

Redaktionelt forord

Det er så nemt at blive væk på en kompleks globaliseret markedsplads. Hvis et land ikke er synligt på den gode måde, så er det enten usynligt og dermed ikke eksisterende, eller i værste fald associeret med et stereotypt negativt omdømme. I begge tilfælde halter det med at tiltrække investeringer, viden, idéer og arbejdskraft, og det er vanskeligt at afsætte de produkter, der egner sig til eksport. I konkurrencestaten er det blevet en opgave for alle offentlige institutioner at bidrage til Danmarks internationale konkurrenceevne, herunder bidrage til det gode omdømme i det internationale samfund. I dette temanummer af Økonomi & Politik har vi sat os for at studere, hvad place-branding, herunder nation-branding, er for noget, hvordan det udøves i dag og i tidligere tider, hvordan vore naboer arbejder med deres internationale omdømme, og hvorvidt det fungerer. Er det anstrengelserne værd?

I den indledende artikel definerer *Simon Anholt*, hvad et nation-brand er, og hvorfor alle lande bør være interesseret i, og i mange tilfælde dybt bekymret om deres internationale omdømme. En konklusion efter mange års praktisk arbejde med dette begreb er, at intet land kan brande sig til et bedre omdømme. Der er ikke nogen direkte vej til at skabe gode og blivende billeder af Danmark i verdensbefolkningens hoveder. Kun én ting betyder noget, nemlig den gode opførsel og de gode resultater. Kun på én måde kan disse resultater formidles videre ud i den store

verden, nemlig gennem et langt sejt kulturarbejde, der ikke tager form af énvejskommunikation, men derimod gensidige relationer, der har til formål at opbygge begge parter viden om hinanden. I dag spildes mange skatte kroner verden over i et forsøg på at erstatte ét stereotypt billede af et land med et andet, i afsenderens øjne mere positivt, men ikke desto mindre lige så stereotypt billede af landet.

Troels Riis Larsen ser det danske omdømmearbejde i et historisk lys. Det er nemlig langt fra nyt, at lande er stærkt optagede af at pleje deres internationale renommé. Måden hvorpå dette omdømmearbejde udføres, ændres derimod med tiden. For Danmarks vedkommende var der efter afslutningen af anden verdenskrig en stor interesse for at fortælle om verdenen, at landet skam hører til på den rigtige side af jerntæppet. Omdømmearbejdet havde hovedsageligt et sikkerhedspolitisk formål. Dette ændrede sig med den kolde krigs afslutning og globaliseringens fremmarch. Fra slutfirserne til i dag inddrages private aktører og kulturområdet for at fortælle en historie om Danmark, der skal være med til at støtte op om Danmarks placering i den internationale konkurrence om at eksportere og tiltrække investeringer.

Svein Ivar Angel understreger ligeledes, at omdømmearbejde ikke er et nyt aktivitetsområde. I modsætning til Danmark har omdømmeplejen været institutionelt forankret i

Udenrigsministeriet lige siden afslutningen af anden verdenskrig. Fra starten handlede det om at etablere kulturelle relationer med omverdenen. Formålet var dog strategisk i den forstand, at det var via kulturarbejde, at Norge kunne indtage pladsen som international fredsformidler og -mægler. Norge blev præsenteret som et land, der grundet den barske natur har opbygget en identitet, der gør landet særligt egnet til at formidle fred i verden. Dette element fylder stadigt meget i den norske selvforståelse.

Nogle lande – herunder de skandinaviske – har et helt særligt værktøj til rådighed i promoveringen af deres land i en bredere international sammenhæng, nemlig Kongehuset. *Jes Fabricius Møller* beskriver de måder, hvorpå det danske Kongehus i nyere historie har spillet forskellige roller i dansk udenrigspolitik, herunder hvordan Kongehuset og dets medlemmer aktivt sætter Danmark, danske værdier og danskere på verdenskortet. Særligt fokus er rettet mod den komplekse relation, der eksisterer mellem Udenrigsministeriet og Kongehuset. Udenrigsministeriet har ansvar for dansk udenrigspolitik og landets internationale omdømme, og Kongehuset udøver dansk udenrigspolitik i fuld overensstemmelse med officiel dansk politik. Kongehuset lader sig dog ikke fuldstændig kontrollere på den udenrigspolitiske scene. En ekstra dimension i diskussionen er, at Kongehuset har international celebrity-status i medierne, hvilket gør, at det ikke engang behøver at drage udenlands for at tiltrække sig international opmærksomhed.

I temanummerets afsluttende artikel diskuterer *Martin Marcussen* en helt anden dimension af omdømmeproblematikken. Den kendte dimension vedrører det forhold, at der fra centralt hold gøres en indsats for at formulere en strategi med henblik på at fremme Danmarks renommé udlandet. Det er en udfordring i sig selv at aktivere en sådan fælles strategi ude på ambassaderne, der jo arbejder

i et utal af forskellige kontekster. En anden dimension af problematikken vedrører det forhold, at ambassadørerne hele tiden må promovere det land de er udstationeret i. Hvis landet ikke forekommer relevant i Danmark, er der jo ikke nogen grund til at opretholde en dansk ambassade på stedet. Denne dimension af brandingproblematikken kunne friste enkelte ambassadører til at oversælge det land, de er udstationerede i.

Uden for temanummeret offentliggøres to artikler, der begge kommer omkring den voldsomme reformaktivitet, den offentlige sektor har været udsat for over de sidste to årtier. *Dan Bonde Nielsen* ønsker at undersøge, hvordan det kan forklares, at noget af det første, de sammenlagte kommuner gjorde efter den meget omfattende kommunalreform i 2007, var at iværksætte yderligere reformer. Med udgangspunkt i en undersøgelse af de mange reformer i henholdsvis Svendborg og Roskilde kommune konkluderes, at en meget stor del af forklaringen på den meget omfattende reformaktivisme skal findes i det forhold at de nye kommunaldirektører har deres helt egne visioner for, hvordan en kommune skal drives, og desuden også forstår at manøvrere i det politiske spillerum, der eksisterer i de store kommuner. Det er stærke administrative ledere, der designer deres organisationer strategisk.

Det er ikke kun organisationsstrukturer, der reformeres i disse år. *Morten Kallestrup* peger i sin artikel på, at selve måden at træffe beslutninger på undergår markante forandringer. Mest udpræget finder denne udvikling sted på standardiseringsområdet. Ikke nok med at reguleringsområdet nærmest trækkes ud af en national kontekst og overføres til en fælles europæisk, og i nogle sammenhænge endda i en endnu bredere international kontekst. Området er også, for det andet, karakteriseret ved, at det i nogen udstrækning overlades til private aktører at fastsætte autoritative standarder. Denne dob-

belte reguleringsbevægelse kan karakteriseres som en ny form for transnationalisering, der gradvist, og uden den store offentlige debat, breder sig fra reguleringsområde til reguleringsområde.

Som afslutning på dette nummer af tidsskriftet indgår boganmeldelser forfattet af Jesper Jespersen, Caroline Grøn og Stig Toft Madsen.

Martin Marcussen

Ansvarshavende redaktør

Place branding som begreb og metode

Simon Anholt, uafhængig rådgiver
simon@simonanholt.com

Ofte forbindes nation branding med den fejlagtige idé, at et lands renommé direkte kan modelleres ved at anvende kommercielle marketingsværktøjer. Sagen er imidlertid den, at hvis et land vitterlig ønsker at forbedre sit internationale image så skal det koncentrere sig om »produktforbedring« snarere end branding. Der er ingen genveje. Kun en konsistent og koordineret strøm af brugbare, bemærkelsesværdige, verdensklasse- og frem for alt relevante idéer, produkter og politikker kan med tiden forbedre et lands renommé. Hvis et land ønsker at blive beundret i verden, så skal det være relevant. Hvis et land skal være relevant, så må det på en brugbar, produktiv og kreativ måde deltage i den globale meningsdannelse om de emner, der interesserer folk andre steder og alle steder.

I 1996 begyndte jeg første gang at skrive om en idé, som jeg kaldte *nation brand*. Min første observation var simpel: Landes renommé (og i forlængelse heraf også byer og regions) fungerer lidt ligesom virksomheders og produkters brands; og renomméet er præcis lige så vigtigt for disse områders udvikling, velstand og god ledelse.

Desværre blev udtrykket *nation brand* hurtigt forvrænget til *nation branding*, hovedsageligt af naive regeringer, der samarbejdede med villige og ambitiøse konsulentfirmaer. *Nation branding* blev et ganske misvisende udtryk, der implicerer, at landes internationale renommé direkte kan manipuleres ved

at bruge teknikker fra kommerciel marketingskommunikation. Men på trods af at have efterspurgt det i 15 år har jeg endnu ikke set det mindste bevis på, at dette er muligt: ingen case-studier, ingen forskning, ikke engang nogle overbevisende argumenter. Jeg konkluderer, at lande bedømmes på, hvad de gør, og ikke på, hvad de siger – hvilket altid har været tilfældet; men dog har forestillingen om, at et land simpelthen kan markedsføre sig til et bedre renommé, vist sig at være overraskende genstridig.

Jeg må også indrømme, at jeg – på trods af at have studeret emnet i mange år – overhovedet ikke er sikker på, at jeg ved, hvad »branding« er. »Brand« kan have mindst tre forskellige betydninger i handelsverdenen: For det første kan det referere til produktets *designede identitet* (produktets udseende, dets indpakning, dets logo, dets budskab osv.); for det andet bliver det nogle gange brugt mere ambitiøst til at betegne den organisationskultur, der understøtter et produkt; og for det tredje kan det betegne produktet eller virksomhedens *renommé* hos en målgruppe. Det er på denne måde, jeg benyttede ordet i mit første essay om emnet i 1998, *Nation Brands of the Twenty-First Century* (Anholt, 1998), selvom begrebet »brand image« er mere præcist i denne sammenhæng.

Dermed kunne man måske forvente, at *branding* er relateret til en af disse betydninger: enten er det selve dét at designe produktets logo (hvilket i særdeleshed er hvad branding-virksomheder gør); eller også har det at gøre med at bygge eller kreere en forstærket følelse af fælleskultur eller »mission« inden for organisationen (faktisk bruges ordet ofte ikke i denne kontekst); eller det er måden, hvorpå produktet opnår sit renommé, og det er her, problemerne starter.

Hvis brugt i den første betydning har *branding* faktisk relevans for lande og den måde, hvorpå de præsenterer sig selv for resten af verden, men det er en ret snæver forståelse af begrebet, der ikke kan retfærdiggøre begejstringen over »nation branding«. Lande beskæftiger sig – gennem deres mange statsinstanser – med mange forskellige professionelle publikummer rundt om i verden, og man kan helt sikkert argumentere for, at det giver et bedre indtryk af landet, hvis alle disse instanser benytter konsistente, veludvalgte materialer, når de indgår i transaktioner. Ét enkelt logo, et professionelt udseende på kontorartiklerne, visitkort, koncernfilm, informationspamfletter, kommunikéer, pressemeddelelser, hjemmesider osv. er uden tvivl med til at forstærke indtrykket af en velorganiseret, moderne, respekteret stat med effektive og habile strukturer, processer og mekanismer.

Hvis dette er »nation branding«, så trækker jeg alle mine indvendinger tilbage: det er en yderst fornuftig og ganske opnåelig standard at stræbe efter; alle lande burde prøve at gøre dette; og det er helt sikkert vigtigt for eksempel at være sikker på, at diplomaterne serverer den rigtige slags kanapés, når de skal underholde udenlandske statsoverhoveder; men det er svært at forstå, hvorfor nogen ved deres fulde fem ville bruge tid på at teoretisere om det, og endnu mindre at bruge tid på at skrive om det.

Pointen er, at »branding« i denne betydning af begrebet i sidste ende er en *passiv* handling: det kan ikke indfange nogle nye kunder, ændre nogens mening, forøge markedsandele eller påvirke landets muligheder betydeligt. Det er simpelthen bare god kutyme.

For billige, hurtigt omskiftelige forbrugsgoder i en travl detailhandel er *branding* (i betydningen grafisk design eller fællesidentitet) helt sikkert nærmest lige så vigtigt som selve produktet, fordi design er en af de få ting, som adskiller produktet fra dets konkurrenter; produktets tiltrækningskraft og dets indpakning er muligvis mere bestemmende for forbrugerens valg end reklamer. Dette er, hvorfor brandingbureauer, som er vant til at lægge stor vægt på brand-identitet i deres arbejde, taler så overbevisende om netop dette. Ofte bliver medarbejdere i den offentlige sektor påvirket af deres snak. Men lande er ikke til salg, forveksles ikke uden videre med hinanden, er ikke hurtigt omskiftelige forbrugsgoder, og kommer med garanti ikke i indpakning, så disse principper kan simpelthen bare ikke appliceres.

Forvirringen begynder for alvor, når folk vil have »branding« til at betegne en teknik eller en række teknikker, gennem hvilke et renommé kan opbygges eller forstærkes: »Nikes fantastiske renommé er et resultat af fantastisk branding«. Nej, det er det ikke! Nikes fantastiske renommé er et resultat af fantastiske produkter solgt i et fantastisk stort antal. *Brand-opbygning* opnås hovedsageligt gennem produktudvikling og marketing og har relativt lidt at gøre med branding (bortset fra, som jeg nævnte før, hvis branding betyder logo og indpkningsdesign; i det tilfælde hjælper det med garanti marketingsprocessen). Hvis folk køber et produkt og finder det tilfredsstillende, skaber det et virkningsfuldt produktrenommé; produktet opnår et godt ry og rygte. Dette renommé spredes gradvist til ikke-brugere; selv folk, der ikke har købt produktet, vil »vide«, at det er et godt produkt.

Rygtet spredtes, driver salget op og forøger værdien af virksomheden. Dette er en af de mest betydningsfulde faktorer bag en virksomheds succes.

Men at bruge begrebet »branding« til at indikere en metode til at opbygge brand-værdi er både forkert og uberettiget – der eksisterer simpelthen ikke sådan en metode. Gode produkter og ydelser produceret af en god virksomhed medfører, at der skabes et positivt renommé, hvilket i sidste ende reflekteres i virksomheden og bliver et hovedtræk. Gode produkter, ydelser, kultur, turisme, investeringer, teknologi, uddannelse, erhverv, folk, politik, initiativer og events produceret af et godt land er ligeledes med til at opbygge et positivt renommé, hvilket i sidste ende reflekteres i landet, og måske også bliver dets hovedtræk.

Beskeden er klar: hvis et land er seriøst omkring dét at ville forbedre sit internationale renommé, bør det koncentrere sig om »produktudvikling« og »marketing« frem for at halse efter fantasivæsenet »branding«. Der er ikke nogle smutveje. Kun en konsistent, koordineret og ubrudt strøm af brugbare, bemærkelsesværdige, verdensklasse- og vigtigst af alt *relevante* ideer, produkter og politikker kan gradvist forstærke et lands renommé.

Ofte opsummerer jeg denne proces med tre hovedkomponenter: strategi, substans og symbolske handlinger (Anholt, 2010).

Strategi, i den mest simple betydning, er at vide, *hvem* en nation er og *hvor* den står i dag både i realiteten og ifølge interne og eksterne opfattelser; at vide, hvor den vil hen; og at vide, hvordan den kommer derhen. De to hovedudfordringer forbundet med strategiudvikling er (a) at forsone mange forskellige nationale aktørers behov og ønsker i én retning og (b) at finde et strategisk mål, der både er inspirerende og opnåeligt, da disse to krav ofte er modsatrettede.

Substans er den effektive udførelse af den pågældende strategi i form af ny økonomisk, juridisk, politisk, social, kulturel og uddannelsesmæssig aktivitet: de innovationer, virksomheder, lovgivninger, reformer, investeringer, institutioner og politikker, som vil tilvejebringe den ønskede udvikling.

Symbolske handlinger er bestemte slags substanser, som bærer på en immanent kommunikativ magt: det kan være innovationer, strukturer, lovgivninger, reformer, investeringer, institutioner eller politikker, som er specielt markante, mindeværdige, maleriske, nyhedsværdige, aktuelle, poetiske, rørende, overraskende og dramatiske. Vigtigst af alt symboliserer de strategien: de er på samme tid en komponent af den nationale historie og betydningen af at fortælle den.

Et par gode eksempler på symbolske handlinger er den slovenske regering, som donerede finansiel støtte til naboen Balkan for at pointere, at Slovenien ikke var en del af Balkan; Spanien, der legaliserede homoseksuelle ægteskaber for at bevise, at dets værdier var blevet moderniseret i en sådan grad, at de stod i diametral modsætning til Franco-perioden; den irske regerings beslutning om at fritage kunstnere, forfattere og digtere fra at betale indkomstskat for at bevise statens respekt for kreativt talent; Estland, der erklærede, at internetadgang er en menneskeret; eller Bhutan, der afkræver besøgende en kæmpe afgift for at demonstrere respekt for egen kulturel identitet og miljøets skrøbelighed.

En enkelt symbolsk handling har sjældent en langvarig effekt; der bør være mange handlinger, som skal udspringe fra så mange forskellige sektorer som muligt, for at kunne opbygge et samlet og troværdigt billede; de skal også fortsætte i en lind strøm gennem mange år. Symbolske handlinger bør aldrig være *tomme* – de skal have en kommunikativ substans frem for bare kommunikation. Jeg argumenterer for, at regeringer aldrig bør

gøre noget udelukkende af brand-relaterede grunde; en handling bør aldrig være udtænkt for eller dedikeret udelukkende til omdømmestyling eller renomméændring. Alle initiativer og handlinger bør først og fremmest udføres med sigte på rigtige formål i den rigtige verden, ellers er der risiko for, at de fremstår uoprigtige, ineffektive og bliver opfattet som propaganda (for ikke at nævne den omkostning for disse aktiviteter, som skatteyderne skal bære og som ofte kan være ekstremt svære at retfærdiggøre).

Det er åbenlyst, at lande nødvendigvis må etablere nye og målrettede strukturer til at koordinere, udtænke, udvikle, fastholde og promovere en sådan udbrudt kæde af symbolske handlinger. Det traditionelle erhvervsliv og regeringsapparatet er ikke gearede til dette formål.

Hvorfor et lands renommé er vigtigt

For at undvige den uoprettelige forvirring angående forestillingen om brands introducerede jeg det bevidst usexede begreb *konkurrencedygtig identitet* (Anholt, 2007). Det havde sikkert negativ indflydelse på bogens salg, men det klargjorde pointen, at en nations image har mere at gøre med national identitet og politisk og økonomisk konkurrencedygtighed end med branding, som det normalt forstås i den kommercielle branche (eller som det normalt forstås af mennesker, der ikke ved noget om det).

I dag ser det ud til, at alle steder på jorden er interesserede i at forstærke, ændre, tilpasse eller på anden måde forvalte deres internationale renommé. Men vi er stadig langt fra en almindeligt udbredt forståelse af, hvad dette betyder i praksis, og i hvilken grad kommercielle tilgange effektivt og ansvarligt kan blive anvendt i forhold til regeringer, samfund og økonomisk udvikling. Mange regeringer, de fleste konsulenter og selv nogle professorer har fortsat en kedsommelig og overfladisk fortolkning af »place branding«, hvor det

ikke er andet end en standard produktpromovering, PR og virksomhedsidentitet, og hvor produktet tilfældigvis bare er et land, en by eller en region i stedet for en dåse bønner eller en pakke sæbepulver.

Behovet for en korrekt forståelse på dette område er helt afgørende. I dag er verden ét marked: globaliseringens hurtige udvikling betyder, at uanset hvad lande forsøger at *tiltrække* (investorer, nødhjælp, turister, forretningsfolk, studerende, store events, forskere, rejseskribenter og talentfulde entreprenører) og uanset hvad lande forsøger at *skubbe ud* (produkter, ydelser, politikker, kultur og ideer), må der gives en anseelig rabat, hvis landets image er svagt eller negativt, og der kan tages overpris, hvis det har et stærkt og positivt image.

På denne overfyldte globale markedsplads har de fleste mennesker og organisationer ikke tid til at lære særlig meget om andre steder. Vi navigerer alle sammen rundt i den moderne verdens kompleksitet bevæbnet med et par simple klichéer, som danner baggrunden for vores ideer, selvom vi ikke er fuldt ud bevidste om dette og ikke altid vil indrømme det over for os selv: Paris handler om mode, Japan handler om teknologi, Schweiz handler om rigdom og præcision, Rio de Janeiro handler om karneval og fodbold, Toscana handler om det gode liv, og de fleste afrikanske nationer associeres med fattigdom, korruption, krig, hungersnød og sygdomme. De fleste af os er for travlt optaget af at bekymre os om os selv og vores eget land til at bruge tid på at forsøge at danne en komplet, balanceret og informeret mening om seks milliarder andre mennesker og næsten 200 lande. Vi klarer os med brudstykker af viden om den største del af klodens mennesker og steder – dem, vi sandsynligvis aldrig besøger – og begynder først at udvide og forfine disse indtryk, når vi af en eller anden grund har en speciel interesse i dem. Når du ikke har tid til at læse en bog, dømmer du den ud fra omslaget.

Disse klicheer og stereotyper – positive eller negative, falske eller sande – påvirker fundamentalt vores opførsel over for andre lande, deres befolkninger og produkter. Det er måske urimeligt, men der er ikke noget, man kan gøre for at ændre dette. Det er meget svært for et land at overbevise folk i andre dele af verden om, at man skal se bort fra disse forsimplede billeder og i stedet forstå den store kompleksitet, der ligger bag dem. Nogle ganske progressive steder får ikke nær så meget opmærksomhed, besøgende, erhvervsliv eller investeringer, som de har behov for, fordi deres renommé er svagt eller negativt, mens andre stadig lukrerer på et godt image, som de fik for årtier eller endda århundreder siden, og i dag ikke gør noget for at gøre sig fortjent til.

Derfor bør alle ansvarlige regeringer, på vegne af deres befolkninger, deres institutioner og deres virksomheder, måle og monitorere verdens opfattelse af deres land og udvikle en strategi for styring af denne opfattelse. Det er en kerneopgave i deres job at forsøge at tilvejebringe et renommé, der er fair, sandfærdigt, effektfuldt, attraktivt, oprigtigt brugbart i forhold til økonomiske, politiske og sociale målsætninger og som ærligt reflekterer befolkningens ånd, vilje og talent. Denne kolossale opgave er blevet en af de største udfordringer for den offentlige forvaltning i det 21. århundrede.

Når en regering tiltræder, arver den et helligt ansvar for vælgernes mest værdifulde aktiv: landets gode renommé. Dens opgave er at overrække dette gode renommé til dens efterfølgere – som minimum i lige så god stand, som den fik det.

Korea som case

Præsident Lee Myung-Bak fra Republikken Korea var en leder, der så ud til at have taget dette ansvar seriøst, eftersom han i begyndelsen af sin anden præsidentperiode satte sig for at forbedre Sydkoreas dårlige place-

ring i mit indeks Anholt-GfK Roper Nation Brands Index (NBI) (se www.simonanholt.com/research). Han anså dette som en vigtig brik i spillet om landets fremtidige succes og velstand.

Sydkorea er en interessant case: det er et land, som efter alt at dømme har gennemgået en markant udvikling gennem de sidste tre årtier, det har gjort store fremskridt inden for velstand, stabilitet, transparens, produktivitet, uddannelse og på mange andre vigtige områder. Den »koreanske bølge« af kvalitetsfilm, musik og fjernsyn har gjort Korea til noget af en mediecentrum i Øst- og Sydøstasien. På trods af at mediefænomener som sangeren Psys virale hit *Gangnam Style* stadig tiltrækker sig opmærksomhed, er landets image dog stadig svagt, hvis ikke direkte negativt, uden for regionen. Forskning indikerer, at folk i mange lande end ikke er helt sikre på, hvilken af de to Koreae der er den gode, og hvilken én der er den onde – eller hvorvidt de måske begge er onde.

Grunden, til at Korea stadig har et svagt internationalt omdømme, er selvfølgelig ikke, at det har brugt for lidt penge på omdømmepromovering: det er, fordi de fleste mennesker i andre lande simpelthen ikke er mere interesserede i Korea end i Peru, Jordan, Estland eller Namibia. Og der er for tiden ikke nogen overbevisende grund til, at de skulle være det.

De fleste mennesker i andre lande er ikke engang interesserede i deres *eget* land, for slet ikke at tale om de ca. 200 andre lande i verden. De er interesserede i deres egne liv, deres egne familier og deres egne nabolag. Måske tænker de nogle gange på USA, Kina, Afghanistan eller et andet land, der ofte er i nyhederne. Måske skænker de nogle gange deres nabolandene en tanke, et andet land, hvor venner og familie bor, eller et land, som de godt kunne tænke sig at besøge som turist, migrantarbejder eller studerende en dag. Men ideen om, at et stort antal mennesker i

Europa, Nord- og Sydamerika, Sydasien eller andre steder ville bruge tid på at tænke på Sydkorea, er – i hvert fald i øjeblikket – blot en fantasi.

Korea kunne bruge hundrede milliarder eller trillioner Won på at promovere sit image, og det ville stadig ikke kunne gøre sig selv relevant i udlændingenes dagligdag. Det mest nuttede logo i verden kan ikke få folk til at beundre et land, som ikke har nogen relevans for dem: regeringerne kunne lige så godt brænde pengene.

Det er vigtigt i denne sammenhæng at understrege, at turismepromovering er en helt anden ting. Det handler primært om at sælge et produkt til en forbruger, i modsætning til at skulle ændre folks opfattelse af et land, og reklamer er en legitim og beviseligt god metode til at opnå netop dette.

I én forstand – på trods af al mystikken og kompleksiteten forbundet med »nation-branding« – er det basale princip faktisk simpelt nok, og det kommer fra marketing: forbrugeren vil vide »hvad får jeg ud af det?« På dette basale niveau er det åbenlyst, at hvad et land opnår for sin egen befolkning, dets succes og dets velstand, aldrig automatisk vil resultere i et forstærket renommé, simpelthen fordi det ikke gavner den (udenlandske) »forbruger«.

Derfor blev jeg rigtigt begejstret af at høre See-jeong Chang – direktør for Korea International Cooperation Agency – sige ved Jeju Peace Forum i 2009, at det var Koreas hensigt at øge dets udenlandske udviklingsbistand til 0,25 procent af BNP før 2015. Det betyder stadig, at Korea er langt fra at kunne komme med i den lille klub af lande, der opfylder FN's anbefalede 0,7 procent af BNP, men det er bestemt bedre, end hvad USA eller Japan har leveret i de seneste par år. Det er klart, at et land ikke bare kan købe sig et bedre renommé ved at bruge penge på fattigdomsbekæmpelse, men den frivillige stigning i andel

af BNP er en effektfuld symbolsk handling, der siger, at Korea er klar til og forberedt på at bidrage seriøst til løsningen af de problemer, som har betydning for menneskeheden – og ikke bare for Korea.

Variationsrigdom er godt

Som jeg ser det, er den sidste ting, et land gerne vil have, et »brand«. Hvis et brand er en iøjnefaldende simplificering af noget rigt og komplekst til en forsimplet, naiv, éndimensionel formel, så ville mange af de lande, som allerede har et, nok være bedre stillet ved at skille sig af med det. Nation-branding er på denne måde tydeligvis problemet, ikke løsningen: branding er, hvad medie- og folkestemning gør ved lande, ikke hvad regeringer skal forsøge at gøre mod deres egne stater og befolkninger. Lande har brug for, at folk rundt omkring i verden har en fyldestgørende, dyb, mere kompleks, mere nuanceret, mere demokratisk, mere kaotisk, mere human opfattelse af deres land, deres befolkning og deres civilisation – ikke en fabrikeret stereotyp, der skal erstatte den nedarvede stereotyp.

Hvordan kan det ellers forklares, at egyptiske respondents score for Danmark faldt 36 pladser i Nation Brands indeks som følge af en publicering af et par tegninger i 2005, mens scoren for USA aldrig faldt mere end 6 pladser på trods af invasion og militær besættelse af to muslimske lande? Fordi Danmark havde et simpelt omdømme, mens USA for årtier siden bevægede sig videre væk fra at være et brand. De fleste egyptere vidste kun én ting om Danmark – at det var et skandinavisk land – så de beundrede det; derefter lærte de en ny ting – at det havde fornærmet deres profet – hvorved halvtreds procent af Danmarks image blev negativt, og egypterne hadede det. I kontrast til dette vidste egyptere tusinder af ting om USA, så et negativt faktum udgjorde kun en lille del af helheden og betød kun begrænset skade på denne meget store og righoldige idé.

Flere lande burde helt sikkert forsøge sig mere med uddannelse frem for branding: finde metoder til at hjælpe folk i andre lande til at lære dem at kende; forøge og lovprise deres egen kompleksitet frem for at reducere den. Dette er en af grundene til, at jeg hævder, at kulturelle relationer er den eneste beviseligt effektive form for »nation-branding«, som jeg er stødt på. Erfaringen fra lande, som gennem mange år succesfuldt har praktiseret kulturelle relationer, viser, at konsistent og opfindsom kulturel udveksling i sidste ende skaber et miljø, hvor respekt og tolerance blomstrer, hvilket uden tvivl også er noget, der fremmer udveksling af færdigheder, viden, produkter, kapital og mennesker. Folk, der forstår hinanden, har en tendens til at komme bedre ud af det med hinanden, og folk, der kommer godt ud af det, har en tendens til at handle oftere med hinanden, mere frit og med større gensidig fortjeneste.

Jeg kan huske, at jeg hørte om et studie, der var blevet udført i Irak nogle år efter den sidste USA/Storbritannien-invasion, hvor unge irakere blev spurgt til deres holdning vedrørende tilstedeværelsen af britiske soldater i Bagdad: omkring 99 procent udtrykte stor antipati over for tilstedeværelsen, mens 1 procent havde en mere positiv indstilling. Det viste sig, at denne ene procent svarede næsten præcist til det antal mennesker, der havde benyttet British Council Library i Bagdad. Hvis du kender folk, fordi du forstår og har indsigt i deres kultur, er det svært at hade dem. Du kan nogle gange hade, hvad de *gør*, men det er uendeligt meget lettere at håndtere og reparere.

At udvide rækkevidden af kulturelle relations effekt ud over det begrænsede antal af mennesker, som landets kulturelle centre faktisk kan nå, er selvfølgelig en direkte udfordring. Det er langsomt arbejde, et individ af gangen, og det kræver et stort antal højt uddannede og meget dedikerede mennesker at nå dette.

Et af de vigtigste aspekter af kulturelle relationer er, at »kulturel promovering« ikke er fuldstændig tilfredsstillende hverken for afsenderen eller modtageren. Ingen kan lide at få en anden nations kulturelle vaner eller bedrifter påduttet: British Council har over de sidste 80 år lært at fremhæve betydningen af gensidighed.

Princippet er baseret på den observation, at folk, der godt kan lide kultur, godt kan lide at *beskæftige sig* med kultur; hvorfor det er meget mere indbringende, spændende og effektivt for to nationer at *beskæftige sig med kultur sammen* frem for at en nation forventes at beundre en anden nations kultur. Inddragelse er uundgåeligt mere produktiv end promovering; at lytte er et nødvendigt tillæg til at tale; og hvis du vil have noget fra nogle andre, er det kun rimeligt at spørge, hvad de vil have fra dig.

Et sådant fundament er den essentielle, nødvendige og uerstattelige metode til at løse, undgå og mildne had og uvidenhed mellem mennesker: der hvor kultur er problemet, er kultur også løsningen. For mig er dette en meget sikrere og mere værdifuld måde at øge forståelsen mellem nationer på i modsætning til det noget risikofulde spil, hvor man reducerer et lands historie, kultur og befolkning til barnlige stereotyper, og derefter affyrer disse mod andre nationer, som var det fra en pistol.

Corporate Social Responsibility (CSR) for lande?

Hvis et land vil beundres, skal det være relevant, og for at blive relevant, må det på en brugbar, produktiv og opfindsom måde deltage i den globale meningsdannelse, der vedrører emner, som har reel betydning for folk andre steder. Listen med disse emner er lang: klimaforandringer, fattigdom, hungersnød, narkotika, migration, økonomisk stabilitet, menneskerettigheder, kvinders rettigheder, oprindelige menneskers rettigheder, børns

rettigheder, religiøs og kulturel tolerance, atomspredningen, vand, uddannelse, korruption, terrorisme, forbrydelser, krig og våbenkontrol er bare et par af de mest åbenlyst relevante temaer, et land kan engagere sig i. Det er svært at forestille sig, at et hvilket som helst land ikke ville være i stand til at udvælge minimum et emne fra listen med en særlig relevans for dets eget behov og finde en måde at gøre det til et prominent, tankevækkende, meningsfuldt og bemærkelsesværdigt bidrag til den globale debat og den globale indsats.

I den kommercielle verden findes der en stærk præcedens for, at netop denne type engagement virker. I de sidste ca. 20 år er det blevet mere og mere tydeligt, at virksomheder, der ikke kan demonstrere og bibeholde høje moralske standarder, gennemsigtighed og social stabilitet, hurtigt mister deres kunders tillid og respekt.

Kritikkerne af Corporate Social Responsibility (CSR) hævder, at tilgangen er blevet mindre relevant, fordi den – i mange tilfælde – ikke er mere end bare vinduesdekoration. Men medier og forbrugere tenderer naturligt til at kræve højere standarder og derved reducere virksomheders muligheder for at slippe af sted med »grønvask« eller tom propaganda ved sådanne forsøg på free-riding. Virksomheder tvinges i det mindste til at tage deres sociale ansvar alvorligt; noget, som tags op i bestyrelsen, frem for noget, der behandles af et PR-bureau. Det basale princip her er selvfølgelig ikke så anderledes fra det princip, jeg understregede tidligere: for at få et bedre ry, som Sokrates skulle have sagt, må vi bestræbe os på at *være*, som vi ønsker at fremstå. Med andre ord er det nødvendigt at tilvejebringe et klart *bevis* på egne fortrin. Hvis prisen for forbrugerrespekt er et vedvarende og håndgribeligt bevis for CSR frem for nærmest religiøse udtalelser, er det meget bedre for alle.

Men hvis man er kynisk og tror på, at 75 pro-

cent af alle organisationer, som prædiker den tredobbelte bundlinje, blot vinduesdekorerer, er det dog stadig bemærkelsesværdigt, at en fjerdedel af alle disse virksomheder fundamentalt har genovervejet de måder, metoder, årsager og effekter, hvorpå de driver virksomhed, og har taget sig sammen som resultat af dette.

Hvilken revolution det ville blive, hvis de lande, byer og regioner, der i dag er lige så besat af værdien af deres renommé, som virksomheder er, fulgte de samme principper.

Ifølge data fra Nation Brands Index står det allerede klart, at flere og flere mennesker i flere og flere lande ikke beundrer eller respekterer lande eller regeringer, der forurener planeten, praktiserer eller tillader korruption, træder menneskerettigheder under fode eller blæser på retssikkerheden: med andre ord er det det *samme publikum*, som begynder at anvende de *samme standarder* for lande, som de gør for virksomheder.

På bare et par årtier har forbrugermagt ændret reglerne for virksomheder og har næsten ændret virksomhedernes opførsel til ugenkendelighed. Det virker ikke helt hen i skoven at håbe på, at forbrugermagt i de næste par år måske tilvejebringer en tilsvarende ændring i den måde, hvorpå lande, byer og regioner styres.

MARSS-modellen: en beretning om national indflydelse

Joseph Nyes model med blød, hård og smart magt er brugbar som en simpel skelnen i den sammenhæng. I virkeligheden er der dog mange forskellige typer af magt, indflydelse, appel og autoritet, som et land kan anvende over for offentlighedens forestillinger og over for virkeligheden. De fleste er »bløde« (forstået på den måde, at de tiltrækker folk), og der er nok tre »hårde« (forstået på den måde, at de kan bruges på mennesker mod deres vilje): men der er brug for en mere sofist-

keret skelnen for at forstå, hvordan mere end 200 lande, for ikke at nævne utallige byer og regioner, i dag konkurrerer mod hinanden om indflydelse og forrang på den globale politiske scene.

MARSS-modellen er baseret på en analyse af 17 omfattende undersøgelser af internationale opfattelser i 64 lande og 71 byer, som jeg udførte mellem 2005 (da Anholt Nation Brands Index blev udgivet) og 2011, hvor det seneste studie i serien blev offentliggjort (nu Anholt-GfK Roper Nation Brands IndexSM).

En dybere analyse af den kumulative NBISM-database resulterer i den hypotese, at de centrale drivkræfter, der har betydning for et lands overordnede placering på den globale politiske scene, er moral, æstetik, relevans, finesse og styrke (Moral, Aesthetics, Relevance, Sophistication, Strength). Disse fem drivkræfter – som tilsammen udgør MARSS-modellen – sameksisterer og overlapper i et næsten uendeligt antal kombinationer.

Folk har måske ikke særlig stor viden om, hvad lande faktisk gør, laver eller ligner, men de har i det mindste en rimelig stærk idé om, hvorvidt det er godt eller dårligt, smukt eller grimt, stærkt eller svagt, sofistikeret eller primitivt, og hvorvidt det er relevant for deres liv eller ej.

Moral handler om, hvorvidt folk *synes om* og støtter op omkring landet (hvilket vil sige kombinationen af ledere, befolkningen og dets kommercielle og offentlige institutioner). Lande som Norge, Holland og Schweiz overpræsterer markant (det vil sige i forhold den hårde magt, disse lande vil være i stand til at udøve) som et direkte resultat af deres styrke inden for dette felt.

Moral kan selvfølgelig variere (både i realiteten og i opfattelsen) alt afhængig af, om man betragter regeringen, befolkningen, eller nationens private og offentlige institutioner,

men i de fleste tilfælde skelner den offentlige mening ikke til detaljerne. Når det kommer til velkendte lande og lande, man forstår, kan det godt være, at folk skelner mellem alle disse forskellige moralske »spillere«, men når det kommer til mindre velkendte lande, er folk mere villige til at opfatte hele landet som en stor moralsk enhed. Dette er dårligt nyt for befolkninger i fejlslagne stater.

Æstetik måler, hvorvidt landet (i forhold til dets befolkning, dets anlagte og naturlige omgivelser, produkter, kulturelle output etc.) anses som værende behageligt for øjet – eller i nogle tilfælde de andre sanser. Alt i alt finder vi det svært ikke at kunne lide eller at misbillige smukke steder, mennesker og produkter i særlig høj grad og særlig lang tid af gangen – og vi har en udtalt tendens til at associere skønhed med fortrin og rigdom.

Fascinerende nok viser Anholt-GfK Roper Nation Brands IndexSM, at mange mennesker rundt omkring i verden begyndte at anse det amerikanske *landskab* for mindre smukt under George W. Bush' anden præsidentperiode; mange muslimske respondenter svarede på samme vis angående Danmarks omgivelser efter publiceringen af Muhammedtegningerne i 2005.

Japan og Tyskland opnår en fordel i relation til æstetik på grund af produktdesign: hvert eneste veldesignede produkt fra Sony, Bosch, Porsche, Toyota eller Panasonic, der sælges i et andet land, er en lille ambassadør for opvindelsesstedets æstetiske magt.

Relevans er en betydelig faktor, når man tager det nationale omdømme i betragtning. En af de mest utvetydige, tidlige resultater i Anholt-GfK Roper Nation Brands IndexSM var, at de fleste mennesker i gennemsnit sjældent tænker helt spontant eller regelmæssigt på mere end tre lande: deres eget, USA og et varierende tredjeland, som de har nogle personlige associationer eller erfaringer med. De

tænker kun på de resterende 202 lande, hvis de opfordres til at gøre det, og tendensen er, at de kun gør dette, så længe de opfordres.

