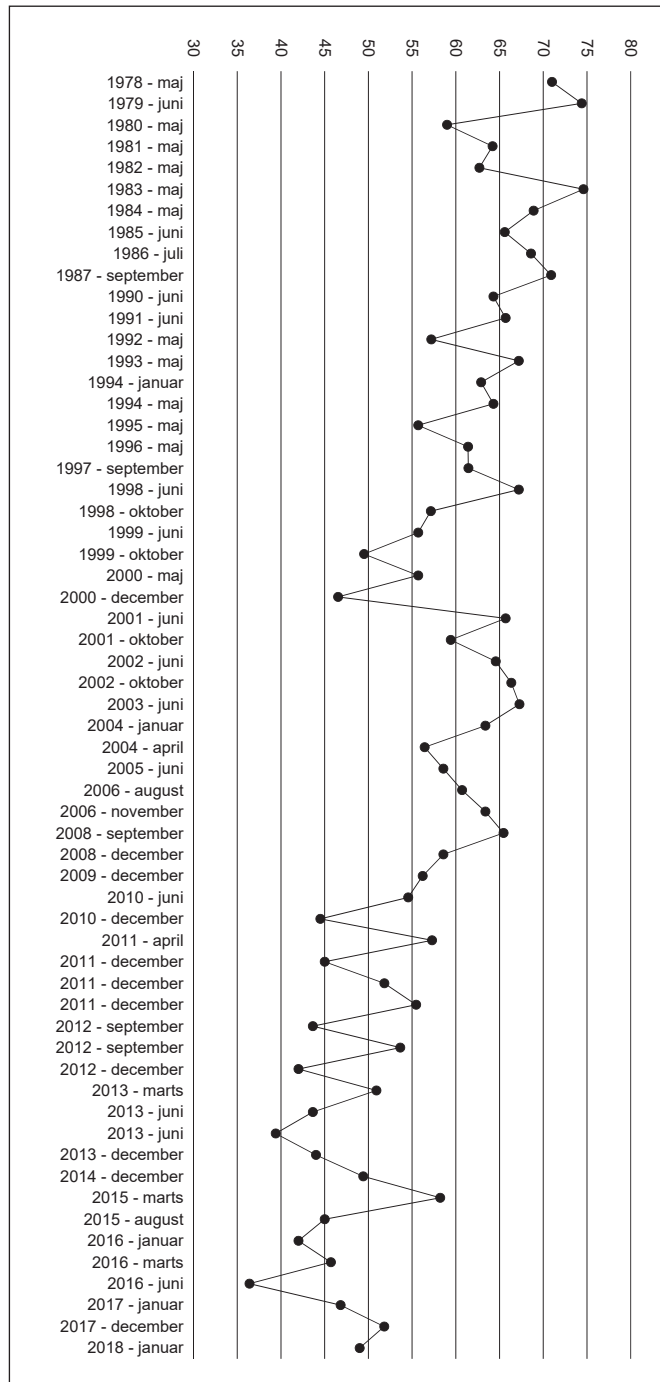
I figur 2 ses statsministrenes vurderinger, hvor karaktererne er omregnet fra de forskellige skalaer til en skala fra 1 til 100. Billedet fra figur 1 nuanceres betragteligt, når statsministrenes karakterer på en 1-100-skala undersøges. I figur 2 er det generelle billede, at Anker Jørgensen, Poul Schlüter og Anders Fogh Rasmussen bedømmes meget positivt, mens de to seneste statsministre bedømmes væsentligt ringere. Helle Thorning-Schmidt og Lars Løkke Rasmussen når i deres bedste målinger ikke over Anker Jørgensens dårligste resul-

Figur 1: Statsministrenes placering i ministermålingerne



Note: I forhold til ovenstående er følgende personer statsministre: Anker Jørgensen (frem til september 1982), Poul Schlüter (september 1982 til januar 1993), Poul Nyrup Rasmussen (januar 1993 til november 2001), Anders Fogh Rasmussen (november 2001 til april 2009), Lars Løkke Rasmussen (april 2009 til oktober 2011), Helle Thorning-Schmidt (oktober 2011 til juni 2015), Lars Løkke Rasmussen (juni 2015 og frem).

Figur 2: Statsministrenes karakterer på en skala fra 1 til 100



tat. I de fleste målinger ligger de væsentligt ringere. Et sted i midten ligger Poul Nyrup Rasmussen, der får nogle udmærkede karakterer, selvom han i mange målinger lå relativt lavt i forhold til sit ministerhold. Igen skal det understreges, at den oprindelige Likert-skala kan favorisere målinger af ældre dato.

De to måder at opgøre vurderingerne af statsministrene på har hver deres fordele. Opgørelsen af statsministres relative placeringer vil nok til hver en tid være lettere for vælgerne at forholde sig til. Det vil lettere udvikle sig til en dårligere historie for en statsminister, hvis denne er placeret som nummer 11 med en historisk set god karakter, end hvis statsministeren omvendt lå nummer et med en historisk set dårlig karakter.

Gennemsnit af de skiftende statsministres karakterer og placeringer ses i tabel 1. På den baggrund kan der lettere drages en fælles konklusion for hver af de respektive statsministres embedsperioder, og ikke mindst kan der lettere foretages en sammenligning imellem dem.

I tabel 1 underbygges samme billede som det fra figur 1 og 2. Med tiden har statsministre fået hårdere vurderinger. Om det er, fordi vi har fået dårligere statsministre, eller om vi forholder os mere kritisk til dem – eller måske noget helt tredje – er uvist. Det kan også

meget vel have haft indflydelse, at der har været anvendt forskellige typer skalaer. Dog indikerer tallene en svaghed hos de to seneste statsministre og tilsvarende en styrke for Anker Jørgensen, Poul Schlüter og Anders Fogh Rasmussen. Tilsvarende giver gennemsnittene af de respektive placeringer for statsministrene et godt overblik over de respektive statsministres samlede regeringstid, der illustrerer samme pointe. Poul Schlüter og Anders Fogh havde gode placeringer, mens det modsatte gjorde sig gældende for Poul Nyrup Rasmussen og Helle Thorning-Schmidt.

Som tidligere nævnt havde Jyllands Posten en forløber for ministermålinger, hvor vælgerne blev spurgt, hvor godt de mente, kun statsministeren klarede sig på en seks-punktskala fra meget godt til meget dårligt. Det var i juni 1975 og i januar 1977. Omregnet til 1-100-skalaen får Anker Jørgensen som daværende statsminister i begge tilfælde vurderingen 63,3. Det er lidt under gennemsnittet for hans øvrige vurderinger, men det ændrer ikke på billedet af, at han sammen med Poul Schlüter og Anders Fogh Rasmussen hører til de bedst vurderede statsministre.

Statsministre vs. ressortministre

Som nævnt kan statsministrenes respektive karakterer på 1-100-skalaen ikke intuitivt sættes i forhold til noget. Derfor sammenlignes vurderingerne af statsministrene i tabel 2

Tabel 1: Statsministrenes gennemsnit

Statsminister	Gennemsnitlig karakter 1-100	Gennemsnit af placeringer	Antal målinger
Anker Jørgensen	66,3	4,2	5
Poul Schlüter	67,0	2,6	8
Poul Nyrup Rasmussen	59,3	11,1	14
Anders Fogh Rasmussen	62,5	2,9	10
Lars Løkke Rasmussen I	53,1	4,8	4
Helle Thorning-Schmidt	48,1	9,4	12
Lars Løkke Rasmussen II-III	45,3	6,3	7
Lars Løkke Rasmussen samlet	48,1	5,7	11

Tabel 2: Gennemsnitskarakterer for udvalgte ministerposter

Regeringsperiode	Statsministerens karakter	Udenrigsministerens karakter	Finansministerens karakter	Økonomiministerens karakter	Skatteministerens karakter	Erhvervsministerens karakter	Beskæftigelsesministerens karakter
Anker Jørgensen	66,3	63,8	60,9	62,2	50,8	63,3	59,5
Poul Schlüter	67,0	62,2	64,0	56,8	54,6	61,6	53,5
Poul Nyrup Rasmussen	59,3	68,1	60,9	60,8	53,7	56,4	56,9
Anders Fogh Rasmussen	62,5	64,7	51,9	59,8	53,0	59,8	50,8
Lars Løkke Rasmussen I	53,1	44,5	47,6	49,5	46,2	49,5	42,2
Helle Thorning-Schmidt	48,1	42,7	53,9	55,4	44,6	40,5	50,4
Lars Løkke Rasmussen II-III	45,3	42,0	44,1	33,8	42,8	40,8	37,9
<i>Samlet</i>	57,1	56,7	55,6	56,8	49,9	52,8	51,2

med vurderingerne af seks andre ministerposter gennem tiden for at sætte statsministerposten og vurderingen af de respektive statsministre i relief.

Det står klart, at i hele perioden samlet set bedømmes statsministre bedst af de seks undersøgte ministerposter. Men udenrigsministre, finansministre og økonomiministre ligger tæt på. Skatteministre bliver klart dårligst bedømt, hvor beskæftigelsesministre og erhvervsministre ligger lige over dem. Dernæst er der en klar tendens til, at ministre bedømmes hårdere, som tiden går. Selv de mindre populære skatteministre fik fra 1978 til 2001 bedre vurderinger end de to seneste statsministre Lars Løkke Rasmussen og Helle Thorning-Schmidt. Det kan igen tænkes at influere, at forskellige typer skalaer har været dominerende i de forskellige perioder. Det fremgår også klart, at der er store interne variationer mellem, hvor populære de forskellige ressortministre er. Vurderinger af de

enkelte ministre følger altså ikke slavisk vurderingerne af statsministrene.

Under flere statsministerperioder har statsministeren været den minister, der i gennemsnit har fået de bedste vurderinger blandt de undersøgte ministre. Det gælder i Anker Jørgensens, Poul Schlüters og begge Lars Løkke Rasmussens statsministerperioder. De er i den forstand stærke statsministre. I både Poul Nyrup Rasmussens og Anders Fogh Rasmussens statsministertid blev disse til gengæld overgået af deres udenrigsministre. Det er ikke uvæsentligt, at den post i hele perioden tilhørte en person fra et andet parti end statsministeren selv – kun med undtagelse af Mogens Lykketofts korte tid som udenrigsminister (to målinger). Det må betragtes som en svaghed for en statsminister, at en ministerkollega fra et andet parti end statsministerens eget konsekvent vurderes bedre end statsministeren.