Relevans er en betydelig udfordring for de fleste lande, når de forsøger at placere sig selv på folks »mentale kort«: jo mere relevant landet er for målgruppen, jo bedre betingelser er der til stede for en hurtig og gennemgribende ændring af deres opfattelse af landet. Men der er en hage: folk, der allerede føler, at landet er vigtigt for deres liv, er mere tilbøjelige til at lægge mærke til, hvad landet siger, gør eller laver, men er mindre tilbøjelige til at skifte mening om landet som resultat af dette, hvorimod folk, der ikke føler, at landet er relevant, er mindre tilbøjelige til at være opmærksomme, men skifter i højere grad mening.

Finesse er et mål for, hvor »moderne« et land anses for at være; hvorvidt det anses som primitivt, usofistikeret og tilbagestående, eller hvorvidt det anses som moderne og højtudviklet. Næppe overraskende er spørgsmålet tit forbundet med teknologisk udvikling og menneskelig og økonomisk kapital, og teknologi er bestemt en brugbar proxy for at måle denne størrelse i MARSS-modellen.

Styrke vedrører vores opfattelse af, hvorvidt et land kan anvende magt over for os eller andre uafhængigt af de tre andre karaktertræk. Hård magt, som beskrevet af Nye, er typisk militær og økonomisk, men her vil jeg også tilføje mediemagt: landets evne til at påtvinge den internationale offentlige mening sine synspunkter via dets indflydelse på, eller nok mere dets ejerskab af, en betydelig del af det mediebillede, der når ud til folk. USA er selvfølgelig ledende her og er fuldt ud i stand til det, jeg kalder »krigerisk branding« mod et andet land, hvor det benytter sit assortiment af hård magt: USA har gjort dette mod Mexico i flere århundreder.

Blød magt er oftest associeret mere med de

to første karaktertræk, moral og æstetik, men dette er ikke en kategorisk skelnen. Kombinationen af moralsk balance og styrke er afgørende: et land, der opfattes som aktivt amoralsk, og som også opfattes som havende betydelig hård magt, vil med stor sandsynlighed ende op med et stærkt negativt image.

MARSS-komponenternes relative styrker

I MARSS-metaanalysen bliver nogle af spørgsmålene fra standard NBISM-spørgeskemaet valgt som mest indikative for hver af de fire komponenter.

Hvert lands *moral-score* er fremkommet ved en kombination af dets gennemsnitlige globale rangering på spørgsmål angående »opfattelse af dets bidrag til fattigdomsreducing«; »fair behandling af dets egne borgere og respekt for menneskerettigheder«; »kompetent og ærlig regeringsførelse«; »ansvarlig opførsel i internationale anliggender«; »dets bidrag til global fred og sikkerhed«; »dets omtanke for miljøet« og »egalitetsniveauet i dets samfund«.

Æstetik-scoren er fremkommet ved en kombination af spørgsmål, der relaterer sig til »opfattelse af attraktiv kulturel arv og populærkultur«; »smukke landskaber« og »flot anlagte omgivelser«.

Relevans-scoren er en kombination af »personligt kendskab til landet« og »tro på dets internationale indflydelse«.

Finesse-scoren er baseret på »opfattelse af teknologisk udvikling« og »opfattelse af hvorvidt landet har moderne, pulserende byer«.

Styrke-scoren er fremkommet ved at kombinere »rangering inden for teknologisk og sportslig formåen«, »investeringsværdi« og »opfattelse af global indflydelse«.

Gennemsnitsafvigelsen af disse kombina-

tions-scorer fra hvert lands overordnede NBISM-rangering udregnes derefter. Jo mindre et tal, jo stærkere performer hvert enkel MARSS-komponent som markør for landets overordnede image:

Tabel 1: Gennemsnitsafvigelsen af landescorer i den overordnede NBISM-rangering

Moral	6,85
Finesse	7,02
Styrke	7,33
Æstetik	8,25
Relevans	8,26

Opfattelsen af *moral* er dermed den stærkeste drivkraft i det overordnede nationale omdømme, og denne effekt bliver endnu mere tydelig, når undersøgelsen gentages for survey-responderter under 45 år.

En af grundene til, at opfattelsen af moral er så markant, er, at yngre mennesker i høj grad har en tendens til at være påvirket af deres moralske sans og er mindre tilbøjelige til kynisme og mindre påvirket af *realpolitik*s nedbrydende indflydelse; og de ældre mennesker, der typisk udgør eliten i et samfund, påvirkes på den anden side af den yngre generations offentlige mening. Dermed er en af de mest effektive drivkræfter bag positiv accept (med andre ord, effektiv blød magt) af hvert enkelt land i undersøgelsen en *klart markeret moralsk positionering*, og så selvfølgelig vedvarende og dramatiske eksempler på, at landet bliver ved med at gøre sig fortjent til denne position.

Dette resultat underbygger i høj grad en kommentar, jeg publicerede tilbage i 2006: »hvis verdens regeringer investerede bare halvdelen af den værdi, som de fleste dygtige virksomheder har lært at investere på deres

gode renommé, ville verden være et sikrere og roligere sted, end det er i dag«. Jeg kan nu tilføje, at hvis regeringer gør dette, vil de også stå til at forbedre deres egne nationale muligheder hurtigere, mere effektivt og mere sammenhængende end god regeringsførelse og succesfuld samhandel nogensinde kan gøre alene.

Næste skridt: Good Country Index

I juni 2014 udgav jeg en ny undersøgelse, Good Country Index. Dette er det første studie, som forsøger at estimere, hvad hvert enkelt land på jorden bidrager med til resten af menneskeheden og planeten, og hvad landet tager væk. Ved at kombinere 35 store datasæt, hovedsageligt indsamlet af FN-instanser, Verdensbanken, Basel-konventionen og andre internationale organer, kan Good Country Index give en nogenlunde statusopgørelse for 125 lande (de resterende ca. 75 lande har ikke nok data til, at jeg på fair vis kan rangere dem).

Den større end 70 procent korrelation mellem Nation Brands Index og Good Country Index tyder på, at vi her endelig er på rette spor. At prale med ens fortrin eller bedrifter vil aldrig blive opfattet som sofistikeret markedsstrategi, og dog er dét alligevel, hvad mange lande, regioner og byer konstant gør i deres forsøg på at forbedre deres profiler og images. I sidste ende viser det sig, at sandheden er ganske simpel og åbenlys: hvis du vil beundres, må du være beundringsværdig.

Referencer

- Anholt, Simon (1998), »Nation-Brands of the Twenty-First Century«, *Journal of Brand Management*, 5(6): 395-406.
- Anholt, Simon (2007), *Competitive Identity – the New Brand Management for Nations, Cities and Regions*, London Palgrave Macmillan.
- Anholt, Simon (2010), *Places – Identity, Image and Reputation*, London: Palgrave Macmillan.

Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010

Troels Riis Larsen, ph.d., ekstern lektor
ved Institut for Organisationsanalyse, Copenhagen Business School
trl.ioa@cbs.dk

Staten har i et vist omfang altid beskæftiget sig med Danmarks omdømme. Efter 2. verdenskrig var statens hovedfokus dog på statens sikkerhedspolitiske omdømme, mens Danmarks økonomiske og kulturelle omdømme i højere grad var overladt til ikke-statslige aktører. Først i slutningen af den kolde krig rykkes der for alvor på denne fordeling med indsatsen i de baltiske lande i forbindelse med løsrivelsesprocessen fra Sovjetunionen. Samtidig skete der et skift, hvor staten tidligere hovedsagligt havde bekymret sig om, hvordan landet blev opfattet sikkerhedspolitisk, så var det ved afslutningen af den kolde krig og særligt i perioden efter den kolde krig hovedsagligt Danmarks omdømme set i et økonomisk perspektiv, der blev fokuseret på.

Danmarksfilm før og nu¹

I kølvandet på Muhammedkrisen i begyndelsen af 2006 lykkedes det fra politisk hånd at skabe rammerne for en platform for branding af Danmark. Tanken, der allerede var formet inden Muhammedkrisen, var, at staten i samarbejde med erhvervslivet og diverse organisationer, der forsøgte at promovere forskellige events i Danmark med mulighed for at nå ud internationalt, skulle kommunikere budskaber inden for en fælles forståelsesramme om, hvad Danmark kunne tilbyde verden. Det var først og fremmest tale om en økonomisk kampagne, der skulle bruges til at tiltrække turister, sikre investeringer, arbejdskraft og eksport af danske produkter – en kampagne

for at »brande« Danmark. Fra dele af oppositionen lød der dog en kritik af, at det var andre dele af Danmarks omdømme, der var problematisk. Enhedslisten pegede således på, at krigen i Irak samt strammere regler over for udlændinge var et problem for Danmarks omdømme (Larsen, 2014: 176).

I april 2007 blev »Handlingsplan for offensiv global Markedsføring af Danmark« vedtaget og herunder lå en kommunikationsplatform, der pegede på, at Danmark skulle brandes som et »ansvarligt og afbalanceret« land, der stræbte efter »høj kvalitet« og samtidig var »eksperimenterende og modigt«, men også et land med »stor miljøbevidsthed, enkelthed og effektivitet«. Indsatsen kostede i perioden fra 2007 til 2012 mere end 600 millioner kroner og er dermed den største statslige omdømmesatsning i kroner og øre.

Et af de første projekter, der blev lagt ind under den fælles brandingindsats, var *den digitale Danmarksfilm*. Filmen var i virkeligheden en række meget små kortfilm delt op på en række emner, der på et par minutter hver fortalte om udvalgte emner. Fremstillingen af Danmark var enkelt fortalt og fyldt med smukke landskaber og bybilleder, der skulle understrege billedet af et harmonisk Danmark.

Den digitale Danmarksfilm anno 2007 var på den måde milevidt fra Poul Henningsens (PH) *Danmarksfilm* fra 1935 – et af de første politiske forsøg på at bruge filmmediet til at skabe opmærksomhed om Danmark. PH's Danmarksfilm var ikke nogen succes i samtidens Danmark. Den viste et kontrastfyldt Danmark, masseproduktion i loop, arbejdere, fiskere og baggårde, kurgæster, der stiger ud af den samme bil, og et alt andet end nationalromantisk syn på Danmark og det danske kongehus. Den var med andre ord samfundskritisk og indeholdt bidsk satire. Det var nok et forventeligt resultat, da PH var kendt i samtiden for sin samfundskritik. Hans valg af musikalsk lydspor, hvor jazz var et gennemgående tema, var ikke et populært valg i samtiden og fik bl.a. betegnelsen negermusik. Danmarksfilmen var bestilt af Udenrigsministeriet, og tanken var, at den skulle bruges i udlandet til at vise Danmark frem. Men på grund af massiv kritik ved den første visning i april 1935 blev der brugt 7 måneder på at rette op på de punkter, staten og industrirådet var kommet frem til skulle ændres (Pettersen, 2009). Til trods for massive ændringer blev filmen kun i begrænset omfang brugt til sit formål. 30 år senere blev den forsøgt rekonstrueret og fik nyt liv i Danmark, hvor den måske er blevet den mest berømte af alle Danmarks propaganda/turistfilm, til trods for at den kun i begrænset omfang blev brugt som sådan i samtiden.

Denne sammenligning på tværs af tid indikerer tre ting. 1) Forsøgene på at fremstille Danmark i et bestemt lys er ikke ny; 2) måden, hvorpå Danmark bliver fremstillet, foregår i en konstant kamp mellem forskellige aktører, der er præget af forskellige forestillinger om, hvordan Danmark skal fremstilles i omverdenen; og 3) staten er en væsentlig aktør i udfoldelsen af arbejdet med Danmarks omdømme.

Resten af artiklen vil se nærmere på nogle hovedtendenser i statens omdømmearbejde efter 2. verdenskrig frem til i dag. For det før-

ste vil der i artiklen blive fremdraget eksempler på, hvordan den danske stat har forsøgt at promovere Danmark politisk, økonomisk og kulturelt. Her vil der hovedsagligt blive fokuseret på bredere tiltag, der ikke har en specifik modtager, og på tiltag, der specifikt var rettet mod USA og/eller Sovjetunionen. For det andet vil der blive set nærmere på, hvordan staten i perioden fra 2. verdenskrig og frem til vedtagelsen af den danske nation-branding indsats har forholdt sig til andre aktører, der også har arbejdet med Danmarks omdømme i udlandet, såsom Industrirådet og Det Danske Kulturinstitut (frem til 1989 var navnet på foreningen Det Danske Selskab).

Hvad er et godt omdømme?

I modsætning til størstedelen af teorierne om nation-branding forstås image eller omdømme i denne artikel dels som en relativ størrelse og dels som en konstruktion.

Om et lands omdømme er godt eller dårligt, handler i højere grad om, hvad man ønsker at opnå med et bestemt omdømme, end hvordan landet opfattes. For et land, der i høj grad er afhængig af turistindtægter, kan det være vigtigere at have et omdømme som et rent og sikkert feriested end et omdømme som et demokratisk og miljøvenligt land. De to måder at blive opfattet på behøver ikke at være modsætninger, men kan være det. Et miljøvenligt land vil måske lukke vigtige turistattraktioner af hensyn til det lokale miljø eller en overgang fra diktatur til demokrati vil måske føre til ustabilitet, der kan medføre nedgang i turismen. Ud over målet er det selvfølgelig også væsentligt at have et øje for konteksten. Hvem ønsker man at opnå et godt omdømme hos?

Denne opfattelse – at et godt omdømme er helt afhængig af de mål og de interesser der ligger bag ønsket om at fremstille et land i et bestemt lys – står i modsætning til store dele af brandinglitteraturen. Ofte tager brandinglitteraturen udgangspunkt i, at lande har

en bestemt identitet, og ud fra denne opfattelse er et godt omdømme eller image at identiteten projekteres ud til omverdenen, således at omverden opfatter landet *som det er*. Omdømme bliver altså opfattet som afhængig af landets identitet og forskellen mellem den pågældende identitet og omverdenens opfattelse af landet bliver opfattet som en image-gab, der i høj grad kan kommunikeres væk. Det betyder dog også, at ikke alt kan kommunikeres væk, men at omdømme også er et produkt af de politikker mv., der bliver ført i landet. Dvs. at man for at ændre image også må ændre landets/stedets identitet. Denne tilgang er f.eks. dominerende i Simon Anholt's bøger om henholdsvis *Competitive Identity* (Anholt, 2007) og *Place branding* (Anholt, 2010), men også andre, der har beskæftiget sig indgående med nation-branding, såsom Keith Dinnie (Dinnie, 2008) og Yang Fan (Fan, 2010), har denne tilgang.

Den praktiske analytiske konsekvens af at opfatte omdømme som en konstruktion er, at det også er et kampfelt. Når omdømmearbejde ikke kun handler om at projektere en bestemt identitet ud til omverdenen, men også aktivt at skabe et bestemt omdømme, så må dette nødvendigvis foregå i en kamp med andre, der ikke har samme forståelse af, hvordan landet skal fremstilles i omverdenen. Et godt omdømme for den ene aktør er måske et dårligt for den anden aktør, der har kastet sig ud i at skabe fortællinger om landet og dermed arbejder med landets omdømme. Denne kamp skal ikke kun forstås diskursivt – en kamp om at indholdsbestemme kategorien »Danmarks omdømme« i det offentlige rum – men også som et konkret magtspil mellem forskellige aktører.

Aktører og omdømmearbejde

Som det fremgår af ovenstående, vil artiklen tage udgangspunkt i den forestilling, at der findes forskellige aktører, der har forskellige tilgange til at udføre omdømmearbejde. I forsøget på at lette analysen og skelne disse

tilgange deles aktørerne i tre hovedgrupper fordelt på tre forskellige sfærer (også betegnet omdømmefelter). De tre sfærer er opdelt i en kulturel sfære, en økonomisk sfære og en sikkerheds/magtpolitisk sfære.

De aktører, der som primærinteresse har at sikre kulturens bevarelse, fornyelse, påvirkning og udbredelse, arbejder hovedsagligt inden for den kulturelle sfære ud fra en *kulturel omdømmelogik*. Det vil sige, at aktører såsom kulturforeninger og enkeltpersoner mv., der laver omdømmearbejder med bevæggrunden at sikre kulturens bevarelse, fornyelse, påvirkning og udbredelse, i denne artikel vil blive defineret som primært arbejdende inden for det kulturelle omdømmefelt. Sådanne aktører laver kulturelt omdømmearbejde.

Aktører, der som primærinteresse har at sikre virksomhedernes overlevelse og udvikling, arbejder hovedsagligt inden for den økonomiske sfære ud fra en økonomisk omdømmelogik. Det vil sige, at aktører som virksomheder, brancheforeninger (og disses repræsentanter) mv., der laver omdømmearbejde med bevæggrunden at sikre virksomheders overlevelse og udvikling, vil blive defineret som primært arbejdende inden for det økonomiske omdømmefelt. Aktørerne laver således økonomisk omdømmearbejde.

Aktører, der som primærinteresse har at sikre statens overlevelse og udvikling, arbejder hovedsagligt inden for den sikkerheds-/magtpolitiske sfære ud fra en *magtpolitisk omdømmelogik*. Det vil sige staten som aktør (repræsenteret ved regeringen, ministre, embedsmænd mv.), der laver omdømmearbejde med bevæggrunden at sikre statens overlevelse og udvikling, vil blive defineret som primært arbejdende inden for det sikkerheds- og magtpolitiske omdømmefelt. Staten laver således sikkerheds- og magtpolitisk omdømmearbejde.

En væsentlig pointe er, at aktører, der arbej-

der ud fra en økonomisk omdømmelogik, godt kan bruge kultur som en del af sit arbejdsområde. Ligeledes kan staten ud fra en magtpolitisk omdømmelogik bruge økonomiske instrumenter til at fremme statens sikkerhed. Derved er det ikke så meget arbejdsområdet som de motiver, der ligger bag, der adskiller aktørerne.

Opdelingen af aktører i forskellige omdømmefelter med forskellige interesser er selvfølgelig ikke uden problemer, når den støder på brogede historiske nuancer, hvor staten i praksis har bevæget sig ind på andre områder end det rent sikkerhedspolitiske. Opdelingen er derfor en analytisk opdeling, men også en opdeling, der tager udgangspunkt i, at datidens aktører i høj grad forsøgte at skelne mellem statens sikkerhedspolitiske interesser og økonomiske interesser (Boje et al., 2011: 14). Socialdemokraten Julius Bomholt var som MF og finansordfører i oktober 1945 med til at definere denne skelnen:

»Da Danmarks Økonomi er afhængig af Udenrigshandel, maa vi regulere denne Udenrigshandel gennem Aftaler med Udlandet.« »Socialdemokratiet mener«, sagde Bomholt, »at man paa den ene Side (...) [må give] den frie Konkurrence større Mulighed og paa den anden Side indføre visse Varer i Fællesindkøb eller Statsindkøb. Det sidste vil saaledes være rimeligt for Kul, Koks, Benzin og Olie« (Larsen, 2014: 93).

På den ene side var der et rum, hvor staten nødvendigvis måtte gå ind over, da der var tale om strategiske varer. Men den frie konkurrence og dermed virksomheder skulle samtidig have et råderum uden statens indblanding. Ligeledes var der også en forestilling om, at staten som udgangspunkt ikke skulle blande sig for kraftigt i kulturområdet, herunder de kulturelle forbindelser på tværs af lande. Som uddannelsesminister, der også varetog kulturområdet, udtalte samme Julius Bomholt i 1956, at det lå »uden for regeringens naturlige opgave at planlægge og arrangere en kulturel udveksling, til hvilken

initiativet i et demokratisk samfund som det danske må komme fra interesserede enkeltpersoner eller organisation« (Larsen, 2014: 117-8).

Der var således blandt vigtige politiske aktører en forestilling om, at staten ikke skulle blande sig unødigt i det udadvendte kulturarbejde eller i udenrigsøkonomien, medmindre det drejede sig om særlige strategiske varer.

Et af de mest bemærkelsesværdige møder, der tog Danmarks omdømme op og knyttede an til omdømme ud fra både en politisk, kulturel og økonomisk vinkel, blev holdt i marts 1946. Der var tre indledere, der sandsynligvis skulle afspejle en politisk, økonomisk og kulturel vinkel på arbejdet med Danmarks omdømme. De tre indledere var medlem af Folketinget for det Konservative Folkeparti og tidligere forsvarsminister Ole Bjørn Kraft, turistchef Mogens Lichtenberg og redaktør E. Blygten-Petersen. Ole Bjørn Kraft udtalte bl.a.:

»Danmarks navn – kendskabet til danske forhold og til danske varer står efter fem års krig yderst svagt i verdens bevidsthed. (...) Det er et problem, som man ikke kan forholde sig ligegyldigt overfor, for hele vor fremtidige tilværelse, vore muligheder for fremgang eller tilbagegang er nøje forbundet med det syn, som verden har på Danmark. Det er altså vor stilling som stat og folk det drejer sig om, og lige så vel som vi må lære verden at kende, må verden lære os at kende« (Larsen, 2014: 106).

På dette tidspunkt stod det endnu ikke klart, om Det Danske Selskab kunne forblive relativt selvstændigt, eller om det skulle knyttes tættere til Udenrigsministeriet. Men det er interessant, at Ole Bjørn Kraft ikke skelnede nævneværdigt mellem folk og stat eller varer og Danmarks navn generelt. Turistchef Mogens Lichtenberg talte for, at der skulle udsendes reklamemateriale, oprettes informationskontorer i verdens storbyer, produceres farvefilm og reklameres i udenlandske aviser,

og at staten skulle støtte med et langt større beløb (Larsen, 2014: 106).

Det var sandsynligvis også på dette møde, at socialdemokraten Hans Hedtoft gjorde det klart, at Det Danske Selskab selvstændigt og uden Udenrigsministeriets direkte indblanding skulle udstationere kultursendemænd til en række byer (Larsen, 2014: 97-8). Der blev vedtaget en resolution, der opfordrede rigsdagen til at støtte op om oplysningsarbejdet, så Danmark kunne få den plads i FN, som landet havde krav på. Samtidig blev der foreslået oprettet et fællesråd, der skulle koordinere det kommende oplysningsarbejde på hele Danmarks vegne (Larsen, 2014: 107). En sådan koordinering minder i tankegang meget om den indsats der blev en realitet med den danske nation-branding indsats 60 år senere. Der er dog ikke noget, der tyder på, at der blev etableret en reel koordinering af Danmarks omdømmearbejde. Således var 1950'erne i hvert fald præget af kampe mellem Det Danske Selskab, turistforeningen, Udenrigsministeriets Pressebureau og Komiteen for Udstillinger i Udlandet (Christiansen, 2009: 80).

Statens økonomiske omdømmefremstød i USA møder modstand

Staten var således ikke automatisk inddraget i, hvordan væsentlige aktører ville fremstille Danmark økonomisk og kulturelt, og havde dermed begrænset rækkevidde i påvirkningen af Danmarks omdømme udadtil. En af de mest betydningsfulde danske kulturorganisationer i efterkrigstiden, Det Danske Selskab, der også havde afdelinger i udlandet var således privat, selvom der var forbindelser til danske politikere, der bl.a. sad i bestyrelsen. Udenrigsministeriet havde dog ønsket sig en stærkere tilknytning mellem foreningen og Udenrigsministeriet på linje med erfaringerne fra Tyskland (Goethe-institutterne) eller Storbritannien (British Councils) (Larsen, 2014: 97). Ligeledes var væsentlige aktører, der udformede økonomisk omdømmepolitik,

såsom turistforeningen og industrirådet ikke altid lige begejstrede for statens indblanding, selvom man gerne tog imod penge til at fremme eksport og tiltrække turister. Et eksempel på Industrirådets modvilje mod statens indblanding i den økonomiske sfære var, da Udenrigsministeriet i 1955/56 lancerede planer om, at staten skulle lave en kampagne i USA, der bl.a. kunne tiltrække amerikanske investeringer i Danmark.

I forbindelse med Marshall-planen opfordrede den amerikanske regering privat amerikansk kapital til at investere i Europa og i den forbindelse mindskede man risici for kapitalen ved at oprette en statslig garantiordning (Sørensen og Tarbensen, 2005; Tarbensen, 2011). Til trods for dette var der i slutningen af 1940'erne tilsyneladende ikke den store interesse fra dansk side for at skaffe amerikansk kapital til Danmark i form af investeringer. Først i 1955 begyndte den danske stat at fatte interesse for muligheden for at få tilført amerikansk kapital i form af investeringer på dansk grund, og i 1956 kom der et udspil fra daværende økonomi- og arbejdsminister Jens Otto Krag. Den 24. september 1956 deltog Krag i et radiotransmitteret møde om »de store årganges problemer«. Her sluttede han af med at fortælle, at regeringen havde besluttet at iværksætte en reklamekampagne i USA for at gøre amerikanske investorer interesseret i dansk industri. Som han udtrykte det: »Det kan godt være, at ikke alle synes herom, men vort problem er at skaffe kapital til den udvidelse af dansk eksportindustri, der er nødvendig af hensyn til beskæftigelsen fremover og også af hensyn til de store årgange unge« (Sørensen og Tarbensen, 2005: 77).

Det vigtigste led i kampagnen fra starten var udgivelsen og udsendelsen af en pjece, der fik titlen *Investment of Foreign Capital in Denmark*. Pjecen blev udsendt til ca. 6.000 amerikanske industrivirksomheder, banker, rådgivende firmaer, dagblade, tidsskrifter, regeringskontorer m.fl. En direkte konsekvens

af kampagnen var, at generalkonsulatet i New York (som udsendte pjecen) i løbet af det næste 1½ år havde forhandlinger eller yderligere kontakt med 50 virksomheder. Det var altså ikke nogen helt lille indsats, men indsatsen havde oprindeligt været endnu større anlagt. Ud over selve pjecen var det meningen, at der samtidig skulle laves et fremstød for at skabe opmærksomhed om initiativet. Fra Udenrigsministeriets side var der lagt op til, at staten i samarbejde med Industrirådet (i dag DI) og Landbrugsrådet (i dag Landbrug & Fødevarer) skulle arrangere et besøg i Danmark for 7-8 økonomiske journalister fra de førende amerikanske blade (Tarbensen, 2011: 211).

Dette fremstød blev dog saboteret af Industrirådet, der ikke var specielt interesseret i at få for meget konkurrence fra amerikansk kapital. Selvom Industrirådets bestyrelse havde drøftet spørgsmålet om udenlandske investeringer i Danmark og var blevet enige om, at Industrirådet ikke måtte stille sig afvisende »navnlig ikke når det drejede sig om investeringer til produktioner, som ikke i forvejen forefindes her i landet« (Tarbensen, 2011: 217). Der gemte sig sandsynligvis en frygt for, at amerikanske investeringer i Danmark ville medføre en øget konkurrence, som Industrirådets medlemmer ikke var synderligt interesserede i, men heller ikke turde stille sig åbent afvisende over for i offentligheden. Det var derfor også nemmere at acceptere investeringer i produktionsområder, hvor der ikke var danske konkurrenter. Fra det danske generalkonsulat i New York havde man allerede i november 1955 lavet et forslag til et program for de amerikanske erhvervsjournalister. Der blev lagt op til tre formål: at skabe øget interesse for danske eksportvarer; at skabe interesse for den danske investeringskampagne; og i almindelighed at fremhæve vanskelighederne for et NATO-land, der stod over for en række tilpasningsproblemer. Industrirådet ønskede, at besøgets hovedvægt blev »lagt på en orientering om, hvad dansk industri kan fremstille og ekspor-

tere til U.S.A.« (Tarbensen, 2011: 215). På et efterfølgende møde mellem Industrirådet og en række ministerielle embedsmænd den 26. marts 1956 vandt Industrirådets linje tilsyneladende opbakning. I hvert fald synes embedsmændene fra Handelsministeriets og Det Økonomiske Sekretariat at støtte op om dette, mens embedsmændene fra Udenrigsministeriet tilsyneladende fortsat bakkede op om at lægge hovedvægten på investeringsaspektet (Tarbensen, 2011: 215-7). Journalistbesøget blev ikke til noget, og kampagnen endte med alene at bestå af den omtalte pjece.

Pjecens indhold

I pjecen blev det fra starten gjort klart, at Danmarks politiske og institutionelle omdømme havde betydning for relationerne mellem de to lande. Der lægges således ud med at placere Danmark i det internationale landskab. »Denmark is the oldest kingdom in the world. Traditionally, the political atmosphere is sound and the system of democratic government stable. Active in international cooperation, Denmark is a member of the united Nations and NATO« (Udenrigsministeriet, 1957: 3). Publikationen pegede således ikke blot på noget særligt dansk i forhold til USA, men også på nogle væsentlige fællestræk. Danmarks medlemskab af FN og NATO blev føjet til som et væsentligt fællesskabs-træk mellem de to lande. I statens øjne var fællesskabet omkring sikkerhedspolitikken værd at fremhæve, også selvom pjecen først og fremmest bevæger sig inden for det økonomiske omdømmefelt. Den danske befolkning blev beskrevet, og særligt det forhold, at der var en stor ungdomsårgang på vej ind på arbejdsmarkedet, syntes man var værd at fremhæve. Udenrigsministeriets publikation tegnede et billede af Danmark som et meget erhvervsvenligt land med mange gode muligheder, lav skat på udenlandske investeringer og dygtige medarbejdere. Befolkningens uddannelsesniveau og indstilling til arbejdsmarkedet blev fremhævet som væsentlige grunde

til at investere i Danmark. Men også landets geografiske placering og nærheden til det europæiske marked, og ikke mindst Skandinavien som helhed, blev fremhævet. På grund af Danmarks favorable geografiske placering og et højt udviklet transportsystem var: »The entire European Market within easy reach« (Udenrigsministeriet, 1957: 4). Af andre incitamenter til at investere i Danmark blev det fremhævet, at udenlandske investeringer blev beskattet på lige fod med eller sågar bedre end indenlandske investeringer, og at der i Danmark ikke var begrænsninger på at udtrække kapital.

Der blev med pjecen tegnet et billede af Danmark, som i kraft af sin geografiske placering, befolkning og landets åbenhed over for handel og dets medlemskab af bl.a. IMF, Verdensbanken, OEEC m.fl. var et centralt sted at placere investeringer som bindeled til en række forskellige markeder. Danmarks tilknytning til Skandinavien, Storbritannien og resten af Europa blev således brugt som begrundelse (Udenrigsministeriet, 1957: 10-3). Budskabet til amerikanske investorer og andre var altså, at det var et land, der helt og holdent var orienteret mod vest og det vestlige marked. Danmarks status som et allieret og demokratisk land blev brugt til at skabe rammerne om en fortælling om Danmark som et åbent, fleksibel og investeringsvenligt land, der var tæt integreret i verdensøkonomien.

Statens billede af Danmark som progressivt fredssøgende demokrati

Et sted, hvor statens positionering til gengæld ikke mødte synderlig modstand var, da man små ti år senere forsøgte at placere dansk udenrigspolitik i en international kontekst. Det skete med to publikationer af daværende udenrigsminister Per Hækkerup. Det ene er den i dansk sammenhæng kendte bog *Danmarks Udenrigspolitik* (Hækkerup, 1965b), der forsøger at beskrive grundlaget for den førte danske udenrigspolitik. Den giver dog

også gode diplomatiske råd, såsom at man ikke skal korrekse stormagter offentligt, men i stedet formulere kritikken ad fortrolige kanaler (Hækkerup, 1965b: 13).

Udadtil forsøgte Hækkerup at give et billede af Danmark og grundlæggende danske værdier i den førte udenrigspolitik i en artikel i tidsskriftet *International Affairs* fra 1965. I artiklen forklarede udenrigsministeren, at indmeldelsen i NATO var en klar manifestation af Danmarks solidaritet med et demokratisk Europa inden for det atlantiske samarbejde (Hækkerup, 1965a: 1). Ideen om det demokratiske fællesskab var således stadig intakt næsten ti år efter, at Krag havde brugt det inden for det økonomiske omdømmefelt i forbindelse med fremstødet i USA.

I forhold til afspændingen mellem øst og vest pegede han på, at de kulturelle ligheder, der trods alt var, kunne bruges til at fremme forståelsen mellem øst og vest. Det var efter hans mening vigtigt, at man i vesten benyttede alle realistiske muligheder for afspænding og for at skabe forståelse med Sovjetunionen. At Danmark helt grundlæggende var et fredeligt land, blev også understreget af Danmarks indsats i FN og med henvisning til den nystartede permanente indsatsstyrke til fredsbevarende opgaver, som Danmark havde oprettet. Alt i alt pegede Per Hækkerup på at dansk udenrigspolitik var styret af, en række fælles mål:

»Wherever Denmark has influence, we shall seek to make our contribution towards creating ever better possibilities for international understanding, economic and social progress, and a constructive peace« (Hækkerup, 1965a: 10).

Der var således tale om en mere aktiv positionering af Danmark og dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, end hvad der hidtil havde været tilfældet. Det var et forsøg på at præge omverdens syn på Danmark og dansk udenrigspolitik. Det politiske mål om at undgå, at

Danmark blev inddraget i krig, fik nu et mere aktivt udtryk i form af en offensiv fredsindsats, der blev bakket op af de danske fredsbevarende FN-soldater. Det synes at være udenrigsministerens budskab, at værdigrundlaget for Danmarks udenrigspolitik ikke blot var ord, men ville blive efterlevet.

Dette selvbillede er det nærmeste, man kommer en sammenhængende dansk sikkerhedspolitisk omdømmeplatform under den kolde krig. Dette er således det billede, man fra den danske stats side ønskede at projekttere ud til omverdenen. Der kommer efterhånden flere elementer med, hvor bl.a. ulandsstøtten og udlændingepolitikken bliver tænkt som områder, der styrker Danmarks omdømme internationalt (Larsen, 2014: 361-8).

Kulturen på ny i fokus for statens omdømmearbejde

Til trods for modviljen mod at inddrage kulturelle elementer i statens omdømmearbejde blev det dog i stadig højere grad en realitet. Fra midten af 1950'erne og frem blev der således tegnet en række kulturaftaler med en række lande. Det var dog først i 1980'erne at der igen fra statens side for alvor blev sat fokus på kultureksporten og kulturdiplomati.

I en betænkning om kultureksport fra 1987 blev det således slået fast, at en af de væsentligste bevæggrunde for at formidle dansk kultur til omverdenen var »(...) ønsket om udenrigspolitisk at markere landets eksistens i samfundet af verdens nationer. At tegne en profil, der kendetegner landet i andres bevidsthed« (Kultureksportudvalget, 1987: 31). Dermed var der lagt op til, at staten kunne anvende kulturen til at nå udenrigspolitiske mål ved at tegne en profil af landet i andres bevidsthed.

Kultureksportudvalget lagde dog også op til, at staten aktivt brugte kulturen til i højere grad at fremme økonomiske interesser. I forordet forklarede administrerende direktør

for Augustinus Fonden, Peter Augustinus, at man ved hjælp af information og kulturel aktivitet bør »(...) forsøge at gøre billedet af Danmark så godt, varieret og markant som muligt«. Som han forklarede ville en »(...) forøget dansk kulturindsats over for udlandet (...) stimulere den good-will, vi i forvejen nyder, og bidrage til at »made-in-Denmark«-begrebet får en endnu bedre klang« (Kultureksportudvalget, 1987: 15).

Dermed var der også lagt op til, at staten i højere grad skulle inddrage kulturen, men ikke alene ud fra en magtpolitisk omdømmelogik. Det virkeligt interessante er, at staten skulle bruge kulturen til at fremme økonomiske interesser. Der var således en bevægelse på vej, hvor staten i stadig højere grad optog en økonomisk omdømmelogik som grundlag for statens omdømmearbejde. Den økonomiske omdømmelogik havde aldrig været helt fraværende, men under størstedelen af Den Kolde Krig var det den magtpolitiske omdømmelogik, der var statens primære grund til at bruge kulturen. Det havde således været den væsentligste bevæggrund for at indgå kulturaftalerne med Sovjetunionen og de øvrige østeuropæiske lande.

Den danske indsats i Baltikum

Opdelingen i statslige og ikke-statslige aktører, der som udgangspunkt varetog forskellige dele af omdømmearbejdet, blev for alvor opblødt med det danske engagement i Baltikum fra 1989 til 1992. I efteråret 1988 blev chefredaktør på den danske avis Politiken, Herbert Pundik, kontaktet af den lettisk-armenske Sergej Serebrjakov. Han var informationschef ved den sovjetiske ambassade i Danmark og foreslog, at Politiken skulle arrangere et møde om balternes situation med deltagelse fra en række lettiske kunstnere og intellektuelle. Det blev startskuddet til en større indsats i de baltiske lande, hvor Det Danske Selskab, der i processen blev omdøbt til Det Danske Kulturinstitut, i høj grad blev et redskab for Det danske Udenrigsministe-

rium (Larsen, 2014: 137-56). Daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen valgte at fastholde en position, hvor Danmark officielt ikke anerkendte annekteringen af de baltiske lande i Sovjetunionen. Derved blev det nødvendigt at finde andre måder, hvorpå man kunne skabe mere varige forbindelser til de baltiske lande. I april 1989 skrev Uffe Ellemann-Jensen en kronik i Politiken, der netop opfordrede kulturlivet og virksomheder til at skabe direkte forbindelser til de baltiske lande. På dette tidspunkt var udenrigsministeren allerede bekendt med, at Det Danske Kulturinstitut ville oprette et kontor i et af de baltiske lande, men da det ikke var offentligt lanceret på dette tidspunkt blev udenrigsministerens artikel i stedet brugt til at legitimerer oprettelsen af en afdeling af Kulturinstitutet i de baltiske lande.

I 1989 gjorde man fra politisk side sig tanker om, hvordan man fra dansk side kunne støtte op om udviklingen i de baltiske lande og samtidig styrke Danmarks omdømme. I en folketingsdebat i oktober 1989 gentog Uffe Ellemann-Jensen budskaberne fra kronikken den 23. april og erklærede, at Danmark skulle styrke forbindelserne til de baltiske republikker så meget som muligt – ikke mindst kulturelt og økonomisk. Men, forklarede han, et øget økonomisk samarbejde med Østeuropa krævede, at begge parter fik et tilstrækkeligt kendskab til den anden parts markedsvilkår. F.eks. var det et problem, at Danmark stadig blev betragtet som et landbrugsland i store dele af Østeuropa. Den manglende viden om dansk industri havde i mange år været et føleligt handicap for dansk salgsarbejde i Østeuropa. I de følgende år ville den vigtigste opgave i dansk markedsføring i Østeuropa derfor være en målrettet indsats over for alle potentielle kunder. Indsatsen kunne ikke stå alene. Den skulle kobles med danske tilbud om kreditfaciliteter, investeringer, joint ventures, garantiordninger, managementtræning, marketingsuddannelse osv. De nye muligheder skulle udnyttes, og risikoen for tilba-

geslag skulle opfanges. Senere i debatten slog udenrigsministeren fast, at Danmark på mange måder indtog en særlig position. Danmark havde særlige muligheder, og særlige forpligtelser. Det var blandt andet Danmarks politiske placering – medlemskabet af flere internationale organisationer end noget andet europæisk land, Danmarks kulturelle og historiske baggrund, samt geografiske placering – udenrigsministeren pegede på. Reformprocessen i Østeuropa skulle fremmes, men det var ikke blot en uegennyttig handling. Som Ellemann-Jensen forklarede det, rummede et kommende samarbejde mellem danske og fremtidige østeuropæiske virksomheder:

»(...) så store politiske og økonomiske fordele for os selv, at vi såmænd ikke har råd til at lade være. Det vil være en god forretning for Danmark på længere sigt at bidrage til at skabe markeder i Øst, og det vil også være en god forretning at sikre, at vore virksomheder er med til at skabe produktion dér« (Larsen, 2014: 152).

Altså var den økonomiske omdømmelogik en væsentlig baggrund for statens indsats i de baltiske lande. Den konkrete indsats blev dog i høj grad varetaget af Det Danske Kulturinstitut og dermed inddrog staten også kulturelle elementer i arbejdet. Hvor Det Danske Selskab tidligere havde været fortalere for en adskillelse af stat og kultur, var foreningen nu direkte integreret i statens udadvendte omdømmearbejde.