I Poul Nyrup Rasmussens og Helle Thorning-Schmidts statsministertid er denne svaghed mere udtalt. Poul Nyrup Rasmussen overgås også af økonomiministeren, der tilsvarende tilhører et andet parti end ham selv og i øvrigt også af finansministrene. Helle Thorning-Schmidt overgås også af flere ministre blandt de undersøgte ministerposter. Det gælder mest udtalt for økonomi- og indenrigsministrene, hvilket igen er et svaghedstegn, da denne post i hele perioden tilhørte personer fra et andet parti end hendes eget. Yderligere overgås Helle Thorning-Schmidt også i popularitet af både finansministeren og beskæftigelsesministrene. Hvad tabellen ikke viser, er, at det var Margrethe Vestagers meget positive bedømmelser, der især trak vurderingen for økonomiministerposten op i den periode, hvorimod hendes efterfølger på posten, Morten Østergaard, fik væsentligt mere beskedne vurderinger af vælgerne.

Hvad angår beskæftigelsesministre, er der en tendens til, at disse vurderes bedre under socialdemokratisk ledede regeringerne end under borgerlige regeringer. De vurderes ringere under Poul Schlüters og Anders Fogh Rasmussens regeringer, end det var tilfældet i Anker Jørgensens og Poul Nyrup Rasmussens statsministertid. Ser man på de seneste regeringer, hvor andre typer målinger har været dominerende, så fik beskæftigelsesministrene under Helle Thorning-Schmidts regeringer væsentligt bedre vurderinger, end det var tilfældet for beskæftigelsesministrene under Lars Løkkes forskellige regeringer. Det kan tænkes både at skyldes et socialdemokratisk emneejerskab på dette område, såvel som det også kan tænkes, at posten i socialdemokratiske regeringer gives til personer, der står højt i det interne partihierarki.

Blandt de seneste regeringer ses det også, at nogle af de meget dårlige vurderinger tilfalder ministre fra mindre partier længere ude på fløjene. Det gælder for erhvervs-, skatte- og udenrigsministre i Helle Thorning-Schmidts

statsministertid, der i dele af denne periode tilfaldt SF-ministre, samt udenrigs- og økonomiministre under Lars Løkke Rasmussens seneste regering, der tilfaldt LA-ministre. Det er en rimelig antagelse, at det vil være sværere at få en bred opbakning fra vælgerne, hvis man som minister tilhører et mindre parti, der eventuelt er mere yderliggående end øvrige regeringspartier. Det kan tænkes at have gjort en forskel for disses ringere bedømmelse. Omvendt er der ministerposter, hvor ministeren har fået dårlige vurderinger, selvom ministerposten konsekvent har tilhørt det store regeringsparti i koalitionen. Det gælder ikke mindst skatteministre under Poul Nyrup Rasmussen, finansministre under Anders Fogh Rasmussen og beskæftigelsesministre under Lars Løkke Rasmussen.

Gør det en forskel, om ministeren kommer fra et mindre parti? Om der er sammenhæng mellem placering i ministermålingerne for de undersøgte ministerposter på den ene side og på den anden side den givne ministers partis parlamentariske styrke, det kan også testes statistisk. Hvis man med en bivariat analyse undersøger sammenhængen mellem de to, er det imidlertid heller ikke så entydigt, at små partiers ministre bedømmes hårdere. Kun for finansministres vedkommende er der en moderat sammenhæng. For de øvrige seks ministerposters vedkommende er Pearsons r lig med eller nærmere nul end $\pm 0,20$ (Hansen og Hansen, 2012: 379). Her er der altså kun en meget svag sammenhæng mellem ministerens partis parlamentariske opbakning og ministerens placering i ministermålingerne. For finansministres vedkommende går sammenhængen den modsatte vej af antagelsen. Jo mindre finansministerens parti er, desto bedre ligger finansministeren placeret i ministermålingerne og omvendt.¹⁵

De populære og de mindre populære ministre

I tabel 3 ses en samlet oversigt over, hvilke ministerposter der har ligget nummer et i mi-

nistermålingerne gennem tiden. Oversigten bidrager til at nuancere nogle af de antagelser, der kan være om, hvilken popularitet der hører til hvilke ministerposter.

I Anker Jørgensens og Poul Schlüters statsministertid var de selv begge stærke aktiver for regeringen på denne indikator. Under Poul Nyrup Rasmussen og Anders Fogh Ras-

mussen var udenrigsministrene Niels Helveg Petersen og Per Stig Møller meget populære, men i Poul Nyrup Rasmussens tid var Henrik Dam Kristensen og Karen Jespersen det også på deres respektive ministerposter. Per Stig Møller fortsatte også med at være det som kulturminister i Lars Løkke Rasmussens første regering. I Helle Thorning-Schmidts statsministertid var hun klart overskygget af

Tabel 3: De mest populære ministre gennem tiden

Måling	Ministerpost	Måling	Ministerpost
1978 – maj	Statsministeren	2004 – januar	Justitsministeren
1979 – juni	Statsministeren	2004 – april	Justitsministeren
1980 – maj	Indenrigs- og justitsministeren	2005 – juni	Udenrigsministeren
1981 – maj	Udenrigsministeren	2006 – august	Udenrigsministeren
1982 – maj	Landbrugsministeren	2006 – november	Udenrigsministeren
1983 – maj	Statsministeren	2008 – september	Udenrigsministeren
1984 – maj	Statsministeren	2008 – december	Udenrigsministeren
1985 – juni	Kirkeministeren	2009 – december	Minister for FN's klimakonference i København 2009
1986 – juli	Statsministeren	2010 – juni	Kulturministeren
1987 – september	Statsministeren	2010 – december	Kulturministeren
1990 – juni	Statsministeren	2011 – april	Klima og energiministeren
1991 – juni	Statsministeren	2011 – december	Økonomi- og indenrigsministeren
1992 – maj	Udenrigsministeren	2011 – december	Økonomi- og indenrigsministeren
1993 – maj	Udenrigsministeren	2011 – december	Økonomi- og indenrigsministeren
1994 – januar	Udenrigsministeren	2012 – september	Økonomi- og indenrigsministeren
1994 – maj	Justitsministeren	2012 – september	Økonomi- og indenrigsministeren
1995 – maj	Miljøministeren	2012 – december	Økonomi- og indenrigsministeren
1996 – maj	Landbrugs- og fiskeriministeren	2013 – marts	Finansministeren
1997 – september	Fødevareministeren	2013 – juni	Finansministeren
1998 – juni	Fødevareministeren	2013 – juni	Økonomi- og indenrigsministeren
1998 – oktober	Fødevareministeren	2013 – december	Økonomi- og indenrigsministeren
1999 – juni	Forsvarsministeren	2014 – december	Justitsministeren
1999 – oktober	Fødevareministeren	2015 – marts	Justitsministeren
2000 – maj	Udenrigsministeren	2015 – august	Justitsministeren
2000 – december	Udenrigsministeren	2016 – januar	Justitsministeren
2001 – juni	Indenrigsministeren	2016 – marts	Kultur- og kirkeministeren
2001 – oktober	Indenrigsministeren	2016 – juni	Kultur- og kirkeministeren
2002 – juni	Statsministeren	2017 – januar	Udlændinge- og integrationsministeren
2002 – oktober	Udenrigsministeren	2017 – december	Udlændinge- og integrationsministeren
2003 – juni	Statsministeren	2018 – januar	Statsministeren

Margrethe Vestager og i nogen grad af Mette Frederiksen.

Der er en række ministerposter, der ikke på noget tidspunkt har været at finde på førstepladsen. Det kan være et udtryk for, at det er poster, hvor det er svært at gøre sig populær. Det kan også indikere, at statsministre ikke giver disse poster til de mest populære, kendte eller fremtrædende personer. Det kan der ikke entydigt konkluderes noget om på baggrund af oversigten. Uanset hvad tegner det konturerne af et hierarki blandt ministerposterne, hvad angår anseelse hos vælgerne. Det kan konstateres, at følgende ministerposter indtil videre har undgået førstepladser:

- Erhvervsminister
- Beskæftigelsesminister
- Socialminister
- Sundhedsminister
- Undervisningsminister
- Skatteminister
- Minister for udviklingsbistand
- Minister for forskning og/eller videregående uddannelser
- Transportminister
- Boligminister

Billedet nuanceres dog for især de tre øverstes vedkommende, da de har indfundet sig på andenpladser.¹⁶ Hvad angår erhvervsministre, har de ligget nummer to i Erling Jensen (1980) og Lene Espersens (december 2008) ministertid. Mette Frederiksen lå i sin tid som beskæftigelsesminister nummer to flere gange. Som socialministre har både Erling Jensen (1979) og i flere tilfælde Karen Jespersen ligget nummer to. Sundhedsministerposten har kun opnået en topplacering, hvor den var slået sammen med indenrigsministerposten. Det gjaldt, da Bertel Haarder var indenrigs- og sundhedsminister, hvor han en gang blev nummer to (juni 2010).

For undervisningsministre og skatteministre kan der findes eksempler på tredjeplad-

ser. Det gælder henholdsvis Bertel Haarder (2005) og Carsten Koch (1995).

For de øvrige ministerposter er tendensen mere tydelig, selvom det ikke er alle ministerier, der har eksisteret i hele undersøgelsesperioden og dermed ikke haft ligeså mange muligheder for at få topplaceringer. Transportministre og skatteministre ligger i mange tilfælde i bunden. Uanset hvad grunden måtte være, kan det også nævnes, at Søren Pind mistede den førsteplads, han havde haft to gange i træk som justitsminister, da han blev flyttet til posten som uddannelses- og forskningsminister. Der udover er der en række ministerposter, der ikke har eksisteret i hele perioden, som heller ikke har opnået placering i top tre.¹⁷ I flere tilfælde gælder det ministerposter, der målt både på budgetter og antallet af embedsmænd kan betragtes som små ministerier.

»Personfaktoren« kan påvirke vurderingerne

I det ovenstående har der i højere grad været fokuseret på ministerposterne end på indehaverne af posterne. Som supplement hertil viser den nedenstående punktopstilling en kronologisk gennemgang af, hvilke personer der har formået at ligge i top tre i ministermålinger på forskellige ministerposter. Det bidrager til at nuancere analysen af, om der er popularitet eller mangel på samme tæt knyttet til specifikke ressortområder. Måske det handler mere om personen? Det giver tilsvarende et historisk indblik i de respektive regeringer, disse ministre har været en del af. Opgørelsen skal ikke forstås således, at de nævnte personer ikke også kan have ligget dårligt på andre tidspunkter, eller at der er flere eksempler på, at de har ligget i top tre end de anførte. Gennemgangen illustrerer kun, at der er personer, der har formået at ligge i top tre på to forskellige ministerposter.