Den danske kulturelle omdømmeindsats foregik i hovedsagen gennem Det Danske Kulturinstitut, der efter sin første spæde start i de efterfølgende år udbyggede og konsoliderede sig i de baltiske stater med det danske Kulturministerium i ryggen. I starten af 1990'erne blev Det Danske Kulturinstitut mere officielt integreret som en del af statens udadvendte kulturindsats – hér som en del af Kulturministeriet. Den store succes for Danmarks kulturelle indflydelse havde mange udløbere. Ikke mindst undervisningen i dansk

var en stor succes. Alene i 1992 havde kulturinstituttet danskundervisning på 42 hold med 551 deltagere alene i Letland. Der var således en massiv interesse for Danmark i de baltiske lande, der også gav sig udslag i, at balterne mente, at Danmark sammen med Sverige var de lande, som Letland, Litauen og Estland ville knytte flest bånd til udenfor Baltikum (*Dagbladenes Bureau*, 23. juli 1992). Der blev sågar lavet særlige quizprogrammer, hvor præmien var en tur til Danmark og spørgsmålene netop omhandlede dansk kunst, kultur og samfundsliv om alt fra TV-serien *Matador* til længden på den danske barselsorlov (*Berlingske Tidende*, 14. juni 1992). Danmarks første pionérindsats havde således skabt masser af opmærksomhed og goodwill omkring Danmark. Ikke mindst Det Danske Kulturinstituts arbejde havde kæmpe betydning for udbredelsen af danske kulturfrembringelser i de baltiske lande. I 1998 blev indsatsen fulgt op med en storstilet indsats for at komme ud med dansk kunst og kultur i hele Østersøområdet. Projektet var en del af Kulturministeriets handlingsplan og gik under navnet »Østersøen rundt«. Projektet gik ud på at lade dansk kultur bestående af bl.a. danske musikere, dansk design, dansk arkitektur tunere rundt i 22 byer fordelt over 8 lande i Østersøen (*Aktuelt*, 22. april 1998).

Statens forandrede omdømmefokus

Ændringen i perspektiv, fra sikkerhedspolitiske interesser til økonomiske interesser, i statens tilgang til Danmarks omdømme blev således skudt i gang med involveringen i de baltiske lande. Det var dog med det omtalte nation-branding tiltag i kølvandet på Muhammedkrisen, at den økonomiske tilgang for alvor viste sig. Som allerede antydnet i indledningen blev »svaret« på den udenrigspolitiske krise, der opstod i kølvandet på Muhammedtegningerne, ikke et øget fokus på Danmarks udenrigspolitiske omdømme. Derimod blev det til en kampagne styret af staten for at sikre øgede investeringer, eksport af danske produkter, og tiltrække arbejdskraft.

Kampagnen havde i øvrigt primært fokus på Danmarks omdømme i OECD-landene og de såkaldte BRIK-lande. Altså ikke de lande, hvor Danmarks omdømme havde været mest udsat.

Pointen er selvfølgelig, at den danske nation-branding-indsats ikke reelt var tænkt som et svar på Muhammedkrisen, men derimod på en helt anden problemstilling, som man fra politisk side de sidste mange år har haft langt større fokus på. Den danske nation-branding-indsats var tænkt som et initiativ, der skulle sikre Danmarks konkurrenceevne ud fra en forestilling om, at globaliseringen ændrer de økonomiske spilleregler og dermed på én gang er en udfordring, der skal tages højde for, og en mulighed for at forbedre mulighederne for dansk økonomi (se også Angell og Mordhorst, 2014).

Konkurrencestatens omdømmearbejde

Fra afslutningen af 2. verdenskrig til i dag er der sket et skift i fokus fra statens side i statens fokus på Danmarks omdømme. Hvor omdømmearbejde med baggrund i en økonomisk omdømmelogik tidligere i høj grad var overladt til virksomheder og brancheforeninger, så var situationen en anden i 2007. Det var Danmarks økonomiske og ikke udenrigspolitiske omdømme, der var i fokus for indsatsen i den største danske omdømmekampagne nogensinde. Globaliseringen ses som en økonomisk udfordring og fokusering på Danmarks omdømme ses som en indsats til forbedring af Danmarks konkurrenceevne. Samtidig er kulturelle elementer i langt højere grad optaget som en del af den statsligt koordinerede omdømmeindsats. Dermed har staten bevæget sig langt fra forestillingen om, at kulturelle aktører og økonomiske aktører bedst varetager Danmarks omdømme, til en forestilling om, at staten også skal spille en væsentlig rolle for at forbedre Danmarks økonomiske omdømme i omverdenen.

Artiklen viser også, at staten tidligere i høj

grad havde fokus på budskaber om Danmark som demokrati, fredssøgende og humanitært land, hvor budskaberne (kommunikationsplatformen) i handlingsplanen fra 2007 stort set er blottet fra denne udenrigspolitiske tilgang, måske med undtagelse af fokuseringen på Danmark som miljøvenligt land. I stedet var fokus på, hvordan Danmark bedst tiltrækker investeringer, sikre eksport, tiltrækker udenlandsk arbejdskraft mv. Altså en fokus på økonomiske budskaber.

Note

1. Denne artikel bygger hovedsagligt på elementer fra forfatterens ph.d.-afhandling *Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010 – Omdømmearbejde og omdømmepolitik*, Copenhagen Business School, 2014.

Litteratur

- Aktuelt (1998), »Dansk Kultur skal Østersøen rundt«, 22. april.
- Angell, S.I. og Mordhorst, M. (2014), »National reputation management and the competition state the cases of Denmark and Norway«, *Jurnal of Cultural Economy*, offentliggjort online.
- Anholt, S. (2007), *Competitive identity: the New Brand Management for Nations, Cities and Regions*, UK: Palgrave Macmillan.
- Anholt, S. (2010), *Places: Identity, Image and reputation*, UK: Palgrave Macmillan.
- Berlingske Tidende, (1992), »Kultur, kulturos, kultaras«, 14. juni.
- Boje, P., Rostgaard, M. og Rüdiger, M. (2011), *Handelspolitikken som kampplads under den kolde krig*, Aalborg: Aalborg Universitets Forlag.
- Christiansen, N.F. (2009), *Grænseløs kulturudveksling*, København: Det Danske Kultur Institut.
- Dagbladenes Bureau (1992), »Da balterne for nylig i en meningsmåling blev spurgt«, 23. juli.
- Dinnie, K. (2008), *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, UK: Butterworth-Heinemann.
- Fan, Y. (2010), »Branding the nation: Towards a better understanding«, *Place Branding and Public Diplomacy*, 6(2): 97-103.
- Hækkerup, P. (1965a), »Europe: Basic Problems and Perspectives: A Danish View«, *International Affairs*, 41(1): 1-10.
- Hækkerup, P. (1965b), *Danmarks Udenrigspolitik*, Fremad.
- Kultureksportudvalget (1987), *Betænkning om kultureksport*, København: Statens Informationstjeneste.
- Larsen, T.R. (2014), *Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010 – Omdømmearbejde og omdømmepolitik. ph.d.-afhandling*, Copenhagen: Copenhagen Business School, Doctoral School of organisation and Management Studies.
- Moilanen, T. og Rainisto, S. (2009), *How to Brand Nations, cities and Destinations: A Planning Book for Place Branding*, UK: Palgrave Macmillan.
- Petterson, P.B. (2009), »Censuren var hård ved klassisk danmarksfilm«, *Politiken.dk*, 3. marts.
- Sørensen, P. og Tarbensen, K. (2005), »Det multinationale gennembrud – Udenlandske investeringer i dansk erhvervsliv 1945-72«, *Den Jyske Historiker*, oktober, 109: 70-91.
- Tarbensen, K. (2011), »Den amerikanske kapital«, i A. Sørensen. red. *Det amerikanske forbillede? Dansk erhvervsliv og USA ca. 1920-1970*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 195-237.
- Udenrigsministeriet (1957), *Investment of Foreign Capital in Denmark*, Det berlingske Bogtrykkeri.

Norge og omverdenen 1945-2010: Fra kulturpleje til omdømmeforvaltning

Svein Ivar Angell, Førsteamanuensis, Institut for arkæologi-, historie-, kultur- og religionsvidenskab, Universitet i Bergen
svein.angell@ahkr.uib.no

Artiklen giver et historisk perspektiv på Norges arbejde med at profilere sig over for omverdenen fra den første efterkrigstid og frem til omkring 2010. Der argumenteres for, at dette arbejde er præget af stor kontinuitet. I hele denne periode har Udenrigsministeriet været forvalter af Norges profilering, og der er også stor kontinuitet i den måde, hvorpå Norge bliver eksponeret for omverdenen. Det centrale element i dette er fremhævelsen af de politiske værdier, Norge repræsenterer, hvilket hænger sammen med Norges selvbillede som småstat. Fra omkring 2000 fik arbejdet med at profilere Norge meget større opmærksomhed og fik tilført flere ressourcer. Dette må ses i sammenhæng med et generelt større krav om staters synlighed i samtiden.

I årene efter 2000 har den norske stat udfærdiget flere rapporter og initieret en række tiltag for at styrke arbejdet med at gøre Norge kendt i omverdenen. Baggrunden for dette var en forestilling om, at Norge ikke var så kendt ude, og at det billede, omverdenen havde af Norge, hang fast i gamle stereotyper (Angell, 2011: 219). Initiativerne skal ses i sammenhæng med en generelt større opmærksomhed rettet mod promoveringen af stater, regioner og andre lokaliteter i en international kontekst. Den øgede globale konkurrence og samtidskulturens stærke forventninger om synlighed og performance er en vigtig baggrund for disse udviklinger.

Norges arbejde med at gøre sig kendt i omverdenen er således et typisk udtryk for en global trend i 2000-tallet. På trods af dette – samt det faktum, at den norske stat i dag bruger mange flere ressourcer på denne type virksomhed end tidligere – er Norges indsats på dette felt også præget af en bemærkelsesværdig kontinuitet, som går tilbage til institutionaliseringen af dette arbejde i den første efterkrigstid. Dette ses for det første ved, at Udenrigsministeriet er den centrale forvalter i arbejdet med at promovere Norge udadtil. I Danmark har for eksempel Økonomi- og Erhvervsministeriet meget større indflydelse på feltet. Her bliver arbejdet også refereret til som Nation Branding, mens det overordnede koncept i Norge er omdømmeforvaltning (Angell og Morshorst, 2014). Og selvom det er et centralt mål for Norges omdømmeforvaltning at fremme eksporten, løftes de politiske værdier tit op som centrale indsatspunkter med henblik på at fremme landet i omverdenen. Ligeledes er der i tiden efter anden verdenskrig blevet tillagt kulturen og kulturdiplomatiet meget vægt i promoveringen af Norge (St. meld. Nr. 19, 2012-2013).

For bedre at forstå, hvordan Norges nationale omdømmeforvaltning er indrettet, er et historisk perspektiv nyttigt. I denne artikel gives et overblik over Norges arbejde med at pro-

move sig over for omverdenen fra anden verdenskrig og frem til i dag: Hvad har været kendetegnende ved arbejdet i de forskellige historiske perioder? Hvilke vurderinger har ligget til grund, hvad har målene for det været?

Kulturelle relationer

I 1950 vedtog det norske Storting at oprette institutionen »Kontoret for kulturelle relationer med udlandet« (herefter Kontoret for kulturelle relationer) som en afdeling under udenrigsministeriet. Afdelingen fik til opgave at forvalte Norges kulturelle relationer med andre lande. Dette indebærer både at drive rent kultursamarbejde og at gøre Norge kendt i omverdenen (Angell 2014:97-98).

Oprettelsen af Kontoret for kulturelle relationer var et tidstypisk udtryk for troen på kultur og oplysning som konfliktforebyggende elementer i internationalt samarbejde. De nære erfaringer fra to katastrofale verdenskrige dannede baggrunden, og tilsvarende institutioner som den norske kom i en række andre lande (Glover, 2011: 37). Det Svenske Institut – oprettet i 1944 – var en model for norske politikere og embedsmænd. Dette var en halvoffentlig institution, hvor eksportindustriene bidrog med finansieringen sammen med staten.

Det viste sig imidlertid at være vanskeligt at få det norske erhvervsliv til at finansiere en lignende institution. I Norge var det i første omgang skibsrederne, som repræsenterede de store eksportindtægter i denne periode. Rederstanden var skeptisk med at bidrage, og grunden var, at de ikke ønskede for meget international opmærksomhed omkring deres egen virksomhed (Eitungjerde Høyvik, 2014: 28-9). Dette bidrog til, at den norske institution blev statslig, ligesom det var impulser fra kulturlivet og det akademiske miljø, som i første omgang kom til at præge den.

Kulturfeltet var i denne periode derfor cen-

tralt for Norges arbejde med at promovere sig selv overfor omverdenen. Idéen bag var, at dette også ville begunstige Norges politiske og økonomiske relationer med omverdenen (St. meld. 78, 1956: 3). Karakteristisk var det også, at Udenrigsministeriets pressetjeneste – som havde til opgave at kigge efter de mere dagsaktuelle politiske informationsopgaver overfor omverdenen – havde væsentligt færre bevillinger til rådighed end Kontoret for kulturelle relationer (Angell, 2014: 98).

Det centrale virkemiddel i denne virksomhed var bilaterale kulturudvekslingsaftaler. I perioden frem til omkring 1980 indgik Norge i alt 25 bilaterale kulturudvekslingsaftaler med andre lande. De fleste af aftalerne var med lande i Vesteuropa, men der var også en væsentlig mængde aftaler med lande i Østeuropa og andre lande. Kultursamarbejdet mellem de andre nordiske lande blev styret gennem Nordisk Ministerråd. Samarbejdet med USA blev reguleret gennem Fulbright-programmet (NOU, 1985:12).

Kulturdiplomati – det vil sige det systematiske arbejde for at fremme kulturelle forbindelser mellem norske organisationer, enkeltpersoner og institutioner – er et overordnet begreb, som kan karakterisere den norske indsats på området i denne periode (Gienow-Hetch og Donfried, 2011: 13-4). De norske myndigheder refererer ikke selv til begrebet. Som navnet på den institution, der var oprettet for at ivaretage de norske interesser på feltet, indikerede, var det centrale begreb *kulturelle relationer*. Denne betegnelse dækkede over omfattede økonomisk støtte til norske kunstnere, som turnerede i udlandet, og vice versa; norsk deltagelse på forskellige festivaler og udstillinger; udgivelse af publikationer om det norske samfund rettet mod udlandet; og finansiell støtte til forskellige oplysningsfilm om Norge (St. meld. nr. 78, 1956: 4-5).

Det mest centrale ansvarsområde for Kontoret for kulturelle relationer var dog, at det forval-

tede udvekslingen af norske studerende med udlandet. Gennem kulturaftalerne blev der ydet økonomisk støtte til norske studerende, som studerede i udenlandet og til udenlandske studerende, som studerede i Norge. Heri lå der for det første en opfattelse af, at denne virksomhed kunne skabe et positivt billede af Norge i de lande, man samarbejdede med. Man prioriterede at støtte studerende, som kunne forventes at formidle et positivt billede af Norge i hjemlandet (St. meld. nr. 78, 1956: 22). For det andet var denne ordning en mulighed for at styrke internationaliseringen af norske undervisningsinstitutioner. Dette blev anset som et vigtigt behov i den første efterkrigstid. Udgangspunktet var den udveksling, som allerede var foregået med USA gennem Fulbright-programmet. Kulturaftalerne åbnede op for at gøre denne udveksling mere omfattende og gjorde det muligt at udbrede aktiviteten til flere lande (Larsen, 2011: 25-6).

Demokrati- og fredslandet Norge

Den store vægt, der blev lagt på kulturelle relationer og udveksling af studerende, indikerede også, i hvilke andre sammenhænge Norge arbejdede med at promovere sig i omverdenen i efterkrigstiden. Selvom Norge havde kulturudvekslingsaftaler med flere lande i østblokken, var den atlantiske orientering mod USA udgangspunktet. I det norske forsker- og undervisningsmiljø dominerede nu en forestilling om, at Norge og de nordiske samfund var særligt kompatible med de liberal-demokratiske værdier, som USA repræsenterede. I denne forbindelse blev uddannelses- og forskningssamarbejdet betragtet som et indsatsområde i en demokratisk politik (Thue, 2006: 190).

Demokratiaspektet var også centralt i den måde, hvorpå Norge forsøgte at fremstå over for omverdenen. Dette kom særligt til udtryk i flere af de publikationer, som Kontoret for kulturelle relationer udgav i 1950'erne og 1960'erne. Bogen *Norway – An introduction to the main branches of the Norwegian eco-*

nomi (Knudsen, 1962) var som udgangspunkt en fremstilling af norsk erhvervssliv inden for de tunge sektorer i økonomien. Hovedbudskabet i bogen var ligeledes, at de krævende geografiske forhold i landet – de lange afstande mellem de forskellige lokalsamfund og den spredte befolkning – havde fremtvunget kooperative løsninger til håndtering af de vigtigste samfundsudfordringer. Dette gjaldt for det første selve vareproduktionen i landet (Knudsen, 1962: 5). Men det omfattede også distributionen af velfærdsydelser. Det hed sig, at Norge havde mødt de krævende naturskabte udfordringer gennem organisering og samarbejde. Underforstået var dette derfor et land, hvor den ligelige fordeling af samfundets ressourcer var bemærkelsesværdig (Knudsen, 1962: 5).

Denne – og andre publikationer, som blev udgivet af Kontoret for kulturelle relationer – fremstillede sådan set Norge som et land, hvor demokratiet så at sige var determineret af naturen (Angell, 2014: 101). Et andet slående træk er, at landet blev portrætteret som en intergreret del af en skandinavisk og nordisk demokratitradition. I *Norway – An introduction* blev der for eksempel lagt vægt på, at den norske økonomi var en blanding af offentlig og privat kapital samt af individualisme og samarbejde (Knudsen, 1962: 11). Her var budskabet således, at Norge repræsenterede noget andet end kommuniststaterne i øst og USA; Norge var en del af den tredje vej mellem blokkene.

Det nordiske aspekt blev også trukket frem i forskellige fremstillinger af Norges rolle på verdensscenen. En kontekstuel baggrund for Norge og andre landes bestræbelser på at promovere sig over for omverdenen i denne periode var frigørelsen fra de europæiske kolonier i Afrika og Asien. I og med at Kontoret for kulturelle relationer forvaltede Norges forhold til UNESCO-samarbejdet, blev dette vigtigt for det billede af Norge, man forsøgte at formidle. Der blev for eksempel lagt vægt

på, at Norge og de andre nordiske lande ikke var kompromitteret af en kolonial fortid. Norge og Norden kunne derfor spille en rolle i at bygge samfundene op i de frigjorte stater. Det blev særligt fremhævet, at Norge og Norden kunne spille en sådan rolle med udgangspunkt i et højt udviklet uddannelsessystem (St. meld. nr. 63, 1960-61: 3-4).

Synet på den rolle, Norge kunne spille i de internationale forhold, reflekterede på samme tid et særligt norsk selv billede: Norsk kultur repræsenterede særlige egenskaber, som muliggjorde, at Norge kunne spille en formidlende og fredsbyggende rolle på verdensscenen. Dette blev allerede slået fast i et af de grundlæggende dokumenter, som lå til grund for oprettelsen af Kontoret for kulturelle relationer: »Norges omdømme som kulturland er godt. På en række felter [...] har vort land bekræftet vores ry om altid at stå i forreste række i arbejdet med fredelige fremskridt« (St. prp. nr. 1, 1950: 13). Arbejdet med at fremme Norge i omverdenen og med at indgå i kulturelle relationer var således knyttet til en forestilling om, at der eksisterede en særegen norsk fredstradition, og at landet var forpligtet på denne (Angell, 2014: 99).

Forestillingen om, at der fandtes en norsk fredstradition, kan spores i norsk udenrigspolitisk tænkning helt tilbage til perioden, hvor landet fik autonome udenrigspolitiske institutioner efter opløsningen af den svensk-norske union i 1905. Denne forestilling kan på den ene side ses i lyset af, at det var relativt uforpligtende for små stater som Norge at tale for konfliktløsninger baseret på humanitære idealer (Riste, 2003: 60-1). På den anden side kan det ses i lyset af, at småstater som Norge havde overordnede strategiske interesser i, at der blev etableret tillidsrelationer i internationale forhold (Svenbalrud, 2012: 38). Arbejdet med at styrke Norges kulturelle relationer med omverdenen kan forstås ud fra ønsket om at styrke Norges strategiske interesser. Et centralt motiv for dette arbejde var

at styrke forståelsen mellem folk og nationer for at forebygge konflikter. En sådan strategi hvilede på en idé om, at dette på én og samme gang ville bidrage til at opbygge tillidsrelationer i internationale forhold og til at fremme et positivt billede af Norge i omverdenen (St. meld. nr. 78, 1956: 3).

Småstatsproblemet

Forestillingen om, at der fandtes en særegen norsk fredstradition, var således knyttet til det faktum, at Norge var en lille stat. Småstatsstatussen krævede endvidere, at det var centralt for Norge at gøre sig forstået og kendt i omverdenen. Meget af de opgaver, der blev varetaget af Kontoret for kulturelle relationer i 1950'erne og 1960'erne, reflekterede denne type målsætninger. Tematikken, der knyttede sig til de krævende naturgivne forhold i landet, var, som tidligere nævnt, typisk for, hvordan Norge blev præsenteret inden for en række områder. I en brochure om norsk design fra 1957 hed det sig for eksempel, at de lange afstande og de krævende vintermåneder, som prægede landet, havde betydet, at mange lokalsamfund historisk set havde været isolerede store dele af året. Dette havde givet norsk design et praktisk og et lokalt præg, hvis *anvendelighed* var det mest kendetegnende ved de produkter, som blev fremstillet (Aars, 1957). I den forstand kan det antages, at ud over at sådanne fremstillinger skulle fortælle omverdenen om det norske samfund, var den krævende natur også et træk ved Norge, som man antog, at omverdenen kendte til: Norge blev fremstillet som unikt, men samtidig på en genkendelig måde (Glover, 2011: 42-3).

Men naturfokusset i de forskellige udlæggninger af de norske samfund var samtidig et tveægget sværd. For Norge var det, ligesom for andre lande, vigtigt at fremstå moderne og i pagt med tiden. En for stor opmærksomhed på landets natur kunne virke kontraproduktivt, idet det vækkede romantiske og ikke moderne associationer. Dette finder vi et klart eksempel på i forestillingen af norsk musik-

liv. I efterkrigstiden var Edvard Grieg (1843-1907) den norske komponist, som var mest kendt i udlandet, og han blev ofte trukket frem i forskellige præsentationer af norsk kunst (St. meld. nr. 63, 1960). Men Griegs position blev senere anset for at være problematisk. Problemet bestod i, at hvad han repræsenterede som kunstner, ikke stemte overens med, hvordan man ønskede, at Norge skulle fremstå. I en publikation udgivet af Kontoret for kulturelle relationer i 1961 blev Griegs position således fremstillet som en hæmsko for modernismens gennembrud i Norge. Det hed sig, at den store betydning, som Grieg havde, gjorde, at nationalromantikken blev en central inspirationskilde for norske komponister meget længere tid end i andre lande. Det hed det sig, at modernismen fik sit gennembrud i europæisk musikliv allerede omkring 1900, hvorimod dette først skete i Norge henimod slutningen af 1930'erne (Østvedt, 1961: 6-7).

Eksemplet med Edvard Grieg viser noget af den dynamik, der er i arbejdet med at promovere landet over for omverdenen. Et lands forestillinger om sig selv bliver til i mødet med den omverden, de adresserer. Man antager, at omverdenen har bestemte forestillinger om Norge, og prøver på én og samme gang at tilpasse sig og påvirke disse. Disse antagne forestillinger står også i et bestemt forhold til et lands nationale identitet, noget som i næste instans lægger rammerne for, hvordan man forsøger at fremstå (Glover, 2011: 18-9; Musial, 2002: 236).

Fremstillingen af Griegs position i norsk musikliv handler i et sådant perspektiv om, at man søgte at adressere forestillingen om, at omverdenen så Norge som traditionelt og umoderne. Dette blev samtidig et element i norsk selvrefleksion og i en genforhandling af norsk identitet. Arbejdet med at promovere Norge i omverdenen bliver herefter i stadig større udstrækning præget af denne dynamik. Dette kom blandt andet til udtryk i flere debatter om det internationale oplysningsarbej-

de. Her fastsloges først og fremmest en forestilling om, at omverdenen havde et skævt billede af landet, samt at Norge egentlig ikke var særlig kendt i udlandet. I en stortingsdebat om oplysningsarbejdet i udlandet i 1974 hævdede tidligere statsminister Lars Korvald for eksempel, at der i mange lande rådede en ensidig opfattelse af Norge, som et land med »skiløbere, samere, høje fjeld [...] og rensdyr«. Målet for den norske oplysningsvirksomhed måtte derfor være at nå ud med en mere »nuanceret [...] oplysning i udlandet om, hvad Norge er« (Stortingsforhandlinger, 7B, 1973-74: 2289).

I et sådant lys var problemet egentlig, at det for Norge som lille land var vanskeligt både at blive set af omverdenen og at blive opfattet på den måde, man anså for at være den korrekte. I tråd med dette blev arbejdet med at promovere Norge i udlandet omorganiseret. I første omgang blev Kontoret for kulturelle relationer ændret til en kulturafdeling i Udenrigsministeriet, som i 1973 blev slået sammen med udenrigstjenestens presseafdeling (Lending, 2000). Der blev endvidere oprettet et informationsråd, hvor de forskellige norske interesser, som opererede i udlandet, var repræsenterede. Disse ændringer viser særligt to udviklingstræk: For det første, at Norges eksportinteresser i højere grad blev en integreret del af arbejdet med at promovere Norge i omverdenen. Kulturelle relationer blev nu reduceret til at være ét blandt mange satsningsområder for Norges selvpromovering – i hvert fald organisatorisk. For det andet viser disse ændringer, at *information* frem for kulturelle relationer blev det styrende koncept. Dette var for så vidt også i tråd med tidens strømninger, der havde større fokus på informationshåndtering og Public Relations i offentlige såvel som private virksomheder. Den norske centraladministration indførte også egne principper for informationshåndtering i 1960'erne (Angell, 2015).

Mellem kulturelle relationer og omdømmeforvaltning

Fra 1970'erne og fremefter var kulturelle relationer derfor ikke længere så centrale i arbejdet med at promovere Norge i omverdenen. De organisatoriske ændringer, som skete i den norske forvaltning på området, indgik også i et større udviklingsbillede. I denne periode blev det for eksempel mere normalt, at kunstnerisk og akademisk udveksling, særligt mellem vestlige lande, foregik direkte mellem de involverede institutioner. Endvidere fandt det internationale samarbejde mellem lande i stadig større omfang sted inden for rammerne af en lang række internationale organisationer (St. meld. nr. 13, 1987-88: 5). Hermed reduceres betydningen af de kulturudvekslingsaftaler, som Norge havde indgået i den første efterkrigstid. Desuden blev flere af de opgaver, som havde været forvaltet af Kontoret for kulturelle relationer, overført til andre institutioner. Der skete således en udspaltning af arbejdet med at promovere Norge i omverdenen.

Norges officielle kultursamarbejde med udlandet blev gennemgået og gjort til genstand for en ny udredning i 1987. Udredningen talte egentlig ikke for en stor opgradering af kultursamarbejdet eller arbejdet med at profilere Norge internationalt, men pegede på behovet for en øget vægt på kultur-, presse- og informationsdimensionen i det udenrigspolitiske arbejde (St. meld. nr. 13, 1987-88: 18). Udredningen, og stortingsdebatten som fulgte, var i det hele taget præget af en holdning om, at feltet var vigtigt, men at Norge ikke besad de ressourcer, som krævedes for at styrke arbejdet med at profilere sig i omverdenen (Innst. s. nr. 179, 1987-88).

Arbejdet med at profilere Norge internationalt fik større opmærksomhed i slutningen af 1990'erne. Som i andre lande blev Norges indsats på området mere intensiveret og fik nyvunden opmærksomhed i denne periode. I 1999 bestilte Udenrigsministeriet rappor-

ten »Opbrud og fornyelse. Norsk udenrigskulturel politik 2001-2005«. Denne rapport var toneangivende for de temaer, som kom til at præge Norges nationale omdømmeforvaltning i 2000'erne. Dette sås for det første ved, at den talte for det, som blev kaldt for en »opdatering af Norgesbillederne«. Det blev hævdet, at Norge ikke var så kendt i udlandet, og at billedet, som omverdenen havde af landet, hang fast i gamle stereotyper. Endvidere talte rapporten kraftigt for, at arbejdet med at profilere Norge i udlandet skulle være mere konsistent og koordineres bedre (Lending, 2000: 33 ff.).

Denne rapport fik en efterfølger med Mark Leonard og Andrew Smalls rapport »Norway's Public diplomacy: a Strategy«, som blev udarbejdet ved Foreign Policy Center i 2003. Her hævdedes det også, at Norge ikke var særlig kendt i verden (Ursin Reed, 2006: 12-3). I 2004 nedsatte Udenrigsministeriet så et udvalg som opfølgning. Udvalget talte for bedre koordinering af omdømmearbejdet blandt andet med et forslag om at nedsætte et nationalt omdømmeforum under ledelse af udenrigsministeren (Omdømmeudvalgets endelige rapport 2005). Dette forslag blev der fulgt op på af Jens Stoltenbergs regering i 2007.

I perioden mellem slutningen af 1990'erne og i årene frem mod 2010 skete der således en markant udvikling i Norges satsning med at profilere sig i omverdenen. Det bedste eksempel på dette var forøgelsen i forbruget af ressourcer på området. I Udenrigsministeriets budgetforslag for 2010 blev der afsat over 105 mio. norske kr. til det, som blev kaldt »Kultur-, Norgesfremme- og informationsformål«. I forslaget for 2006 afsatte man til sammenligning godt 40 mio. (St. prp. 1S, 2005-2006, 2009-2010, Udenrigsministeriet).

Arbejdet med at profilere Norge internationalt fremstod også mere offensivt end tidligere.

re, blandt andet ved at instrumenterne i større udstrækning end tidligere blev set i sammenhæng. Det nationale omdømmeforum, som blev oprettet i 2007, bidrog for eksempel til Udenrigsministeriets strategiske planlægning af arbejdet med at profilere Norge (St. meld. nr. 15, 2008-08: 172). Forummet skulle også bidrage til at bygge netværk mellem forskellige aktører, som arbejder med Norges omdømme. Forummet blev sammensat af repræsentanter fra et bredt udvalg af interesser i det norske samfund: Erhvervslivet, specielt eksport- og turistvirksomhederne, forskerne og studenterorganisationerne, indvandrerorganisationerne, det politiske liv, kulturoffentligheden, medierne og arbejdsmarkedsparterne. Ud over den forankring, som omdømmeforummet forventedes at udgøre, blev omdømmeforvaltningen koordineret mellem Udenrigsministeriet og andre dele af statsapparatet. Det statslige selskab Innovation Norge og dets ejer Erhvervs- og Handelsministeriet fik for eksempel en vigtig funktion på området (St. meld. nr. 7, 2008-2009: 51 ff.).

Det er klart, at Norges satsning på dette område efter 2000 må ses på baggrund af de internationale strømninger i tiden. At der kom en ny redegørelse om norsk udenrigskulturel politik i 1999, var ikke tilfældigt. I slutningen af 1990'erne begyndte flere og flere stater at interessere sig for, hvordan de fremstod i omverdenen. Baggrunden var de geopolitiske ændringer efter Den Kolde Krig, udviklingen i informationsteknologien og den tiltagende globalisering (Van Ham, 2001). Det var med udgangspunkt i sådanne faktorer, at den nyvundne interesse i Norge blev begrundet (Lending 2000). Dette blev også trukket frem som centrale motiver i arbejdet med Norges omdømme i en stortingsudmelding om norsk udenrigspolitik fra 2009:

»Den øgede kompleksitet i det udenrigspolitiske sag-område, kombineret med medie- og kommunikationssamfundets udfordringer og muligheder, gør det stadig vigtigere at prioritere omdømmearbejde som

instrument i udenrigspolitikken« (St. meld. nr. 15, 2008-2009: 172)

I materialet om den norske satsning på området i 2000'erne findes der også mange refleksioner over, hvordan man forholder sig til de perspektiver og begreber, som dominerede litteraturen om nationspromovering i samtiden. Selvom omdømmebegrebet var det overordnede koncept, blev der i flere sammenhænge reflekteret over andre måder at karakterisere dette arbejde på. I en redaktionel artikel publiceret på Udenrigsministeriets hjemmeside det sig for eksempel, at den største udfordring var, hvordan Norge kunne fremstå med en stærkere og mere genkendelig profil i udlandet. »Det at have en plan for udenrigstjenestens omdømmearbejde [...] indebærer, at vi er bevidste om, hvilke kvaliteter vores land har og hvordan vi kan bruge dem til at vise verden hvem vi er.«. Ifølge dette dokument handlede arbejdet om »at pleje sit gode navn og ry«. Udenrigsministeriets opgave var at finde frem til, hvordan Norge bedst kunne brandes internationalt. Begrebet »nation branding« definerede man i forlængelse heraf som den måde, hvorpå et land eller en nation forsøger at blive opfattet af sit publikum, noget, som blev set som en central del af omdømmearbejdet: »At opbygge et lands omdømme handler netop om at positionere sig internationalt. Det handler om at fremstå med en tydelig, samlet og ønsket profil i udlandet« (Udenrigsministeriet 2007).

Typisk for dette blev alle de forskellige evalueringer af Norges renommé i udlandet også set om udgangspunktet for at gøre Norge mere kendt (Angell og Mordhorst, 2014). I stortingsudmeldingen vedrørende norsk udenrigspolitik fra 2009 blev resultaterne fra The Nation Brand Index fra 2007 for eksempel præsenteret. Indexet viste, at Norge havde høje placeringer – det vil sige, at kendskabet til Norge var temmelig højt – hos sine skandinaviske naboer. Norge scorede lavest i lande som Indien, Indonesien,

Egypten og Malaysia (St. meld. nr. 15, 2008-09: 74 f.). Disse placeringer dannede dermed udgangspunkt for at udpege nogle særligt vigtige lande i forbindelse med Norges omdømmeindsats. Dette var også i tråd med målet for indekset (GfK Custom Research).

Den norske regerings omdømmearbejd var også beslægtet med Simon Anholt's – grundlæggeren af The Nation Branding Index – teorier. Typisk for dette var, da udenrigsminister Jonas Gahr Støre ved en anledning for eksempel sagde, at »alle som forbindes med norsk identitet [har] magt til at påvirke Norges omdømme gennem sine handlinger«. Dette fordrede, at omdømmearbejdet måtte systematiseres: »Det handler om »at lave en fuldtræffer« sammen« (Støre, 2008). En væsentlig pointe i Anholts (2007: 26-30) teori om Competitive Identity er, at en koordineret opfattelse af landets identitet skal reflekteres i alle udadrettede repræsentationer af dets kultur, erhvervsvirksomhed, politik osv. for at have effekt på omdømmet. Og formålet med hans teori er, at mange lande ofte oplever, at der er et misforhold mellem hvordan landet bliver opfattet i udlandet og dets »egentlige« identitet (se i øvrigt Anholts bidrag til dette temanummer). Dette perspektiv ses også i den tidligere citerede redaktionelle artikel på Udenrigsministeriets hjemmeside: »Baseret på værdier som troværdighed, åbenhed og dialog er vi optagede af, at det billede vi giver af Norge, stemmer overens med Norges identitet« (Udenrigsministeriet, 2007).

Udenrigstjenestens arbejde med at profilere Norge i omverdenen var også beslægtet med det omdømmearbejde, der blev lavet af andre private- såvel som offentlige organisationer. Bestræbelserne på at være konsistent såvel i budskabet som i selve organiseringen af omdømmearbejdet er for eksempel slående. I stortingsudmeldingen angående udenrigspolitikken fra 2009 slog man fast, at et »godt omdømme forudsætter en helhedsforståelse«. Med dette mente man, at forskellige norske

aktører i højere grad burde »have viden om hinandens aktiviteter«. Således kan man »både opnå synergier og undgå at tiltag slår hinanden ihjel« (St. meld. nr. 15, 2008-09: 172). Dette repræsenterer en gren som i organisationskommunikationslitteraturen gerne omtales som »Corporate Communication«, hvor en central tanke er, at organisationens interne og eksterne kommunikation skal være konsistent og koordineret for at have effekt. En bærende idé er, at alle dele af organisationen kommunikerer, og at dette også er afgørende for det omdømme, den er i stand til at opnå. Inden for et sådant perspektiv er der heller ikke nogen forskel på organisationens interne og eksterne kommunikation (Christensen og Cheney, 2005: 6-7). En sådan forståelse må også siges at genspejle sig i Udenrigsministeriets omdømmebestræbelser. I den omtalte stortingsudmelding hed det sig for eksempel, at billedet af Norge rundt om i verden ikke dannes af udenrigstjenestens aktiviteter og kampagner alene. Billedet af Norge »dannes af alle de aktiviteter, som norske myndigheder og private aktører deltager i« (St. meld. nr. 15, 2008-09: 123).

Eksponering af politiske værdier

Mange af de centrale begreber og perspektiver i arbejdet med at profilere Norge internationalt er således hentet fra konsulentlitteraturen vedrørende nationspromovering og fra organisationskommunikationslitteraturen. I endnu højere grad gør koncepter som New Public Diplomacy og Soft Power sig imidlertid gældende. Inden for denne tænkning er ideen at bruge et lands kultur, politiske værdier og udenrigspolitiske moral til at fremme national egeninteresse og at gøre landet attraktivt for investorer, turister, udenlandske talenter osv. (Nye, 2004: 33). Men ud over at være et redskab til at promovere landet bliver kulturen tillagt en egenverdi. Man kan også hævde, at hvor »brand-entreprenører« eksponerer en instrumental identitetsforståelse, ses kulturel identitet af udøvere af det offentlige

diplomati som et resultat af intern og ekstern dialog (Andreasen, 2007: 31 ff.).

Norges arbejde for at profilere sig i omverdenen var omkring 2010 gennemsyret af en sådan tænkning. Det, som trådte frem som en underliggende forudsætning, syntes at være, at de politiske værdier, som Norge repræsenterede, skulle tilbydes til verdenssamfundet, og at dette på samme tid blev et væsentligt indslag i landets egen præsentation. Et af de opsummerende kapitler i stortingsudmeldingen om udenrigspolitikken fra 2009 handler for eksempel om, hvordan man aktivt kan »benytte åbent diplomati i handlingsrummet fra globaliseringen«. Det var særligt kultur, som blev tildelt en rolle på denne måde. Kulturen må – hed det sig – forstås som en del af det åbne diplomati, som »i en globaliseret verden bliver stadigt vigtigere for at kunne varetage norske interesser«. Kulturudtryk styrker Norges synlighed i andre lande, siger udmeldingen. Kulturen blev også tillagt en funktion som eksportør af norske politiske værdier: »Fri kunstnerisk udfoldelse og et bredt og aktivt kulturliv [...] er tegn på et demokrati i udvikling, og kulturlivets aktører repræsenterer samfundets agenter for forandring.« På samme tid blev det – i tråd med »Public Diplomacy-tænkningen« – præciseret, at kulturfeltet, ud over at have en egen værdi, »bliver stadigt vigtigere for at varetage norske interesser« (St. meld. nr. 15, 2008-09: 171-2). Stortingsudmeldingen gav udtryk for, at det ville styrke Norges omdømme at tilbyde verden nogle bestemte politiske værdier:

»Den norske samfundsmodel« er blevet et ressource-reservoir og et redskab for norsk udenrigspolitik: med henblik på at modvirke globaliseringens iboende spændinger og modstridende kræfter, tilbyder den norske samfundsmodel kompetence i international og national organisering og ressourceforvaltning, og repræsenterer kollektive politiske værdier knyttet til retsstat, ligestilling og ikke-diskriminering. Den globale samfundsudvikling betoner behovet for i højere grad at anvende den norske model som udenrigspolitisk ressource i tråd med ønsket om at bidrage dér

hvor Norge er relevant for andre landes interesser og behov« (St. meld. nr. 15, 2008-09: 10).

Et andet slående træk ved norsk selvforståelse og -eksponering i årene efter Den Kolde Krigs afslutning er også den rolle, som norsk fredsdiplomati bliver tillagt. Norge har spillet rollen som fredsmægler i flere konflikter rundt omkring i verden i denne periode, blandt andet i Mellemøsten og i Sri Lanka. Denne rolle er blevet et centralt indslag både i det norske selv billede og i den måde, hvorpå Norge søger at fremstå i omverdenen. På samme måde knyttes den aktivt an til en gammel linje i norsk udenrigspolitisk historie: forestillingen om at Norge har bestemte forudsætninger for at kunne spille en sådan rolle i internationale forhold (Nissen, 2015).

Småstatsidentiteten som gennemgående træk

På trods af den nye indpakning efter år 2000 var det mange af de samme elementer fra den første efterkrigstid, som blev trukket frem i eksponeringen af Norge. Dette gjaldt frem for alt fremhævelsen af de politiske værdier. Det er også slående, at dette blev koblet til egenskaber ved norsk kultur, og det er klart, at en sådan kobling også var udtryk for et norsk selv billede. Der er også en betydelig kontinuitet i organiseringen af dette arbejde først og fremmest ved, at den ubestridte forvalter af det norske omdømme er Udenrigsministeriet.

Helt siden 1950 har arbejdet med at profilere Norge i omverdenen været præget af landets status som småstat. I dag fremtræder landet dog med en anden selvtillid end tidligere. Dette skyldes sandsynligvis de enorme indtægter Norge har fra olie- og gasaktiviteterne i Nordsøen. På trods af – eller måske på grund af – dette, reflekterer arbejdet med at promovere Norge i omverdenen fortsat en frygt for, at landet ikke bliver set eller forstået på den rigtige måde.

Litteratur

- Andreasen, Uffe (2007), *Diplomati og globalisering. En introduksjon til Public Diplomacy*, Københavns Universitet: Museum Tusculanums Forlag.
- Angell, Svein Ivar (2011), »Nasjonens omdømme«, i Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell, red., *Substans og framturen. Omdømme-håndtering i offentlig sektor*, Oslo: Universitetsforlaget, pp. 214-29.
- Angell, Svein Ivar (2014), »Norges omdømme som kulturland er høyt«. Innlegg i norsk sjølvpresentasjon«, *Arr. Idéhistorisk tidsskrift*, nr. 1, pp. 97-109.
- Angell, Svein Ivar (2015), »Representing Norway in the Post-War Period. The Office for Cultural Relations 1945-1970«, i Louis Clerc, Nikolas Glover og Paul Jordan, red., *Representing the Periphery, Histories of public diplomacy and nation branding in the Nordic and Baltic countries*, Leiden: Brill, (forthcoming).
- Angell, Svein Ivar og Mordhorst, Mads (2014), »National Reputation Management and the Competition State«, *Journal of Cultural Economy*, published online.
- Anholt, Simon (2007), *Competitive Identity. The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*, New York: Palgrave Macmillan.
- Christensen, Lars Thøger og George Cheney (2005), »Integrated Organisational Identities: Challenging The »Bodily« Pursuit«, paper presented at Critical Management Studies Conference, Cambridge, July 4-6.
- Eitungjerde Høyvik, Ragnhild (2014), »Fram fra skjoldets skygge«. Norsk arbeid med kulturrelasjonar overfor utlandet 1945-1973«, Universitetet i Bergen: Masteroppgåve i historie.
- Gienow-Hecht, Jessica C.E. og Mark C. Donfried (2010), »The Model of Cultural Diplomacy: Power, Distance, and the Promise of Civil Society«, i Jessica C.E. Gienow-Hecht og Mark C. Donfried, red., *Searching for a Cultural Diplomacy*, London/New York: Berghen Books, pp. 13-33.
- Glover, Nikolas (2011), *National Relations. Public Diplomacy, National Identity and the Swedish Institute, 1945-1970*, Nordic Academic Press: Lund.
- van Ham, Peter (2001), »The Rise of the Brand State. The Postmodern politics of Brand and Reputation«, *Foreign Affairs*, 80(5): 2-6.
- Innst. S. nr. 179 (1987-88), »Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om Norges offisielle kultursamarbeid med utlandet«, Stortingsforhandlinger.
- Knudsen, Ole (1962), »Norway. An introduction to the main branches of the Norwegian economy«, Oslo: The Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Office of Cultural Relations.
- Larsen, Eirinn (2011), »Jubileumshistorie nedenfra – UiO og de nye studentgrupper«, i Peder Anker, Magnus Gulbrandsen, Eirinn Larsen, Johannes W. Løvhaug og Bent Sofus Tranøy, Bok 7. Samtidshistoriske perspektiver, Universitetet i Oslo 1811-2011, Oslo: Unipub, pp. 17-103.
- Lending, Mette (2000), »Oppbrudd og fornyelse. Norsk utenrikskulturell politikk 2001-2005«, Oslo: Utenriksdepartementet.
- Musial, Kazimierz (2002), *Roots of the Scandinavian model: Images of progress on the area of modernization*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Nissen, Ada (2015), »Norwegian Peace Diplomacy 1989-2009«, University of Oslo: Forthcoming PhD-thesis.
- NOU (1985), »Norges offisielle kultursamarbeid med utlandet«, NOU1985: 12, Utenriksdepartementet, Oslo: Universitetsforlaget.
- Nye, Joseph (2004), *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs.
- Omdømmeutvalgets sluttrapport (2005), »Nyskapende i samspill med naturen«, Oslo.
- Svenbalrud, Hallvard Kvale (2012), »Foundation and Ornament. The United Nations as »Cornerstone of Norwegian Foreign Policy«, 1970-2005«, University of Oslo: Dissertation for the Ph.D. degree in History.
- Reed, Eilif Ursin (2006), »»Strategisk norsk«. En kulturvitenskapelig analyse av norsk offentlig diplomati, med utgangspunkt i rapportene »oppbrudd og fornyelse« & »Norway's Public Diplomacy: A strategy««, Universitetet i Bergen: Masteroppgave i kulturvitenskap.
- Riste, Olav (2003), »Ideal og eigeninteresser: Utviklinga av den norske utanrikspolitiske tradisjonen«, i Svein G. Holtmark, Helge Ø. Pharo og Rolf Tamnes, red., *Motstrøms. Olav Riste og norsk internasjonal historieskrivning*, Oslo: Cappelen akademisk forlag, pp. 53-88.
- Stortingsmelding nr. 78 (1956), »Om virksomheten ved Kontoret for kulturelt samkvem med utlandet 1. juli 1950-30. juni 1956«, Utenriksdepartementet, Stortingsforhandlinger.
- Stortingsmelding nr. 63 (1960-61), »Om virksomheten ved Kontoret for kulturelt samkvem med

- utlandet 1. juli 1956- 31. desember 1960«, Utenriksdepartementet, Stortingsforhandlinger.
- Stortingsmelding nr. 13 (1987-88), »Om Norges offisielle kultursamarbeid med utlandet«, Utenriksdepartementet, Stortingsforhandlinger, 1988.
- Stortingsmelding nr. 7 (2008-09), »Et nyskapende og bærekraftig Norge, Nærings- og handelsdepartementet«, Stortingsforhandlinger.
- Stortingsmelding nr. 15 (2008-09), »Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk«, Utenriksdepartementet, Stortingsforhandlinger.
- Stortingsmelding nr. 19 (2012-2013), »Regjeringens internasjonale kulturinnsats«, Utenriksdepartementet, Stortingsforhandlinger.
- Stortingsproposisjon nr. 1 (1950), »Statsbudsjettet for budsjetterminen 1950-1951«, Utenriksdepartementet, utenriksrepresentasjonen og andre utenriksformål. Kap. 117, Norsk institutt for kulturelt samkvem med utlandet, Stortingsforhandlinger.
- Stortingsproposisjon nr. 1 (2005-06), »Statsbudsjettet«, Utenriksdepartementet, Stortingsforhandlinger.
- Stortingsproposisjon nr. 1 (2009-10), »Statsbudsjettet«, Utenriksdepartementet, Stortingsforhandlinger.
- Støre, Jonas Gahr (2008), »Betydningen av et lands omdømme i den internasjonale konkurransesituasjonen«, www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2008/omdomme_global_kokurranse.html?id=537160 [hentet 14. oktober 2009].
- Thue, Fredrik W. (2005), »In Quest of a Democratic Social Order. The Americanization of Norwegian Scholarship 1918-1970«, Dissertation submitted for the degree Doctor Philosophiae: University of Oslo.
- Utenriksdepartementet (2007), »Hvordan bygge Norges omdømme«, www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/norgesfremme-og-kultursamarbeid/informasjon-norgesprofilering-omdomme.html?id=448251 [hentet 14. oktober 2009].
- Østvedt, Arne (1961), *Music and musicians in Norway today*, Oslo: The Office for Cultural Relations.
- Aars, Ferdinand (1957), *Norwegian arts and Crafts, Industrial Design*, Oslo: Dreyers Forlag.

Monarkiet som Danmarks ansigt udadtil

Jes Fabricius Møller, lektor
Saxo-instituttet, Københavns Universitet
jfm@hum.ku.dk

Statsoverhovedet i et monarki adskiller sig fra præsidenter på flere punkter, når det drejer sig om forholdet til udlandet. For det første kan medlemmer af monarkens nærmeste familie, i daglig tale kongehuset, påtage sig funktioner, der ligner statsoverhovedets. Det giver mulighed for at skrue på styrken af det ønskede diplomatiske signal. For det andet er der en slags hjemmebanefordel i det forhold, at de internationalt anerkendte spilleregler for statsbesøg og diplomatisk udveksling er bygget op efter de normer, der gjaldt for kongelig hofkultur i det 19. århundrede, f.eks. ordensvæsenet. For det tredje har de kongelige fået celebrity-status i medierne, så de nyder større opmærksomhed end valgte statsoverhoveder og deres familier sædvanligvis gør. Denne artikel gennemgår en række tilfælde, hvor disse forhold har haft betydning for Danmarks ansigt udadtil.

Kongehuset som symbol på statslig suverænit¹

I februar 2012 blev den britiske tronfølger, Prins William, der er uddannet helikopterpilot i Royal Air Force, sendt på det, som hans arbejdsgivere i det britiske militær konsekvent kaldte en rutemission til Falklandsøerne, en øgruppe under britisk overhøjhed i Sydatlanten. Det blev benægtet, at missionen havde noget som helst at gøre med, at prinsens udsendelse faldt sammen med jubilæet for udbruddet af den britisk-argentinske krig om netop Falklandsøerne 30 år tidligere. Argentinerne, der fortsat hævder, at Falklands-

øerne er argentinsk territorium, tøvede ikke med at erklære, at der var tale om en åbenlys britisk provokation, og det argentinske udenrigsministerium kaldte prinsen en *conquistador*, altså en koloniherre, et målt med diplomatisk målestok overordentlig stærkt virkende ord (Henderson, 2012).

Episoden viste meget tydeligt, hvor virkningsfuldt et instrument kongehuset kan være i udenrigspolitiske spørgsmål. Det hænger sammen med, at monarkens væsentligste opgave er at repræsentere staten og dens suverænit². Prins William er ikke statsoverhoved, men han bliver det en dag, og derfor har han en funktion, der er afledt af hans farmor, den nuværende britiske monark.

Den officielle britiske forklaring på prins Williams mission i Sydatlanten står næppe til troende. Signalværdien må naturligvis have stået det britiske militær og den britiske udenrigstjeneste fuldstændig klar. Man må antage, at den først og fremmest har været til indvortes brug. Falklandskrigen var naturligvis først og fremmest et spørgsmål om at forsvare britisk territorial integritet og som sådan fuldstændig legitim set fra en britisk synsvinkel, men den afledte effekt var givetvis ikke daværende premierminister Thatcher ukær. Den sikrede hende bred opbakning i

den hjemlige opinion, og eftersom krigen stadig er i mands minde, har det antagelig i 2012 været kalkulen, at denne effekt også var til gunst for den siddende regering. Derudover fik beboerne på Falklandsøerne, som for hovedpartens vedkommende er britiske patrioter, ved prinsens besøg vished om fortsatte garantier for deres tilhørsforhold til moderlandet. Signalværdien over for argentinerne har antagelig ikke været en førsteprioritet for briterne, men den har naturligvis været medregnet som faktor.

Man kunne sammenligne med den danske kronprins. Han er først og fremmest kendt som sportsmand. Han imponerer mange ved at løbe maratonløb, gennemføre en ironman eller at uddanne sig i marinens elitekorps. Han løber, cykler og svømmer og lever fuldt og helt op til et kulturelt ideal, der svarer til hans aldersgruppe og køn, et segment man også kalder MAMiL, *Middle Aged Men in Lycra*.

Det er imidlertid ikke noget tilfælde, at kronprinsens idrætsaktiviteter tager udgangspunkt i hans uddannelse i søværnet. Da han deltog som medlem af Sirius-patruljen, blev det af de fleste opfattet som et udtryk for Kronprinsens ambition om at udfordre sig selv fysisk, men han udfyldte dermed faktisk en funktion, der svarede fuldstændig til hans britiske kollegas på Falklandsøerne. Sirius-patruljen er en enhed under søværnet, der tjener til opretholdelsen af dansk suverænitet over Nordøstgrønland. Frem til 1933 prøvede Norge at anfægte dansk suverænitet over dette område, men tabte en sag anlagt ved den internationale domstol i Haag, og slædepatruljen udgør en af betingelserne for den af denne retssag udledte internationale accept af, at hele Grønland er underlagt dansk suverænitet. I sin egenskab af kommende statsoverhoved og tjenestegørende i det danske forsvar fungerede kronprinsen med sin tilstedeværelse som en understregning af denne omstændighed. Til forskel fra det britisk-argentinske forhold i det sydlige Atlanterhav er Danmark dog i

den heldige situation, at Norge såvel som alle andre stater fuldt ud har anerkendt dansk overhøjhed over hele den nordatlantiske ø. Af samme årsag kan suverænitets håndhævelsen af de vidtstrakte områder i Nordøstgrønland i dag uden besvær varetages af en håndfuld mænd, der transporterer sig i hundeslæder og er bevæbnet med håndvåben.

Men det betyder ikke, at opgaven skal tages let. Der kan komme et tidspunkt, hvor det bliver anset som formålstjenligt at sende kronprins Frederik til Hans Ø/Tartupaluk/Hans Island som repræsentant for staten Danmark, inden prins William får samme idé. Øens tilhørsforhold er som bekendt et stridsspørgsmål mellem Danmark og Canada, og eftersom Canada er et monarki i personalunion med Storbritannien, et af de såkaldte *Commonwealth Realms*, er prins William også tronfølger i Canada. Hvis prins William af lagde besøg på Hans' Ø, ville danskerne naturligvis opfatte det som en stærk provokation. Heldigvis kommer det antagelig aldrig så vidt, men muligheden foreligger i teorien.

Rollen som repræsentant for staten Danmark er central for forståelsen af kongehusets funktion. Staten er ifølge en klassisk definition den menneskelige organisation, der inden for et veldefineret territorium med held opretholder monopolet på legitim fysisk voldsanvendelse (Weber, 1919: 216). Det er en definition, som de færreste borgere i en moderne velfærdsstat umiddelbart forbinder noget med, fordi staten som oftest er mest synlig som aktør på helt andre felter: skatteopkrævning, sundhedsvæsen, uddannelse, infrastruktur og den slags. Men i sin kerne er staten netop bygget op om et ydre og indre voldsberedskab. I de fleste moderne stater er der en skarp adskillelse af de to, idet militæret varetager suverænitets håndhævelse og territorialforsvar mod ydre fjender – således som Storbritannien f.eks. gjorde på Falklandsøerne i 1982 – mens politiet varetager retshåndhævelsen inden for landets grænser. Desuden er det i de fleste

moderne lande simpelthen forbudt for civile at bære våben, som kan fungere som en trussel mod statens voldsmonopol.

Når alle centrale medlemmer af kongehuset har en militær uddannelse, er det altså ikke bare udtryk for tradition eller sædvane, men helt i pagt med deres basisfunktion.

Hvad er et kongehus?

Kongehusets funktion er afledt af monarkens, men kongehuset har ikke nogen klar afgrænsning. I princippet bestemmes det stadig af to endnu gældende paragraffer (§§ 21 og 25) i Kongeloven fra 1665, der giver kongen udstrakt myndighed over sin egen husstand, der hermed er underlagt en såkaldt *hustugt* eller *Hausgesetz*. Den ene paragraf siger, at monarkens samtykke kræves til ægteskaber, som indgås af »prinser og prinsesser af blodet«, og den anden, at de ikke kan stilles for andre dommere end kongen selv, altså det, der til dagligt omtales som retlig immunitet.

Hvad der skal forstås ved »prinser og prinsesser af blodet«, bliver løbende justeret. I teorien indgår alle arveberettigede til tronen med ægtefæller i kongehuset. En metode til begrænsning af medlemstallet blev indført af Christian X i 1914 efter svensk forbillede, da han opfandt grevskabet Rosenborg. I dag fordeles de privilegier, der knytter sig til medlemskab af kongehuset – retlig immunitet, diplomatiske apanage og momsfrihed – sig ujævnt. Ikke alle medlemmer nyder alle fordele, og nogle af dem gives også til ikke-medlemmer, typisk forhenværende medlemmer af kongehuset (Møller, 2013: 236).

I modsætning til republikker, der har én og kun én person som statsoverhoved (undtagen Schweiz), udgør kongehuset i de fleste monarkier i praksis et kollektiv (undtagen Vatikanstaten og til dels Andorra). Der er naturligvis et officielt statsoverhoved, men som i det til indledning nævnte eksempel er monarkens symbolværdi delt med de nærmeste

slægtninge, og monarkens funktioner kan i nogen grad også udfyldes af andre medlemmer af kongehuset. Det er en egenskab, der er vældig praktisk, fordi statsoverhovedet i tilfælde af sygdom eller travlhed som regel har mulighed for at sende en fuldt kvalificeret vikar til en opgave.

I en republik kan man somme tider med en vis effekt bruge præsidentens hustru og sjældnere eventuelle børn som erstatning for præsidenten, men det er først og fremmest dokumentation for det forhold, at en præsidents rolle og funktion på mange måder er skabt som en imitation af det monarki, som er gået forud for de fleste republikkers eksistens. Det gælder ikke mindst store, præsidentielle demokratier som Rusland, Frankrig og USA. I de to førstnævnte tilfælde er de nuværende præsidenter dog skilt og har derfor ingen *first lady* at trække på. I andre republikker som Nordkorea eller Syrien udvikler landets præsidenter en egentlig dynastisk tankegang, således at søn følger far i embedet, hvorved der udvikles quasi-monarkier, dog uden de egentlige monarkiers klassiske, dynastiske legitimitet.

Hvorom alting er, skal de kongelige naturligvis ikke bruge deres militære uddannelse til dens oprindelige formål. En af de sidste kongelige, der brugte sin officersuddannelse i felten, var den senere kong Umberto I af Italien, der som prins deltog i slaget ved Villafranca i 1866. I den sammenhæng udgør den danske prinsgemal en undtagelse, idet han var værnepligtig i krigen i Alger, men dengang var han også bare almindelig fransk statsborger (Surrugue, 2010: 69).

Pointen med tilknytningen til militæret er, at de kongeliges funktion som statsoverhoved binder dem til kernen af, hvad staten er. Fordelen ved en officersuddannelse er for det første, at den er bred og almindelig, og for det andet at den giver indsigt i myndighedsudøvelsens mekanismer. De autoritets-

strukturer, der ceremonielt og symbolsk bringes i anvendelse i militæret – parader, hilsner, rang, udmærkelser, hæderstegn osv. – er centrale for iscenesættelsen af statsoverhovedets værdighed. Det kommer især til udtryk, når statsoverhovedet modtager kollegaer som gæster eller selv gæster andre stater.

Det vestfalske system

Som repræsentant for staten er det en af monarkens væsentligste opgaver at fungere som omdrejningspunkt for den fortsatte dialog med andre stater. Det foregår i et system, som man kalder det vestfalske efter den fred, som blev sluttet efter 30-årskrigen i 1648, men systemet fik først egentlig form efter Wienerkongressen i 1815. Det består i, at alle stater – først de europæiske, siden alle verdens stater – anerkender hinandens suverænitet og territoriale integritet. Et afgørende princip for dette system er gensidighed og jævnbyrdighed. Det vil sige, at en stats anerkendelse af en anden forudsætter den anden stats samtidige anerkendelse af den første. Dette princip afløste i teorien forestillingen om, at stater står i et hierarkisk eller asymmetrisk forhold til hinanden. Typisk vil klassiske imperier kunne anerkende randstaters delvise uafhængighed, men stadig forlange symbolske og konkrete tilkendegivelser af underkastelse, såkaldt tribut.

Udsendelse og modtagelse af diplomatiske repræsentationer er et af de afgørende symboler på gensidig anerkendelse af statslig suverænitet. Klassiske imperier som det kinesiske deltog derfor til langt op i det 19. århundrede slet ikke i dette bilaterale system, men nøjedes med at modtage andre landes diplomatiske repræsentationer.

I det 19. århundrede, da langt størsteparten af alle stater var monarkier, blev dialogen mellem staterne varetaget ved at monarkerne udsendte betroede mænd til de øvrige hoffer. Det var næsten uden undtagelse adelige, der ofte var personlige venner med monarken og nød dennes personlige tillid (Bjørn, 2001: 69). Ef-

terhånden blev denne praksis systematiseret og professionaliseret så den udviklede sig til et moderne diplomati. Selv om der i løbet af det 19. århundrede indtrådte en betydelig grad af professionalisering af diplomafaget, altså en *meritokratisering*, er det dog påfaldende i hvor høj grad aristokratiet forblev overrepræsenteret i diplomatiet og udenrigstjenesten. Den preussiske udenrigstjeneste indførte i 1827 en formel eksamen for diplomater, men det forhindrede ikke den preussiske adel i at monopolisere embedsbesættelserne, og hvis ikke-adelige fik embede i udenrigstjenesten, blev de enten adlet eller det blev stiltiende accepteret, at de løj sig til en adelstitel, simpelthen fordi det blev betragtet som en kvalifikation i sig selv at være adelig (Grypa, 2008). Der skete altså en amalgamering af de aristokratiske og meritokratiske principper, således at det i praksis var en kvalifikation at være adelig. Det samme var tilfældet i den danske udenrigstjeneste (Møller, 2011). Helt op i det 20. århundrede var det reglen, at udenrigsministeren var adelig. Det gjaldt F.C.O. Raben-Levetzau (1905-1908), C.W. Ahlefeldt-Laurvig (1908-1909 og 1910-1913) samt hele tre medlemmer af familien Scavenius: Erik Scavenius (1909-1910, 1913-1920 og 1940-1943), O.C. Scavenius (1920) og Harald Scavenius (1920-1924).

Selv i det 21. århundrede, hvor enhver forestilling om adelig forrang har været antikveret i mindst 100 år, er det påfaldende, at de regler og procedurer, som diplomatiet i dag arbejder efter – også i republikkerne – stadig fungerer efter de principper, der gjaldt for hofkulturen i det 19. århundrede. En udenlandsk diplomat, der skal fungere i København, skal først søge audiens hos Dronningen for at få sine akkreditiver godkendt. Og en dansk diplomat, der skal fungere i en udenlandsk hovedstad skal give møde under helt tilsvarende forhold i det stedlige præsidentpalads, henholdsvis kongeslot. Det giver de statsoverhoveder, der er født ind i denne kultur, et vist forspring. Yderligere er der den omstændighed, at mo-

narker i tilfælde, hvor flere statsoverhoveder mødes, typisk rangerer højere end folkevalgte statsoverhoveder. I princippet er alle statsoverhoveder ligestillede, men man bliver i praksis nødt til at gøre forskel, f.eks. i den rækkefølge, de ankommer til et møde eller ved lægning af bordplaner. I disse tilfælde går man efter et i diplomatiet almindeligt anerkendt anciennitetsprincip, således at den såkaldte *doyen*, den længst siddende i embedet, kommer først. Det har den interessante og ikke nødvendigvis særlig hensigtsmæssige effekt, at konstitutionelle monarker rangerer på linje med livstidsdiktatorer. Således f.eks. under FN's sociale topmøde i 1995 i København, hvor værtinden ved gallamiddagen sad ved siden af Fidel Castro.

Fra inkognito til statsbesøg

Som led i den praksis for gensidig anerkendelse mellem staterne udvikledes en anden institution, statsbesøget. Statsbesøget har som begreb lidt varierende betydning. Grundbetydningen er et statsoverhoveds officielle besøg i en anden stat. Somme tider anvendes det om det første besøg af et statsoverhoved i en anden stat, siden dens grundlæggelse, subsidiært siden statsoverhovedets tiltrædelse.

Delegationer fra dansk erhvervsliv og industri følger som regel med officielle besøg. Den hyppigste metafor, der anvendes i den forbindelse, er døråbning, altså at besøget befordrer mødet mellem mennesker, en funktion der ikke mindst er af betydning i lande, hvor væsentlige grene af erhvervslivet er kontrolleret af staten. Statsbesøg benyttes også gerne til kulturfremstød, det vil sige, at der i forbindelse med statsbesøgene arrangeres teaterforestillinger, udstillinger, konferencer osv. i modtagerlandet med temaer fra de besøgendes land.

Hermed bereder statsbesøgene vejen for en øget bevidsthed i den almindelige offentlighed og hos særskilte målgrupper – typisk det lokale erhvervsliv – om det land, hvorfra be-

søget udgår. Det har somme tider været forsøgt at sætte et beløb på markedsførings- eller brandingværdien af denne øgede bevidsthed, men det er forblevet rene overslag. Hvad man godt kan konkludere, er, at kongehuset har betydning som spydspids i eksportfremstød. Spørgsmålet er, om værdien af disse fremstød står mål med omkostningerne? Kritikerne af kongehuset vil typisk hævde, at det er alt for dyrt, mens tilhængerne – herunder Dansk Industri – mener, at det er alle pengene værd (Elkjær, 2009). Der er i begge tilfælde tale om synspunkter, som endnu savner substantiel dokumentation. Der findes ganske enkelt ingen seriøse beregninger af værdien af kongehusets indsats for eksporterhvervene eller billedet af Danmark i almindelighed i udlandet.

Statsoverhoveders besøg i andre lande kan skaleres fra det helt anonyme til det helt store udtræk. Statsoverhoveder kan rejse inkognito, som det hedder, det vil sige i en anden egenskab end statsoverhoved og uden det ceremoniel, der hører til statsbesøg. Inkognito udviklede sig som en egentlig institution fra den sene middelalder helt frem til begyndelsen af det 20. århundrede (Barth, 2013). Da Frederik VIII døde i Hamborg i 1912, var han f.eks. undervejs inkognito som greven af Kronborg. Episoden førte i øvrigt til en kurre på tråden mellem Danmark og Tyskland, idet hentydninger i den lokale presse til kongens glæde ved byens forlystelsesliv vakte forargelse i Danmark. Da en lokal caféjer ville avertere med, at den danske konge havde indtaget sit livs sidste forfriskning hos ham, førte det sågar til en officiel dansk henvendelse med krav om at han undlod (Wiborg, 2012).

Begrebet inkognito bruges ikke længere, men fænomenet findes stadig i praksis. Dronning Margrethe har f.eks. ofte været på skiferie i Norge eller på indkøbstur til London med et minimum af ledsagelse, modtagelse og sikkerhedsopbud.

Et monarki har særlige forudsætninger for at

graduere sine repræsentative midler, idet det er muligt at drage nytte af det allerede omtalte forhold, at statsoverhovedets funktion i virkeligheden varetages af et kollektiv. Til opgaver, hvor der har været brug for en beskeden, men stadig officiel repræsentation, har man f.eks. kunnet gøre brug af Dronningens kusine, prinsesse Elisabeth, der ud over sit medlemskab af kongehuset også har haft den fordel, at hun igennem et langt arbejdsliv var fuldmægtig i Udenrigsministeriet.

Et andet eksempel på en målrettet anvendelse af den variation, som kongefamilien som institution giver anledning til, var et besøg, som kronprinsparret aflagde i Mecklenburg-Vorpommern i 2010. Der var ikke tale om noget statsbesøg, idet hverken det danske eller det tyske statsoverhoved var involveret, men det nød stadig stor offentlig og officiel opmærksomhed lokalt. Det tjente blandt andet det formål at fremme den nordtyske opmærksomhed på Danmark, uden tvivl med henblik på at fremme forståelsen for en fast forbindelse mellem Femern og Lolland (*Ost-See Zeitung* 27. sep. 2010).

Statsbesøget, som vi kender det i dag, synes først at være blevet udviklet som genre engang i det 19. århundrede. Det er som diplomatiet formet over datidens hofkultur. Dengang var det i høj grad slægtninge, der besøgte hinanden, idet stort set alle dynastier var indbyrdes forbundet ved ægteskab. Vore dages statsbesøg har samme karakter, idet dets formål er at tilkendegive en symbolsk slægtsforbindelse mellem staterne (Paulmann, 2001).

I denne symbolik er der naturligvis en vis dobbelthed indbygget, illustreret meget godt med den gamle vittighed fra Den kolde Krigs tid: En polsk skoledreng bliver spurgt af sin lærer, om Sovjetunionen er Polens broder eller Polens ven? Drengen svarer, at Sovjetunionen er Polens broder. »Korrekt,« siger læreren, »men hvorfor?« Og drengen svarer: »Fordi man selv vælger sine venner.«

Der er i dag i Danmark sædvanligvis et til tre udgående og et til tre indgående besøg årligt, og det er reglen, at et indgående besøg fra et bestemt land udløser et udgående til samme land, således at symmetrien i anerkendelsen opretholdes (Andersen, 2011: 488-9). Statsbesøget er vigtigt, for det symboliserer den fuldt udfoldede gensidige anerkendelse. Efter 2. Verdenskrig søgte Forbundsrepublikken Tyskland at oprette normale diplomatiske forbindelser med de lande, der havde lidt under Nazitysklands besættelse. Det var en meget lang proces. Frederik IX aflagde aldrig officielt besøg i Tyskland, og det blev fra tysk side opfattet som en væsentlig mangel i dansk-tyske relationer. Forbundspræsident Heinemann var ganske vist på statsbesøg i Danmark i 1970, men Frederik IX døde i 1972, og genbesøget kunne først gennemføres i 1974 af Dronning Margrethe II (Lammers, 2005: 34 og 134).

Ordensvæsenet

Et af de midler, der bringes i anvendelse under statsbesøg, er tildeling og udveksling af ordener, medmindre det ene af landene ikke har et ordensvæsen, hvad USA f.eks. ikke har. Ordenskapitlet er et såkaldt kongeligt prerogativ, det vil sige et myndighedsområde, som Frederik VII undlod at give fra sig, da han opgav sin enevældige kongemagt i 1848. Det er altså heller ikke underlagt Grundlovens bestemmelser, Folketinget eller regeringen formelt set. Når ordener tildeles danske statsborgere, sker det efter fortjeneste, altså hvis man har gjort en indsats i statens tjeneste eller på anden måde ydet noget for samfundet. I den funktion er ordener en meritokratisk institution i aristokratisk klædedragt.

Tildelingen af ordener til udlændinge følger imidlertid en helt anden logik, nemlig som en slags smøremiddel i det vesfalske system. Det betyder, at både fortjenstfulde og knap så fortjenstfulde mennesker bliver indskrevet i riddernes tal, som det hedder. Ordner taler først og fremmest til den forfængelighed, som synes at være magtens trofaste følge-

svend. I 1938 modtog Hermann Göring storkorset af Dannebrogordenen. Det var sket på opfordring af den danske gesandt i Berlin, som ønskede at fremme sympatien for Danmark hos nazisternes næstkommanderende.

Dermed adskilte Danmark sig ikke fra f.eks. Sverige, der tildelte Göring storkorset av Kungl. Svenska Svärdsorden med kedja i 1939. Også forhenværende udenrigsminister Konrad von Neurath modtog på dette tidspunkt storkorset, og i 1941 fik både rigsminister for teknik Fritz Todt og udenrigsminister Joachim von Ribbentrop storkorset. Tyskerne havde gerne set, at udenrigsministeren havde fået Elefantordenen, men den var forbeholdt udenlandske statsoverhoveder, fremhævede ordensherren, og eftersom Hitler selv ikke modtog ordner, måtte Ribbentrop nøjes med det næstbedste.

Ved Anden Verdenskrigs afslutning var danskerne naturligvis ilde berørte over, at så fornemme ordner var tildelt forbrydere. Göring, von Neurath og Ribbentrop blev alle dømt ved Nürnbergdomstolen og blev dermed udslettet af storkorsriddernes tal, som det hedder. Til gengæld fik både generalerne Eisenhower og Montgomery og Winston Churchill elefantordenen som en påskønnelse af deres indsats i krigen. Denne gang gjaldt det ikke som en hindring, at ingen af de tre var statsoverhoveder på tidspunktet for ordenens tildeling, et vidnesbyrd om systemets fleksibilitet.

En af de mest berygtede statschefer, der har modtaget Elefantordenen, er den rumænske præsident Nicolae Ceaucescu, som fik den i 1980 under et besøg i Danmark. Han var ved samme lejlighed i Norge og Sverige, hvor han blev tildelt henholdsvis St. Olavs- og Serafimerordenen. Rumænien tilhørte ganske vist den daværende Østblok, men Ceaucescu afveg på væsentlige punkter fra Moskvas linje, og derfor blev han anset som nyttig i Vesten. Man var på det rene med, at ordnerne talte direkte til den rumænske diktators ikke

ubetydelige forfængelighed, men der er ingen tvivl om, at mange allerede i 1980 betragtede tildelingen som pinlig.

Også den ægyptiske præsident Hosni Mubarak fik Elefantordenen i 1986, da regentparret var på statsbesøg. Mubaraks Elefantordenen kom på dagsordenen i forbindelse med det arabiske forår i 2011. Anledningen var et besøg, som regentparret havde aflagt i en anden arabisk stat, Bahrain, i februar måned (Andersen, 2011: 469ff). Ved den lejlighed havde H.M. Dronningen tildelt landets konge, Hamad ibn Isa Al-Khalifa, Storkorset af Dannebrogordenen. Danmark har glimrende kulturelle, økonomiske og politiske relationer til Bahrain, dels fordi danske arkæologer gennem mange år har gravet i landet, dels fordi nogle af de største danske virksomheder har betydelige aktiviteter på stedet, og dels fordi amerikanerne har en stor flådebase dér, og Dronningens besøg skal ses som udtryk for ønske om at udbygge og forstærke disse forbindelser. Dronningen er altid ledsaget af en minister under officielle besøg i overensstemmelse med princippet om ministeriel kontrasignatur. I Bahrain var den ledsagende minister, Charlotte Sahl-Madsen, relativt lavtrangerende, og det viser, at besøget blev betragtet som en høflighedsvisit i den nedtonede ende af skalaen. Ved vigtige besøg er statsoverhovedet som regel ledsaget af udenrigsministeren. Kongen af Bahrain måtte da også nøjes med den næsthøjeste orden, hvilket har sin egen indbyggede ironi. Kongen hørte som muslimsk fyrste til Danmarks kritikere under karikaturkrisen i 2006, hvor danskerne blev beskyldt for at være en ny tids korsridere. Få år senere lod han sig gladelig selv udnævne til storkorsridder.

Bahrain er på papiret et konstitutionelt monarki, men med et svagt udbygget demokrati og stærke indre politiske, etniske og sociale spændinger. Kun kort tid efter at de danske gæster var taget hjem, kom det arabiske forår til Bahrain, men demonstrationerne blev bru-

talt slået ned af myndighederne. Samtidig tog urolighederne i Ægypten til. Det blev anledning til en stor debat i Danmark om ordens-tildelingen i det hele taget. Hvorfor skulle to kleptokrater og despoter som Egyptens præsident og Bahraíns konge dekorerer med Danmarks fineste ordner? Især venstrefløjen hævdede det idealistiske synspunkt, at ordenstildelingen måtte reguleres politisk, således at overholdelsen af menneskerettighederne blev en forudsætning for at modtage en dansk orden, altså at også den diplomatiske anvendelse af ordenstildelingen skulle underlægges et meritokratisk princip.

Udenrigsminister Lene Espersen, der i forvejen var under pres, valgte at gå i flyverskjul. Statsministeren påtog sig som regeringsleder det politiske ansvar. Presset på udenrigsministeren steg imidlertid, og hun erklærede blandt andet, at hun ikke havde været involveret i beslutningen om ordenstildelingen.

Gråzonen mellem regering og statsoverhoved

Korsriddersagen illustrerede med stor tydelighed, at kongehusets rolle i forholdet til udlandet udspiller sig i en gråzone eller rettere en slags konstruktivt vakuum. Statsoverhovedet har på dette punkt en formel handlefrihed, men reelt handler statsoverhovedet aldrig i uoverensstemmelse med danske interesser således som de kommer til udtryk i den officielle udenrigspolitik. Det er hovedprincippet. Det står bare ikke nedfældet nogen steder, at det forholder sig således. Det er et resultat af en praksis, der er udviklet i første halvdel af det 20. århundrede, og som afspejler en hierarkisk ordning af statsstyrets forskellige dele. Kort fortalt havde monarken helt frem til 1. Verdenskrig en selvstændig rolle både i udenrigspolitikken og i indenrigspolitikken. I 1920, da Christian X afskedigede regeringen Zahle, uden at der var konstateret et parlamentarisk flertal imod den, opstod en alvorlig krise, der blev løst ikke mindst takket være en indgriben fra Thorvald Stauning, der imod et

flertal i sit eget parti undlod at arbejde for afskaffelsen af monarkiet. I stedet indledte han et samarbejde med Christian X, der i praksis indebar, at kongen fra da af undlod at tage selvstændig stilling i politiske spørgsmål. Til gengæld stillede Stauning og alle hans efterfølgere i embedet som statsminister sig som garant for monarkiets beståen. Denne arbejdsdeling mellem statsoverhoved og regeringschef er ganske klar i indenrigspolitiske spørgsmål. I udenrigsspørgsmål kan kongehuset sagtens agere væsentlig mere politisk end i de indenrigske, så længe princippet om, at monarken ikke må være i uoverensstemmelse med landets udenrigspolitik, respekteres.

Da kronprins Frederik f.eks. op til de olympiske vinterlege i Rusland i 2014 udtrykte kritik af diskriminationen af homoseksuelle i Rusland, var der tale om en markant og politisk ladet udmelding (*Berlingske Tidende*, 15. august 2013) men den var ikke i uoverensstemmelse med hans funktion som tronfølger, idet udtalelsen lå helt på linje med den danske udenrigsministers kritik af Rusland. Det er i samme lys tildelingen af ordner til statsoverhoveder – anløbne såvel som respektable – skal ses. Formelt set er det ikke regeringen, der beslutter hvem der skal have ordnerne. Officielt lytter ordensherren blot til den rådgivning, som regeringen kan tilbyde i disse spørgsmål, men reelt træffes beslutningerne i et samarbejde mellem Ordenskapitlet, Udenrigsministeriet og Statsministeriet.