- Ivar Nørgaard lå nummer tre både som miljøminister i 1978 og som handelsminister i 1979.
- Erling Jensen lå nummer to både som socialminister i 1979 og som industriminister i 1980.
- Mimi Jakobsen lå nummer to som kulturminister i 1985, mens hun lå nummer tre som socialminister i 1987.
- Karen Jespersen lå nummer to som socialminister i maj 1995, mens hun lå nummer et som indenrigsminister i oktober 2001.
- Henrik Dam Kristensen lå nummer et i flere målinger som fødevareminister, mens han lå nummer tre som socialminister i december 2000.
- Mogens Lykketoft lå nummer tre som finansminister i maj 1993, mens han lå nummer to som udenrigsminister i oktober 2001.
- Per Stig Møller lå nummer et i flere målinger som udenrigsminister, mens han også lå nummer et som kulturminister i juni 2010.
- Lene Espersen lå nummer et som justitsminister i december 2003, mens hun lå nummer to som økonomi- og erhvervsminister i december 2008.
- Connie Hedegaard lå nummer to som miljøminister i juni 2005, mens hun lå nummer et som Minister for FN's klimakonference i København 2009.
- Bertel Haarder lå nummer tre som undervisningsminister i juni 2005, mens han lå nummer to både som indenrigs- og sundhedsminister i juni 2010 og som kulturminister i august 2016.
- Mette Frederiksen lå på en delt andenplads som beskæftigelsesminister i marts 2013, mens hun lå nummer et som justitsminister i marts 2015.
- Kristian Jensen lå nummer tre både som udenrigsminister i august 2015 og som finansminister i januar 2017.

For disse personers vedkommende kunne det være tilfældet, at de besad nogle karaktertræk

eller andre egenskaber, som vælgerne fandt positive, mere end at bedømmelsen hang tæt sammen de skiftende ressortområder, de stod i spidsen for. Det kan også godt være tilfældet, at de har været gode all round-politikere, der i vælgeres øjne godt kunne varetage forskellige ministerposter udmærket.

Approval ratings i en dansk kontekst

I den historiske litteratur om danske statsministre har flere gjort kommentarer om betydningen af skiftende statsministres popularitet (Mørch, 2000: 148, 200-1, 296, 351, 385-6; Hvidt, 1995: 62, 76, 95). Med gennemgangen af målingerne eksisterer der nu et langt mere kvalificeret grundlag til at diskutere skiftende statsministres anseelse blandt vælgerne, hvad angår perioden 1978 og frem til i dag.

I særdeleshed Anders Fogh Rasmussen og til dels Poul Schlüter kunne kontinuerligt fremvise højere placeringer i ministermålingerne. Det samme gjaldt til dels Anker Jørgensen, der med enkelte mindre afvigelser også lå meget godt placeret i ministermålingerne. De var stærke statsministre på dette parameter og havde i Heffernans optik bedre forudsætninger for udnytte statsministerembedets institutionelle magtressourcer. Det står i kontrast til især Poul Nyrup Rasmussen og Helle Thorning-Schmidt, der stod som relativt svage statsministre på dette parameter. Et sted midt imellem ligger Lars Løkke Rasmussen indtil videre.

Især Poul Nyrup Rasmussen og Helle Thorning-Schmidt fremstod særligt svagt, da ministre fra koalitionspartier fik bedre bedømmelser end dem selv. Samme pointe gør sig i mindre omfang gældende for Anders Fogh Rasmussen og Lars Løkke Rasmussen.

Det er ikke entydigt, hvilke ministerposter der typisk nyder høj anseelse i befolkningen. Indehavere af såvel økonomitunge poster såvel som »lettere« poster har ligget i toppen af ministermålingerne. Det er ikke usand-

synligt, at der er en personfaktor, som i den forbindelse gør sig gældende, der rækker ud over den enkelte ministers ressortområde. Nogle personer har været populære på meget forskellige poster. Årsagerne hertil kunne være interessante at undersøge nærmere.

Der er poster, hvor man hidtil ikke har fundet de mest populære ministre. Det indikerer et hierarki for ministerposternes respektive prestige og synlighed. Yderligere viser gennemgangene, at vælgerne umiddelbart danner selvstændige meninger om de inddragede ministerposter. Vurderingerne af de øvrige ministerposter følger ikke slavisk vurderingerne af statsministeren. Eksempelvis er der nogle perioder, hvor statsministeren er populær og beskæftigelsesministrene upopulære, mens andre regeringer har en upopulær statsminister og mere populære beskæftigelsesministre. I nogle tilfælde følges vurderingen af statsministeren og udenrigsministeren ad, mens det modsatte gør sig gældende i eksempelvis Poul Nyrup Rasmussens statsminister-tid. Og så videre.

Emnet kunne være undersøgt på talrige andre måder end dem, der er valgt. Nogle begrænsninger og til- og fravalg måtte foretages. Fremtidige studier af emnet kunne oplagt forsøge at opstille større statistiske modeller til at teste, hvornår statsministre såvel som øvrige ressortministre bliver bedømt henholdsvis negativt og positivt. Valgforskningen kunne have en række forskellige bud på, hvad der kunne influere herpå, som eksempelvis køn, alder, cost of ruling (nedslidningseffekt), emneejerskab med videre.

Et andet oplagt studie ville være at følge op på den i præsidentialiseringslitteraturen anførte antagelse, at regeringsledere i parlamentariske demokratier personificerer regeringer i højere grad end tidligere. Det kunne operationaliseres på forskellige måder, men eksempelvis kunne man studere, om der er en statistisk sammenhæng mellem vurde-

ringer af statsministeren og opbakningen til regeringspartierne. Dette har vist sig at gøre sig gældende i Storbritannien (Lanoue og Headrick, 1994: 196). I en australsk kontekst har et studie vist, at økonomiske nøgletal ikke påvirkede opbakningen til regeringen i nært så stort omfang, som vælgernes vurdering af premierministeren gjorde det (McAllister, 2003: 273). Det kræver mere omfattende statistiske undersøgelser end denne artikels analyser at svare mere fyldestgørende på.

Det er ikke utænkeligt, at mange ministre læser disse ministermålinger. I det mindste gør de, hvis de skal kommentere dem. Da den første ministermåling udkom i maj 1978, noterede daværende statsminister Anker Jørgensen det i sin dagbog (Jørgensen, 1990: 51). Han anførte helt kort, hvor mange procent der mente, at han gjorde sit job godt (Anker Jørgensen selv lå nummer et). Dernæst noterede han, hvem der lå nummer to, tre, fire og fem, og at Jens Kampmann lå sidst. Da Anker Jørgensen tre måneder senere dannede en SV-regering, blev netop Jens Kampmann en af de ministre, der måtte træde ud af regeringen. De fem personer, han afskedigede for at give plads til Venstre-ministre, lå henholdsvis nummer 10, 13, 16, 17 og 19 ud af i alt 19 ministre. For indehaveren af tiendepladsen var det dog for at blive gruppeformand. Vi ved i dag ikke noget om, hvorvidt der har været en sammenhæng, men kuriøst er det, at de afskedigede alle lå så dårligt i denne måling. Det kunne være et interessant studie systematisk at undersøge, om der er en tendens til, at upopulære ministre skiftes ud. I givet fald vil det være stadigt vigtigere at blive populær, måske også selvom det måtte blive på bekostning af ministerkolleger. Det er et vigtigt element i forståelsen af, hvordan arbejdet internt i en regering fungerer, herunder hvad hvervet som minister indebærer i dag.

Noter

1. B.T. 10. april 1993.
2. »Ministermålinger« bruges i nogle tilfælde i pressen, i andre tilfælde bruges »regeringens karakterbog« eller »ministrenes karakterbog« eller lignende. I denne artikel anvendes »ministermålinger« konsekvent om de målinger, der undersøges.
3. Her egen oversættelse af henholdsvis powerful og predominant.
4. Det er ikke nødvendigvis en pointe, de gør meget ud af, men de henviser indledningsvis til litteratur, der er kommet frem til den konklusion.
5. Analyseinstitutterne for målinger bragt i Jyllands Posten er som følger: Observa 1978-1987, Sensor 1990-1992, Sonar 1993-2001 og Rambøll 2002-2013. Efter marts 2013 begynder Jyllands Posten at spørge til ministrenes troværdighed i stedet for at spørge til, hvordan ministrene klarer sig. Disse målinger er derfor ikke inddraget.
6. B.T. bragte også 26. marts 1971 en undersøgelse, hvor henholdsvis statsminister Hilmar Baunsgaard og forhenværende statsminister Jens Otto Krag blev vurderet på en syv-punktskala på 11 forskellige karakteristika. Det gælder eksempelvis evner som taler, evner på TV, forhandlingsvilje med mere. Der er imidlertid ikke nogle af disse karakteristika, der lader sig sammenligne med spørgsmålene i ministermålingerne.
7. Jeg er bevidst om, at Megafon fra perioden 1999 og i hvert fald frem til 2005 har lavet enkelte ministermålinger for TV2. Men da jeg ikke har nogen systematisk måde at indsamle disse målinger fra et TV-medie på, har jeg fravalgt at inddrage dem. Disse ministermålinger fremgår eksempelvis ikke alle sammen af Infomedia og ikke i fuldtekst.
8. Megafon har undertiden lavet ministermålinger, hvor der ikke skal gives karakterer, men hvor vælgerne bare bliver bedt om at udpege den eller de, som de synes, der klarer sig bedst. Disse er tilsvarende ikke kompatible med den type målinger, som denne artikel fokuserer på. Tilsvarende har Zaper og Voxmeter til tider foretaget ministermålinger, der ikke er kompatible med dem, jeg inddrager i denne analyse.
9. Alle målinger bragt i Berlingske Tidende og Berlingske er foretaget af Gallup.
10. I 1990'erne begyndte avisen B.T. som de første udover Jyllands Posten også at bringe målinger af regeringens ministre. Her spørges der til, om vælgerne mener, at de enkelte ministre har klaret sig enten »godt« eller »dårligt« og så rangordnes ministrene efter, hvem der har fået størst andel »godt«. Disse målinger er eksempelvis ikke indregnet, fordi der ikke er en meningsfuld måde at omregne resultaterne på, så de kan sammenlignes med øvrige målinger.
11. Målinger fra Altinget.dk er foretaget af A&B analyse 2011-2013 og Norstat 2015-2017
12. Målinger fra Børsen er foretaget af Greens. Det er altså ikke en skala, hvor man har mulighed for at afgive en hvilken som helst vurdering fra laveste til højeste værdi og med samme afstand mellem hver svarmulighed. Man havde ikke mulighed for at give henholdsvis 1, 2, 4 og 12.
13. Definitioner af ministerposter, der gælder for hele artiklen (månederne nævnt i parentes refererer til publicering af ministermålinger): Økonomiminister dækker over følgende ministerposter: Økonomiminister 1978, økonomiminister og minister for skatter og afgifter 1979, økonomiminister 1980-1987, økonomiminister og skatteminister 1990-1992, økonomiminister 1993-2001, økonomi- og erhvervsminister 2002-2011 (april), økonomi- og indenrigsminister 2011 (december)-2015 (marts), samt 2017 og fremefter. I regeringen Lars Løkke Rasmussen II er der ingen økonomiminister, hvorfor N for økonomiministre er 56 i stedet for 60, som det gælder for de øvrige ministerposter i denne artikel. *Skatteminister* dækker over følgende ministerposter: Minister for skatter og afgifter 1978, økonomiminister og minister for skatter og afgifter 1979, Minister for skatter og afgifter 1980-1986, skatteminister 1987, økonomiminister og skatteminister 1990-1992, skatteminister 1993 og fremefter. *Erhvervsminister* dækker over følgende ministerposter: Handelsminister 1978-1979, industriminister 1980-1994 (januar), industri- og samordningsminister 1994 (maj), erhvervsminister 1995-2001, økonomi- og erhvervsminister 2002-2011 (april), erhvervs- og vækstminister 2011 (december) – 2016 (marts), samt erhvervsminister 2017 og fremefter. *Beskæftigelsesminister* dækker over følgende ministerposter: Arbejdsminister 1978-2001, beskæftigelsesminister 2002 og fremefter.
14. B.T. 10. april 1993.
15. Den bivariate analyse består i at teste sammenhængen mellem ministrenes placering i ministermålingerne på den ene side og på den anden side den givne ministers partis procentvise størrelse ved sidste folketingsvalg. Værdien for den givne ministers placering i ministermålingen er imidler-

tid vendt om, så målet er mere intuitivt forståeligt: En god placering giver en højt værdi, mens en dårlig placering giver en lav værdi. En placering som nummer et gives værdien 16, en placering som nummer to gives værdien 15 og så fremdeles. En placering som nummer 16 eller derunder gives værdien 1. For finansministrenes vedkommende er sammenhængen -0,45.

16. Jeg er bevidst om, at der findes en måling, hvor Magnus Heunicke ligger nummer et som transportminister (Christensen og Redder, 2014). I denne måling spørges der i samme spørgsmål både til vælgernes holdning om, hvor godt de enkelte ministre har klaret sig, og om ministrenes troværdighed. Vi kan altså ikke vide, om folk har svaret på det ene eller det andet (Hansen, 2012: 310).
17. Udover de nævnte ministerposter kan man også finde eksempler på andre ministerposter, der har eksisteret i kortere perioder, som ikke nåede frem til førstepladser i ministermålingerne. Det gælder for ministre uden portefølje med særligt henblik på udenrigspolitiske spørgsmål (Lise Østergaard), grønlandsministre, ministre for kommunikation og turisme, minister for økonomisk samordning, ministre for familie- og forbrugeranliggender, europaministre, handels- og investeringsministre (placeret i Udenrigsministeriet), minister for offentlig innovation samt ældreminister. Det gælder også for de tilfælde, hvor henholdsvis fiskeriministre og ministre for nordisk samarbejde ikke har været slået sammen med en anden ministerpost.

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh, Anne Storkjær Binderkrantz og Kasper Møller Hansen (2012), »Forskningsdesign« i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen, red., *Metoder i statskundskab, 2. udgave*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 66-96.
- Baumgartner, Jody (2017), »Under the Radar: Public Support for Vice Presidents«, *Presidential Studies Quarterly*, 47(4): 777-88.
- Budolfsen, Anne-Line (2017), »Danskerne aner ikke, hvad halvdelen af landets ministre er ministre for«, *Ugebladet A4*, 23. juni.
- Christensen, Allan og Gitte Redder (2014), »Og Danmarks dygtigste minister er ...«, *Avisen.dk*, 23 december.
- Dallek, Robert (1996), *Hail to the chief. The Making and Unmaking of American Presidents*, New York: Oxford University Press.
- Elgie, Robert (2011), »Core Executive Studies two Decades on«, *Public Administration*, 89(1): 64-77.
- Hansen, Kasper Møller og Sune Welling Hansen (2012), »Bivariat analyse«, i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen, red., *Metoder i statskundskab, 2. udgave*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 364-83.
- Hansen, Kasper Møller (2012), »Spørgeskemadesign«, i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen, red., *Metoder i statskundskab, 2. udgave*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 302-23.
- Heffernan, Richard (2003), »Prime Ministerial Pre-dominance? Core Executive Politics in the UK«, *British Journal of Politics and International Relations*, 5(3): 347-72.
- Heffernan, Richard (2012), »There's No Need for the '-isation': The Prime Minister Is Merely Prime Ministerial«, *Parliamentary Affairs*, 66(3): 636-45.
- Hvidt, Kristian (1995), *Statsministre i Danmark. Fra 1913 til 1995*, København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busch.
- Isaksson, Guy-Erik (2011), »Presidentialisation of Parliamentary Systems: Reality or Illusion?« i Thomas Persson og Matti Wiberg, red., *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads. Coping with Challenges from Europeanisation and Presidentialisation*, Stockholm: Santérus, pp. 223-44.
- Johnson, Janet Buttolph, H.T. Reynolds og Jason D. Mycoff (2008), *Political Science Research Methods (6th edition)*, Washington DC: CQ Press.
- Jørgensen, Anker (1990), *Brændingen. Fra mine dagbøger 1978-1982. Bind 3*, København: Fremad.
- Karvonen, Lauri (2010), *The Personalization of Politics: A Study of Parliamentary Democracies*, Colchester: ECPR Press.
- Knudsen, Tim (2000a), »Statsministeren og statsministeriet«, i Tim Knudsen, red., *Regering og embedsmænd: Magt og demokrati i staten*, Århus: Systime, pp. 81-98.
- Knudsen, Tim (2000b), »Ministerialsystemet«, i Tim Knudsen og Ditlev Tamm, red., *Dansk forvaltningshistorie I. Stat, forvaltning og samfund. Fra middelalderen til 1901*, København: Jurist- og økonomiforbundets forlag, pp. 465-552.
- Knudsen, Tim (2007), *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, København: Akademisk forlag.

- Knudsen, Tim (2016), »Historiens dom over 1864«, i Inge Adriansen og Steen Bo Frandsen, red., *Efter 1864. Krigens følger på kort og langt sigt*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 11-58.
- Kolltveit, Kristoffer (2012a), »Presidentialisation in the Executive Sphere? Evidence from Norwegian Cabinets«, *Scandinavian Political Studies*, 35(4): 372-92.
- Kolltveit, Kristoffer (2012b), »Maktkonsentrasjon og politisk kontekst. Om underutvalgets rolle i to norske regjeringer«, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 28(1): 24-48.
- Korsholm, Frank (2002), »Kun få kender ministrene«, *Børsen*, 10. juni.
- Lanoue, David J. og Barbara Headrick (1994), »Prime ministers, parties and the public. The Dynamics of government popularity in Great Britain«, *Public Opinion Quarterly*, 58(2): 191-209.
- McAllister, Ian (2003), »Prime Ministers, Opposition Leaders and Government Popularity in Australia«, *Australian Journal of Political Science*, 38(2): 259-77.
- Mørch, Søren (2000), *24 statsministre. 24 fortællinger om magten i Danmark i det tyvende århundrede*, København: Gyldendal.
- Nielsen, Peter Heyn (2016), *Fra kronprinsesse til statsministerkandidat. Historien om Mette Frederiksen og Socialdemokraterne siden 2001*, Odense: Forlaget mellemgaard.
- Panagopoulos, Costas (2006), »Public Opinion and Secretary of Defense Donald Rumsfeld«, *Presidential Studies Quarterly*, 36(1): 117-26.
- Panagopoulos, Costas (2007), »Cabinet Member and Presidential Approval«, *Presidential Studies Quarterly*, 37(1): 153-62.
- Pedersen, Karina og Tim Knudsen (2005), »Denmark: Presidentialization in a Consensual Democracy«, i Thomas Pogunke og Paul Webb, red., *The Presidentialization of Politics*, New York: Oxford University, pp. 159-75.
- Pogunke, Thomas og Paul Webb (2005), »The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis«, i Thomas Pogunke og Paul Webb, red., *The Presidentialization of Politics*, New York: Oxford University, pp. 1-25.
- Ragsdale, Lyn (2010), »Studying the Presidency: Why Presidents Need Political Scientists«, i Michael Nelson, red., *The Presidency and the Political System. 9th edition*, Washington D.C.: CG Press, pp. 34-67.
- Reeves, Andrew og Jon C. Rogowski (2015), »Public Opinion Toward Presidential Power«, *Presidential Studies Quarterly*, 45(4): 742-59.
- Stubager, Rune og Kasper Møller Hansen (2017), »Præsidentvalget« og troværdigheden«, i Kasper Møller Hansen og Rune Stubager, red., *Oprør fra udkanten. Folketingsvalget 2015*, København: Jurist- og Økonomforbundet, pp. 151-72.
- TNS Gallup (2011), »Lyngallup for BT om ministrene«, *TNS Gallup*, 30. juni.
- Wattenberg, Martin (2004), »Personal Popularity in U.S. Presidential Elections«, *Presidential Studies Quarterly*, 34(1): 143-55.

Review-artikel: Har Macron genopfundet liberalismen?¹

Anne-Sofie Dichman, stud.scient.pol.,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet,
anne-sofiedichman@hotmail.com/rmq786@alumni.ku.dk

I en tid hvor højre- såvel som venstrepopulismens EU-modstand er en fremherskende tendens i Europa, er det vigtigt at forstå, hvilken alternativ drejning Frankrig er i gang med at tage med valget af Macron. Macrons projekt er endnu ganske uudforsket, og i en dansk kontekst er dr.scient.adm. og Ph.d. Jacob Dahl Rendtorffs analyse det nærmeste, der kommer en klassificering af Macron. Rendtorffs konklusion er, at Macron transcenderer det politiske socialisme-liberalismespektrum ganske i overensstemmelse med Macrons egen opfattelse. Deraf betegnes Macron som republikansk institutionalist. Modsat lyder argumentet i denne artikel, at Macrons politiske projekt er liberalistisk, hvorfor det ikke transcenderer det ideologiske spektrum. Belægget herfor bygger på en ideologianalytisk tilgang, hvor Macrons kernebegreb identificeres som frihed. Uden frihedsbegrebet kan Macrons politiske projekt ikke forstås, og det nye ved Macrons projekt er en EU-progressivisme, der transformerer liberalismen og tilpasser ideologien nutidens behov for blandt andet EU-politiske løsninger.