Denne noget uklare situation blev illustreret, da en journalist fra *Berlingske Tidende* søgte aktindsigt i den korrespondance, der var gået forud for tildelingen af Storkorset til Bahraíns konge. Journalisten fik afslag og klagede derpå til ombudsmanden. Loven om offentlighedens indsigt i forvaltningen tillader normalt, at offentligheden kan få indsigt i korrespondance mellem to myndigheder, men ikke interne arbejds papirer. Ombudsmanden gav ikke journalisten medhold og gav grundlæggende to forskellige begrundel-

ser. For det første anså ombudsmanden ikke ordenskapitlet som omfattet af loven om offentlighed i forvaltningen, idet det hører til den del af Dronningens funktion, som ikke er underlagt princippet om ministeriel kontrasignatur. I ombudsmandens øjne handlede Dronningen som ordensherre i sin egenskab af privatperson og ikke offentlig myndighed. For så vidt Dronningen indgik i en korrespondance med statslige myndigheder om spørgsmålet, måtte den anses for foretaget som led i statsstyret og derfor være at betragte som intern kommunikation og derfor også undtaget fra retten til aktindsigt (Folketingets Ombudsmand, 2012). Dronningen er altså på en gang privatperson og en del af statsstyret. Uanset hvad fik journalisten altså ingen aktindsigt, og det blev aldrig dokumenteret, hvor vidt Udenrigsministeriet havde anbefalet, at en muslimsk fyrste skulle indskrives i korsriddernes tal.

Hvorom alting er, udgør denne uklare situation også et råderum for regeringen. Det er jo indlysende ud fra en hvilken som helst anden betragtning end den, der blev anlagt af Ombudsmanden, at Ordenskapitlets ordensherre ikke uddeler ridderkors som »privatperson«. For enhver, der modtager en udmærkelse fra Dronningen, vil betragte det som en tilkendegivelse fra den danske stat, ikke fra en privatperson, og derfor forvaltes Ordenskapitlet også i overensstemmelse med den danske stats interesser. Hvordan disse interesser varetages bedst muligt, kan der som nævnt herseke uenighed om, men netop eksemplet med Bahrain viser, at i tilfælde hvor det viste sig politisk vanskeligt at legitimere en ordenstildeling, kan politikerne skyde ansvaret over på statsoverhovedet.

Kongehuset som redskab i diplomatiet

Der er et par eksempler på, at kongehuset har spillet en særlig rolle i forholdet til fremmede magter (Bjørn, 2001: 71). Et af de mest interessante udspillede sig i 2006, da enkekejserinde Dagmars kiste blev overført fra

Danmark til Rusland. Forhistorien var den, at Danmarks forhold til Rusland var kølet ned til noget nær et nulpunkt efter at Den Tjetjenske Verdenskongres havde holdt møde i København i 2002. Ruslands præsident, Vladimir Putin, havde skabt sin politiske position ved hjælp af en meget hård kurs mod uafhængighedsbevægelsen i Tjetjenien, og derfor var det ham meget imod, at Danmark husede, hvad han opfattede som terrorister. Putins politiske selvforståelse bygger til dels på traditionel russisk nationalisme, til dels på traditionel russisk imperialisme. I modsætning til Sovjetunionen, der forstod sig selv som et multietnisk samfund, er Putins Rusland først og fremmest russisk nationalt uden af den grund at have opgivet sine ambitioner om at udstrække sin magtudøvelse til lande, der førhen hørte under det tidligere sovjetiske imperium.

Det historiske forbillede for national russisk storhed bygget på forfølgelse af mindretal kunne Putin finde hos zarfamilien, ikke mindst Aleksander III, der i 1866 var blevet gift med den danske prinsesse Dagmar. Deres søn blev Ruslands sidste kejser eller zar. Han og det meste af zarfamilien blev myrdet i 1917, men enkekejserinden overlevede og levede sine sidste år i eksil i sit fødeland. Hun døde i 1928, og hendes kiste nedsat i krypten under det glücksborgske kapel i Roskilde Domkirke.

Ifølge familietraditionen var det enkekejserindens ønske at blive begravet ved ægtemandens side i Sankt Petersburg. Dette ønske forblev imidlertid i mange år uopfyldt, men efter nedkølingen af de dansk-russiske forbindelser tog danske diplomater med Rusland som arbejdsområde initiativ til at overførslen af kisten kunne gennemføres (Mariager, 2014). Allerede i 1998 var den sidste zar og hans families lig blevet overført fra den by i Ural, hvor de blev dræbt, til Sankt Petersburg. Det nye Rusland var ved at bygge bro til fortiden, men en brik manglede altså.

Planlægningen tog lang tid, for genbegravelsen, som den officielt kaldtes, skulle foregå som en fælles russisk-dansk manifestation. Den 23. september 2006 var det meste af den danske kongefamilie, mange af enkekejsereindens efterkommere, en dansk-russisk ærsgarde og repræsentanter for den russiske regering til stede i en fyldt Roskilde Domkirke, hvorfra enkekejsereindens kiste blev bragt til København og kørt på hestevogn gennem byens gader og derpå overført på et orlogsfartøj til Sankt Petersborg, hvor kisten ankom på 140-årsdagen for prinsesse Dagmars første ankomst til Rusland. Der var åbenlyst tale om en iscenesættelse med så mange historiske referencer som muligt.

Man kan naturligvis diskutere, hvor stor en betydning en sådan symbolsk gestus har. Den var i hvert fald betydningsfuld nok for den danske udenrigstjeneste til at man lagde så mange ressourcer i forehavendet, der også krævede Dronningens tilladelse, idet hun bestemmer over de kongelige begravelser i Roskilde. Hvad end årsagen kan opfattes at have været, var virkningen i hvert fald klar, idet der fra og med 2006 skete en betydelig optøning af de dansk-russiske forbindelser, og en aftale om leverancer af russisk guld kunne undertegnes.

Danmarks ansigt udadtil

Hvis man skal sammenfatte en vurdering af, hvilken værdi kongehuset har for Danmarks omdømme og stilling i verden, skal man naturligvis stille sig selv spørgsmålet, om vi ville være bedre eller dårligere stillet som republik? Ville Danmarks ansigt udadtil være væsentligt anderledes, hvis det tilhørte en præsident? Næppe. Et statsbesøg ville kunne gennemføres med samme pomp og pragt, hvad enten det er præsidentielt eller kongeligt. Det er et spørgsmål om prioriteringer og planlægning. Hvis Danmark blev en republik, ville man næppe jævne Amalienborg med jorden eller afskaffe de militære musikkorps, og kongeskibet ville man antagelige bevare i driftsduelig stand alene for dets enestående

værdi som en af verdens ældst fungerede motoryachter. Men der er gradsforskelle mellem republikker og monarkier, som antagelig ikke kan måles, men som dog må anses at have betydning. Et monarkisk statsoverhoved har for det første en vis appel, når man vil bringe sig i dialog med andre stater, hvis overhoveds forfængelighed tiltales af at blive betragtet som ligeværdig med en konge. Det var f.eks. tilfældet med Ceaucescu.

Kongehuset tiltrækker sig i kraft af sin historie og traditioner opmærksomhed. Den amerikanske eller russiske præsident har personlig karisma, der skaffer dem al den opmærksomhed, de ønsker. De fleste kongelige tiltrækker sig opmærksomhed på grund af det, man kunne kalde institutionel karisma, altså en fascination af kongehuset som fænomen. Det er ganske veldokumenteret, at f.eks. TV-udsendelser om kongehuset har ganske høje seertal. Men et er at skabe opmærksomhed, noget andet er det image, der skabes.

Symbolværdiens gennemslagskraft i den internationale offentlighed blev forstærket af det forhold, at de kongelige i løbet af det 20. århundrede er blevet *celebrities* eller *kändisser*, der ved deres blotte tilstedeværelse i det offentlige rum tiltrækker sig mediernes og dermed de flestes interesse. I det afgørende spil om at opnå opmærksomhed er de kongelige altid trumfkort.

Med til en status som *celebrity* hører forestillingen om, at man er »kendt for at være kendt«, altså at de kongeliges rolle er både harm- og nyttesløs, at de lever en sorgløs bohemtilværelse på skatteydernes bekostning. Derfor er det de kongelige meget om at vise, at de har en reel funktion og at de repræsenterer værdier, som størsteparten af befolkningen kan identificere sig med. Det er ingen let opgave.

Historikeren Guido Knopp har gennem flere år tilrettelagt en meget populær udsendelsesrække i bedste sendetid på den tyske TV-kanal

ZDF om de europæiske kongehuse, hvor det danske kongehus også har fået omfattende dækning. Der er ikke mindst i Tyskland en fascination af monarkiet som institution, der opfattes som eksotisk og *märchenhaft*, eventyrligt. Den finske eller islandske præsident nyder slet ikke samme mediedækning i Tyskland. Knopps udsendelser skaber en stor opmærksomhed, men de formidler på den anden side også et parfumeret og *altmodisch* billede af Danmark, som danskerne ikke nødvendigvis kan være tjent med. Hvis hensigten f.eks. er at skabe et image af et land, der er på forkant med det 21. århundredes teknologiske udvikling, skal man ikke sætte sin lid til Guido Knopp.

På den anden side står kongehuset som institution for værdier, der især efterspørges som kontravægt i en tid, der er præget af dynamik og forandring. Stort set alle tyskere, der er født siden 1850 og har opnået den forventede gennemsnitlige levealder, har oplevet et eller flere politiske systemskift og ændrede grænsedragninger i deres levetid, senest med opløsningen af DDR i 1990. Monarkiet som statsform appellerer til mange tyskere, fordi det repræsenterer kontinuitet og stabilitet. Det er nemt at vise, at denne kontinuitet er et tyndt lag fernis over en institution, der har forandret sig meget over tid, og at de traditioner, der omgiver kongehuset, ofte er af en væsentlig nyere dato end de giver sig ud for at være (Hobsbawm og Ranger, 1983).

Men uanset at kongehusets *Schein* ikke svarer til dets *Sein*, formidler det en følelsesmæssig forbindelse mellem staten og borgerne. Det er ikke fordi disse følelser nødvendigvis stikker så dybt, men de har karakter af en personlig relation. I et monarki kender flertallet af borgerne ikke alene navnet på statsoverhovedet, men også dets forældre, søskende og børn. Den samme fortrolighed med statens centrale repræsentant opnås sjældent i en republik. Når der samtidig kan udstedes garanti for, at der fra monarkiet ikke udgår nogen trussel mod velfærden eller demokratiet, er der fra

en udenlandsk synsvinkel tale om en i sandhed *märchenhaft* tilstand, der vækker både nysgerrighed og misundelse.

Note

1. Hvor ikke andet er anført, bygger denne artikel på Møller (2013).

Litteratur

- Andersen, Jens (2011), *M – 40 år på tronen*, Kbh.: Gyldendal.
- Barth, Volker (2013), *Inkognito: Geschichte eines Zeremoniells*, München: Oldenbourg Verlag.
- Björn, Claus (2001), *Blot til pynt?*, Kbh.: Fremad.
- Elkjær, Bo (2009), »Industrien: Kongehuset gavner eksport«, *Ekstra-Bladet* 16. Juni.
- Folketingets ombudsmand, notat af 15. okt. 2012, j.nr. 12/01038.
- Grypa, Dietmar (2008), *Der Diplomatische Dienst des Königreichs Preußen (1815-1866) Institutioneller Aufbau und soziale Zusammensetzung*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Henderson, Barney (2012), »Argentina calls Prince William »a conquistador« over Falklands mission«, *The Telegraph* 1. feb. (web version).
- Hobsbawm, Eric og Terence Ranger red. (1983), *The Invention of Tradition*, Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Lammers, Karl Christian (2005), *Hvad skal vi gøre ved tyskerne bagefter?* Kbh.: Schønberg.
- Mariager, Rasmus, red. (2014), *Danmark og verden efter den kolde krig. 14 ambassadører om dansk udenrigspolitik efter 1991* (i trykken) Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Møller, Jes Fabricius (2011), »Aristokrati i et moderne samfund«, *Meddelelser fra dansk adelsforening*, juni.
- Møller, Jes Fabricius (2013), *Dynastiet Glücksborg*, Kbh.: Gads Forlag.
- Paulmann, Johannes (2001), »Searching for a Royal International« in J. Paulmann and M. Geyer (eds.) *The Mechanics of Internationalism*, Oxford UP, pp. 145-76.
- Surrugue, Stéphanie (2010), *Enegænger*, Kbh.: Politikens Forlag.
- Weber, Max (1919), »Politik som levevej« oversat af H.C. Fink, i Heine Andersen m.fl., red., *Max Weber – Udvalgte tekster*, bd. 1, Kbh.: Hans Reitzels Forlag, 2003, pp 215-67.
- Wiborg, Susanne (2012), »Graf Kronberg geht spazieren«, *Zeit-Online*, 14. Mai.

Konkurrencestaten og brandingkapløbet i udenrigstjenesten

Martin Marcussen, professor
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
mm@ifs.ku.dk

Alle organisationer må pleje deres omdømme i forhold til deres materielle, politiske og normative omgivelser. Denne artikel beskriver, hvordan Udenrigstjenesten brander sig i konkurrencestatens tidsalder. Artiklen går imidlertid et skridt videre. Det hævdes, at det ikke alene er Udenrigsministeriet, der brander sig i forhold til de danske omgivelser, men også de enkelte diplomatiske udeposter, der har travlt med at brande de lande, de arbejder i. Der er opstået en betydelig intern konkurrence mellem de diplomatiske udeposter om at vinde kapløbet om at være tilstede i det mest attraktive land. Handelsdiplomati har bevæget sig fra »Made in Denmark« til »Made by my embassy«.

Det bliver ofte hævdet at Udenrigsministeriet har en helt særlig plads i centraladministrationen fordi den varetager suveræne transaktioner (Wilson, 1989: 359). I Danmark er det oven i købet nævnt i grundloven, at udenrigspolitikken er Kongens/regeringens eksklusive domæne. Ifølge dette argument har ministeriet en ganske særlig og selvstændig placering i det politiske landskab, nærmest ligesom Nationalbanken og domstolene. Det teoretiske argument, der støtter op omkring ønskeligheden af at have de facto-uafhængige offentlige institutioner baserer sig ofte på den idé, at politikere i deres korte valgperioder har det med at arbejde med snævre tidshorisonter, og måske endda via deres po-

litik forsøger at fremme deres egne genvalgschancer. Problemet er, at det i nogle politiske sammenhænge – især når det drejer sig om et lands relationer til udlandet – anses som en nødvendighed, at der er stabilitet i den førte kurs. Det betyder, at for at forhindre, at der drives uhensigtsmæssig partipolitik på et område der naturligt har international rækkevidde, kan man isolere dette område fra politisk indflydelse (Eijfinger og de Haan, 1996). I samme ombæring antages det som en fordel, at politisk uafhængige institutioner har relativt få og klare målsætninger, der meningsfuldt kan måles og vejes (Blinder, 1997; Kydland og Prescott, 1977).

Hvis det engang forholdte sig sådan, at Udenrigsministeriet svævede over de politiske rørte vande, så forholder det sig ikke længere på denne måde. Udenrigsministeriet er blevet normaliseret. Det er sket gradvist, men processen, der har ledt til Udenrigsministeriets normalisering er blevet accelereret efter afslutningen af den kolde krig, der vendte op og ned på prioriteterne i de fleste landes udenrigspolitik. Samtidig har udviklingen af nye teknologiske landvindinger inden for grænseoverskridende kommunikation definitivt brudt diplomatiets informationsmonopol; globaliseringen har åbnet den internationale politiske arena for et utal af nye aktører; og

den europæiske integrationsproces har medført at nærmest alle mulige instanser i den offentlige sektor er inddraget i praktisk international politik (Marcussen, 2013; Pilegaard, 2013).

For udenrigstjenesten betød denne normalisering, at man ikke længere udelukkende skulle interessere sig for Danmarks omdømme i det fjerne udland (Larsen, 2014). Nu begyndte det at handle om at komme til en nærmere forståelse af, hvad det indebærer at være en nyttig offentlig institution i Danmark. Vel at mærke en institution, der år efter år fortjener at være centralt placeret på finansloven. Man skulle, med andre ord, til at lære at læse dansk politik og ikke mindst forstå hvad det kræver at være en legitim offentlig institution i den brede offentlighed (Suchman, 1995).

Normaliseringen indebar ikke kun, at det strategiske ledelsesniveau i ministeriet skulle forsøge at begå sig i forhold til den øvrige centraladministration og ikke mindst pressen, den betød endvidere, at hver enkelt enhed i ministeriet skulle til at markere sig internt såvel som eksternt. Det var ikke længere nok at forstå og beherske de interne magtstrukturer i ministeriet og at kunne begå sig smidigt i forhold til husets beslutningsstrukturer. Nu var det også nødvendigt at træde i karakter i forhold til omgivelserne i Danmark. Hver enkelt enhed i ministeriet – Borgerservice, Eksportrådet, Danida og hele den blok der har med såkaldt generel udenrigspolitik at gøre – skulle nu til at tænke nøje over, hvordan man fik kommunikeret sin politik og ikke mindst sine resultater ud på den helt rigtige måde.

Men det stopper ikke her. Det er ikke kun ministeriets øverste ledelse og hver af de fire store indsatsområder i udenrigspolitikken, der skal til at indtænke dansk politik i deres daglige arbejde med Danmarks udenrigsanliggender. Hver enkelt udepost må nu også til at tænke nøje over, hvilke argumenter, der er bedst egnede til at begrunde hvorfor Danmark

netop er repræsenteret i deres land og ikke i andre. Der er, med andre ord, opstået en intern konkurrence mellem udeposterne om at kunne brande sit land, som lige netop dét sted, hvor der skal indsættes nye ressourcer.

Det er konsekvenserne af denne normalisering, der er temaet for denne artikel. Det vil blive hævdet, at Udenrigsministeriet i disse år brander sig på at være handelsbalancens vogter, og dermed italesætter sig selv som direkte bidragsyder til løsningen af det problem, der ligger alle politikere på sinde, nemlig beskæftigelsen i Danmark. Det er også argumentet, at normaliseringen har bragt ambassadørerne, generalkonsulerne og konsulerne på de diplomatiske missioner i en ganske vanskelig situation, hvor man hele tiden må afveje hensynet til Danmarks overordnede udenrigspolitiske målsætninger overfor hensynet til udepostens interesser.

Artiklen er struktureret i to dele. Første del handler om det legitimitetsspil, som Udenrigsministeriet forsøger at spille i den danske politiske kontekst. Anden del handler om, hvordan de diplomatiske missioner forsøger at brande deres respektive lande med henblik på at tiltrække sig opmærksomhed og opbakning hjemmefra. Det konkluderes at Udenrigsministeriet med den øgede fokus på økonomisk diplomati har fundet en platform, der kommunikerer godt i Danmark – i hvert tilfælde så længe Danmark har økonomiske udfordringer. Det konkluderes endvidere at ambassaderne vil gå ganske langt for at skaffe betalende kunder i butikken. Det betyder ikke nødvendigvis, at de oversælger deres lande og dermed fejlinformerer de erhvervs-kunder, der ønsker at modtage og betale for ambassadens konsulenttydelser.

Udenrigsministeriet i konkurrencestatens vold

Der er ingen organisationer, der fungerer i et totalt vakuum. Enhver organisation kan ses som et sub-system, der er en integreret del

af det samfund, den skal fungere i (Parsons, 1956). For at en organisation kan overleve på sigt, må den tilføre andre organisationer noget, som de efterspørger. Det er imidlertid ikke givet på forhånd, hvad andre organisationer efterspørger. En organisation kan derfor have stor indflydelse på at danne sin egen efterspørgsel. Hvis organisationen på den måde mestrer sine omgivelser, er dens plads i samfundet sikret. De fleste organisationer er dog ikke i stand til fuldkommen at styre, hvilke krav omgivelserne stiller organisationen overfor. Derfor må den såkaldte »åbne organisation« udvikle en kapacitet og evne til at læse, hvilke værdier og kulturer der hersker i samfundet, og forsøge at tilpasse sig disse normative omgivelser. Hvis det lykkes, opnår organisationen legitimitet.

Enhver organisation må altså forsøge at producere serviceydelser, der er i efterspørgsel i samfundet, men den må også være påpasselig med at kommunikere nogle værdier, der er i overensstemmelse med de herskende værdier i samfundet (Selznick, 1949). Det er klart, at en god politisk forståelse for samfundet vil indebære, at organisationens ledelse formår at placere organisationen centralt i forhold til de dominerende værdier i samfundet. Det betyder dog ikke nødvendigvis, at hele organisationen og dens enkeltdele i praksis skal udleve disse værdier til dagligt. Organisationens eksterne italesættelse kan være symbolsk og nogle gange forekommer der en de-kobling mellem tale og handling (Meyer og Scott, 1983; Brunsson, 1989).

Hvilke træk i omgivelserne er det så udenrigstjenesten må forsøge at tale sig ind i? For at gøre diskussionen håndgribelig skal blot nævnes to elementer af disse omgivelser, der hver for sig har haft indflydelse på den måde Udenrigsministeriets forsøger at italesætte sig selv: sparedagsordenen og den finansielle krise.

Sparedagsordenen

Først sparedagsordenen. Indtil 2002 gik alt fint

i Udenrigsministeriet. De samlede lønsumsudgifter beløb sig i dette år til kr. 953 millioner. Derefter gik det hurtigt ned ad bakke. En EU-rapport viste, at det danske diplomati var EU's dyreste (European Commission, 2000: 11). En budgetredegørelse gentager undersøgelsen og bekræfter, at den danske udenrigstjeneste var den dyreste blandt samtlige 15 EU-lande (Finansministeriet, 2001). Dette leder til en omfattende negativ presseomtale (*Weekendavisen*, 2001) og en dokumentarfilm »Det dyre diplomati« (TV2, 2002). Udenrigsministeriet forsøger at tilbagevise påstande om overforbrug blandt andet ved at lade Deloitte Consulting udarbejde endnu en undersøgelse, der konkluderer, at udenrigstjenesten hverken er dyrere eller billigere end udenrigstjenesterne i de lande, vi plejer at sammenligne os med (Deloitte Consulting, 2002).

Men Finansministeriets priming havde været ekstremt effektiv. Scenen var allerede sat for omfattende besparelser i ude- såvel som hjemmetjenesten. Umiddelbart før Danmark overtager EU-formandskabet i foråret 2002, annonceres det blandt andet, at der skæres ti ambassader væk. Hertil kommer besparelser på ulandsbistanden, salg af ejendomme, og ansættelsesstop i ministeriet. I alt 120 ansatte fyres eller forlader ministeriet ved naturlig afgang. Over natten reduceres lønsomforbruget til kr. 734 millioner i 2003. En besparelse fra det ene år til det næste på 23 pct.! (*Politiken*, 2001, 2002). Siden er det kun gået én vej. I 2010 blev det besluttet at spare yderligere 135 stillinger væk. I 2012, umiddelbart før endnu et EU-formandskab, blev det besluttet at lukke yderligere tre ambassader, 51 medarbejdere blev fyret, og det blev annonceret, at mere end 100 stillinger vil blive nedlagt de kommende to år. Det samlede lønsumsforbrug er i 2013 på kr. 662 millioner. Dette er tal vil falde yderligere frem mod 2017.

I sammenligning med mange andre ministerier er besparelserne i udenrigstjenesten i den høje ende (Figur 1). I Statsministeriet er der

også blevet skåret i lønsumsudgifterne, men der er ikke tale om besparelser, der måler sig med dem i Udenrigsministeriet. Hvis vi sammenholder med udviklingen i Finansministeriet, har man her, på trods af meget store udsving fra år til år, formået at forøge sit lønsumsforbrug ganske betragteligt.

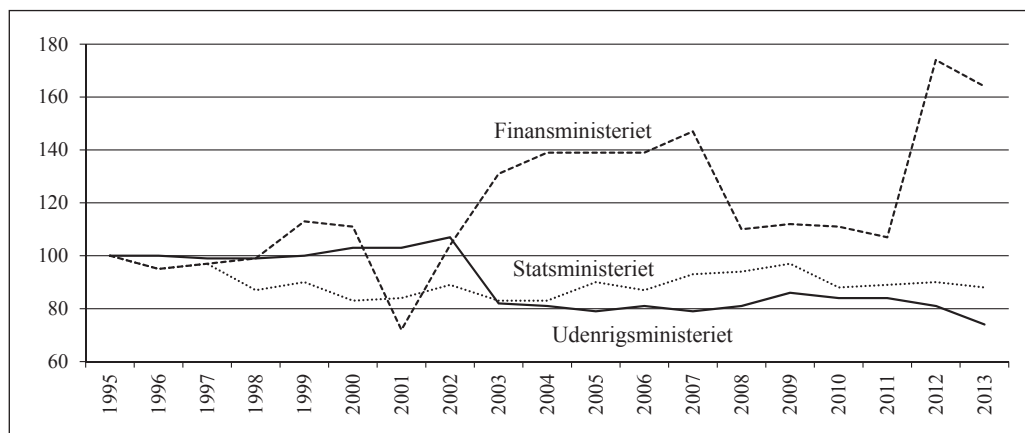
At udenrigstjenesten hører til på den sparevrige fløj, har imidlertid ikke ændret ministeriets image som et »luxusministerium«. Der er jævnligt beretninger i pressen, der mener at kunne underbygge en påstand om, at det danske diplomati er dyrt. Derfor er det også udgiftsstyring, rationalisering og besparelser, der står højt på dagsordenen, når direktionen skal markere ministeriets prioriteter i offentligheden. Det var eksempelvis tilfældet i departementschefens tale til de hjemkaldte ambassadører i september 2012: »Nødvendigheden af at sikre bæredygtige offentlige finanser indebærer, at udgiftsstyring vil være i fokus«, blev det slået fast. Det var også udgiftsstyring, der blev fremhævet som den centrale bevæggrund for at igangsætte en reform af ambassadestrukturen i 2014 (Udenrigsministeriet, 2013: 9).

Overordnet forholder det sig sådan, at en helt central norm for den offentlige forvaltning i dag handler om stram udgiftsstyring. Det gælder for alle offentlige instanser, men det gælder i særdeleshed for udenrigstjenesten, der slæber rundt på et (ufortjent) renommé som et luksusministerium.

Finanskrisen

Så er der finanskrisen fra 2007 og de efterfølgende mange års vækst-, gælds- og bankkriser, der præger økonomien og hele den offentlige sektors funktionsmåde. Med finanskrisen kommer endnu et lag af normer op på samfundets dagsorden som udenrigstjenesten, ligesom alle andre offentlige institutioner, må forholde sig proaktivt til. Fra den ene dag til den anden bliver hovedprioriteten for den offentlige sektor at sikre beskæftigelsen. En beskæftigelse, der først og fremmest skal sikres gennem innovation og handel med udlandet. De dominerende normer beskrives ofte med begrebet konkurrencestat (Pedersen, 2011; Cerny, 2006) som Finansministeren hurtigt gjorde til sit eget (*Politiken*, 2013). Kort sagt er idéen den, at alle offentlige ansatte må gøre deres til at styrke Danmarks

Figur 1: Indekseret lønsumsforbrug, 1995-2013 (1995=100)



Kilde: Tilpasset fra Matthiessen (2014: 126)

internationale konkurrenceevne. Det gælder skolerne, hvor de studerende må tilegne sig kompetencer, der gør dem konkurrencedygtige i forhold til unge fra andre lande. Det gælder universiteter, der må bidrage mere fokuseret med innovation af den slags, der kan omsættes til varehandel. Og det gælder udenrigstjenesten, der må til at overveje, hvordan man bedst spiller ind i forhold til Danmarks placering i den internationale konkurrence.

Svaret bliver økonomisk diplomati, i denne sammenhæng forstået som den diplomatiske aktivitet, der bidrager til eksportfremme. Danmark får en handelsminister, der sammen med udenrigsministeren skal udtænke planer for, hvordan eksporten til vækstmarkederne kan fordobles i løbet af en ganske kort årrække (Regeringen, 2012). Det bliver samtidig opgaven at indtænke den kommercielle dimension i alle andre af husets aktiviteter, herunder særligt udviklingspolitikken (*Udenrigs*, 2014; Lidegaard og Jensen, 2014). Dette kommer helt konkret til udtryk ved, at der i forbindelse med en ministerrokade i 2014 oprettes en portefølje i Udenrigsministeriet som en ny kombineret handels- og udviklingsminister må tage ansvaret for. Den nye minister forklarer, at »dét vi gør med den her strategi ... er, at vi blandt andet forsøger at omstille hele Udenrigsministeriets organisation til i langt højere grad at understøtte dansk eksport og handel« (Jensen, 2014).

Der udvikles vækstmarkedsstrategier for en lang række lande i 2012 og 2013, og der udvikles en samlet strategi for økonomisk diplomati i 2014 (Regeringen, 2014). Der gennemføres en reform af ambassadestrukturen i 2014, hvor en række ambassader i Europa, der skønnes at have et mindre eksportpotentiale nedlægges, og der oprettes nye ambassader i Nigeria, Myanmar, Colombia og Filippinerne, hvor det vurderes, at eksportpotentialet er stort. Beskeden alle steder er klar: diplomati skal bane vejen for væksten og jobskabelsen. Der skelnes mellem vækstmar-

keder (bl.a. BRIK landene) og volumenmarkeder (Norge, Sverige, Tyskland og USA) og det er især vækstmarkederne, der for alvor italesættes som fokus for det økonomiske diplomati (*Børsen*, 2012a).

Det er denne dagsorden, der nu for alvor trænger ud på de diplomatiske missioner. Spørgsmålet, der forfølges i næste afsnit er, hvordan ambassaderne brander deres lande og hvorvidt denne form for branding kan ses som et udtryk for, at ambassaderne indbyrdes konkurrerer om at fremstille deres markeder i det bedst tænkelige lys. Er der opstået en sælgerkultur i diplomati?

Ambassaderne i konkurrence om det bedste lande-brand

Frygten for at blive den næste ambassade, der skal spares væk

På ambassaderne har man et årligt indtjeningskrav, der skal realiseres ved at yde konsulentbistand til de erhvervsvirksomheder, som måtte ønske sig at komme ind på de pågældende markeder, eller blot har behov for rådgivning i forbindelse med en allerede igangværende kommerciel aktivitet på markedet. I 2012 blev der hentet i alt kr. 77 millioner ind på eksportfremmeaktiviteter. I 2014 kan indtjeneingen i Eksportrådet komme op på knap kr. 100 millioner. Det er en kendt sag, at dette krav om indtjening hvert år står højt på den enkelte ambassadørs dagsorden. En ekstra indtægt kommer desuden fra de konsulære ydelser, der leveres rundt omkring i verden. Her blev der i 2012 hentet kr. 73 millioner.

Sparedagsordenen er også yderst aktuell for enhver dansk ambassadør. I sammenligning med de norske, svenske og hollandske ambassader er de danske ambassader ofte mindre, dog uden at dette betyder, at deres dagsorden er tilsvarende lille. Besparelserne har fundet indpas på forskellige måder. I en første runde blev en lang række udsendte diplomater erstattet af lokaltansatte. I 2013 var der 404 ud-

sendte diplomater, hvoraf 64 var attachéer fra andre ministerier. Til sammenligning var der 1.140 lokaltansatte. I anden række har besparelserne fundet sted ved at sælge de udsendte diplomaters boliger. Diplomaterne må fremover i stor udstrækning begå sig på det lokale lejemarked. Hertil kommer, at diverse udetil-læg gradvist er blevet reduceret. Det samme gælder mulighederne for at rejse på business class. Endelig har man forsøgt at rationalisere sagsgangene ved i stor udstrækning at indføre digital sagsbehandling. Behovet for rejser mellem ambassaderne indbyrdes og til hjemlandet er også blevet minimeret ved at installere videolinks rundt omkring på ambassaderne. Disse videolinks gør det muligt at afholde regelmæssige møder med udsendte fra hele verden. Alt dette peger i retning af besparelser.

I den anden retning trækker de betydeligt forøgede behov for sikkerhed rundt omkring på ambassaderne. I alle de lande, hvor sikkerhedstruslen er høj, de såkaldte hardship-ambassader, er der indkøbt skudsikre biler, installeret sikre ejendomme med permanente vagtværn og kameraovervågning, og der er installeret satellittelefoner, som fungerer i alle tænkelige situationer. Særlig omfattende er naturligvis sikkerhedsniveauet i de lande, hvor Danmark er eller har været krigsførende nation. Det gælder blandt andet Afghanistan og Irak, men også i lande som Pakistan, Tyrkiet og Kenya er sikkerhedsniveauet forøget betragteligt. Det er vanskeligt at gøre det endelige regnskab op. Men for ambassadøren selv er der en klar opfattelse af, at der er færre midler og ansatte at udøve diplomati med.

Det spørgsmål, enhver ambassadør må stille sig selv, er det følgende: er det på min ambassade, der skal spares næste gang? Med dette spørgsmål hængene som en trussel over hovedet kaster ambassadøren sig ud i at brande sit land som det næste eksportparadis. I det følgende gives et eksempel fra Afrika.

Kast virksomhederne for løverne i Afrika

Ambassaden i Nairobi afholdt den 5. oktober 2012 i samarbejde med Eksportrådet en konference om danske virksomheders muligheder for at investere i Kenya. Medierne lægger op til begivenheden ved at konstatere, at »Erhvervslivet bør se på Kenya« (*Fyns Stiftstidende*, 2012). De 100 fremmødte erhvervs-mænd og -kvinder repræsenterede ikke mindre end 70 danske virksomheder. Nogle af tilhørerne repræsenterede gruppen af de allerstørste danske virksomheder – Carlsberg, Arla Foods, Novozymes og Lundbeck – andre faldt ind under den brede betegnelse »små og mellemstore« virksomheder. Blandt oplægsholderne optrådte to ministre – handels- og investeringsministeren samt udviklingsministeren – og hertil embedsmænd fra Danida, Eksportkreditfonden, Eksportrådet samt et udvalg af danske og udenlandske forretningsfolk, der under forskellige vilkår arbejder i Østafrika.

Entusiasmen for Kenya var høj. Af ambassadøren får tilhørerne at vide, at Afrika bevæger sig i den rigtige retning, og at vi er vidne til en veritabel transformation af det afrikanske kontinent. Særligt tydeligt er dette i Kenya, som blev sammenlignet med en »lion on the move«. Nu er tiden kommet til at tage skridtet ind på dette lovende marked, får tilhørerne fortalt.

Oplægsholderen fra Dalberg Consulting fortæller dette spor. Afrikanske lande befinder sig i en take-off-fase. Kenya er godt på vej til at blive den centrale port til det afrikanske marked. I dag er markedet vidt åbent – om ti år vil det være lukket, forsikrer han os.

Oplægsholderen fra Maersk Line fortæller, at vi bør glemme alle vore fordomme om Afrika. Der er masser af muligheder og ikke mindst »autencitet« på dette kontinent. På alle måder lever Maersks repræsentation i Østafrika op til de professionelle standarder, selskabet forventer i hele organisationen. Fra

Novo Nordisk lyder det enslydende: »Latin-amerika, Sydøstasien og Afrika er fremtiden. Vi er ikke i velgørenhedsbranchen, vi skal lave forretninger. Vi var ikke i Kenya, hvis vi ikke mente, at det var en god forretning.«

Handels- og investeringsministeren følger samme spor. Med udgangspunkt i et Karen Blixen citat, hvor livet på savannen og champagne i glasset indtager en central plads, må vi forstå, at der eksisterer et naturligt og harmonisk forhold mellem Kenya og Danmark. Det er et land, der byder sig til med muligheder for store såvel som små virksomheder. Det understreges, at hvis fokus udelukkende er på at undgå risici, så vil der være mange muligheder, der går ens næse forbi. Tiden er nu kommet til, at der skabes partnerskaber mellem Danmark og Kenya på et væld af områder.

En af tilhørerne vil vide, om der slet ikke er noget rigtigt i alt det, man hører om korrup-tion i Kenya? Spørgsmålet er interessant og relevant, al den stund Kenya befinder sig i den dårlige ende af Transparency Internationals (TI) corruption perception index. I 2011 var Kenya placeret som nummer 154 (af 182 lande) efter lande som Tajikistan (152), Hviderusland (143) og Sierra Leone (134). På hjemmesiden for TI's lokale afdeling i Kenya (tikenya.org) kan man ydermere finde det såkaldte Kenya Bribery Index, hvor der i den seneste årsrapport konkluderes, at 87 pct. af de adspurgte i en survey i det forløbne år var blevet mødt med en opfordring til bestikkelse, og at langt de fleste (88 pct.) af disse adspurgte faktisk havde betalt bestikkelse på opfordring. Rapporten hævder desuden, at bestikkelse er mest hyppig i situationer, hvor en person ønsker at blive fritaget for strafforfølgelse, ønsker at springe over ventelister til offentlige goder, ønsker at igangsætte eller drive en forretning eller ønsker forbedringer i egen jobsituation.

Samtlige oplægsholdere på Eyes on Kenya

konferencen forsikrer imidlertid tilhørerne om, at de aldrig selv har betalt bestikkelse i nogen som helst sammenhænge. De har godt hørt, at det forekommer, men at den bedste måde at undgå dette på er at undlade at interagere med de offentlige myndigheder i Kenya. Repræsentanten for Maersk Line advarede: »Hold jer ude af politik. Det er dér korrup-tion foregår.« Vimal Shah, indiskfødt CEO for den Kenya-baserede BIDCO Group, følger op: »Vi handler aldrig med staten. Forestillingen om korrup-tion i Kenya er langt større end virkeligheden.« Ambassadøren konkluderer, at det ikke er mere besværligt at lave forretninger i Kenya end så mange andre steder.

En anden tilhører vil høre, om det ikke er et problem, at der er politisk ustabilitet, og at Kenyas nabo, den fejlslagne stat Somalia, er kendt for sine omfattende illegale maritime aktiviteter, og som i øvrigt indtager den absolutte bundplads i TI's corruption perception index? Også her kan oplægsholderne berolige. Vi må forstå, at der er taget hånd om den besværlige nabo Somalia, og Vimal Shah mener at vide, at pirateriet er et problem af fortiden; ja, at der allerede om fem år vil være ganske anseelige forretningsmuligheder i Somalia. Også oplægsholderen fra Dalberg Consulting forsikrer os om, at det bestemt går i den rigtige retning.

Set fra Eksportrådets og den danske Nairobi-ambassadørs synspunkt var konferencen en succes! Det blev klart for alle og enhver, der måtte være i tvivl, at ambassaden er en ekstremt vigtig indgang til det officielle Kenya og en uvurderlig kilde til viden om og netværk i Kenya. Samtlige oplægsholdere – fra store såvel som små, danske såvel som udenlandske virksomheder – havde kun rosende ord til overs for den danske eksportfrem-meindsats. Den tilstedeværende journalist fra Børsen konkluderede da også nogle dage efter konferencen, at der er »Danske muligheder i Kenya« (*Børsen*, 2012b).

Alligevel antyder tilhørernes spørgsmål, at der eksisterer et ønske om at få saglig information om dette fremmede marked. Kan det passe, at markedet lukker omkring sig selv om ti år? Forholder det sig virkelig sådan, at man kan holde sig ude af politik og undgå kontakt med de offentlige myndigheder og dermed korruption? Er der nogle forskelle i den risiko, man er villig til at tage, og kan tåle at tage, når man er en meget stor henholdsvis en meget lille virksomhed? Er der nu også taget hånd om pirateriet og terrorgrupperne i nabolandet Somalia? Der blev ikke givet svar på spørgsmål som disse under konferencen.

Den utilslørede begejstring for Afrika deles også af Dansk Industri (DI), der i en analyse konstaterer, at Danmark er bagud i verdens næste væksteventyr (DI, 2014). Over syv sider nævnes ikke en eneste bekymring om forretningsmulighederne på kontinentet. »Der er mange myter om Afrika« konstaterer Thomas Bustrup, Direktør for Dansk Industri (Epn.dk, 19. marts 2014). Senere lancerer handelsministeren, udviklingsministeren og udenrigsministeren i fællesskab det såkaldte »Opportunity Africa«-initiativ. Den daværende handelsminister »Nick Hækkerup fremhæver, at særligt Afrika i disse år oplever en massiv økonomisk vækst, som danske virksomheder bør ride med på, før det er for sent« (*Jyllandsposten*, 2014).