Den 7. maj 2017 vandt Emmanuel Macron det franske præsidentvalg og blev dermed den femte republiks yngste præsident med sit nystiftede parti La République En Marche (*LREM*). Et parti, der ifølge Macron, hverken er socialistisk eller liberalistisk. Anderledes er det en ny politisk bevægelse, der transcenderer de ideologiske modfløje med henblik på at finde transnationale løsninger til den

globale tidsalders omfattende udfordringer (*LREM's* principprogram, 2017).

I Danmark er der stor interesse for Macrons nye politiske bevægelse, og centraladministrationen følger da også fransk politik på nært hold. Dette forhold går begge veje: Flexicurity-modellen, inklusion af handicappede i institutioner, åbne fængsler samt ældrepleje er blandt de mange konkrete policies, der optræder på den franske politiske dagsorden inspireret af dansk politik (Pisani-Ferry, 2018).

Bliver vi i en dansk kontekst, er professor i ledelsesfilosofi ved Roskilde Universitet Jacob Dahl Rendtorff det nærmeste, vi kommer en »Macron-ekspert«. Ifølge Rendtorffs analyse er Macron hverken liberalist eller socialist, men formår i stedet at transcenderer det traditionelle ideologiske spektrum. Rendtorff klassificerer således Macron som republikansk institutionalist. Om republikanismen skriver Rendtorff: »Denne republikanske tænkning er alt sammen noget, som bevæger os langt ud over socialisme og liberalisme« (Rendtorff, 2017: 7), mens det i forhold til institutionalismen påpeges, at: »Macron hverken er højre eller venstreorienteret, men tror på institutionerne« (Rendtorff, 2017: 9).

Rendtorffs analyse bygger på et omfattende forfatterskab om den franske idéarv, særligt i relation til den franske filosof Paul Ricoeur. Det er med afsæt i denne analyse, at jeg positionerer mit argument. Hvor Rendtorff argumenterer for ideologisk transcendens, argumenter jeg for, at Macrons politiske projekt er liberalistisk. Belægget herfor er, at Macrons kernebegreb identificeres som frihed. Uden frihedsbegrebet kan Macrons politiske projekt ikke forstås, og det nye ved Macrons projekt er EU-progressivismen, der transformerer og tilpasser liberalismen nutidens behov for svar. Frihed, demokrati og EU konstituerer tilsammen Macrons liberalistiske ideologi.

Mit argument om, at Macron er liberalist, og således ikke bevæger sig hinsides liberalisme-socialisme spektret, skal derfor læses som et supplement til samt en diskussion af Rendtorffs analyse. Macrons politik afdækkes i min analyse ud fra en tilgang, der endnu ikke er appliceret på den franske præsidents politiske vision, og heri ligger bidraget i form af de nye indsigter, dette frembringer. Analysen tager udgangspunkt i Michael Freedens morfologiske ideologianalyse, hvor afsættet er et lingvistisk fokus på de politiske begreber (Freeden o.a., 2013: 5). Gennem denne tilgang nås en dybdegående forståelse af Macrons politik, der resulterer i en anden konklusion end Rendtorffs. Den morfologiske metode bidrager på den måde til en nuanceret forståelse af Macrons politiske projekt, der yderligere styrkes af tilgangens evne til at tage kritisk distance til projektet ved at dekonstruere det indbyrdes forhold mellem ideologiens politiske begreber.

Politisk teori og semantik

For at forstå Macrons politiske vision må vi kigge bag den ydre facade. Til dette formål anvender jeg Michael Freedens analytiske tilgang, der handler om at vise, hvordan det politiske bliver afpolitiseret (for derefter at blive repolitiseret). Nærmere bestemt handler

det om at identificere og afkode de sproglige strukturer og mønstre, der tilskriver den politiske virkelighed en bestemt betydning og mening. Det er således en lingvistisk tilgang, der understreger semantikens betydning for politisk tænkning og handling. Ved at afsløre det interne semantiske felt i politisk tænkning dekonstrueres den »naturlige« sammenhæng. Dermed ligger der et kritisk potentiale indlejret i tilgangen, der af Freedens kaldes en *ideologianalyse*. Da der er tale om en identificering af en ideologis politiske begreber og deres indbyrdes sammenhæng samt gensidige meningskonstituering, er en helt basal antagelse inden for denne tilgang derfor, at sproget udgør en vigtig magtfaktor. En magt der afpolitiserer, legitimerer og mobiliserer politisk handling. Ideologier er på den måde udtryk for selektiv viden, hvorfor den politiske kamp handler om kampen om menings-tilskrivning af politiske begreber. En »vellykket« ideologi bestående af uanfægteliggjorte begreber har således magten til at legitimere en vis form for politik (Freeden o.a., 2013: 5).

Freedens analytiske tilgang er med andre ord en kritisk tilgang rettet imod aktuell politisk tænkning. Dette gør den anderledes end de to andre tilgange, Freedens skriver sig op imod: henholdsvis den normative og den idéhistoriske tilgang. Normativ politisk filosofi engagerer sig, ifølge Freedens, enten i at legitimere én form for ideologi eller i at verificere og/eller falsificere et politisk teoretisk argument, for så vidt angår et krav om intern konsistens (Freedens, 1996: 28). Den idéhistoriske tilgang beskæftiger sig ligeledes med studiet af et genstandsfelt hinsides »hverdagens politik«, og det er i dette lys, at Freedens semantiske politiske teori yder et vigtigt bidrag til studiet af politik (Freedens, 1996: 27).

I forlængelse heraf fremkommer konturerne af det ideologibegreb, Freedens advokerer for. Freedens definition af ideologi afviger fra forestillingen om ideologier som de store

fortællinger. Anderledes er ideologi i dette perspektiv en størrelse, der afspejler aktuel politisk tænkning. Den ideologi, der her er omdrejningspunktet, er Macrons politiske projekt, forstået som en idébaseret struktur, der giver mening til og omkranser en række gensidigt definerende begreber. Bogen *Revolution* samt diskursen i Macrons store europapolitiske tale afholdt på Sorbonne-universitetet i efteråret 2017 indfanges som ideologisk praksis, og de analyseres følgelig med det formål for øje at afkode den ideologiske bagvedliggende struktur. Argumentet er således, at denne mere praktiskorienteret ideologianalytiske tilgang, der indfanger et bredere politikbegreb, er bedst egnet til at kortlægge Macrons politiske projekt. Dette betyder ikke, at den normative og idéhistoriske tilgang forkastes. Tværtimod udgør den idéhistoriske tilgang afsættet for nærværende ideologianalyse, hvis konklusioner ligeledes kan skabe afsæt for en videre normativ analyse af Macrons politik. I overensstemmelse hermed er det hverken hensigten at bedømme, hvorvidt Macrons politiske projekt kan retfærdiggøres eller at redegøre for den idéhistoriske arv bag Macrons politik. Med Freedens i mente er det hensigten at forstå Macrons ideologi ved at dekonstruere den morfologiske struktur, der fastfryser de politiske begreber i et gensidigt meningsskabende mønster.

I Freedens konceptuelle tilgang ligger et diakront såvel som synkront aspekt indlejret. Det diakrone kan forstås som den idéhistoriske kontekst, hvori der lægges vægt på de historiske og kulturelle faktorer, der har påvirket politisk tænkning. Rendtorff har således allerede fremhævet det brede spektrum af filosoffer som Kant, Aristoteles, Arendt, Rawls, Habermas, Walzer og særligt Ricoeur, der udgør idéarven bag Macrons politik (Rendtorff, 2000: 141, 2017). Det er utvivlsomt, at dette meget generelle udpluk af idéhistorien har påvirket Macrons projekt, hvorfor den diakrone analyse har betydning for Macrons politiske begreber (Freedens, 1996: 27). Alligevel er

denne diakrone tilgang ikke fyldestgørende for at opnå en dybdegående forståelse af Macrons politik. Den synkrone tilgang indfanger yderligere de politiske begrebers gensidige meningskonstituering, hvilket vil sige, at Macrons frihedsbegreb ved den synkrone tilgang ikke kun forstås i lyset af idéarven fra blandt andet Ricoeur men også i henhold til de andre politiske begreber, der former det politiske projekt. Anderledes end den diakrone analyse kan en synkron analyse dermed dekonstruere den politiske vision, hvorfor denne tilgang bidrager til et distanceret og kritisk blik på Macrons politiske projekt. På baggrund heraf er ideologianalysen et synkront og kritisk supplement til det diakrone perspektiv, som Rendtorff har bidraget med.

Morfologiens begrebstyper

En ideologi forstås som en partikulært sammensat klynge af politiske begreber. Disse er byggeklodserne til politisk tænkning og gør det muligt for mennesker at forme praktiske orienteringer og politisk adfærd (Freedens, 1996: 152). For at finde frem til denne meningssgivne klynge af politiske begreber må begreberne først og fremmest identificeres. Dette kræver en distanceret udvælgelse i analysen af de skriftlige kilder. I denne udvælgelse er det nødvendigt at reflektere over, hvilket politisk begreb ideologien ikke kan være foruden, samt hvilke begreber der låser betydningen i konfigurationen. Deraf er begrebernes gensidige konstitution forskellig i forhold til deres relationelle vægtning, hvorfor der er tale om forskellige begrebstyper. Det er her kernebegreber, tilstødende begreber og periferibegreber har hver sin rolle i den semantiske struktur, der tilsammen udgør en ideologi. Hvor kernebegrebet har en konstitutiv rolle, har det tilstødende begreb en sekundær rolle, eftersom ideologien kan eksistere foruden dette begreb. Alligevel spiller de tilstødende begreber en vigtig rolle, da begreberne fastfryser kernebegrebets betydning, og de perifere begreber er tilmed medbestemmende for kernebegrebernes mening.

Periferibegreberne kan anskues som værende de eksternaliteter, der påvirker kernebegreberne såvel som de tilstødende begreber i ideologien. Det vil sige sociale praksisser og begivenheder i den empiriske verden (Freeden o.a., 2013: 13). Samlet set er der tale om en gensidig meningskonstituering mellem kerne-, det tilstødende og periferibegrebet, der tilsammen skaber en uanfægteliggjort morfologisk struktur, inden for hvilken ideologien optræder.

Som illustration herpå identificerer Freeden liberalismens kernebegreb som værende frihed. Et frihedsbegreb der først og fremmest forstås negativt som retten til individuel selvbestemmelse (Freeden, 1996: 144). Denne forståelse bunder blandt andet i antagelsen om, at mennesket på en og samme tid er et rationelt men også socialt individ. Pointen er, at denne individuelle selvbestemmelse imidlertid tillægges en ny betydning ved inddragelse af det tilstødende begreb. Ved at identificere demokrati som tilstødende liberalt begreb viser Freeden, hvordan idéen om frihed som selvbestemmelse ændres til en frihedsforståelse i form af selvudvikling (Freeden, 1996: 155). Det er stadig individet, der er i fokus, men frihedsbegrebet tillægges nu antydningen af en positiv dimension. Videre spiller inklusionen af periferibegreberne en væsentlig rolle i forhold til konstitueringen af frihedsbegrebet. Frihandel og universelle rettigheder er ifølge Freeden vigtige periferibegreber, eftersom disse cementerer liberalismens morfologi. Frihandel og universelle rettigheder er således de tidlige og rumlige empiriske fænomener, der fastfryser friheds- og demokratibegrebet. Der eksisterer således et nødvendigt samspil mellem den konceptuelle og empiriske kontekst. Dette betyder overordnet set, at doktrinen om frihandel fastfryser frihedsbegrebets vægt på individet samt ønsket om fravær af indblanding i privatsfæren. Ligeledes fastfryser de universelle rettigheder frihedsforståelsen om menneskets intrinsiske værdi samt en tilsvarende metodologisk indi-

vidualisme. For så vidt angår demokratiforståelsen tillægges denne betydning af et processuelt demokrati som institutionel garant for de universelle rettigheder, der skal værne om individets frihed (Freeden, 1996: 165).

Det er vigtigt at understrege, at en ideologi skal være fleksibel og omstillingsdygtig, såfremt den skal være overbevisende og kunne mobilisere politisk aktivitet (Freeden o.a., 2013: 13). Det er således nødvendigt, at ideologier er elastiske i form af at tilpasse sig omverden, hvorfor periferibegreberne udgør en væsentlig komponent for fastfrysningen af den ideologiske kerne. En succesfuld ideologi skal derfor implementeres i mødet med virkeligheden.

En Marche – hvorhen?

Rendtorff argumenterer for, at den idéhistoriske arv fra særligt den franske filosof Paul Ricoeur er med til at placere Macrons politiske projekt hinsides de klassiske ideologier. Hvor Ricoeurs konsensusøgende filosofi transcenderede den kolde krigstids kommunisme-kapitalismespektrum, er Rendtorffs argument, at Macron fortsætter i disse fodspor, for så vidt angår en liberalisme-socialismeskala (Rendtorff, 2000: 43; 63). Macrons projekt handler om at finde en forsonende tredje vej, og Rendtorffs analyse taler for, at Macron er lykkedes med dette ved partistiftelsen af *La République En Marche*. Dette skyldes, at ideologien bag partiet er styret af en vision om frihed, der ifølge Rendtorff »... sammen-tænker individ og fællesskab i en ny filosofisk bevægelse ...« (Ejlertsen: 2017). Videre argumenterer Rendtorff for, at denne samtænkning manifesteres i en forkærlighed til institutioner, herunder særligt EU. Ifølge Rendtorff er det væsentlige for Macron, at det er demokratiske institutioner, der »regerer«. Dette er præmissen for et retfærdigt samfund, hvor institutionerne skaber forudsætningerne for, at individet kan leve autonomt i form af at vælge sit eget liv. Derfor skal de regerende institutioner manifestere sig i universelt fun-

derede retsregler, der sikrer individets frihed (Rendtorff, 2017: 1). Rendtorff konkluderer, »... at det er forkert at hævde, at Macron er liberalist i klassisk forstand« (Rendtorff, 2017: 12), og heraf navngives Macrons politiske projekt republikansk institutionelt. Det, der ifølge Rendtorff gør Macrons projekt republikansk, er først og fremmest idealet om individets frihed og rettigheder i et civilisatorisk perspektiv. Det betyder, at frihedsidealet er funderet i opfattelsen af institutionernes eksistens som grundlag for virkeliggørelsen af et fælles politisk gode om individuel frihed (Rendtorff, 2000: 144; Rendtorff 2017: 8). Demokratiske institutioner skal forhindre arbitrær dominans og dermed værne om individets frihed (Lovett og Pettit, Philip, 2009: 11).

Sammenfattende kategoriserer Rendtorff altså Macron som både dedikeret EU-tilhænger og republikansk institutionalist, og Macron er derfor hverken liberalist eller socialist. Ud fra denne konklusion er det muligt at læse Rendtorffs argument som et argument for, at EU som institution skulle ligge uden for en ideologisk placering. I hvert fald synes EU's ideologiske fundament, ifølge Rendtorff, ikke at forhindre Macrons transcens af liberalisme-socialisme skismaet. Denne antagelse anfægter jeg imidlertid i nærværende artikel, hvor jeg konceptuelt afdækker EU-institutionens politiske betydning for Macrons ideologi. Jeg anfægtelig gør således, hvorvidt Macrons frihedsforståelse på den ene side kan være republikansk institutionelt funderet og transcenderende højre-venstre-spektrum, mens det på den anden side er konstitueret omkring EU's liberale værdisæt om fred, velstand og frihed.

»Betingelsesløs kærlighed til frihed«²

Ganske i overensstemmelse med Rendtorffs karakteristik af Macrons politiske projekt ligger Macrons egen udlægning heraf: »Jeg er for at forsøge at overvinde de politiske splittelser ... Man har forsøgt at karikere mit

forsøg på at overvinde oppositionen mellem venstre- og højrefløjen: til venstre ved at for-dømme mig for at begå en art liberalistisk forræderi, til højre ved at beskrive mig som en dårligt camoufleret venstrefløjsspartisan ...« (Macron, 2017a). Foruden denne politiske selvpositionering hinsides liberalismen og socialismen er Macrons idé om frihed ligeledes bærende for hans politiske vision. I *Revolution* både indleder og afslutter Macron med at lovprise frihedsbegrebet. For så vidt angår denne frihed, er det idéen om individets selvbestemmelse, der udgør essensen i Macrons politiske projekt. »Lige så langt tilbage, jeg kan erindre, har det altid været det, jeg ville: vælge mit eget liv ... *træffe mine egne valg og opbygge min egen frihed* (Macron, 2017: 12; 14; min fremhævelse).

Det er således op til det enkelte individ at skabe sit eget liv, men det er på samme tid vigtigt for Macron, at individet er en aktiv og fremskridtssøgende borger: »Den eneste franske sandhed er vores kollektive anstrengelse for *at frigøre og forbedre os selv*« (Macron, 2017: 50; min fremhævelse). Frihedsbegrebet kobles således til en forståelse om individets fremskridt, ansvar og engagement som udgørende almene menneskelige karakteristika. Det vil sige, at individet selv skal bestemme, hvad det gode liv er inden for rammerne af en demokratiopfattelse, hvorunder hører værdier om deltagelse og oplysning. I forlængelse af disse retningslinjer for det gode liv indgår tilmed et socialt element i Macrons frihedsforståelse. Individet står ikke alene, hvilket understreges af, at republikken er en forudsætning for frihed. Dette skal forstås således, at mennesker er afhængige af hinanden, hvorved forudsætningen for et godt liv inkluderer behovet for *den anden* (Rendtorff, 2017: 8). Med andre ord kobles individuel frihed yderligere til en forudsætning af et politisk fællesskab. Et fællesskab, der kendetegnes ved retfærdige demokratiske institutioner, på baggrund af hvilke individets vision om det gode liv kan indfries.

Denne forståelse af frihedsbegrebet som selvudvikling snarere end individuel selvbestemmelse stemmer overens med Rendtorffs analyse såvel som med liberalismens morfologiske struktur (Rendtorff, 2017: 7; Freedden, 1996: 150). Freedden argumenterer for, at idéen om socialitet tilhører liberalismens frihedskerne (Freedden, 1996: 173-174). Det vil sige, at den sammentænkning af individ og fællesskab, Rendtorff fremhæver som nytænkende ved Macron, er at finde i Freeddens liberalisme, hvor det netop er en antagelse, at individet er rationelt men også socialt og således tilhører et fællesskab (Freedden, 1996: 150). Det relevante spørgsmål, der rejses heraf, er i hvilken udstrækning fællesskabet og dermed det sociale optræder i Macrons ideologisemantiske felt.

»Jeg tror inderligt på demokratiet«³

I overensstemmelse med Freeddens definition af et liberalt frihedsbegreb med inklusion af det sociale uddyber Macron fællesskabets væsentlige rolle for sit politiske projekt. Macron skriver, at »... det, der samler os, vores fælles projekt Republikken ... Den Republik, vi elsker, den, som vi bør tjene, er den, der har gjort os *alle frie*« (Macron, 2017: 48-49; min fremhævelse). Ifølge Macron gør republikken os således frie gennem det politiske fællesskab, i hvilket demokratiske institutioner er opbygget; de institutioner der udgør en forudsætning for individuel frihed. Macron advokerer for et frihedsbegreb, der tilskriver individet en vis form for socialitet, men det sociale aspekt kobles her til republikkens fællesskab som udgørende demokratiske institutioner. Disse institutioner har til formål at skabe fundamental retfærdighed, der videre skal skabe afsæt for individets frihed til selvudvikling. Således bliver institutionerne præmissen for, at individet kan leve et godt liv, hvorfor en tynd forståelse af fællesskabet forekommer, eftersom det bliver et middel til målet om individets frihed snarere end et mål i sig selv.

Heraf fremgår det, hvordan det tilstødende demokratibegreb er med til at konstituere Macrons frihedsbegreb. Med andre ord formulerer Macron et liberalt frihedsbegreb, der videre konstitueres af et tilstødende begreb om demokratisk fællesskab. De demokratiske institutioner, hvorpå republikken er konstitueret, udtrykker således det fællesskab, der skal værne om individets selvudvikling. Videre kan det argumenteres, at frihedsbegrebets mening fastfrysnes i et processuelt funderet demokratibegreb, hvor universelle retsregler udgør fundamentet for det demokratiske fællesskab (Freedden, 1996: 170). »Den sande lighed er ... den, der giver individerne ... de samme chancer og muligheder ... (71) ... *med rettigheder for alle* (72)« (Macron, 2017a; min fremhævelse). Macrons demokratiforståelse har øje for fællesskabet, men det demokratiske fællesskab er konstitueret af en frihedsforståelse funderet i individet samt i værdien om individets selvudvikling. Derfor ligger der i det demokratiske fællesskab indlejret liberale værdier om fremskridt som del af frihed (Macron, 2017: 251).