Retter vi nu blikket mod én af de kommunikationsplatforme, som potentielle eksportinteresserede kunder højst sandsynligt vil opsøge, nemlig hjemmesiden for den danske ambassade i Kenya, så er der to ting, der springer i øjnene:

For det første, at handelsafdelingens del af hjemmesiden er salgsorienteret, meget tilsvarende en hjemmeside for ethvert privat konsulentforetagende, der forsøger at sælge sine ydelser. Præsentationen indledes med, at man beder læseren om at »Think of us as your

local partner in the Kenyan market«. Den gennemgår derefter ganske kort de fem kerneydelser, som handelskontoret leverer, hvorefter prisen på kr. 935,- per time fremhæves som en ekstra salgsdimension. Det er ikke altid nemt at begå sig i Afrika, men handelskontoret lover, at det kan levere services, der reducerer de mulige omkostninger og risici, der måtte være forbundet med dette eventyr.

For det andet er det interessant at notere sig, at der kun fremhæves succeshistorier, for eksportfremme i Kenya. Eksempelvis nævnes en ledende producent af diabetesmedicin, der havde haft problemer med at nå helt ud til de fattigste målgrupper i landet. Men med handelskontorets hjælp er det nu lykkedes for virksomheden at penetrere hele det kenyanske marked. Et andet eksempel er fra fødevarerområdet, nærmere bestemt mejerisektoren, hvor ambassadens handelskontor slet og ret har valgt at indkøpe en passage fra kundens evaluering af den hjælp man har modtaget. Udtalelsen afsluttes med et »Well done to the team for an outstanding help«.

Kan man på baggrund af dette eksempel konkludere, at ambassaderne oversælger deres lande? For at svare på dette spørgsmål er det hensigtsmæssigt at skelne mellem to faser i branding-øvelserne. I den indledende fase handler det om at trække kunder til butikken. Man hænger det bedste og smarteste tøj i udstillingsvinduet eller helt ude på gaden. Det skulle gerne tiltrække sig mulige kunders opmærksomhed. I den efterfølgende fase skal der gives individuel rådgivning, så kunden får det helt rigtige sæt tøj. Her handler det mere om at diskutere, hvilke muligheder og begrænsninger der knytter sig til tøjvalget. For ambassaderne er incitamentsstrukturen på dette punkt nogenlunde klar: På den ene side er ambassaden interesseret i at indgå i et betalt rådgivningsforhold til så mange kunder som muligt. Det er sjældent, at nogen afvises allerede ved indgangen. Dette er godt for ambassadens indtjening.

I detailrådgivningen er incitamentsstrukturen imidlertid en anden. Her søger ambassaden at imødekomme kundens behov så godt som muligt, så kunden forlader butikken med en fornemmelse af at have modtaget tilfredsstillende, kompetent og relevant vejledning. Hjemmetjenesten har opstillet det mål, at mindst 70 pct. af alle betalende kunder skal have opfattelsen af, at de har fået stor værdi af at benytte ambassadens handelskontor. Det er en meget ambitiøs målsætning, der i det store og hele indfries (McKinsey&Company, 2013). Set i det lys tjener det ikke ambassadens renommé, hvis man oversælger forretningsmulighederne i landet. »Stor værdi« kan nogle gange indebære, at ambassaden simpelthen rådgiver kunden om, at det pågældende marked nok ikke er noget, man skal satse stort på.

Købmandskulturen i diplomatiet

Diplomati i dag skal være kommunikérbart. Det skal være klart for enhver, ikke mindst den brede danske offentlighed, hvorfor og hvordan udenrigstjenesten arbejder diplomatisk. Hele udenrigstjenestens legitimitet afhænger af denne synlighed. Diplomati skal også være målbart. Man skal kunne måle, hvori den diplomatiske indsats består, men også, hvordan den virker. Inden for et konkurrencestatsparadigme måles alle aktører på deres eksplicitte indsats med at bidrage til at skabe vækst og beskæftigelse i Danmark. Den kommercielle del af det økonomiske diplomati har, i modsætning til så mange andre aspekter af diplomatiet, disse særlige egenskaber. Det er muligt ret præcist at sige, hvor mange kunder i form af nuværende og mulige eksportvirksomheder der har været i butikken. Det kan afregnes meget præcist, hvilke og hvor mange ydelser disse kunder har fået. Der er ikke nogen, der kan stille spørgsmålstegn ved Eksportrådets indsats som handelsbalancens vogter. Det er ikke her, vi i den nærmeste fremtid vil forudsige, at besparelser i udenrigstjenesten vil finde sted.

Ambassadøren har, med de nye diplomati-former og de nye krav til diplomatiet, fået nye roller. Det er ikke længere tilstrækkeligt at repræsentere Danmark ude i den store verden. Nu må ambassadøren indgå i en organisationsintern konkurrence om at sælge det land, som vedkommende er udsendt til. Købmandskulturen i diplomatiet har fået en ny dimension – den er gået fra »made in Denmark« til »made by my embassy«. Årsagen til denne bevægelse er klar nok. På ambassaderne handler det i stigende udstrækning om at være synlig i udenrigstjenesten. Man skal, helt i forlængelse af Talcott Parsons, have noget at tilbyde, som andre efterspørger. Det handler om at beskytte sig selv. Hele ambassadens eksistensberettigelse handler om denne umiddelbare synlighed.

Klassiske diplomatiformer har fokus på ambassadørens evne til at opbygge netværk til relevante politiske og administrative aktører i deres respektive lande. Det handlede om langsigtet tillidsopbygning. Hvis der skulle opstå en krisesituation, er det netop denne opsparede tillid, der skulle trækkes på i krisestyringen. Diplomati var på mange måder en forsikringspolice. Problemet er bare, at den type aktiviteter er ganske usynlige og svært kommunikérbare. Modsat forholder det sig med det kommercielle diplomati. På dette område kan ambassadøren fra dag til dag dokumentere, hvad der er blevet gjort for at løse Danmarks beskæftigelseskrise.

Det er klart, at udenrigstjenestens embedsmænd er blevet placeret i et dilemma. Hvor skal den daglige indsats fokuseres? Er det det langsigtede, men usynlige relationsarbejde, der skal satses på, så vedkommende er godt rustet til at varetage Danmarks og danskerne interesser hvis det utænkelige sker? Eller er det det yderst synlige handelsarbejde, der imødekommer ikke mindst de stærke danske erhvervsorganisationers behov i udlandet? I konkurrencestatens tidsalder peger pilen i retning af handelsarbejdet.

Litteratur

- Blinder, Alan A. (1997), »Is Government Too Political?« *Foreign Affairs*, 76(6): 115-26.
- Brunsson, Nils (1989), *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions, and Actions in Organizations*, New York: Wiley.
- Børsen (2012a), »Regeringen kræver fokus på BRIK-eksport«, 20. januar.
- Børsen (2012b), »Danske muligheder i Kenya«, 9. oktober.
- Cerny, Philip G. (2006), »Political Globalization and the Competition State«, i Richard Stubbs og Geoffrey R.D. Underhill, red., *Political Economy and the Changing Global Order*, 3. udgave, Oxford: Oxford University Press, pp. 376-86.
- Deloitte Consulting (2002), »Udenrigsministeriet. Benchmarking af udenrigstjenesten«, 7. marts.
- DI (2014), »Afrika under forvandling – Muligheder for Danmark«, *Indsigt*, marts, København: Dansk Industri.
- Eijffinger, Sylvester C.W. og Jakob de Haan (1996), »The Political Economy of Central-Bank Independence«, *Special Papers in International Economics*, no. 19, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, Princeton, New Jersey.
- European Commission (2000), »The EU's External Projection: Improving the Efficiency of Our Collective Resources«, SN1731/6/00, Bruxelles.
- Finansministeriet (2001), *Budgetredegørelse 2000-2001*, København: Budgetredegørelsen.
- Fyns Stiftstidende (2012), »Erhvervslivet bør se på Kenya«, 5. oktober.
- Jensen, Mogens (2014), »Interview: Handelsministeren forklarer eksportstrategi«, *Avisen.dk*, 15. maj.
- Jyllandsposten (2014), »Regeringen vil banke eksport til Ulande i vejret«, 15. oktober.
- Kydland, Finn og Edward C. Prescott (1977), »Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans«, *Journal of Political Economy*, 85(3): 473-91.
- Larsen, Troels Riis (2014), »Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010. Omdømmearbejde og omdømmepolitik«, Ph.d.-afhandling, Centre for Business History, Department of Management, Politics and Philosophy, København: Copenhagen Business School.
- Lidegaard, Martin og Mogens Jensen (2014), »Vi følger økonomisk diplomati«, *Børsen*, 15. maj.
- Marcussen, Martin (2013), »Det klassiske diplomati fragmenteres og hybriddiplomatiet opstår«, *Samfundsøkonomen*, nr. 2, juni, pp. 5-11.
- Matthiessen, Rasmus Sommer (2014), »En for alle, alle mod én. Magten over udenrigspolitikken i historisk sociologisk perspektiv«, speciale, 28. august, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- McKinsey&Company (2013), »Analyse af den danske eksportfremmeindsats for Udenrigsministeriet og Finansministeriet«, udkast til endelig rapport, 18. december, København: McKinsey&Company.
- Meyer, John W. og W. Richard Scott (1983), *Organizational Environments. Ritual and Rationality*, London: Sage.
- Parsons, Talcott (1956), »Suggestions for a Sociological Approach to Theory of Organizations«, *Administrative Science Quarterly*, 1(1): 63-85.
- Pedersen, Ove K. (2011), *Konkurrencestaten*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Pilegaard, Jess (2013), »Udenrigspolitikken er død – længe leve diplomati!«, *Økonomi & Politik*, 86(2): 19-33.
- Politiken (2001), »Blodbadet«, 20. december.
- Politiken (2002), »Da Thor lod hammeren falde«, 30. januar.
- Politiken (2013), »Corydon: »Jeg tror på konkurrencestaten««, 24. august.
- Regeringen (2012), »Regeringens vækstmarksstrategi«, maj, København: Regeringen.
- Regeringen (2014), »Regeringens strategi for eksportfremme og økonomisk diplomati. Mere handel. Nye job«, maj, København: Regeringen.
- Selznick, Philipp (1949), *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organizations*, Berkeley: University of California Press.
- Suchman, Mark C. (1995), »Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches«, *Academy of Management Review*, 20(3): 571-610.
- TV2 (2002), »Det dyre diplomati«, 7. Marts.
- Udenrigs (2014), »Synergi-ministeren vil skabe job«, april/maj.
- Udenrigsministeriet (2013), »Udenrigstjenestens repræsentationsstruktur – opsummering af drøftelser i refleksionsgruppen«, København: Udenrigsministeriet.
- Weekendavisen (2001), »Dyre diplomater«, 8. juni.

Reformerne i reformen: Kommunale reorganiseringer i tiden efter kommunalreformen

Dan Bonde Nielsen, adjunkt
Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
dmn@sam.sdu.dk

I 2007 gennemførtes en af de største reformer af denne offentlige sektor i Danmark. Der var tale om en reform hvor landets enkelte kommuner ikke havde mulighed for at påvirke de krav og forventninger der blev stillet. I denne artikel undersøges det hvorfor så mange kommuner i løbet af kort tid efter reformen gennemførte struktur- og styringsmæssige forandringer i form af administrative reorganiseringer. Artiklen undersøger hvordan kommunerne har gennemført disse forandringer ved hjælp af teorier om strategisk forandringsledelse. Analysen viser, at man har gennemført meget intentionelle forandringer – initieret, formuleret og gennemført af den absolutte administrative topledelse i kommunerne. Samtidig viser analysen, at offentlige topledere har gode muligheder for at påvirke den retning organisationen skal bevæge sig i, men at lederne også mødes af vigtige begrænsninger.

I forbindelse med gennemførelsen af større reformer har lokale enheder sjældent stor indflydelse på reformens tilblivelse eller gennemførelse. I stedet gennemføres større reformer som topstyrede processer, hvor den enkelte lokale organisation ofte forventes at udmønte de beslutninger, der er truffet andetsteds og leve op til de forventninger der stilles i denne forbindelse. Strukturreformen i 2007 betød skabelsen af nye administrative strukturer i landets kommuner. Med så stor en forandring som reformen kunne man forvente, at kommunerne havde behov for en pause fra forandringer, men allerede i løbet

af de første år begyndte landets kommuner at gennemføre forandringer af den måde, man tænkte struktur og styring på.

Den måske største reform af den offentlige sektor i nyere tid blev gennemført i 2007 da Strukturreformen blev implementeret. Reformen dækker over flere forskellige delreformer og ændrede blandt andet opgavefordelingen, inddelingen og finansieringen af den offentlige sektor. I forbindelse med reformen blev det kommunale landskab ændret ganske markant. Det mest synlige resultat blev, at landets kommuner blev tilført nye opgaver, og at antallet af kommuner faldt fra 271 til 98 større enheder efter reformen. I forbindelse med gennemførelsen af reformen havde de enkelte kommuner ikke stor indflydelse på den overordnede reform, men reformen lagde ikke desto mindre et stort pres på kommunerne. Dels skulle kommunerne udmønte reformen lokalt (skabe nye kommunale enheder), dels sikre, at disse enheder kunne leve op til de forventninger, der var skabt i forbindelse med reformens tilblivelse og gennemførelse. På denne måde skabtes en forventning om, at de nye kommuner skulle sikre en høj faglig bæredygtighed, at kommunerne skulle fungere som den primære indgang til den offentlige sektor, samt at de nye kommuner skulle sikre en mere effektiv opgaveløsning og der-

med sikre effektiviseringsgevinster (Nielsen, 2014).

Samlet set kan Strukturreformen i 2007 karakteriseres som en reform, der påvirkede hele gruppen af kommuner. Samtidig var der tale om en reform, hvor de enkelte kommuner ikke havde mulighed for at påvirke de overordnede beslutninger i reformen, idet de krav og forventninger, der blev skabt til kommunerne, var ude af deres hænder. Selve reformprocessen og de endelige forventninger til kommunerne skabte dermed nogle normer for, hvordan kommunerne burde agere. Denne karakteristik af reformen (en reform gældende for hele gruppen og samtidig uden stor indflydelse fra den enkelte enheds side) har stor betydning for den måde, de enkelte organisationer vil agere på efter selve implementeringen af reformen. I litteraturen om organisatoriske forandringer vil forventningen til denne type reform være, at de enkelte organisationer (i dette tilfælde kommunerne) vil agere indenfor rammerne af den overordnede reform. Dette vil indebære, at alle efterfølgende ændringer hos de enkelte enheder vil være i form af mindre justeringer, der har til formål at sikre overensstemmelse mellem den enkelte organisation og de forventninger og normer, der er skabt i forbindelse med reformens gennemførelse (Garud og Van de Ven, 2006: 216; Jacobsen, 2005: 30). Denne karakteristik af Strukturreformen vil indebære, at vi kunne have en forventning om, at kommunerne i perioden efter gennemførelsen af reformen vil afholde sig fra større forandringer og i stedet fokusere på mindre justeringer indenfor reformens rammer, idet fokus blandt kommunerne er at leve op til reformens krav og forventninger. Dette vil medføre, at kun få kommuner vil foretage ændringer, og at de kommuner, der foretager ændringer, vil forventes at foretage mindre og inkrementelle justeringer af de eksisterende strukturer.

Erfaringerne fra de første år efter reformens

gennemførelse viste imidlertid et noget andet billede. Allerede i løbet af de første to år efter reformen gennemførte et større antal kommuner forandringer af den overordnede struktur- og styringstænkning (Nielsen, 2010). Meget hurtigt efter implementeringen af reformen i 2007 begyndte flere af landets kommuner at foretage organisatoriske forandringer af den måde strukturerne var blevet fastlagt på den 1. januar 2007. Selve forandringsprocesserne var ligeledes anderledes, end vi teoretisk ville forvente. Mens litteraturen om organisatoriske forandringer ville forvente mindre og inkrementelle forandringer, viste erfaringerne fra landets kommuner, at en stor del gennemførte både omfattende forandringer og hurtige processer (Nielsen, 2010; Christoffersen og Klausen, 2012).

Den 1. januar 2007 gik landets nye kommuner officielt i luften. I tiden efter reformens gennemførelse, og de mange sammenlægninger af eksisterende kommuner, blev der arbejdet hårdt for at sikre, at man i de enkelte kommuner fik skabt så sikker en drift, som det var muligt. Som allerede nævnt blev der imidlertid skabt store forventninger til landets kommuner i forbindelse med gennemførelsen af reformen. For at kunne leve op til disse forventninger har en lang række af landets kommuner gennemført deres egne reformer af de kommunale strukturer, i form af administrative (og i nogle tilfælde politiske) reorganiseringer.

Hvorfor så vi allerede få år efter reformen så mange, så hurtige og så omfattende forandringer af de eksisterende strukturer, som det var tilfældet? Formålet med denne artikel, er at undersøge hvorfor landets kommuner på så tidligt et tidspunkt begyndte at reorganisere deres struktur- og styringstænkning, til trods for, at teorier om organisatoriske forandringer ville tilsige, at kommunernes forandringer burde have en anden karakter. Det overordnede spørgsmål for artiklen er: *Set i lyset af Strukturreformens karakteristika, hvordan*

kan man så forstå fremkomsten og gennemførelsen af struktur- og styringsmæssige forandringer i landets kommuner, så kort tid efter reformens gennemførelse?

Tre forhold er vigtige at uddybe. Når der i denne sammenhæng tales om reformens karakteristika, knytter dette sig til forandringsniveauet (det forhold, at alle kommuner blev berørt) og til forandringslogikken (at den enkelte kommune ikke havde indflydelse på reformen). I litteraturen omtales disse begreber som henholdsvis *unit of change* og *mode of change* (Van de Ven og Poole, 1995: 521-4). I litteraturen er forventningen til denne type reform, at efterfølgende ændringer vil være mindre, langsomme og inkrementelle (Garud og Van de Ven, 2006: 216). For det andet tales der om struktur- og styringsmæssige forandringer. I denne artikel fokuseres der udelukkende på de forandringer kommunerne har foretaget i den administrative del af kommunen og i særdeleshed forandringer af de overordnede strukturer. Flere kommuner har ligeledes valgt at gennemføre forandringer af de politiske strukturer. Dette er imidlertid ikke en del af denne artikels fokus. Herudover knytter struktur- og styringsmæssige forandringer sig til ændringer der omhandler de formelle administrative strukturer, men ligeledes forandringer af mere styringsmæssig karakter – eksempelvis ledelse, koncerntænkning og lignende. Endelig fokuseres der på fremkomsten og gennemførelsen af forandringer i kommunerne, hvilket blandt andet indebærer, at der fokuseres på kommunernes forandringsovervejelser, samt på de ændringsprocesser, der er gennemført i forbindelse med deres reorganiseringer efter reformen.

Til at undersøge fremkomsten og gennemførelse af administrative reorganiseringer så hurtigt efter reformen anvendes der i denne artikel et mere teleologisk perspektiv på forandringer og blandt andet teorier om strategisk organisationsdesign. Artiklen benytter

casestudier af to danske kommuners administrative reorganiseringer i perioden efter reformen for derved at komme i dybden med de overvejelser, der blev gjort i kommunerne. For ligeledes at kunne undersøge betydningen af sammenlægningerne, og de konsekvenser dette har haft for de efterfølgende reorganiseringer, er det samtidig valgt at undersøge to kommuner, der blev skabt som følge af sammenlægninger i 2007.

Reformen og den efterfølgende proces

Ved gennemførelsen af Strukturreformen i 2007 blev indretningen af den offentlige sektor ændret ganske markant. For kommunerne var det mest tydelige resultat, at man fik tilført nye opgaver (primært fra de tidligere amter). Herudover ændredes antallet og inddelingen af landets kommuner. Et stort antal kommuner valgte at indgå i sammenlægninger med nabokommuner, og antallet af kommuner blev reduceret fra 271 til 98. Dette betød samtidig, at de nye kommuner blev langt større, end man hidtil havde set. Indbyggertallet steg fra ca. 20.000 til ca. 55.500, mens antallet af medarbejdere steg fra ca. 1.400 til ca. 4.200. Samlet set er der efter reformen tale om meget store organisationer.

Betegnelsen »Strukturreformen« bestod dermed også af flere forskellige delreformer: en inddelingsreform, der bestemte struktureringen mellem de enkelte enheder, en opgave-reform, der bestemte placeringen af ansvaret for den offentlige sektors opgaver og endelig en finansierings- og udligningsreform, der bestemte finansieringsformerne (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013).

Selve reformen blev besluttet og gennemført af et flertal i Folketinget (bestående af regeringen (Venstre og De Konservative) samt Dansk Folkeparti). I aftalen blev de overordnede rammer fastlagt – rammer, den enkelte kommune ikke havde stor indflydelse på. Den måde disse forventninger skulle opfyldes på, blev imidlertid i overvejende grad

lagt i hænderne på de enkelte kommuner, der blandt andet fik ansvaret for at sikre den fornødne faglige bæredygtighed, hvilket for mange kommuner betød sammenlægninger. Størstedelen af landets kommuner blev derfor påvirket direkte af reformen, idet alle kommuner fik tilført nye opgaver, mens et stort antal gennemførte sammenlægninger. Af de eksisterende 271 kommuner valgte kun 32 at forblive en selvstændig kommune.

Allerede få år efter reformens implementering i 2007 begyndte mange af landets kommuner at gennemføre reorganiseringer af den overordnede struktur- og styrestænkning i kommunen. Dette førte til lokale reformer af de eksisterende systemer og medførte nye strukturer samt nye måder at lede på. Disse forandringer var både i form af ændringer af den overordnede administrative struktur- og styrestænkning, men også i mange tilfælde af de lavere organisatoriske niveauer (herunder institutionsniveauerne). Herudover har en række kommuner gennemført forandringer af det politiske niveau. Samlet set har det betydet, at de enkelte kommuner har gennemført deres egne reformer i reformen – i dette tilfælde i form af administrative reorganiseringer. Spørgsmålet for de efterfølgende analyser bliver imidlertid, hvorfor disse reorganiseringer allerede kommer så hurtigt efter reformen, samt hvordan forandringerne blev grebet an.

Den fortsatte udvikling af organisationerne – teoretiske perspektiver

Som nævnt i indledningen kan Strukturreformen karakteriseres på en ganske særlig måde, nemlig som en omfattende reform, der påvirkede alle landets kommuner, samtidig med at disse kommuner ikke selv havde indflydelse på den overordnede reform. I litteraturen om organisatoriske forandringer vil forventningen være, at alle efterfølgende forandringer vil tage form af inkrementelle justeringer inden for de eksisterende rammer af reformen. Argumentet i denne sammenhæng er, at

reformen har skabt nogle klare forventninger og krav, der samlet set skaber nogle normer for de enkelte organisationer i feltet (Jacobsen, 2005: 30). Disse normer påvirker den enkelte organisation til at justere sine strukturer inden for de rammer, som reformen har skabt. Derved bliver forandringer hos de enkelte organisationer i feltet inkrementelle forandringer, idet organisationernes kompetencer og praksis finjusteres inden for de eksisterende rammer (Van de Ven og Poole, 1995: 522; Garud og Van de Ven, 2006: 216). Derved vil der heller ikke være større fokus på lokale forandringer, idet de enkelte organisationer er underlagt de rammer, reformen har skabt. Udmøntningen af reformen, og dermed arbejdet med at udvikle organisationen, vil inden for denne logik derfor følge et meget snævert spor, hvor fokus i organisationen knytter sig til en snæver opfyldelse af reformens målsætninger gennem løbende inkrementelle justeringer.

Ændringerne i landet kommuner var imidlertid ikke alle mindre og inkrementelle justeringer inden for rammerne af reformen. I stedet tog mange reorganiseringer form af egentlige lokale reformer af de eksisterende strukturer. Formålet med artiklen er at undersøge, hvorfor kommunerne gennemførte reorganiseringer så hurtigt efter reformen, og dermed også hvorfor vores umiddelbare teoretiske forventninger til kommunerne ikke viste sig at holde stik.

Til at undersøge dette forhold anlægges et rationelt udgangspunkt for analysen af kommunernes reorganiseringer. I mange teorier om forandringer i offentlige organisationer er udgangspunktet netop et rationelt og intentionelt perspektiv (Mintzberg et al., 2009; Whittington, 2001). Det teoretiske perspektiv kan karakteriseres som strategisk forandrings- eller designledelse.

Ved hjælp af dette perspektiv kan man opnå indsigt i den måde der arbejdes med struk-

tur- og styringsmæssige forandringer i organisationer. Ét af de centrale temaer inden for denne type teori knytter sig til den måde, man vælger at strukturere såvel de formelle som de uformelle strukturer på. Ved at analysere kommunernes arbejde med de gennemførte administrative reorganiseringer gennem dette perspektiv bliver det muligt at opnå indsigt i de overvejelser kommunerne ligger bag de gennemførte forandringer.

Perspektivet tager sit udgangspunkt i en klassisk tolkning af strategilitteraturen. Til trods for, at det oprindeligt er udviklet med henblik på analyser af private organisationer, har designperspektivet ligeledes været benyttet til at analysere offentlige organisationer (Bryson, 2011; Stewart og Kringas, 2003; Lawton og McKevitt, 1995; Christensen, 1987; Egeberg, 1984; 1987; Bozeman, 1981; Friend og Jessop, 1976). Inden for denne klassiske tolkning af strategilitteraturen (som eksempelvis karakteriseret af Whittington, 2001) kan der identificeres forskellige elementer.

Det klassiske perspektiv på strategi og design dækker over fem forskellige, men dog sammenhængende elementer.¹ De fem elementer drøftes i nedenstående.

For det første er der i perspektivet et stort fokus på organisatoriske strukturer (formelle og uformelle). Netop gennem bevidste overvejelser vedrørende den måde, strukturerne indrettes og struktureres på, bliver man i stand til at tilgodese de målsætninger, der er opstillet for organisationen (Jones, 2010; Christensen, 1987; Child, 1972). I relation til den konkrete undersøgelse af kommunernes reorganiseringer vil vi på baggrund af denne teori have en forventning om, at kommunerne gennemfører forandringer med et meget strukturelt fokus. I stedet for at foretage ændringer med eksempelvis et snævert kulturelt fokus må vi forvente forandringer, der i højere grad fokuserer på de strukturelle sider af den administrative organisation. Pointen her er, at

man gennem strukturelle forandringer i kommunen kan imødesee forskellige forventninger, og at man ved at indrette de overordnede administrative strukturer på en ny måde vil opnå en bedre og mere effektiv forvaltning.

For det andet anlægges der i denne strategiskole et meget intentionelt eller instrumentelt perspektiv på organisationer og strategiprocessen. De enkelte elementer af en organisation (struktur, teknologi, opgaver, aktører, o.l.) er i dette perspektiv udelukkende interessante, idet de kan tilgodese de mål, man har opstillet for organisationen, og elementerne må nødvendigvis ændres, såfremt de ikke længere tilgodeser disse mål (Bryson, 1995; Christensen, 1987). I forhold til dette element må vi forvente, at kommunerne anser de pågældende reorganiseringer som et klart middel til at nå et konkret mål. Dermed forventes det, at kommunerne skal være meget eksplícite i forhold til deres målsætninger for at kunne leve op til dette teoretiske element. Man kan dog diskutere, hvorvidt det modsatte kan gøre sig gældende: at en kommune gennemfører en forandring uden at have en ide om målsætninger (For en yderligere diskussion af denne mulighed, se Nielsen, 2014: 162). Forventningen må ikke desto mindre være, at kommunerne er i stand til meget tydeligt at understrege retningen og intentionen for udviklingen.

For det tredje anlægges der ligeledes et meget intentionelt og rationelt perspektiv på ledelsens funktion og muligheder. I dette klassiske strategiperspektiv anses strategi, planlægning og design som en opgave for topledelsen, der ligeledes fungerer som den primære drivkraft bag forandringer (Andrews, 1971; Andersen, 2002; Galbraith, 2002; Klausen, 2009). Heri ligger samtidig en antagelse om, at alle organisationer er hierarkisk opbygget, og at det er gennem hierarkiet, at det organisatoriske design planlægges og udformes (Andersen, 2002). Til at betegne det klassiske perspektiv på strategi benyttes derfor ofte en meta-

for om lederen som arkitekten. For at kunne leve op til dette teoretiske element må vi have en forventning om, at toplederen er en central aktør i reorganiseringen. Det må være forventningen, at kommunaldirektøren i dette tilfælde initierer og overvåger arbejdet med forandringsprocessen. I tillæg hertil må vi forvente, at kommunaldirektøren inddrager de øvrige aktører, han/hun måtte finde nødvendige (eksempelvis den øvrige direktion). Herudover bør vi forvente, at kommunaldirektøren vil forsøge at designe organisationen, så den tilgodeser hans/hendes forventninger, men samtidig, at kommunaldirektøren er i stand til at gennemføre forandringsprocesserne – også uden større modstand i organisationen.

For det fjerde kan man diskutere den betydning, omgivelserne spiller for designprocesserne inden for dette klassiske strategiperspektiv i forhold til at indrette strukturerne. Traditionelt har det klassiske perspektiv primært fokuseret på de interne forhold af en organisation og hvordan disse designs i forhold til den situation man står i. I nyere bidrag inden for denne designskole er det eksterne imidlertid også blevet inddraget i tanker om strategisk fit og alignment (Burton og Obel, 2004; Burton, Obel og DeSanctis, 2011). For at leve op til dette element kan må vi forvente, at der både overvejes samspillet mellem de enkelte dele af organisationen i forbindelse med reorganiseringen i kommunerne (internt fit), og samtidig, at man overvejer den konkrete situation man står i som kommune (både internt og eksternt fit).

Endelig er der i dette strategiperspektiv ofte et stort fokus på den konkrete strategiproces. Denne proces kan ligeledes siges at være en rationel proces med problemerkendelse, analyser og gennemførelse af ændringer som de vigtigste elementer (Hughes, 1994; Bryson, 1995; Hill og Jones, 1995; Nielsen, 2014). Selve strategiprocesen foretages derved som meget lineære processer, hvilket ligeledes

stemmer overens med de instrumentelle elementer i strategiperspektivet. Vores forventninger i forhold til dette element må være, at kommunerne i den konkrete undersøgelse gennemfører meget grundige (og rationelle) analyseprocesser i forbindelse med deres reorganiseringer. Dette indebærer blandt andet meget udførlige analyser af organisationen på forhånd, samt detaljeret planlægning af selve forandringsprocessen.

Teorierne om strategisk forandringsledelse indeholder en lang række debatter der spænder videre end den klassiske skole som illustreret ovenfor.² Dette perspektiv er ikke desto mindre et af de mest anvendte inden for strategilitteraturen og benyttes i denne sammenhæng som en mulig ramme, til at forstå den måde kommunerne gennemførte reorganiseringer i perioden efter reformen. De forskellige elementer i dette perspektiv er derfor koblet med de forventninger, vi kan have for den måde, kommunerne har grebet reorganiseringerne an på.

Undersøgelsen af kommunale reorganiseringer

De kommunale reorganiseringer undersøges i denne artikel ved hjælp af to casestudier af danske kommuners reorganiseringer i perioden efter kommunalreformen. Ved at benytte casestudiet bliver det muligt at komme i dybden med årsagerne til kommunernes forandringer samt de konkrete reorganiseringer i perioden efter sammenlægningerne i 2007. Formålet med casestudiet bliver derfor i denne sammenhæng at sikre en dyb viden om de pågældende fænomener (Flyvbjerg, 2011; Stake, 2000; 2003). Ved at anvende det dybdegående casestudie bliver det muligt at forstå kombinationen mellem den konkrete substans for forandringerne i kommunerne, selve forandringsprocesserne samt forandringernes kontekst. Netop disse tre forhold er i litteraturen fremhævet som centrale i forhold til at forstå forandringer af offentlige orga-

nisationer (Pettigrew et al., 1992; Fimreite, 2012).

De to cases i undersøgelsen er udvalgt som eksempler på kommuner, der i perioden efter reformen gennemførte reorganiseringer af deres administrative strukturer. I begge tilfælde er der tale om sammenlagte kommuner, og de to kommuner gennemførte ensartede sammenlægninger (én stor kommune og to mindre kommuner). Herudover har begge kommuner et indbyggertal omkring gennemsnittet, og begge kommuner benytter udvalgsstyret som den politiske styreform.

De to casekommuner i denne artikel er henholdsvis Roskilde Kommune og Svendborg Kommune. Roskilde Kommune blev skabt i 2007 ved en sammenlægning mellem henholdsvis Gundsø og Ramsø Kommune, samt den daværende Roskilde Kommune. Kommunen er i dag en relativt stor kommune med omkring 82.000 indbyggere og knap 7.000 ansatte. I henholdsvis 2008 og 2010 gennemførte kommunen en reorganisering af de administrative strukturer (én reorganisering i to tempi), hvilket bl.a. betød en forholdsvis stor reduktion i såvel direktion som antallet af afdelinger i kommunen. Svendborg Kommune blev skabt ved en sammenlægning af henholdsvis Egebjerg og Gudme Kommuner, samt daværende Svendborg Kommune. Svendborg Kommune svarer nogenlunde til en gennemsnitskommune med ca. 59.000 indbyggere og knap 5.200 ansatte. I 2009 gennemførte Svendborg Kommune en reorganisering af de administrative strukturer, hvor man reducerede antallet af direktionsmedlemmer, samt justeringer de øvrige strukturer. Samlet set blev der ikke ændret på styringsmodellen for kommunen, men i stedet på sammensætningen af direktionen og placeringen af afdelinger. Som udgangspunkt har de to kommuner gennemført relativt ensartede reorganiseringer, men reorganiseringerne adskiller sig alligevel i størrelse og om-

fang, idet reorganiseringen i Roskilde Kommune havde en mere omfattende karakter.³

Dataindsamlingen er foretaget i de to kommuner gennem kvalitative eliteinterviews (Goldstein, 2002; Aberbach og Rockman, 2002) med centrale politikere og embedsmænd i casekommunerne. Gennem denne teknik opnås kontakt til de personer, der har været involveret i reorganiseringerne og som har deltaget i beslutningsprocesserne i kommunerne. Ud over interviews i kommunerne er der som led i analyserne indsamlet en række interne og eksterne dokumenter vedrørende kommunernes administrative strukturer og reorganiseringer.

Topdrevne intentionelle reformer

I dette afsnit opsummeres de forandringer, der er sket i de to kommuner i perioden efter Strukturreformen. Indledningsvist bør der dog knyttes nogle korte kommentarer til tiden umiddelbart efter sammenlægningerne i de to kommuner og dermed frem til de gennemførte reorganiseringer. I langt de fleste kommuner forløb sammenlægninger relativt gnidningsfrit, hvilket ligeledes var tilfældet i de to casekommuner (Nielsen, 2014). Det er klart, at fusionsprocesserne forløb meget forskellige (Mouritzen, 2006), men det overordnede billede var, at sammenlægningerne blev foretaget som kompromisser mellem ligeværdige parter. Umiddelbart efter gennemførelsen af reformen, og de tilhørende sammenlægninger i 2007, var langt hovedparten af landets kommuner optaget af at sikre driften af kommunens mange opgaver – herunder naturligvis de kommunale serviceopgaver (Nielsen, 2010). Dette stemmer overens med de forventninger vi indledningsvist havde vedrørende kommunernes ageren efter reformens gennemførelse.

Som en del af sammenlægningerne blev der skabt administrative strukturer, som skulle fungere fra den egentlige sammenlægning 1. januar 2007. Disse administrative systemer og

strukturer blev skabt i de eksisterende kommuner som kompromisser mellem forskellige politiske og administrative sammenlægningsudvalg. Som nævnt blev der i perioden umiddelbart efter sammenlægninger fokuseret på skabelsen af sikker drift i kommunerne. Det er vurderingen i de to casekommuner, at dette lykkedes, idet man sikrede, at de kommunale serviceydelser blev leveret – til trods for så store organisatoriske forandringer. I de efterfølgende afsnit vil de to casekommuners administrative reorganiseringer blive analyseret. Til trods for, at man i begge kommuner vurderer, at man levede op til forventningerne om sikker og stabil drift, gennemførte begge reorganiseringer af struktur- og styrestænkningen relativt kort tid efter reformens implementering. Udgangspunktet for de næste afsnit bliver dermed at forstå kommunernes beslutninger om at reorganisere, ved hjælp af teorierne om strategisk forandringsledelse.

Efter sammenlægningerne i 2007 reducerede de to casekommuner antallet af forvaltninger, antallet af direktører, samt antallet af chefer på de lavere niveauer i organisationen. Disse administrative ændringer er i begge kommuner ligeledes blevet fulgt op af mindre ændringer i de benyttede styringsmodeller – om end selve forandringerne af organisationsmodellerne har været af mindre karakter.

Som tidligere nævnt har denne type forandringer af kommunernes struktur- og styrestænkning været et udbredt fænomen i de danske kommuner i perioden efter reformen (Nielsen, 2010; 2014). I dette afsnit vil forandringerne blive analyseret ved hjælp af teorierne om strategisk organisationsdesign.

Selve forandringsprocesserne i kommunerne har i høj grad været initieret af casekommunernes topledere. Man kan indvende, at dette ikke nødvendigvis er overraskende, idet én af de centrale opgaver for de administrative topledere i kommunerne er at sikre, at organisationen er indrettet på en hensigtsmæssig

måde. Ikke desto mindre er der tale om et markant træk ved reorganiseringerne i begge kommuner. Det bliver særdeles tydeligt i begge kommuner, at forandringerne foretages gennem det formelle hierarki i kommunens administrative system. Netop det administrative system er centralt i begge kommuner, idet forandringerne initieres, formuleres og gennemføres af den administrative topledelse i kommunerne. Politikerne i kommunerne inddrages i det omfang der er behov for sparring, og godkender den endelige udformning af organisationerne, mens selve udformningen imidlertid foretages hos kommunernes administrative top. I begge kommuner ses reorganiseringerne som en opgave for kommunaldirektøren (der dog i begge kommuner får hjælp til eksempelvis analyser, implementering og andet). Selve initieringen, analyserne og gennemførelsen er dog placeret centralt hos kommunaldirektørerne. I Roskilde Kommune var der eksempelvis ikke tvivl om, at kommunaldirektøren initierede processen.

»Historien om Roskilde Kommune er egentlig, at der kom en kommunaldirektør som havde et klart billede af, hvordan man skulle drive en stor og moderne kommune. Det valgte han så at indføre ...« (Kommunaldirektør, Roskilde Kommune).

Samtidig var kommunaldirektøren allerede på et tidligt tidspunkt efter sammenlægningen inde på muligheden for, at der skulle gennemføres en reorganisering. Dette uddybes nedenfor.

Det er i øvrigt værd at hæfte sig ved modstanden mod reorganiseringerne i de to kommuner. Omfanget af modstanden kan, jf. de teoretiske forventninger, bruges som en indikator for topledelsens muligheder for at gennemføre strategiske reorganiseringer. I Roskilde Kommune var der ikke overvældende modstand.

»Derfor var der ingen modstand af betydning. Dels fordi man godt kunne se, at vi havde en »fyldig« or-

ganisation – »det må vi have gjort noget ved«, dels fordi man godt kunne se, at der skulle spares og at det også skulle tages fra administrationen. (...) Det var almindelig krisebevidsthed i organisationen« (Direktør, Roskilde Kommune).

I Svendborg Kommune kunne man spore mere modstand mod forandringer, om end denne ikke var omfattende. Modstanden knyttede sig primært til de afdelinger der berørtes direkte, samt til et bredere ønske om at undgå større forandringer så kort tid efter reformen.