Det kan på nuværende tidspunkt sammenfattes, at Macrons frihedsbegreb udgør kernebegrebet i hans politiske projekt: Uden frihed kan projektet ikke forstås. Desuden forekommer demokratiet at være et tilstødende begreb, der udgør en vigtig størelse for Macrons politiske projekt. Relationen mellem frihed og demokrati manifesteres i visionen om et demokrati med retfærdige institutioner, der skaber retsregler for individet, så det kan skabe sit eget liv. Disse universalistiske tanker udgør fundamentet bag det politiske fællesskab, hvori den individuelle autonomi forpligter til politisk ansvar og deltagelse. Dermed får individets selvbestemmelse ny betydning i form af selvudvikling som demokratisk værdi. Eftersom individets frihed sammen med demokratiske institutioner udgør vigtige elementer, forekommer konturerne af et liberalistisk semantisk felt. Alligevel er det endnu for tidligt at konkludere noget

endeligt, eftersom periferibegrebet spiller en væsentlig rolle i forbindelse med at fuldende den morfologiske struktur (Freedon, 1996: 165).

»EU er et barn af friheden«⁴

Betydningen af individets frihed i samspil med det demokratiske fællesskab cementeres yderligere ved inddragelse af Macrons europapolitik. EU udgør, om ikke et allestedsnærværende, så et væsentligt aspekt i Macrons politiske vision. I forsøget på at opnå en nuanceret og dybdegående forståelse af Macrons projekt, må EU derfor nødvendigvis udgøre det empirisk funderede periferibegreb, der i gensidig konstituering med friheds- og demokratibegrebet fuldender fastfrysningen i det semantiske ideologifelt. Identifikationen af EU som periferibegreb understøttes af en generel enighed om Macrons position som værende pro-europæisk. Der hvor uenigheden opstår er i diskussionen om, hvordan det påvirker Macrons politiske projekt. Med udgangspunkt i både Macrons egen fremstilling af sin EU-politik i *Revolution*, i hans europapolitiske tale samt i konkrete *policies* fremgår imidlertid et ganske klart billede af, hvordan den fremlagte EU-vision interagerer med friheds- og demokratibegrebet. Tankerne om det rettighedsfunderede demokratiske fællesskab som rammen om individuel frihed forstærkes blot yderligere med inklusionen af EU. Macron påbegynder sin to timer lange tale med at mindes visionen bag Den Europæiske Union således: »Grundlæggernes klarsyn forvandlede den århundredegamle kamp til et europæisk hegemoni med broderligt samarbejde og fredelig konkurrence. Visionen bag Stål- og Kulfællesskabet og det europæiske fællesmarked var løftet om fred, velstand og frihed« (Macron, 2017b: 3; min oversættelse).

Fred, velstand og frihed er de værdier, Macron hylder EU-projektets tilblivelse for. Med andre ord hyldes klassisk liberale værdier. Ifølge Macron skal disse værdier genkon-

stitueres gennem en reformering af EU, hvis formål skal være at løse den nuværende krise manifesteret ved blandt andet Brexit samt af højre- såvel som venstrepopulismen. Ifølge Macron skal EU liberaliseres endnu mere ved effektiviseringstiltag og afbureaukratisering (Macron, 2017b: 4). Europæisk frihandel er, ifølge Macron, det EU-fundament, hvorpå en dybere økonomisk integration skal opbygges: »Det er med afsæt i den økonomiske og monetære union, at vi skaber hjertet i et integreret Europa« (Macron, 2017b: 11; min oversættelse). Macron appellerer målrettet til EU-landene med euro som valuta, de såkaldte EU19-lande, om et presserende behov for gennemgribende reformering. Det er kun med euroen som stærk fællesvaluta, at Europa kan blive en økonomisk stormagt, og det er en vigtig politisk prioritet at gøre Europa konkurrencedygtig i forhold til både Kina og USA (Macron, 2017b: 11-13). For at indfri denne vision foreslog Macron ved mødet i Det Europæiske Råd i december 2017 konkrete tiltag såsom at nedsætte en fælles europæisk finansminister og udarbejde en fælles bankpakke. Fælles for forslagene er et ønske om dybere økonomisk integration inden for det liberale paradigme.

For så vidt angår Macrons europapolitik, er liberale værdier således et eksplicit afsæt herfor, og det bliver vanskeligt at se, hvordan den republikanske institutionalisme skulle transcendere dette liberale EU-paradigme. Endnu en omstændighed, der bidrager til at fremhæve liberalismen hos Macron, vedrører *LREM's* placering i Europa Parlamentet. I skrivende stund hersker der en diskussion herom i forbindelse med Europa-Parlamentsvalget 2019. Hvor det endnu er uvist, hvorvidt Macron vil lykkes med at etablere en ny gruppe, lyder det generelt, at såfremt *LREM* skal placeres i en nuværende partipolitisk koalition, må det utvivlsomt tilhøre den liberale. Som det fornylig fremgik af den liberale avis *Les Echos*: »... Det mest naturlige valg må være Alliancen af Liberale og Demokra-

ter for Europa (Alde), der er liberale på det økonomiske plan og afgjort pro-europæiske« (Chatignoux, 2018; min oversættelse).

Endnu et karakteristikum ved Macrons EU-politik er, at den skal komme den franske republik til gode. Det er således fransk kultur, dannelse og viden, der skal udgøre omdrejningspunktet for EU. Ifølge Macron er »... der ... i den franske sjæl en ambition om universalitet ... Frankrig vil aldrig kunne være Frankrig, hvis det glemmer sit universelle kald«. Frankrig skal derfor influere Europa (og verdenssamfundet) med sine værdier, i hvilke der ligger et universelt potentiale. Den måde hvorpå Frankrig skal influere EU er ved at tage lederskab og bestemme retningen af dybere politisk såvel som økonomisk integration. Målene er klare; det handler om at forbedre fransk konkurrenceevne og støtte op om frihandel. Ud over ØMU-samarbejdet i EU er også det multilaterale handelssystem i WTO en vigtig prioritet for Macron; endnu en organisation med et liberalt-økonomisk værdifundament (Le Point, 2018; WTO, 2018). Således understreges Macrons engagement for et økonomisk liberalt samarbejde i multinationale (WTO) såvel som i supranationale institutioner (EU).

Når Rendtorff argumenterer for, at Macrons position som EU-tilhænger hverken gør ham liberalistisk eller socialistisk, lader det derfor til, at EU's liberale værdier negligeres. Hos Macron såvel som hos Rendtorff ses der bort fra, at EU er et liberalt politisk projekt bygget op omkring en frihedsforståelse bundet i individuelle rettigheder, demokrati samt ikke mindst de liberale markedsprincipper. Det er denne liberale institution, Macron vil kæmpe for at gøre Frankrig til bannerfører for. Argumentet om den ideologisk transcenderende republikanske institutionalisme anfægtes af, at institutionerne er funderet på et liberalt tankegods. Et vigtigt karakteristikum for Macrons ideologi er, at revolution og nyskabelse skal ske inden for de institutionelle rammer,

hvilket desuden er en pointe Rendtorff understreger op til flere gange (Rendtorff, 2017: 9). Dette må betyde, at EU's grundlæggende liberale værdier, hvorpå organisationen er skabt, udgør rammen for revolutionen i Macrons europapolitik. Således består denne i at fremskynde de liberale værdier om fred, velstand og frihed.

På baggrund heraf tager analysen form af en cirkelbevægelse rundt om frihedsbegrebet. Undervejs i cirkelbevægelsen udfoldes frihedsbegrebets forståelse med inklusionen af demokratibegrebet og EU, der influerer den meningsmæssige fastfrysning. Hvor frihedsbegrebet først forstås som individets ret til selvbestemmelse, konsolideres denne mening på ny ved inddragelse af demokratibegrebet. Således fastfryses frihed i en mening forstået som retfærdige institutioner og processuelle regler, der skaber forudsætningen for individets frihed. Dette betyder, at selvbestemmelse forstås som selvudvikling i overensstemmelse med Macrons demokratiopfattelse. Slutteligt sætter inklusionen af EU punktum for frihedsbegrebets mening med den fundamentale liberale antagelse om, at markedsprincipperne skaber fred. Således er Macrons frihedsbegreb liberalistisk, da det forstås i relation til individet samt det frie marked. Desuden bevidner EU-politikken om Macrons vision for Frankrig som storpolitisk magt, og den franske republik tilskrives universelle værdier, der skal påvirke omverden og liberalisere denne. Det idealistiske mål er, at alle individer skal være frie, og en præmis herfor er markedet.

Vejen mod EU-progressivisme

I Europa hersker der i dag en tendens til populisme, og fælles for begge retninger af denne er blandt andet en udpræget EU-modstand. Tendensen kan med Freedens terminologi karakteriseres som en eksternalitet, på baggrund af hvilken Macron forsøger at mobilisere liberalismen på ny. Som et modsvar til populismens EU-skepticisme samt til den

generelle frygt for åbenhed formulerer Macron en EU-progressiv liberalisme. Macrons ideologi indeholder således både det klassiske liberale frihedskernebegreb samt demokratiet som tilstødende begreb. På baggrund heraf har Macron tilpasset den elastiske liberalisme en fornyet politisk kontekst, hvormed politisk handling er genmobiliseret. I *Revolution* skriver han: »Vores politiske partier er døde, fordi de ikke går i clinch med virkeligheden« (Macron, 2017a). Med sin selverklærede partipolitiske nyskabelse *LREM* forsøger Macron at ændre dette.

Macron har således gjort liberalismen forståelig i en globaliseret verden, hvor regionale organisationer som EU kan spille en væsentlig rolle. Derfor får frihed og demokrati fornyet mening i forhold til denne ydre omstændighed i form af EU's krise samt de transnationale udfordringer, der kalder på internationale løsninger. I dette lys fremkommer et liberalt »franko-europolitisk« frihedsbegreb, hvis afpolitisering har skabt omsiggribende politisk mobilisering. Ikke blot indenrigs i Frankrig men også udenrigs. Macrons politiske projekt er populært i et internationalt aspekt, hvilket blandt andet har resulteret i, at der er øget fokus på et dansk-fransk bilateralt samarbejde efter valget af Macron i 2017. Derudover er et nyt britisk parti *Renew* for nyligt offentliggjort, hvori den ideologiske inspiration fra *LREM* tydeligt fremgår (Renew, 2018).