I begge kommuner gennemførtes analyser af den måde, de administrative strukturer havde fungeret på hidtil. Dette indebar, at man lyttede til organisationen med henblik på at kunne vurdere den fremtidige organisering. Dette sker imidlertid i forskelligt omfang. Mens man i Svendborg Kommune gennemfører en større evaluering, gennemføres der i Roskilde Kommune en mindre og rent intern analyse af den eksisterende organisering. I Svendborg Kommune evalueres større dele af kommunen, mens enkelte dele af kommunens forvaltninger holdes ude af disse evalueringer. Årsagen hertil skal findes i mindre og løbende justeringer, der er foretaget i disse dele af organisationen. Kommunaldirektøren besluttede i forbindelse med evalueringen, at man skulle fokusere på afgrænsede dele af organisationen, samt at den overordnede styringsmodel ikke skulle diskuteres.

»Det var ikke sådan, at vi kastede det hele op i luften, så det pludselig kunne lande med en Skanderborg-model, men i stedet en forholdsvis snæver proces, hvor vi netop fokuserede på antallet af direktørområder og på snitflader mellem afdelinger. Vores udgangspunkt var: »if it ain't broken, don't fix it«, og vi havde sådan set besluttet, at »it ain't broken« (Kommunaldirektør, Svendborg Kommune).

Evalueringen i Svendborg Kommune gennemførtes som medarbejder-workshops, der havde til formål at analysere de hidtidige strukturer. Det endte derfor også med, at man

gennemførte en ganske omfattende evaluering af organisationen – dog med de begrænsninger kommunaldirektøren havde besluttet. Det betød dog også, at der var meget forskellige opfattelser af analyseprocessen i Svendborg Kommune. Én af personerne tæt på processen udtrykte tilfredshed med processen.

»En veltilrettelagt, velgennemført, omsorgsfuld proces. Man havde ikke forberedt en stor revolution og det fik man så heller ikke. Det har skabt ro – et lille step i den rigtige retning, i den retning jeg tror de arbejder på« (Tidl. chefkonsulent i Kommunaldirektørens stab, Svendborg Kommune).

Omvendt skabte processen også frustration i andre dele af organisationen, idet processen blev opfattet som unødigt lang.

»Den (processen, red.) har været alt for langsom. Fra man begynder at tale om det i februar/marts 2008, til den er effektueret omkring 1. maj 2009, og hvor der iblandes besparelser og jobs der kommer i spil ... Det skaber usikkerhed, når man kører det i så lang tid, for dem der er involverede« (Afdelingschef, Svendborg Kommune).

I Roskilde Kommune gennemføres i stedet en mindre analyse hos kommunaldirektøren (med sparring fra enkelte personer) af den fremtidige organisering. I Roskilde Kommune gennemføres analyserne ikke som egentlige evalueringer, men i stedet som mindre analyser af hvordan organisationen hidtil har fungeret.

»De evalueringer vi har lavet har i virkeligheden været af vores tværgående stabe, og så har vi lavet evalueringer af vores institutioner. Men vi har ikke lavet sådan en evaluering af, om det er det rigtige med den grundlæggende organisering – det har vi ikke fundet anledning til« (Kommunaldirektør, Roskilde Kommune).

De gennemførte forandringer har i begge kommuner ligeledes båret kraftigt præg af intentionelle forandringer. I begge kommu-

ner har man haft en ambition om, at organisationen skulle fungere på en anderledes måde, hvor man fokuserer på mere effektive strukturer, mere helhedsorientering og fokus på udvikling. Man har derfor gennemført forandringer af de eksisterende modeller, således at den nye organisation kunne fungere på en anderledes måde. Ved at gennemføre en reorganisering har man derved haft en klar ambition om at skabe en fremtidig organisering, der i højere grad er i stand til at indfri forventningen fra kommunens top om at kunne agere mere strategisk, mere udviklingsorienteret samt på en mere effektiv måde. De gennemførte forandringer kan derved ses som justeringer af de eksisterende modeller, for derved at få organisationen til at fungere bedre. Når der tales om justeringer i denne sammenhæng, er det et udtryk for, at ingen af de valgte casekommuner gennemførte radikale forandringer af de eksisterende modeller, men rettere justeringer af den overordnede måde kommunen var organiseret.

Det kan endvidere nævnes, at Svendborg Kommune i direktionens oprindelige indstilling til kommunalbestyrelsen gik længere i sit ønske om at reducere direktionen. I forbindelse med reorganiseringen var man indstillet på at reducere direktionen fra otte til fem direktører. Kommunalbestyrelsen valgte imidlertid at reducere antallet til seks direktører. Formålet med reorganiseringen var under alle omstændigheder at strømline organisationen. Dette blev opfyldt i forbindelse med den endelige reorganisering.

I såvel Svendborg Kommune som i Roskilde Kommune har man benyttet en anledning i organisationen til at iværksætte reorganiseringen. I Svendborg Kommune iværksatte man evalueringen af de eksisterende strukturer (og dermed den efterfølgende reorganisering) som følge af afgang af to af kommunens direktører. På dette tidspunkt havde der været en større udskiftning i forhold til den oprindelige direktion i kommunen, og i for-

året 2008 meddelte to direktører, at de ville gå på pension. Denne anledning blev benyttet af kommunens kommunaldirektør til at påbegynde arbejdet med reorganiseringen. Om denne anledning siger kommunaldirektøren:

»Anledningen var bygget ind i den gamle organisation, fordi der var indbygget et generationsskifte. (...) Det var timet til primo 2009, og så er det klart, at når der er så stor en udskiftning i en direktion, så er det en nærliggende anledning, til at vurdere om man skal gøre noget andet« (Kommunaldirektør, Svendborg Kommune).

I Roskilde Kommune benyttede man afskedigelsen af to direktører (uafhængigt af hinanden) til at iværksætte planerne om en administrativ reorganisering i kommunen. Allerede i vinteren 2007/2008 begyndte kommunaldirektøren i Roskilde Kommune offentligt at tale om behovet for en ny administrativ struktur. Derved lægger kommunaldirektøren heller ikke skjul på, at han fra starten mente, at strukturen ikke var hensigtsmæssig.

»Da jeg starter i maj 2006, der definerer jeg oppe i mit hoved, at det er en forkert struktur man politisk har besluttet sig for. Men i og med at jeg starter med det politiske afsæt, så det er ligesom et rammevilkår« (Kommunaldirektør, Roskilde Kommune).

I foråret 2008 blev denne nye struktur vedtaget af kommunalbestyrelsen i Roskilde Kommune efter afgang af direktører fra kommunen. I begge kommuner har kommunaldirektørerne således benyttet en (mere eller mindre) naturlig anledning til at påbegynde reorganiseringssprocesserne.

Samlet set har der været tale om intentionelle forandringer der i begge kommuner har været toplederelevet efter (mere eller mindre) grundige analyser. Analysen viser samtidig, at de kommunale topledere har haft gode muligheder for at gennemføre reorganiseringerne, og at teorierne bidrager til vores forståelse af den måde disse er gennemført.

De oprindelige forventninger?

De ovenstående analyser peger i retning af, at kommunerne i denne undersøgelse i høj grad har benyttet meget rationelle og intentionelle reorganiseringer. Dermed bidrager teorierne om strategisk design- og forandringsledelse til vores forståelse af den måde kommunerne gennemfører reorganiseringer. Der er imidlertid behov for, at undersøgelsens resultater diskuteres i relation til vores oprindelige forventninger. Som nævnt indledningsvist kunne vi have en forventning om, at forandringer i perioden efter reformen ville have karakter af inkrementelle justeringer indenfor rammerne af selve reformen. I stedet lader det til, at landets kommuner gennemfører større og hurtigere forandringer, end teorierne som udgangspunkt ville forvente. Dette kan forstås på flere forskellige måder.

For det første kan man argumentere for, at kommunernes topledere simpelthen accepterer de nye rammer indenfor reformen som et nyt vilkår. Dermed bliver det nødvendigt for lederne at agere inden for denne nye virkelighed og lederens fokus bliver i denne sammenhæng at forsøge at udnytte de muligheder de nye rammer giver. Dermed bliver det nødvendigt for lederne at håndtere den nye situation. Den måde, lederne håndterer denne situation på, lader til at stemme overens med forventningerne i strategisk forandringsledelse.

For det andet kan man tolke resultaterne som organisationernes forsøg på at ændre fokus for kommunen. I den forbindelse ændres fokus fra et makro-perspektiv (med fokus på alle danske kommuner) til et mikro-perspektiv, hvor det er den enkelte organisation der er i fokus. Den enkelte kommunes fokus bliver dermed et intra-organisatorisk perspektiv, idet man i højere grad fokuserer på hvad der er behov for i den enkelte kommune, og i mindre grad på de generelle forventninger, der måtte være til alle landets kommuner. Dermed ændrer den enkelte kommune fokus

fra den overordnede reform, til i stedet at fokusere på reformerne *i* reformen.

For det tredje kan man diskutere om de økonomiske udfordringer i 2008-2010 (hvor reorganiseringssbølgen blandt kommunerne indledes) giver kommunerne endnu en anledning til at fokusere på effektivisering og yderligere reduktioner. Resultaterne fra de to kommuner tyder imidlertid ikke på, at selve den økonomiske situation (som følge af finansiel økonomisk krise) påvirker kommunerne så direkte, at de iværksætter reorganiseringerne. Mere generelt har kommunerne, jf. kommunernes intentioner bag reorganiseringerne, haft et ønske om at reducere omkostningerne generelt, koblet med et ønske om en mere strømlinet og helhedsorienteret styring. Den generelle økonomiske situation har formodentlig i højere grad bidraget til en generel krisebevidsthed end som egentlig årsag bag reorganiseringerne.

For det fjerde må man overveje, om de gennemførte administrative forandringer simpelthen er et udtryk for utilfredshed med de eksisterende strukturer, der blev skabt ved sammenlægningerne. Som tidligere nævnt blev strukturerne skabt som følge af kompromisser mellem de kommuner der skulle sammenlægges. Derfor handler kommunernes reorganiseringer ikke om inkrementelle forandringer indenfor eksisterende rammer, men nærmere om strategiske aktører (kommunaldirektørerne), der ønsker at skabe den organiseringsform de selv finder passende. I kommunaldirektørernes optik viste kompromisstrukturerne sig hurtigt ikke at være tidsvarende, og i begge kommuner forsøgte man derfor at ændre dem.

Forventningerne på baggrund af reformens karakteristika var, at efterfølgende forandringer ville have udtryk af inkrementelle ændringer, idet de enkelte enheder ville holde sig indenfor rammerne af reformen og dermed sikre, at man levede op til forventnin-

ger og normer. Det er da også interessant, at begge kommuner i denne undersøgelse gennemfører relativt begrænsede forandringer af kommunernes eksisterende strukturer. Til trods for, at man i Roskilde Kommune gennemfører en lidt mere markant ændring end i Svendborg Kommune, kan ingen af de to betegnes som egentlige radikale forandringer. Argumentet for, at disse to kommuner gennemfører justeringer, skal dog formodentlig ikke udelukkende findes i deres ønske om at leve op til krav og forventninger i reformen. I stedet knytter deres justeringer sig nærmere til organisationsinterne forhold, der har haft betydning i forbindelse med reorganiseringerne.

Det er netop karakteristisk i begge kommuner, at man ikke gennemførte radikale forandringer af de eksisterende strukturer. Der er i hvert fald tre oplagte tolkninger af dette forhold. For det første kan det tænkes, at man i kommunernes topledelse reelt ikke var interesseret i at gennemføre en radikal model, idet den eksisterende model havde vist sig relativt tilfredsstillende. Ved at gennemføre nogle justeringer kunne man derfor optimere en model, der allerede havde vist sig at fungere. I begge casekommuner giver kommunaldirektører delvist udtryk for dette synspunkt, men der er formodentlig ikke tale om hele sandheden. I begge kommuner gives der da også samtidig udtryk for, at selvom modellen virkede, var der ikke tale om den mest effektive måde at organisere kommunen.

Man kan derfor forestille sig andre tolkninger af de manglende radikale forandringer – hvilket kommunaldirektørerne da også giver udtryk for. Den anden tolkning knytter sig derfor til kommunernes manglende muligheder for at gennemføre en radikal forandring. Så kort tid efter en sammenlægning (der i sig selv er en meget radikal forandring), kan det være problematisk at gennemføre endnu en stor forandring i en organisation. Den potentielle modstand mod en sådan forandring

kan simpelthen have været så stor i organisationen, at man ikke har villet risikere at gennemføre en radikal forandring. Det var blandt andet tilfældet i Svendborg Kommune, hvor der gennemførtes en evaluering af de eksisterende strukturer forud for reorganiseringen. I evalueringen gav flere medarbejdere udtryk for, at en stor forandring af de eksisterende strukturer ville være u hensigtsmæssig så kort tid efter sammenlægningen. For det tredje kan man ligeledes forestille sig, at selve sammenlægningens karakter har spillet en rolle. I begge kommuner blev der gennemført relativt jævnbyrdige sammenlægninger, der blev foretaget som kompromisser mellem de eksisterende kommuner. På grund af de kompromisser, der blev skabt, kan det derfor være svært at ændre struktur- og styringstænkningen så kort tid efter og dermed »bryde« kompromisset. Det er svært at sige, hvilken en af de tre tolkninger der er mest sandsynlig. Analyserne af kommunernes reorganiseringer viser imidlertid, at kommunaldirektørerne i de to casekommuner har været bevidste om de potentielle begrænsninger, de kunne møde ved at gennemføre en større og mere radikal reorganisering. Til trods for, at analyserne illustrerer toplederens muligheder – set i lyset af teorierne om strategiske designledelse – er disse muligheder ikke uendelige. Selv de stærkeste topledere har behov for opbakning fra såvel organisationen som blandt de folkevalgte politikere, for at der kan gennemføres større forandringer.

Større kommuner, stærke ledere, flere reformer

Siden gennemførelsen af Strukturreformen i 2007 har et stort antal af landets kommuner gennemført reorganiseringer af den administrative struktur- og styringstænkning. På mange måder var dette en overraskende udvikling, idet vi kunne have en forventning om, at forandringer i årene umiddelbart efter reformens gennemførelse ville have karakter af mindre justeringer indenfor de eksisterende rammer.

I denne artikel er det blevet diskuteret, hvorfor så mange kommuner gennemførte administrative reorganiseringer så hurtigt efter reformens implementering i 2007. Ved at inddrage teorier om strategisk design- eller forandringsledelse er der præsenteret en alternativ ramme til at forstå den måde, kommunerne gennemførte reorganiseringer på. Mere specifikt er der i artiklen fokuseret på to kommuners reorganiseringer af den overordnede struktur- og styringstænkning.

Analyserne viser, at disse reorganiseringer blev udtænkt og gennemført fra administrativ side og skete meget centralt i kommunen – i overvejende grad initieret af kommunaldirektørerne. Samtidig viser analysen, at disse reorganiseringer blev grebet meget rationelt an, hvilket stemmer overens med forventningerne i teorierne om strategisk forandringsledelse. Dermed leverer denne type teori et centralt bidrag og de klassiske teorier om strategisk forandringsledelse bidrager til vores forståelse for kommunernes forandringer. Herudover illustrerer analysen, at de kommunale topledere har gode muligheder for at gennemføre forandringer i de offentlige organisationer – selv i tiden efter en stor reform.

Samtidig viser analysen imidlertid, at de kommunale topledere mødes af visse begrænsninger i deres muligheder for at gennemføre reorganiseringer. Disse begrænsninger knytter sig blandt andet til organisationsinterne forhold (heriblandt potentiel modstand mod forandringer), politiske forhold (herunder allerede indgåede kompromisser), samt det forhold, at man ganske få år i forvejen har gennemført en stor sammenlægning. Ved at være bevidst om disse forhold har kommunernes topledere imidlertid muligheden for at påvirke den retning, organisationen skal bevæge sig i.

Analyserne i denne artikel bidrager til vores generelle forståelse af offentlig ledelse samt til gennemførelsen af reformer i den offent-

lige sektor. Mere specifikt bidrager analysen på i hvert fald tre områder. For det første bidrager analysen til vores forståelse af, hvad der sker i de enkelte lokale organisationer, når en stor reform gennemføres. Når den enkelte organisation ikke selv har mulighed for at påvirke reformen, hvad gør den enkelte organisation så for kunne leve op til de krav og forventninger der stilles? I denne analyse er det vist, at kommunerne forsøger at handle strategisk og rationelt – i dette tilfælde ved at gennemføre reorganiseringer af den administrative struktur- og styringstænkning. For det andet bidrager analysen til vores generelle forståelse for de forandringer, der sker på det kommunale niveau i disse år, og især de forandringer, der er sket i kommunerne i perioden efter reformen i 2007. Ved at undersøge argumenterne og intentionerne bag forandringerne, bliver vi bedre i stand til at forstå de mange ændringer i kommunerne. For det tredje bidrager analysen til vores generelle forståelse for de muligheder (og begrænsninger), der møder offentlige ledere. Det er muligt, at metaforen om den offentlige leder som arkitekten eller dirigent ikke giver det fulde billede. Ikke desto mindre viser analysen, at offentlige ledere har muligheder for at påvirke den retning, organisationen skal udvikle sig i, men at de samtidig mødes af visse begrænsninger af deres handlemuligheder. Samlet set bidrager viden om disse muligheder og begrænsninger til vores forståelse af offentlig ledelse.

Kommunerne arbejder til stadighed på at imødekomme de krav og forventninger der blev skabt til dem i forbindelse med reformen. I de første år var det Strukturreformens direkte forventninger der medførte forandringer i kommunerne. I de kommende år vil stigende pres om at skulle levere flere ydelser for færre ressourcer bidrage til det pres, kommunerne står i. Dermed er der lagt op til, at kommunerne også i de kommende år fortsat arbejder med den fremtidige udformning af struktur- og styringstænkningen.

Noter

1. De fem kendetegn ved det klassiske strategiperspektiv er uddybet hos Nielsen 2014.
2. Se eksempelvis Mintzberg et al. (2009) for en grundig gennemgang af de forskellige skoler indenfor strategilitteraturen.
3. Efter dataindsamlingen blev afsluttet til denne artikel, har begge casekommuner gennemført yderligere justeringer af de overordnede administrative strukturer, hvilket blandt andet har medført en yderligere reduktion af antallet af direktører i kommunerne.

Litteratur

- Aberbach, Joel D. og Bert Rockman (2002), »Conducting and Coding Elite Interviews«, *Political Science and Politics*, 35(4): 673-6.
- Andersen, Jon Aarum (2002), »Organizational Design: Two Lessons to Learn Before Reorganizing«, *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 5(3): 343-58.
- Andrews, Kenneth R. (1971), *The Concept of Corporate Strategy*, New York: Dow-Jones Irwin.
- Birkenshaw, Julian, Henrik Bresman og Lars Häkan-son (2000), »Managing the post-Acquisition Integration Process: How the Human Integration and Task Integration Processes Interact to Foster Value Creation«, *Journal of Management Studies*, 37(3): 395-425.
- Bozeman, Barry (1981), »Organization Design in the Public Bureaucracy«, *The American Review of Public Administration*, 15(2): 107-18.
- Bringselius, Louise (2010), »Förändringsmotstånd vid fusioner i offentlig sektor«, *Nordiske Organisationsstudier*, 12(4): 30-51.
- Bryson, John M. (1995), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A guide for Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bryson, John M. (2011), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A guide for Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Burton, Richard og Børge Obel (2004), *Strategic Organizational Diagnosis and Design. The Dynamics of Fit*, New York: Springer.
- Burton, Richard M., Børge Obel og Gerardine DeSanctis (2011), *Organizational Design. A step-by-step approach*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Child, John (1972), »Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice«, *Sociology*, 6: 1-22.
- Christensen, Tom (1987), »How to Succeed in Reorganizing: The Case of the Norwegian Health Administration«, *Scandinavian Political Studies*, 10(1): 61-77.
- Colman, Helene Loe, Inger Stansaker, Jorunn Elide Tharaldsen, red. (2011), *A Merger of Equals? The Integration of Statoil and Hydro's Oil & Gas Activities*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Egeberg, Morten (1984), *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*, Otta: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Egeberg, Morten (1987), »Designing public organizations« i Jan Kooiman og Kjell A. Eliassen, red., *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*, London: SAGE Publications.
- Fimreite, Anne Lise (2012), »Reorganiseringsteori – hvorfor kommer kommunene aldri i mål?«, i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose, red., *Det Kommunale Laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Flyvbjerg, Bent (2011), »Case Study«, i Norman K. Denzin og Yvonna S. Lincoln, red., *The SAGE Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Friend, John K. og William N. Jessop (1976), *Local Government & Strategic Choice. An Operational Research Approach to the Processes of Public Planning*. Oxford: Pergamon Press.
- Galbraith, Jay R. (2002), *Designing Organizations. An Executive Guide to Strategy, Structure, and Process*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Garud, Raghu og Andrew H. Van de Ven (2002). »Strategic Change Processes«, i Andrew Pettigrew, Howard Thomas og Richard Whittington, red. *Handbook of Strategy and Management*, London: SAGE Publications.
- Goldstein, Kenneth (2002), »Getting in the Door: Sampling and Completing Elite Interviews«, *Political Science and Politics*, 35(4): 669-72.
- Haspeslagh, Philippe og David Jemison (1991), *Managing Acquisitions. Creating value through corporate renewal*, New York: The Free Press.
- Hill, Charles W.L. og Gareth R. Jones (1995), *Strategic Management. An Integrated Approach*, Boston: Houghton Mifflin Company.

- Howell, Robert A. (1970), »Plan to integrate you acquisition«, *Harvard Business Review*, 48(6): 66-76.
- Hughes, Owen E. (2012), *Public Management and Administration. An introduction. 4th edition*, London: Palgrave Macmillan.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005), *Organisationsændringer og forandringsledelse*, København: Forlaget Samfundslitteratur.
- Jones, Gareth (2010), *Organizational Theory, Design and Change. Sixth edition*, New Jersey: Pearson Education.
- Klausen, Kurt Klaudi (2009), *Strategisk Ledelse – de mange arenaer*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Larsson, Rikard og Sydney Finkelstein (1999), »Integrating Strategic, Organizational, and Human Resource Perspectives on Mergers and Acquisitions: A Case Survey of Synergy Realization«, *Organizational Science*, 10(1): 1-26.
- Lawton, Alan og McKevitt, David (1995), »Strategic change in local government management: Comparative case studies«, *Local Government Studies*, 21(1): 46-64.
- Löwstedt, Jan, Annika Schiling, Marie Tomicic og Andreas Werr (2003), »Managing differences in postmerger integration: The case of a professional service firm«, *Nordiske Organisasjonsstudier*, 5(1): 11-36.
- Meyer, Christine B. (1996), *The Process of Organizational Integration in Mergers and Acquisitions*, Bergen: Norges Handelshøyskole.
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand og Joseph Lampel (2009), *Strategy Safari. The Complete Guide Through the Wilds of Strategic Management*, London: Prentice Hall.
- Mouritzen, Poul Erik, red. (2006), *Stort er godt. Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Nielsen, Dan Bonde (2010), »Danske kommuners administrative reorganiseringer«, *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 75(4): 17-28.
- Nielsen, Dan Bonde (2014), *Kommunale reorganiseringer. En analyse af danske kommuners administrative reorganiseringer efter Strukturreformen*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Pettigrew, Andrew, Ewan Ferlie og Lorna McKee (1992), *Shaping Strategic Change. Making Change in Large Organizations. The Case of the National Health Service*, London: SAGE Publications.
- Santala, Riku (1996), *Post-Integration of Strategic Management in an MNC*, Turku: Turku School of Economics and Business Administration.
- Searby, Frederick Wright (1969), »Control postmerger change«, *Harvard Business Review*, 47(5): 4-12, 154-155.
- Shrivastava, Paul (1986), »Postmerger Integration«, *The Journal of Business Strategy*, 7(1): 65-76.
- Stake, Robert E. (2000), »Case Studies«, i Norman K. Denzin og Yvonna S. Lincoln, red., *Strategies of Qualitative Inquiry*, Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Stake, Robert E. (2003), »Case Studies«, i Norman K. Denzin og Yvonna S. Lincoln, red., *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Stewart, Jenny og Paul Kringas (2003), »Change Management. Strategy and Values in Six Agencies from the Australian Public Service«, *Public Administration Review*, 63(6): 675-88.
- Teerikangas, Satu og Richard J. Joseph (2012), »Post-Deal Integration«, i David Faulkner, Satu Teerikangas og Richard J. Joseph, red., *The Handbook of Mergers and Acquisitions*, Oxford: Oxford University Press.
- Van de Ven, Andrew og Marshall Scott Poole (1995), »Explaining Development and Change in Organizations«, *Academy of Management Review*, 20(3): 510-40.
- Whitaker, Scott C. (2012), *Mergers & Acquisitions Integration Handbook. Helping Companies Realize the Full Value of Acquisitions*, New Jersey: John Wiles & Sons.
- Whittington, Richard (2001), *What is Strategy – and does it matter?*, Hampshire: Cengage Learning.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013), *Evaluering af kommunalreformen*, marts, København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Mod en stille privatisering af den offentlige forvaltning? Om private aktørers rolle i EU-regulering af IKT

Morten Kallestrup, lektor
Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
kallestrup@sam.sdu.dk

Harmoniserede standarder udgør i dag en uomgængelig del af EU-reguleringen af handel med varer. En forudsætning for standardernes status har været, at standarderne er blevet udviklet af et officielt anerkendt standardiseringsorgan (CEN, CENELEC, ETSI). Standardiseringsforordningen fra 2012 introducere som noget nyt en mulighed for også at anvende privatudviklede IKT-standarder i EU-lovgivningen. Med henblik på at rådgive Europa-Kommissionen om IKT-standardisering blev den europæiske interessentplatform for IKT-standardisering etableret i 2011. Interessentplatformen udvælger de privatudviklede IKT-standarder, der godkendes som fælleseuropæiske standarder, således at de kan anvendes i EU-lovgivningen. Private aktører spiller en væsentlig rolle i den proces. I denne artikel analyseres de reformer af EU-lovgivningen i 2011 og 2012, som åbnede op for at anvende privatudviklede IKT-standarder i EU-reguleringen og for at private aktører spiller en central rolle i den formelle EU-godkendelse af standarderne.

Transnational regulering

»Det globale reguleringsrum er under hastig forandring. Nye spillere har fået magt og indflydelse, delvist på bekostning af gamle og konventionelle spillere, delvist ved at indtage nye områder. Dette afleder udfordringer for konventionelle begreber som demokrati, repræsentation og suverænitæt.« (oversat af forfatter).
(Caffagi, 2011: 46ff)

Offentlig politik og forvaltning udøves i stigende udstrækning i et transnationalt rum, hvor såvel offentlige som private aktører spiller en aktiv rolle (Caffagi, 2011). I nogle tilfælde skyldes det bevidste politiske initiativer og reformer fra officiel side, i andre tilfælde bemærkes konsekvenserne af tidligere handlinger først på et senere tidspunkt. Denne artikel tager udgangspunkt i forvaltning af EU-regulering og relaterer sig særligt til litteraturen om transnational regulering. Den empirisk baserede del af artiklen fokuserer på de senere års reformer af den europæiske standardiseringslovgivning, herunder på etableringen af den europæiske interessentplatform for IKT-standardisering (*the European Multi-Stakeholder Platform on ICT Standardisation*) (MSP) fra 2011. Formålet med interessentplatformen var at rådgive Europa-Kommissionen (Kommissionen) om emner med relevans for EU's IKT-standardiseringspolitik. MSP er sammensat af »globale nøglespillere i IKT-standardisering«, herunder repræsentanter for Kommissionen, nationale myndigheder, internationale IKT-standardiseringsorganisationer samt interesseorganisationer for henholdsvis industrien, små- og mellemstore virksomheder, forbrugere og andre interessenter (Europa-Kommissionen, 2014a).

Studier af transnational regulering bygger på en antagelse om, at såvel internationale som nationale beslutningstagere i stigende grad deltager i transnationale styringsnetværk. Litteraturen om international reguleringspolitik har inden for de senere år analyseret transnational privat regulering fra forskellige, supplerende perspektiver (Mattli og Woods, 2009; Scott o.a., 2011; Bütthe og Mattli, 2011; Cafaggi o.a., 2013; Eberlein o.a., 2014).

I 2004 påpegede Slaughter (2004) en udvikling mod disaggregerede stater som konsekvens af det såkaldte globaliseringstrilemma, der indebærer, at nationale regerings rolle udviskes som følge af stigende globalisering. De nationale regeringer kan kun forsøge at genkalde sig den klassiske stats rolle ved at etablere globale netværk på tværs af staterne. Men at etablere decideret global styring er ikke muligt i praksis, så alternativet bliver et styringskompleks, hvori indgår såvel offentlige som private aktører. Udviklingen og formuleringen af offentlig politik er derfor ifølge Slaughter i vid udstrækning blevet overladt til eksperter, internationale bureaukrater, transnationale erhvervsfolk og andre interesserede – »alle ej politisk ansvarlige repræsentanter« (forfatters oversættelse) (Slaughter, 2004: 262).

En nyere tilgang inden for litteraturen er Töller og Böcher (2014), som fokuserer på »frivillig« regulering: »Hvis vi ser på en verden af politik og regulering fra et Weberiansk perspektiv, er kernen i regulering fortsat, at staten vedtager kollektivt bindende regler, som kan sanktioneres via domstolene og, om nødvendigt, gennemføres ved hjælp af legitim magtudøvelse. Med en sådan forståelse af verden provokerer et begreb som frivillig regulering, fordi der ikke er nogen bindende regler, ingen rolle for domstolene og ingen gennemførelse ved magt. Ingen stat kan beordre og ind imellem ikke engang en offentlighed« (forfatters oversættelse) (Töller og Böcher, 2014: 1).

Nærværende artikel fokuserer ikke på sådanne »frivillige« former for regulering, men deler alligevel Töller og Böchers synspunkt om, at det er nødvendigt at gå videre end den klassiske weberske forståelse i analysen af offentlig politik og forvaltning for at håndtere de nye typer af transnational regulering. Artiklen orienterer sig specifikt mod offentlig regulering, udviklet i transnationale fora bestående af såvel offentlige som private aktører. Der fokuseres særligt på privatisering af den offentlige reguleringsdannelse i relation til det indre marked i EU, samt på offentlig legitimering af privat markedsbaseret regeldannelse (For samme tema, men med fokus på privatisering af global regulering, se fx Bütthe og Mattli, 2011).

Artiklen analyserer de senere års reformer af EU-lovgivningen af det europæiske standardiseringssystem, herunder vedtagelsen af en ny forordning i 2012 (Forordning 1025/2012). Forordningen indførte en lovfæstet mulighed for officielt at godkende privatudviklede standarder, således at private IKT-standarder formelt kan bruges som en del af EU-lovgivningen. Det centrale spørgsmål, som adresseres i artiklen, er således, hvordan og hvorfor inddrages transnationale private aktører og privat regulering i offentlig politikkdannelse og forvaltning af offentlig regulering på europæisk niveau.

Artiklen bygger på en case-analyse af Kommissionens inddragelse af private aktører i den formelle udvikling og forvaltning af offentlig lovgivning vedrørende IKT-standardisering i EU. Det empiriske datamateriale består primært af dokumenter, herunder såvel retsakter og anden lovgivning, særlige MSP dokumenter og referater fra møderne, historiske dokumenter, bl.a. fra Kommissionens dokumentdatabase, pressemeddelelser og offentlige udtalelser, samt supplerende kvantitative data af forskellig art fra offentligt tilgængelige kilder, bl.a. Kommissionens

og de europæiske standardiseringsorganers databaser.

Indledningsvist redegøres der for den internationale litteratur om reguleringspolitik, som denne artikel relaterer sig til. Dernæst redegøres for MSP, herunder hvordan de senere års reformer af den europæiske standardiseringspolitik har åbnet op for en integration af private aktører i offentlig politikdannelse og forvaltning. For det tredje diskuteres integrationen af transnationale private aktører i offentlig politikdannelse og forvaltning, særligt i lyset de indsigter som casen om MSP afleverer. Endelig drages en række konklusioner og der peges på fremtidige, potentielle forskningstemaer i forlængelse heraf.

International standardisering som regulering

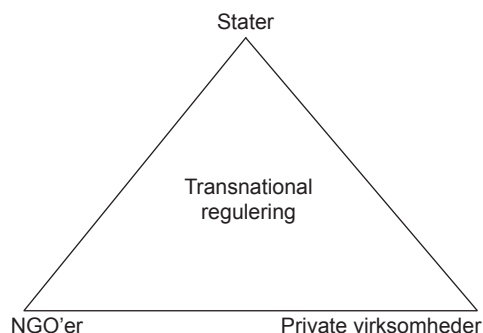
I litteraturen om reguleringspolitik kan der i dag spores en anerkendelse af, at de styringsbeføjelser og kompetencer, der engang blev opfattet som nationalstatens prerogativ, i stigende grad også bliver varetaget af andre typer af aktører, som ikke nødvendigvis har direkte tilknytning til nationale regeringsapparater (jf. ovenfor samt Cafaggi, 2011; Levi-Faur og Starobin, 2014). Udviklingen har medført en stigende uddelegering af beføjelser til transnationale styringsorganer, herunder til politiske aktører, som ikke i samme grad som tidligere er repræsentanter for offentlige myndigheder (Scott o.a., 2011). Disse udviklinger er blevet analyseret fra forskellige perspektiver i litteraturen. Abbott og Snidal (2009) (se også Mattli og Woods, 2009; m.fl.) har adresseret spørgsmålet om global regulering af transnational produktion gennem internationale standarder. Abbott og Snidal (2009) udviklede den såkaldte »styringstrekant« med henblik på at forklare udviklingen af regulering af transnationale produktionsprocesser (se Figur 1). Modellen indebærer kort sagt, at stater, private virksomheder og NGO'er/interesseorganisationer er de tre centrale aktører i udvik-

lingen af transnational regulering. Modellen specificerer yderligere det transnationale reguleringsrum til syv forskellige zoner, der repræsenterer de forskellige kombinationer af aktørinddragelse i processen (Abbott og Snidal, 2009: 49-50).

På grundlag af en større empirisk baseret analyse viser Abbott og Snidal (2009: 87), hvordan »styringstrekanten« bidrager til at belyse, at staten ikke længere er den eneste centrale, politiske kampplads, og givetvis heller ikke længere den vigtigste kampplads, når det kommer til regulering af transnationale erhvervsvilkår. Staten er dog ikke helt uvedkommende, hverken nationalt eller internationalt, men statens rolle ændres fra at være den centrale og politisk mandaterende reguleringsinstans, til i højere grad at varetage en rolle som katalysator, koordinator og støtte i forbindelse med forskellige reguleringsaktiviteter (Abbott og Snidal, 2009: 88). Abbott og Snidal opdeler af analytiske hensyn reguleringsprocessen i fem forskellige faser, henholdsvis dagsordensfastsættelse, forhandlinger af standarder, implementering, monitorering og håndhævelse (den såkaldte ANIME-model).

Levi-Faur og Starobin (2014) har for nyligt videreudviklet Abbott og Snidals oprindelige

Figur 1: Styringstrekanten (forsimplet)



Kilde: Abbott og Snidal (2009: 49-50).

model og har bl.a. ændret akse med NGO'er versus private virksomheder til en akse med »reguleringsbrugere« henholdsvis »reguleringsudbydere«. Formålet er at skifte det analytiske fokus væk fra alene at orientere sig mod dem, der bidrager til at udforme regulering, til i stedet at skelne mellem aktører, der primært bruger regulering henholdsvis aktører, der både udarbejder og bruger regulering.

Büthe og Mattli (2011) har ligeledes leveret et væsentligt bidrag til forståelsen af »privatiseringen af regulering på globalt niveau«. De fokuserer på, hvordan standardiseringsorganisationer udformer regler og regulering gennem standardiseringsprocesser, som resulterer i vedtagelsen af formelle standarder for produkter og tjenesteydelser. Til forskel fra den udlægning af standardiseringsprocessen, som standardiseringsaktører ofte selv fremfører; nemlig at standardisering er en apolitisk, konsensusdrevet videnskabelig proces (se bl.a. Dansk Standard, 2012), argumenterer Büthe og Mattli for, at globale standardiseringsprocesser sjældent handler om at skabe kompromis mellem forskellige reguleringsmodeller og metoder, men snarere om at vinde kampen om en bestemt tilgang eller løsning på bekostning af en anden tilgang eller løsning (Büthe og Mattli, 2011: 11-12). Standardiseringsprocesser kan (og bør) med andre ord sidestilles med politiske processer, hvorigennem forskellige interesser kæmper om anerkendelse fra offentlige og private aktører for at opnå stærkest mulig position over tid. Med henblik på at analysere

og forklare privatiseringen af global regulering, har Büthe og Mattli (2011) udviklet en typologi over global regulering, der skelner mellem offentlig og privat henholdsvis mellem ikke-markedsbaseret og markedsbaseret regulering (Tabel 1).

Büthe og Mattlis typologi over global regulering tager således udgangspunkt i, at international erhvervsregulering bliver produceret inden for forskellige institutionelle rammer, hvoraf nogle er offentligt funderet og finansieret, mens andre har udgangspunkt i og er finansieret af private virksomheder og organisationer. Transnationale netværk kan gå på tværs af begge kategorier og afhænger i sidste ende af deltagernes subsidiering fra den offentlige henholdsvis den private sektor.

I nærværende artikel er det centrale argument, at de senere års reformer af den europæiske standardiseringslovgivning har resulteret i en lovfæstet mulighed i EU til at gennemføre et hurtigt kategoriskift for særlige regulerings typer, jf. Büthe og Mattlis typologi. Beslutningstagere kan nu gennemføre et hurtigt kategoriskift fra kategorien »privat, markedsbaseret regulering« til kategorien »offentlig, ikke-markedsbaseret regulering«. Derudover har private aktører opnået at spille en ikke uvæsentlig rolle i denne proces, jf. nærmere nedenfor.

Transnational privat regulering

Litteraturen om transnational privat regulering bidrager ligeledes med en række inte-

Tabel 1: Typologi over global regulering

	Institutionel ramme		
		Offentlig	Privat
Udvælgelsesmekanisme	<i>Ikke-markedsbaseret</i>	Offentlig, international regeldannelse (I)	Transnational privat standardisering (ISO, CEN, CENELEC, ETSI, osv.) (IV)
	<i>Markedsbaseret</i>	Konkurrerende standarder udviklet af offentlige organer (II)	Konkurrerende standarder udviklet af private virksomheder, fora og konsortier (III)

Kilde: Büthe og Mattli (2011: 19).

ressante perspektiver. Ifølge Cafaggi (2011) konstituerer transnational privat regulering en samling af regler, praksisser og processer, som skabes af private aktører. Begrebet *regulering* bliver således ofte brugt til at beskrive tekniske regler udformet af ministerier og styrelser. Reguleringsregimer adresserer ifølge Cafaggi (2011: 20-1) aktiviteter, som under visse forhold er karakteriseret ved markedets behov for intervention og koordinati-on, hvilket eksempelvis er tilfældet i forbindelse med tekniske standarder (Brunsson og Jacobsson, 2001), men under andre betingelser adresserer reguleringen bredere politiske udfordringer. Transnational privat regulering er *transnational*, snarere end international, i den forstand, at effekterne af reguleringen går på tværs af grænser, men ikke er konstitueret i et formaliseret, traktatbaseret internationalt samarbejde. Den er ikke-statslig (*privat*) i den forstand, at nøgleaktører i sådanne regimer omfatter såvel offentlige aktører som civilsamfundet og/eller NGO'er og private virksomheder (Scott o.a., 2011). Af casen i nærværende artikel fremgår det, at transnationale reguleringsprocesser også kan finde sted inden for en traktatbaseret, offentligt funderet og finansieret ramme. Begrebet privat adskiller sig således en smule fra Scott o.a.s definition ovenfor. Scott o.a. (2011) opererer dog ikke med et klart skel mellem offentligt og privat i transnational styring, men tager afsæt i en antagelse om, at forholdet mellem det offentlige og det private flyder sammen og er under fortsat forandring. Statens klassiske prærogativer er under forandring på grund af internationale og transnationale aktiviteter af forskellig art. Nationale regeringer ses efterhånden mindre som repræsentanter for suveræne stater og mere som centrale aktører i nationale, transnationale og internationale styringsprocesser (Scott o.a., 2011: 44).