Både Macron og Rendtorff argumenter for, at *La République En Marche* hverken er liberalistisk eller socialistisk. Ud fra et ideologianalytisk perspektiv tegner der sig et noget andet billede af Macrons politiske vision. Min konklusion er derfor, at Macrons EU-progressivisme er udtryk for en transformation af liberalismen tilpasset nutidens problemstillinger. En vision der har fået medvind fra det omgivende internationale samfund blandt andet ved de modsatrettede manifestationer som Trump, Brexit, den interne

konflikt i Spanien samt det nylige italienske præsidentvalg. Dele af omverden kalder således på et fransk(-tysk) lederskab. Såfremt EU vedbliver med at være et betydningsfuldt begreb i Macrons ideologi (hvilket det tyder på), kan der argumenteres for, at EU vil udvikle sig til at udgøre et tilstødende begreb i det semantiske ideologifelt (Freedon o.a., 2013: 13). Derved vil det få endnu større indvirkning på frihedsbegrebets fastfrysning, og liberalismen vil i endnu højere grad forstås som EU-progressivisme. Disse tanker fremgår allerede af det franske medie billede. Den borgerlige avis *Le Figaro* skriver følgende: »Emmanuel Macron erstatter den traditionelle kløft mellem højre og venstre med en ny kløft mellem progressivister og konservative« (Bourmaud, 2018; min oversættelse). Med andre ord: Macron er EU-progressiv og har dermed, som min ideologianalyse har vist, genopfundet liberalismen.

Noter

1. Artiklen er skrevet i sommeren 2018.
2. Macron, 2017: 11.
3. Macron, 2017: 33.
4. Macron, 2017: 210.

Litteratur

- Bourmaud, Francois-Xavier (2018), »Macron avance ses pions en vue des élections européennes«, *Le Figaro*, 12. februar.
- Chatignoux, Catherine (2018), »Européennes: la longue marche des macroniens«, *Les Echos*, 13. februar.
- Freedon, Michael (1996), *Ideologies And Political Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Freedon, Michael, Lyman Tower Sargent og Marc Stears (2013), »The Morphological Analysis of Ideology« i *The Oxford Handbook of Political Ideologies*, Oxford: Oxford University Press.
- Le Point (2018), »Protectionnisme des USA: l'UE doit réagir rapidement«, selon Macron«, *Le Point*, 5. marts.
- Lovett, Frank og Philip Pettit (2009), »Neorepublicanism: A Normative and Institutional Research Program«, *Annual Review of Political Science*, 2009(12): 11-29.

- LREM (2017), »LREM's principprogram«, *LREM*, https://storage.googleapis.com/en-marche-prod/documents/adherents/1-charte-et-manifeste/charte_des_valeurs.pdf.
- Macron, Emmanuel (2017a), *Revolution*, København: Informations Forlag.
- Macron, Emmanuel (2017b), »Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique«.
- Macron, Emmanuel (2017c), »Pressekonference, Det Europæiske Råd«, 15. december.
- Pisani-Ferry, Jean (2018), »Une société de mobilité n'est pas une société de précarité«, *Le Monde*, 5. april.
- Rendtorff, Jacob Dahl (2017), »Republikansk Institutionalisme. Paul Ricœur og Emmanuel Macron«, paper præsenteret ved årsmødet for dansk selskab for statskundskab, Vejle, 26. – 27. okt.
- Rendtorff, Jacob Dahl (2000), *Paul Ricoeurs filosofi*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Renew (2018), *Renew*, <https://renewbritain.org/core-ideas/>.
- WTO (2018), *World Trade Organization*, Genève

Abstracts

An overview of settlement patterns and motives for migration

Hans Thor Andersen, Research Director,
Danish Building Research Institute,
hta@sbi.aau.dk

Helle Nørgaard, Senior Researcher,
Danish Building Research Institute,
hen@sbi.aau.dk

Major changes have occurred in settlement patterns which have led to two assumptions namely that 1) urbanization will be intensified leading to population growth in the cities, and that 2) declining populations in rural areas over the last decades will continue and be reinforced over time. It is generally assumed that such developments are inevitable and driven by structural forces. Testing these assumptions, we study patterns of settlement and processes of urbanisation in a historical and geographical perspective, focusing on the period from 1980 to 2017. We rather find that migration is less one directional as well as related to economic cycles. We further present an overview of recent Danish studies on migration motives and preferences for housing- and settlement and we point to both economic and sociological understandings and different methodological approaches to

investigating reasons for moving and preferences for settlement.

Map of Denmark for the marginalized: Segregation of long-term benefit recipients 1996-2016

Kristian Kongshøj, post doc,
Institut for Statskundskab,
Aalborg Universitet, kongshoj@dps.aau.dk

If various various groups and social classes increasingly live in separate places, this might have negative implications for social cohesion in general. This article shows how Danes in working age who have spent more than four of the last five years on income benefits are increasingly segregated at the municipal level. In other words, they have become less evenly distributed within the last decade. Particularly in Copenhagen there are fewer long-term marginalized, while their numbers have increased in other municipalities, particularly in Western Denmark. Throughout the period 1996-2016 municipalities with high numbers of long-term marginalized also have relatively few newcomers moving in, but it is an increasing tendency. This indicates increasing social sorting through moving patters.

The paper discusses the causes with a primary focus on increasing regional inequality as a result of geographic dynamics on the modern labour market, as well as consequences for social cohesion.

The location of Public Institutions

Jørgen Goul Andersen, Professor,
Department of Political Science,
Center for Regional Dynamics and
Disparities (REDY), Aalborg University,
goul@dps.aau.dk

Søren Frank Etzerodt, Research assistant,
Department of Political Science, Center for
Regional Dynamics and Disparities (REDY),
Aalborg University, e-mail: sfe@dps.aau.dk

Taking its point of departure in a series of reforms of the public sector with centralizing side effects since around 2005, the article explores the localization of public service institutions in child care, primary schools and secondary education since 1970. As regards primary schools and vocational schools, there has indeed been a centralization with adverse effects for rural and peripheral municipalities. On the other hand, when it comes to child care, high schools and commercial colleges, one could rather speak of a long-term decentralization that extends the welfare state to rural and peripheral areas. From a financial perspective, however, the allocation of jobs financed by state taxes during the last decade has been negative for rural and peripheral municipalities. This holds in particular for employed women. It appears that reforms of the state have contributed to reduce job opportunities for women in the rural and peripheral municipalities.

The Impact of the Danish municipal reform and sanction legislation for the geographic centralization of municipal administration and service

Anders Kamp Høst, PhD student,
Department of Political Science,
Aalborg University, ank@dps.aau.dk

The structural reform in 2007 and the sanction legislation from 2011 opened for a revision of the geographic distribution of resources within amalgamated municipalities. Several town halls and municipal administrations were relocated, but did the administrative centralization and the hardened budget constraints imposed by the sanction legislation affect the geographical distribution of public services within the new municipalities? How does the distribution of political influence mediate the effect of budget constraints on the geographic distribution of public services?

Employing a combination of register and survey data I find that the administrative centralization was implemented as early as in 2007 and that the sanction legislation did not lead to further displacement until 2013. Similarly, the municipal reform reduced the local primary school services in the periphery relatively to the centre in the new municipalities. In contrast, neither the structural reform nor the sanction legislation had any effect on the geographical distribution of service provision within day care and eldercare. In addition, I find that the relative influence of the mayor and the finance committee is associated with a relative strengthening of the primary school services in the municipalities' periphery, while the relative influence of senior executives is associated with a reduction.

Why care about regions in business development policy?

Jesper Lindgaard Christensen, associate professor, Department of Business and Management and Center for Regional Dynamics and Disparities, Aalborg University, jlc@business.aau.dk

Ina Drejer, associate professor, Department of Business and Management and Center for Regional Dynamics and Disparities, Aalborg University, id@business.aau.dk

Over the past few decades, there has been an increased focus – and a debate with contrasting views – in research as well as policy-making on the extent and how regions can enhance growth, institutional change, and industrial development. This paper outlines two different rationales for regional business development policy: a traditional economic rationale based on market failures as the primary reason for intervention, and a systemic view where policy aims at alleviating system failures. The paper links these two rationales to the Danish case with a view to the implications for policy. Innovation policy is applied as an example of business development policy. We argue that the systemic perspective has gradually, since the 1990s, gained some resonance, but is not at all pervasive. Additionally, we identify elements of current Danish policy that severely reduce the role of regions.

Municipal alliances' arguments for changing the Danish municipal compensation system

Søren Frank Etzerodt, Research assistant, Department of Political Science, Center for Regional Dynamics and Disparities, Aalborg University, sfe@dps.aau.dk

Morten Balle Hansen, Professor, Department of Political Science, Center for Regional Dynamics and Disparities, Aalborg University (REDY) and Center for Organization, Management and Administration (COMA), mbh@dps.aau.dk

The debate about the Danish inter-municipal redistribution system has been intense in recent years. The system's *raison d'être* is to offset part of the economic differences between the Danish municipalities in order to ensure that the municipalities can deliver a fairly uniform level of service. The government has for several years analyzed and prepared changes to the system and in February 2018 the Finance Committee's report was published. Seeking to influence the system, the majority of the 98 Danish municipalities organized in three alliances, with opposed proposals for changing the system. First, the article gives a brief historical account of the system's development and literature in the field. Second, a brief descriptive analysis of the course of the policy process is presented from autumn 2017 to autumn 2018. Third, and most comprehensive, a comparative analysis of the three municipal alliances' arguments and views regarding the change of the system.

Voter approval of Danish Prime Ministers and Cabinet Members

Peter Heyn Nielsen, Cand.Scient.Pol.,
external lecturer, Department of Political
Science, University of Copenhagen,
peternielsen1@gmail.com.

This article presents the first ever analysis of polls, where Danish voters are asked to rate every minister in the current administration on a given scale. In Denmark these polls date back to 1978. The article provides a substantially more detailed basis for discussing the public opinion of the six latest Danish Prime Ministers and certain ministers. For the Prime Ministers Anders Fogh Rasmussen and Poul Schlüter, positive assessment in these polls was a personal power resource, whereas the opposite was the case for the Prime Ministers Helle Thorning-Schmidt and Poul Nyrup Rasmussen. The next part of the analysis examines whether some cabinet positions have been associated with better scores than others. This part of the analysis suggests a hierarchy between the cabinet positions, where some cabinet positions have been associated with worse assessment than others.

Has Macron reinvented the ideology of liberalism?

Anne-Sofie Dichman,
student of political science,
Department of Political Science,
University of Copenhagen,
anne-sofiedichman@hotmail.com
rmq786@alumni.ku.dk

In a time of populist EU-resistance, it is important to understand the political change that has taken place after the election of Macron as France's new president. Contrary to analyses by scholars like Jacob Dahl Rendtorff, this review essay argues that Macron's remains squarely within the domain of the liberal ideology. More specifically, the essay argues that the novelty of Macron's political vision does not rest on the alleged transcendence of the ideological poles of liberalism and socialism, but rather that its EU-progressivity has transformed liberalism into an ideology adapting to our current political environment. This feature enables Macron's political project to deliver a range of new answers to some of the most burning questions in contemporary Europe.