I en kortlægning af offentlige og private reguleringsstyper konstaterer Cafaggi og Renda (2012), at privat regulering i stigende grad fremstår som løsning på en række problem-

stillinger som det moderne samfund står overfor. Derudover kan privat regulering være mere nyttig end traditionelle hierarkisk baserede reguleringsformer på grund af informationsmæssige asymmetrier, bedre koordination, behov for transnationalt samarbejde og standardisering, men også en øget fleksibilitet og tilpasningsdygtighed, som ikke-bureaukratiske, privat implementerede, designede og håndhævede regler bidrager med (Cafaggi og Renda, 2012: 28).

Eberlein o.a. (2014) påpeger, at transnationale erhvervspolitiske styringsinitiativer rækker videre end de tekniske standarder, som gennem det seneste halve århundrede har været rettet mod at imødegå og reducere forskellige former for transaktionsomkostninger på markedet. I dag bør også reguleringsmæssige standarder, som har til formål at mindske de eventuelt negative effekter af produktionen eller produktet, omfattes (se også Abbott og Snidal, 2001), eksempelvis fødevarer-sikkerhedsstandarder, arbejdsmiljøstandarder og miljøbeskyttelsesstandarder. Sigtet med den private regulering er således blevet bredere over tid, hvilket har betydet, at transnationale normer, certificerings- og mærkningsordninger og andre erhvervsreguleringer er vokset betydeligt i omfang, såvel kvantitativt som kvalitativt.

EU-regulering

Endelig bør litteraturen om europæisk reguleringspolitik kort inddrages. Börtzel (2010) har konstateret, at EU omfatter en kombination af forskellige former for politisk styring, som dækker hele spektret mellem idealtyperne marked og hierarki. EU bygger dog ifølge Börtzel i udpræget grad på hierarkisk styring i forbindelse med politikdannelsen: De overnationale institutioner vedtager og håndhæver juridisk bindende beslutninger på egen hånd. Derudover konstaterer Börtzel, at netværksstyring, som systematisk involverer private aktører, er meget vanskeligt at finde på EU-niveau. EU-politikken er i hovedsagen

formuleret og implementeret af offentlige aktører. EU udøver primært styring gennem regeringsbaserede forhandlinger på tværs af landene samt gennem politisk konkurrence mellem stater og regioner. Begge disse varianter af offentlig styring finder sted i skyggen af de hierarkiske relationer til de overnationale institutioner i EU. I nærværende artikel sættes der således spørgsmålstejn ved Börtzels konstatering af, at systematisk inddragelse af private aktører i EU-systemet er vanskelig at finde. Case-analysen tager netop udgangspunkt i styring baseret på en såvel offentlig som privat funderet interessentplatform med betragtelige beføjelser.

Europæisk IKT-standardisering

International standardisering bliver som tidligere nævnt ofte omtalt som en apolitisk og videnskabelig proces, der har til formål at udvikle teknisk optimale løsninger. Standarder udarbejdes i enighed mellem virksomheder, offentlige myndigheder, forbrugere og øvrige interessenter i en konsultationsproces organiseret af uafhængige, anerkendte standardiseringsorganisationer på internationalt og nationalt niveau. Standardisering er med andre ord en form for samregulering eller selvregulering. Interesserede parter mødes og bliver frivilligt enige om (normalvis relativt tekniske) forhold og bestemmelser, som tillader virksomhederne at konkurrere mere effektivt på markedet. Billedet er dog ikke helt så entydigt, når man dykker ned i standardiseringsprocesserne.

Samfundsøkonomisk skal man heller ikke underkende betydningen af standarder og standardisering. Det vurderes, at op til 1 pct. af den årlige vækst i BNP skyldes standarder (KOM (2011) 311). Gennem de seneste årtier er den samlede mængde af europæiske harmoniserede standarder steget fra 4 pct. til at dække over 20 pct. af alle europæiske formaliserede standarder (p.t. mere end 4000 harmoniserede standarder). I den samme periode er det samlede antal europæiske

standarder steget fra ca. 4000 til ca. 25.000 i dag. Fremadrettet – og i lyset af denne artikels fokus på IKT-standardisering – er det i øvrigt værd at bemærke, at næsten to ud af tre planlagte mandater til nye harmoniserede standarder for perioden 2010-2013 var inden for IKT-området (Copenhagen Economics, 2013).

»Ny metode« og europæisk standardiseringslovgivning

Indtil 2012 var det europæiske standardiseringssystem reguleret af tre EU-retsakter, henholdsvis a) direktiv 98/34/EF, som forpligter nationale standardiseringsorganer til at informere om forberedelser af nye eller ændrede standarder samt giver 98/34-komiteen kompetence til at anmode Kommissionen om at mandater de europæiske standardiseringsorganer til at udarbejde fælles europæiske standarder, b) beslutning 1673/2006/EF vedrørende finansiering til støtte af de europæiske standardiseringsorganer samt c) beslutning 87/95/EEC vedrørende IKT-standardisering.

Inden for EU-reguleringen af handel med produkter på det indre marked har den såkaldte »ny metode« været anvendt som reguleringsmetode til teknisk harmonisering, siden den blev godkendt i 1985. Metoden består kort sagt i, at handel med produkter i det indre marked reguleres via rammedirektiver suppleret af tekniske standarder, frem for gennem detailregulering via direktiver. Det overlades således til standardiseringsorganer at foreskrive de detaljerede krav og specifikationer, som produkter skal leve op til for lovligt at kunne handles på det indre marked (Europa-Kommissionen, 2014b).

En *standard* er en teknisk specifikation, designet til at fungere som vejledning, regel eller definition på et produkt eller en serviceydelse. En standard er med andre ord en bredt accepteret måde at udforme et produkt eller at udføre en given opgave. Standarder

udvikles i et samarbejde mellem virksomheder, interesseorganisationer og myndigheder. En *international* standard er en standard, der er vedtaget af et internationalt standardiseringsorgan (fx ISO), mens en *europæisk* standard er en standard, der er vedtaget af et af de europæiske standardiseringsorganer (CEN, CENELEC, ETSI). En *harmoniseret* standard er en europæisk standard, der er vedtaget på grundlag af en anmodning fra Kommissionen med henblik på gennemførelse af EU's harmoniseringslovgivning. Endelig er en *national* standard en standard, der er vedtaget af et nationalt standardiseringsorgan (f.eks. Dansk Standard) (jf. bl.a. Forordning 1025/2012).

Udviklingen af en harmoniseret standard foregår helt konkret ved, at Kommissionen giver mandat til, at en af de godkendte europæiske standardiseringsorganisationer (CEN, CENELEC, ETSI) kan udvikle en bestemt standard. Medlemslandene og de nationale standardiseringsorganisationer bliver inddraget i denne proces. Mandatet til at udvikle en standard indeholder en deadline, krav til inddragelse af interessenter og krav til indholdet. Standarder bruges således i sektorlovgivning til at indskrive et kvalitetskrav. Men standardisering inden for IKT-området har aldrig rigtigt fungeret i henhold til denne proces. De centrale IKT-standardiseringsorganisationer har aldrig været uafhængige, anerkendte organer, men har derimod primært bestået af private IKT-virksomheder samt privat organiserede og -finansierede fora og konsortier.

Standardiseringsforordningen fra 2012 og den formelle anerkendelse af privatudviklede standarder

Den 1. juni 2011 offentliggjorde Kommissionen en længe ventet lovgivningspakke på det standardiseringspolitiske område. Pakken omfattede en strategisk vision for europæisk standardisering frem til 2020 (KOM (2011) 311) og et forslag til en ny forordning vedrørende det europæiske standardiseringssystem (KOM (2011) 315). Pakken blev fremsat som

led i den europæiske 2020-strategi (KOM (2010) 2020) og forordningsforslaget udgjorde én af de tolv prioriteter i Akten for det indre marked (KOM (2011) 206). Med forordningsforslaget blev der lagt op til at samle lovgivningen om det europæiske standardiseringssystem i én forordning, frem for i de tre eksisterende retsakter. Forslaget ville medføre ændringer af det eksisterende reguleringsmæssige grundlag samt af finansieringen af det europæiske standardiseringssystem generelt. Forslaget havde til formål at tilpasse det europæiske standardiseringssystem til den generelle samfundsudvikling og styrke virksomheders konkurrenceevne i overensstemmelse med den europæiske 2020-strategi (KOM (2010) 2020). Revisionen skulle endvidere sikre interessentinddragelse, gennemsigtighed, tilgængelighed samt et effektivt og fleksibelt standardiseringssystem i Europa.

Forhandlingerne af forordningsforslaget i Ministerrådet henholdsvis Europa-Parlamentet fandt sted i perioden fra juni 2011 til juni 2012. Ét af de politisk sensitive elementer i forordningsforslaget var artiklerne om anerkendelse af IKT-tekniske specifikationer (Kallestrup, 2012). Disse artikler indebar kort sagt, at privatudviklede standarder, som blev godkendt af MSP i overensstemmelse med kriterierne i bilag II i forordningen, kunne identificeres og dermed refereres i EU-lovgivningen. Privatudviklede IKT-standarder, dvs. standarder udviklet af virksomheder og privat finansierede fora og konsortier uden for det etablerede standardiseringssystem, kunne med andre ord opnå formel EU-ankendelse og dermed refereres og indgå direkte i EU-lovgivningen.

Sideløbende med forhandlingerne om den nye standardiseringsforordning, etablerede Kommissionen den europæiske interessentplatform for IKT-standardisering (MSP) i 2011 (Kommissionens afgørelse af 28. november 2011 (2011/C 349/04)). Formålet med MSP var at levere rådgivning vedrørende

emner med relevans for implementeringen af IKT-standardiseringspolitikken, herunder fremtidige standardiseringspotentialer, tekniske specifikationer i offentlige udbud og øget samarbejde mellem de relevante standardiseringsorganer. Etableringen af platformen byggede bl.a. på Kommissionens strategi en digital dagsorden for Europa (KOM (2010) 245), den industripolitiske strategi (KOM (2010) 614) og standardiseringspakken fra 2011(jf. ovenfor).

Formelt og i praksis består MSP af 67 repræsentanter fra nationale myndigheder i medlemslandene og EFTA-landene, de europæiske og internationale IKT-standardiseringsorganisationer, samt interesseorganisationer, der repræsenterer industrien, SMV'ere, forbrugere og andre interessenter; alle globale nøglespillere i IKT-standardisering (jf. Europa-Kommissionen, 2014a). Medlemslandenes repræsentanter indstilles af medlemslandene, mens de øvrige medlemmer af platformen udvælges af Kommissionen.

Møderne blev i løbet af de første 18 måneder af platformens levetid primært anvendt til at opnå enighed om interne procedurer og administrative forhold for MSP's virke, herunder særligt proceduren for anerkendelse af privatudviklede standarder. Det var først i midten af 2013, at de første privatudviklede IKT-standarder blev indstillet til at gennemgå en vurdering og godkendelsesproces og dermed blev genstand for officielle drøftelser i MSP. Den 17. oktober 2013 evaluerede MSP de første seks privatudviklede IKT-standarder, der var blevet indstillet til godkendelse. Den 3. april 2014 vedtog Kommissionen en beslutning (gennem en implementerende retsakt), der godkendte de første seks privatudviklede IKT-standarder til at kunne refereres og dermed anvendes i EU-lovgivning til brug i forbindelse med offentlige udbud (IPv6, LDAPv3, DNSSEC, DKIM, ECMA-402, W3C XML) (jf. Kommissionens gennem-

førelsesafgørelse af 3. april 2014 (C(2014) 2120).

En lovfæstet mulighed for et hurtigt kategoriskifte fra »privat« til »offentlig« regulering
De seneste års ændringer af lovgivningen af det europæiske standardiseringssystem, som bl.a. omfatter vedtagelsen af den nye standardiseringsforordning fra 2012 samt Kommissionens beslutning om at etablere MSP i 2011, har således åbnet op for en lovfæstet mulighed for et hurtigt, principielt skifte i kategoriseringen af reguleringen. Kort sagt betyder denne juridiske åbning, at standarder, oprindeligt udviklet i kategori III (se Tabel 2), hurtigt og effektivt kan skifte status og indgå i kategori I og dermed opnå officiel anerkendelse på lige fod med europæiske harmoniserede standarder. Når MSP har identificeret og anerkendt disse standarder, er de formelt set at betragte som offentligt legitimeret »lovgivning«, selvom standarderne er udviklet gennem markedsbaseret konkurrence mellem private virksomheder og fora og konsortier.

Private MSP-repræsentanter deltager ikke alene i forhandlingerne i forbindelse med godkendelsesprocessen internt i MSP. De deltager tilmed forud for og sideløbende i den privat organiserede udvikling af de IKT-standarder, der efterfølgende skal godkendes og anerkendes igennem MSP. MSP er *de facto* det organ, i hvilket den formelle godkendelse finder sted. De private aktører spiller således en betydningsfuld rolle i forbindelse med godkendelsen af, hvilke private standarder, der godkendes. Såvel kvantitativt som kvalitativt har private aktører opnået en væsentlig position i forbindelse med godkendelsen af private IKT-standarder til brug i EU-lovgivningen.

Mod en stille privatisering af den offentlige forvaltning?

Formålet med denne artikel har været at undersøge konsekvenserne af en række reformer af regulering af IKT-sektoren i EU, herunder

Tabel 2: Ny lovfæstet mulighed for hurtige kategoriskift fra privat til offentlig regulering via standardiseringsforordningen (R 1025/2012) og etableringen af MSP

	Institutionel ramme		
		Offentlig	Privat
Udvælgelsesmekanisme	Ikke-markedsbaseret	Offentlig regulering (I)	(IV)
	Markedsbaseret	(II)	Privatudviklede IKT-standarder (III)

særligt inddragelsen af transnationale private aktører i den offentlige politikdannelse og forvaltning. Med udgangspunkt i litteraturen om international standardisering og transnational privat regulering (Mattli og Woods, 2009; Bütthe og Mattli, 2011; Cafaggi o.a., 2013; Eberlein o.a., 2014, m.fl.), herunder særligt typologien over global regulering af Bütthe og Mattli (2011), blev ændringerne af den europæiske standardiseringslovgivning samt etableringen af den europæiske interesseplatform vedrørende IKT-standardisering analyseret.

Analysen viste, at vedtagelsen af standardiseringsforordningen i 2012 introducerede en lovgivningsmæssig mulighed for formelt at anerkende privat udviklede IKT-standarder. Det forum, der evaluerer og vurderer, hvilke private standarder der skal anerkendes, er MSP, som består af et flertal af private aktører og interesser. Et skifte fra »Ny metode« som reguleringsmetode til formel anerkendelse af privatudviklede IKT-standarder gennem MSP er således introduceret i EU's system til teknisk harmonisering.

Derudover viste analysen, at udviklingen og den formelle anerkendelse af privatudviklede standarder er i en vis udstrækning domineret af private aktører. Private aktører deltager i udviklingen af IKT-standarder såvel som i godkendelsesprocessen i MSP, og dermed i den formelle godkendelsesproces af, hvilke private standarder der anerkendes til at kunne indgå i offentlig lovgivning. MSP er *de facto* det organ igennem hvilket den formelle an-

erkendelse af privatudviklede standarder finder sted. Organet er et vitalt led i udviklingen af regulering i det indre marked. Standarder udviklet i kategori III i Bütthe og Mattlis (2001) typologi over global regulering bliver således, via ovennævnte godkendelsesproces, hurtigt flyttet til kategori I og dermed anerkendt som offentligt legitimeret international lovgivning, selvom standarderne er udviklet gennem markedsbaseret konkurrence mellem private virksomheder og fora og konsortier.

Kort sagt er pointen i artiklen, at som følge af de senere års reformer i EU kan privatudviklede standarder, dvs. standarder, som ikke er udviklet af officielt anerkendte standardiseringsorganer, nu officielt godkendes og anvendes som en del af EU-lovgivningen. Det forum, som evaluerer de private standarder og godkender, hvilke standarder der kan indgå i den europæiske lovgivning, består af en række repræsentanter for forskellige interesser, herunder særligt repræsentanter for private organisationer, virksomheder og andre private interesser. Der er med andre ord sket et skift væk fra, at EU-standarder udvikles af anerkendte standardiseringsorganer efter mandat fra Kommissionen. I dag er der mulighed for formel anerkendelse af privatudviklede standarder gennem MSP. Dertil kommer, at den formelle anerkendelse af de privatudviklede standarder i vid udstrækning varetages af private interesser.

Fremadrettet kan videre forskning teste generaliserbarheden af udsagnene, bl.a. ved at analysere andre sammenlignelige cases, her-

under såvel andre interessentplatforme som andre policy sektorer. Analysens resultater kan med fordel konfronteres med kvantitative data i det omfang, de er tilgængelige, særligt i forhold til skiftet fra brug af hård lovgivning (detailldirektiver) til brugen af standarder via den »ny metode« fra midten af 1980'erne, som, jf. ovenfor, har resulteret i en signifikant stigning i antallet af europæiske harmoniserede standarder. Fremtidig forskning kunne også se på, hvorvidt privat regulering og private aktørers inddragelse i udviklingen af offentlig regulering reelt bidrager til at fremme den offentlige interesse eller implicit fremmer særlige private interesser.

Litteratur

- Abbott, Kenneth W. og Duncan Snidal (2001), »International »Standards« and International Governance«, *Journal of European Public Policy*, 8(3): 345-70.
- Abbott, Kenneth W. og Duncan Snidal (2009), »The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State«, in Walter Mattli og Ngaire Woods, red., *The Politics of Global Regulation*, Princeton: Princeton University Press, pp. 44-88.
- Börtzel, Tanja. (2010), »European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierachy«, *Journal of Common Market Studies*, 48(2): 191-219.
- Brunsson, Nils og Bengt Jacobsson (2001), *A World of Standards*, Oxford: Oxford University Press.
- Büthe, Tim og Walter Mattli (2011), *The New Global Rulers. The Privatization of Regulation in the World Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Cafaggi, Fabrizio (2011), »New Foundations of Transnational Private Regulation«, *Journal of Law and Society*, 38(1): 20-49.
- Cafaggi, Fabrizio og Andrea Renda (2012), »Public and Private Regulation. Mapping the Labyrinth«, *CEPS Working Document No. 370/October 2012*.
- Cafaggi, Fabrizio, Andrea Renda og Rebecca Schmidt (2013), »Transnational Private Regulation«, *International Regulatory Co-operation: Case Studies, Vol. 3*, Paris: OECD.
- Copenhagen Economics (2013), *Potentialer for standardisering og vækst*. Intern rapport udarbejdet for Erhvervsstyrelsen, København: Copenhagen Economics.
- Dansk Standard (2012), *Standardisering som regulering – en antologi om standardisering i krydsfeltet mellem politik og marked*, København: Forlaget Dansk Standard.
- Eberlein, Burkard, Kenneth W. Abbott, Julia Black, Errol Meidinger og Stepan Wood (2014), »Transnational business governance interactions: Conceptualization and framework for analysis«, *Regulation and Governance*, 8: 1-21.
- Eberlein, Burkard og Edgar Grande (2005), »Beyond delegation: transnational regulatory regimes and the EU regulatory state«, *Journal of European Public Policy*, 12(1): 89-112.
- Europa-Kommissionen (2014a), <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/helping-european-public-bodies-use-most-common-ict-specifications>.
- Europa-Kommissionen (2014b), *The »Blue Guide« on the implementation of EU product rules*, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- Kallestrup, Morten (2012), »Nye standarder under dansk EU-formandskab«, *Økonomi og Politik*, 85(3): 39-50.
- KOM (2010) 2020 endelig. »Europa 2020. En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst«, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- KOM (2010) 245 endelig. »En digital dagsorden for Europa«, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- KOM (2010) 614 endelig. »En industripolitisk strategi«, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- KOM (2011) 206 endelig. »Akten for det Indre Marked. Tolv løftestænger til at skabe vækst og øget tillid«, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- KOM (2011) 311 endelig. »En strategisk vision for europæisk standardisering frem mod 2020«, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- KOM (2011) 315 endelig. »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning vedrørende europæisk standardisering«, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- Kommissionens afgørelse af 28. november 2011 om etablering af den europæiske interessentplatform for IKT standardisering (2011/C 349/04), Bruxelles: Den Europæiske Unions Tidende.
- Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 3. april 2014 om udpegning af IKT-tekniske specifikationer, der vil kunne henvises til i forbindelse med offentlige udbud (C(2014) 2120) (2014/188/EU), Bruxelles: Den Europæiske Unions Tidende.
- Levi-Faur, David (2011), »Regulation and Regulatory Governance«, i David Levi-Faur, red., *Handbook*

- on the Politics of Regulation*, Northampton, MA: Edward Elgar, pp. 3-24.
- Levi-Faur, David og Shana M. Starobin (2014), »Transnational Politics and Policy: From Two-Way to Three-Way Interactions«, *Jerusalem Articles in Regulation and Governance*, Working Article No. 62, February 2014.
- Maggetti, Martino og Fabrizio Gilardi (2011), »The policy-making structure of European regulatory networks and the domestic adoption of standards«, *Journal of European Public Policy*, 18(6): 830-47.
- Mattli, Walter og Ngaire Woods, red. (2009), *The Politics of Global Regulation*, Princeton: Princeton University Press.
- Regulation (EU) No 1025/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on European standardization, Brussels: Official Journal of the European Union.
- Scott, Colin, Fabrizio Cafaggi og Linda Senden (2011), »The Conceptual and Constitutional Challenge of Transnational Private Regulation«, *Journal of Law and Society*, 38(1): 1-19.
- Slaughter, Anne-Marie (2004), *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press.
- Töller, Annette E. og Michael Böcher (2014), »Introduction: What is the Role of Voluntary Approaches in German Environmental Policy – and Why?«, *German Policy Studies*, 9(2): 1-20.

Boganmeldelser

**Niels Åkerstrøm Andersen
og Justine Grønbæk Pors (2014)**
Velfærdsledelse.

Mellem styring og potentialisering
København: Hans Reitzels Forlag

Velfærdsledelse har været et buzzword i de seneste år. Der er givet store bevillinger til at forske i det og forbedre det; og der er lavet et videnscenter og skrevet flere bøger, der bruger begrebet som titel. Tematikken om velfærdsledelse er på dagsordenen, og i indledningen forsøger forfatterne at skrive sig ind i temaet med reference til andre af tidens catch-words som f.eks. innovation, selvledelse og kompleksitet. Men under disse »tidens termer« ligger en dybere teoretisk ambition om at forstå, hvordan ledelse har udviklet sig igennem de sidste 100 år, og hvordan denne udvikling påvirker hvordan man bedriver velfærdsledelse. Det er således bogens første ambition, at den skal sætte læseren i stand til at forstå den historiske udvikling i »Hvilken problematik er italesættelse af bestemt problem-løsnings-kombinationer omkring velfærdsledelse svaret på?« (Andersen og Pors, 2014: 12).

Bogens anden ambition er at gøre en sådan analyse tilgængelig for velfærdsledere såvel som for studerende. Forfatterne skriver, at

bogen ikke er en introduktion til velfærdsledelse men gør samtidig en pointe ud af bogens relevans for de faktiske velfærdsledere i den danske velfærdsstats frontlinje.

Jeg vil i det følgende først give et kort resumé af bogen og dernæst forholde mig til, hvorvidt de overbeviser mig om deres fortælling om den historiske udvikling, og ikke mindst dens implikationer, og dernæst vil jeg vurdere, hvorvidt bogen rammer målgruppen og faktisk kan hjælpe studerende og velfærdsledere til at blive mere reflekterede i deres syn på velfærdsledelse.

Bogens tematik er som sagt velfærdsledelse, men bogen er mere en historisk gennemgang af velfærdsstatens udvikling, og ikke mindst udviklingen i de dominerende diskurser om offentlig styring, end en diskussion af velfærdsledelse per se. Bogens teoretiske ramme er Luhmanns systemteori, der bruges til at opbygge det centrale argument om den stigende kompleksitet, der kendetegner velfærdsledelse. Bogens hovedargument er, at velfærdslederne er under øget pres, fordi forståelsen af, hvad offentlig ledelse er, har ændret sig. I modsætning til tidligere tiders fokus på hhv. regelstyring, planstyring og styring baseret på supervision, er vi i dag en situation, hvor styringen kan karakteriseres som »potentia-

litetsstyring«. Potentialitetsforvaltningen er kendetegnet ved at den retter opmærksomheden mod det, forfatterne betegner »fremtidens fremtid«, eller mod at organisere og lede på en måde, så fremtidige effektivitetsgevinster kan høstes. Styringen bliver domineret af »at alle præmisser for ledelse er sat på spil« (p.13). Det betyder, at de velfærdsprofessionelle, der har været vant til at agere på baggrund af deres professionelle normer opnået gennem en bestemt uddannelse oplever, at fleksibilitet og fremtidsorientering bliver de primære værdier, der skal orientere sig imod, fremfor faglighed. Ledelse bliver i denne kontekst »præmisopløsende« og forlanger, at medarbejderne hele tiden sætter spørgsmålstejn ved deres egne grundlæggende antagelser. Det har en række konsekvenser for både organisationer, medarbejdere og borgere.

På den baggrund opstiller forfatterne tre fordringer til velfærdsledelse, det, de selv kalder en præmisløs velfærdsledelsesfilosofi. Velfærdsledelse skal være polykontekstuel, dvs. at lederen skal acceptere, at vedkommendes egen forståelse af verden er én blandt mange, og at enhver iagttagelse efterlader iagttageren med en række blinde pletter. Dernæst skal velfærdsledelse acceptere, at ustyrlighed er et grundpræmis. Forfatterne erklærer sig styringspessimister og lægger op til en »beskedenhedens styring« (p. 316). Endelig skal velfærdsledere erkende, at også styring i styringskædens yderste led er en politisk aktivitet. Lederne skal løbende træffe beslutninger om, hvilke hensyn skal tilgodeses, eller i bogens sprogbrug, i hvilken kode beslutninger skal træffes. De skal være bevidste om, at det er politiske handlinger, de foretager, men samtidig skal de formelt valgte politikere være bevidste om, at der ikke kun føres politik i kommunalbestyrelsen eller på Christiansborg, men også blandt lederne i det yderste led.

Bogen indeholder en konsistent og overbevi-

sende analyse, der på mange måder også svarer til, hvordan den offentlige sektor beskrives andre steder i disse år. Bogens fortælling om velfærdsstatens udvikling er overbevisende og kaster lys på vigtige dilemmaer og udfordringer, som velfærdsledere over alt i den offentlige sektor dagligt bliver sat overfor. Jeg har imidlertid et par indvendinger mod bogens analyse og ikke mindst argumentationsstilen.

Den første kritik er måske urimelig, men bogens eksempler går primært på det, vi kan kalde tale- og beslutningsniveauet. Vi ser de forskellige dynamikker rigt illustreret med eksempler fra skriftligt materiale anvendt på forskellige niveauer i den offentlige sektor, men om det skrevne ord bliver implementeret og om de diskursive udviklinger også får betydning for de handlinger, der udspiler sig i den offentlige sektor er mindre klart. Tilsvarende er det svært at afgøre, baseret på bogens eksempler, hvor stor betydning potentialiseringsstyringen har. Er de cases, der fremdrages, exceptionelle eller nærmere udtryk for gennemsnittet? Måske er mange af de eksempler, der fremhæves, »all talk, and no action«? Det er svært at vide, og bogens udgangspunkt i Luhmanns teori undskylder eller forklarer måske også valget af »data«. Men som læser, der er mere interesseret i udviklingen i velfærdsledelse end i appliceret Luhmann, ville det være dejligt også at komme det sidste stykke ud. Bliver medarbejderne stressede af de komplekse krav, eller afkobler de? Meningstilskriver de indtil de modsatrettede krav bliver ensrettede? Og hvad er omfanget af de tendenser, der påpeges? De spørgsmål ville det have været interessant at få besvaret.

For det andet er den historiske udvikling, der beskrives, relativt kendt stof for mange, om end det er reformuleret i en systemteoretisk ramme. Her står pointerne omkring den potentialiserede forvaltning stærkt frem som en konceptualisering, der ikke på samme måde

er »klassisk«. Der kunne måske have været sparet et par sider hist og pist i diskussionen af hhv. det klassiske bureaukrati og planlægningstænkningen. Bogen står stærkt i sin konsistente applicering af de fire styringsformer, men til tider bliver det også lidt tungt at skulle starte fra Adam og Eva i hvert kapitel, når pointerne vedrørende de første styreformer ikke er så overraskende.

For det tredje, og lidt mere substantielt, så virker bogen bedre deskriptivt end præsriptivt. Det bliver nok særligt tydeligt i bogens konklusion, men også de refleksionsspørgsmål, kapitlerne afsluttes med, illustrerer, hvorfor det teoretiske set-up virker bedre som analytisk set-up end som udgangspunkt for reelle anbefalinger til adfærd. Bogens afsluttende bud på velfærdsledelsesfilosofi er fornuftige på baggrund af bogens analyse, men også lidt tandløse sammenlignet med bogens øvrige kapitler. At lederne skal forstå, at verden er kompleks og styring er svært, er ikke ligefrem revolutionerende. Tilsvarende er pointen om erkendelsen af det politiske i alle led af den offentlige forvaltning heller ikke helt ny for politologer. Det gør ikke, at pointen ikke er vigtigt, men i deres næste bog kunne forfatterne måske tænke lidt mere over, hvad implikationerne er af den ustyrlighed og politisering, de beskriver. Hvad betyder det for vores idé om demokrati? Skal vi holde op med at forestille os, at der overhovedet er »offentlig styring«? Bogens analyse er faktisk ret radikal, men konklusionerne følger ikke helt med.

Endelig går det sidste væsentlige kritikpunkt i spænd med spørgsmålet om bogens målgruppe. Det kan jo være svært at gøre sig klog på, om bogen passer til målgruppen, når man som læser ikke befinder sig i den. Jeg vil imidlertid ikke holde mig tilbage: bogens helt store akilleshæl er dens formidling. Måske ville en læser med bedre forståelse for Luhmann se med mildere øjne på begreber som »fremtidens fremtid« eller »potentia-

liseringens potentialisering«. Det kan også være, at en sådan læser ikke ville undres over systemer, der »foldes« ind i hinanden, men som alligevel aldrig kan interagere. Mit bedste bud vil være, at hvis man i forvejen er bekendt med Luhmanns begrebsunivers, er de sproglige finurligheder måske fine, måske et mindre irritationsmoment. Hvis man er offentlig leder, f.eks. uddannet som folkeskolelærer, sygeplejerske eller pædagog, så kan formidlingen stå i vejen for bogens budskab. Og det er – helt ærligt – virkelig ærgerligt. For der er tale om en bog, der faktisk har indsigter at byde på, og som passende kan danne modvægt til meget af den managementtale, der produceres i new public managements navn. Et kritisk blik på den måde, vi taler om arbejde og velfærd på, der kan komme både ledere og medarbejdere til gavn.

Caroline Howard Grøn
Adjunkt
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Finn Olesen (2014)

Danske bidrag til økonomiens revolutioner
Odense: Syddansk Universitetsforlag,
264 sider, kr. 298,- kr.

Tillad mig at starte med konklusionen. Det har været en fornøjelse at læse denne teori-historiske afhandling om udvalgte danske bidrag sat i et metodologisk perspektiv af kritisk realisme. Afhandlingen sætter herigen-nem fokus på en række væsentlige problemstillinger, der både har (teori)historisk, men også nutidig interesse. Afhandlingen demonstrerer, omend indirekte, at den teoretiske diskussion af overordnede samfundsøkonomiske sammenhænge ikke som en selvfølge bevæger sig fremad. Finn Olesens (FO) primære sigte har dog været at efterprøve sin tese, at det danske økonomimiljø ikke var så langt bagud i forhold til den internationale te-

oriudvikling, som der ofte gives udtryk for – ikke mindst når der sammenlignes med Cambridge, Stockholm og Oslo for nu at nævne et par af teoriehistoriens virkelige hotspots.

Det er dog ikke noget let emne forfatteren har kastet sig over. Alene en afgrænsning af begrebet »økonomiske revolutioner« kunne i sig selv kræve en selvstændig afhandling. Her læner forfatteren sig ganske fornuftigt op ad Mark Blaug, der på mange måder står som den økonomiske teoriehistories »grand old (desværre nu afdøde) man«, der desuden kendes for sit glimrende (og stærkt Popperiansk inspirerede) oversigtsværk med titlen *The Methodology of Economics: or how economists explain*.

Forfatteren fokuserer på to af Blaug fremhævede og indiskutable »revolutioner« inden for økonomisk teori: 1. den marginalistiske pristeori i mikroøkonomi i 1870'erne og 2. den keynesianske beskæftigelsesteori i makroøkonomi i 1930'erne. Disse to »gennembrud« i den økonomiske tænkning havde begge som konsekvens en fundamentalt ændret metode og teoriforståelse.

Den første revolution: marginalismen

Den klassiske prisdannelse var grundlæggende en arbejdsværdilære. Denne pristeori blev udfordret af en udbuds-/efterspørgselsmodel baseret på individuelt optimerende aktører og som noget nyt blev formuleret matematisk. Det er en etableret del af den økonomiske teoris historie, at den originale idé bag marginalismen blev udviklet stort set samtidig, men uafhængigt af hinanden i Østrig (Carl Menger), 1871, i Frankrig (Léon Walras), 1874 og i England (William Jevons), 1871. Her melder spørgsmålet sig ved læsningen af afsnittet, om det danske bidrag fra 1873 til den marginalistiske pristeori af de to danske matematikere Julius Pedersen og Frederik Bing, om vi her har et »fjerde« uafhængigt bidrag? Hvor original var deres matematiske formulering af udbuds-/efterspørgsels-model-

len? Det er ikke en uvæsentlig skillelinje ved vurderingen af »bidrag til økonomiens revolutioner«, i hvilken grad der er tale om egentlig nytænkning, og hvornår der »blot« er tale om en forholdsvis tidlig formidling af nye internationale teorier til det danske økonomimiljø?

Til besvarelse af dette spørgsmål synes jeg, at FO godt kunne have været mere vurderende af graden af originalitet, som det danske bidrag repræsenterer. I stedet får vi beretningen om, at de to forfattere fik en alt andet end akademisk behandling ved det møde i Nationaløkonomisk Forening, hvor artiklen blev fremlagt. Det tog efter sigende meget tid fra de to matematikere, som ikke efterfølgende beskæftigede sig med økonomisk teori. Historien om det forstokkede danske økonomimiljø er dog blevet fortalt før bl.a. af Karl Vind, professor i matematisk økonomi på Københavns Universitet i Christensen, 1976.

Til belysning af den marginalistiske revolutions indtog inddrager FO dernæst professor Harald Westergaard, for hvem det som den første lykkedes at introducere det marginalistiske princip i en delvis matematisk formulering uden at blive latterliggjort. Men det sker først i begyndelsen af 1890'erne, og hans bidrag er helt åbenbart inspireret af Jevons tidligere publicerede arbejder. Tankevækkende er det at læse, at Westergaard alligevel hurtigt opgiver at arbejde videre med denne nye pristeori. Årsagen til dette sporskifte afdækkes ikke; men det antydes, at Westergaard grundlæggende er tvivlende over for teoriens praktiske relevans, idet han ønskede, at hans videnskabelige arbejde skulle sigte mod at beskrive samtidens store sociale problemer og herved kunne bruges i en agitation til fordel for sociale reformer.

Hermed blev der skabt rum for, at den senere konservative politiker Lauritz Birck kunne få antaget sin disputats med titlen »Værditeori«, som i eftertiden kom til at fremstå som det

egentlige danske bidrag til marginalismen; men da var der også gået mere end 30 år, fra de første internationale bidrag var blevet præsenteret.

Den anden revolution: Keynesiansk makroteori

På mange måder gentager historien sig om et langt tilløb, fra en ny teori præsenteres internationalt til den slår igennem i det dominerende økonomimiljø på Københavns Universitet. Set i et teoriehistorisk perspektiv er det »revolutionerende« nye i keynesiansk makroteori, at efterspørgslen tildeles en særskilt rolle ved forklaringen af udviklingen i den samlede produktion og beskæftigelse i et industrisamfund.

Forfatteren har 4 »helte« i denne dominerende del af bogen: Jens Warming, 1873-1939, Jørgen Pedersen, 1890-1973, Jørgen H. Gelting, 1912-94 og endelig Kjeld Philip, 1912-89. I dette firkløver skiller Warming sig ud, idet han i mellemkrigstiden leverer åbenbart originale bidrag til forståelsen af, hvilke samfundsøkonomiske forhold der øver indflydelse på efterspørgslen efter arbejdskraft og fremlagde ligefrem nogle beregninger af størrelsen af produktionsmultiplikatoren. Disse bidrag blev ikke anerkendt, endsize forstået af hans kolleger på Københavns Universitet. Eftersom hans professorat var i statistik, fik han direkte forbud mod at undervise i økonomisk teori. Hans originalitet er dog siden hen blevet anerkendt både i det danske og internationale teoriehistoriske miljø, jfr. bl.a. Skidelsky, 1992.

Det var først med etableringen af en økonomiuddannelse ved det nyoprettede Aarhus Universitet, at den keynesianske revolution fik fodfæste i Danmark. I første omgang med ansættelsen af Jørgen Pedersen i 1936. Læsningen af kapitlet efterlader dog et lidt flimrende billede af en økonom, der som så mange andre midt i 1930'erne kan se, at det markedsøkonomiske system ikke fungerer

og derfor opponerer mod den herskende ortodoksi i form af Say's Lov: at udbud skaber sin egen efterspørgsel. Men det kommer ikke til at fremstå ganske klart, i hvilken grad Jørgen Pedersen ligesom i øvrigt de to efterfølgende »helte« var i stand til at give en overbevisende teoretisk forklaring på, hvorfor efterspørgslen svigter. Det var i 1930'erne i alle de industrialiserede lande indiskutabelt, at produktionen ikke skabte tilstrækkeligt med arbejdspladser, men hvorfor efterspørgslen svigtede, manglede der en overbevisende teori om.

Den pointe kunne FO med fordel have fulgt ved vurderingen af, om vi her har at gøre med egentlige keynesianske bidrag eller blot en blanding af ad hoc-teorier understøttet af åbenbar empiri.

Det er karakteristisk for Jørgen Pedersens bidrag, hvilket også her gælder for de to andre »helte«, at de primært er optaget af, hvorledes efterspørgslen via den økonomiske politik kan øges og dermed bidrage til at afhjælpe arbejdsløsheden. Herved kom den finanspolitiske diskussion i centrum på et tidligt tidspunkt i Aarhus. Ikke mindst Jørgen Geltings påvisning af det »balancerede budgets multiplikator«, fremhæves, også internationalt, som et originalt bidrag til makroøkonomisk teori.

På det politiske plan kom »Århus-skolen« dog delvis i splid med sig selv, idet de tre her nævnte keynesianske økonomer alle forsøgte sig med en politisk karriere med afsæt i partier, der lå til højre i det politiske spektrum, og hvor det i særlig grad er god latin, at statens husholdningsbudget skal balancere. Her synes det tydeligt, at en egentlig teoretisk forståelse af, hvad der kan forårsage en for lille (eller for stor) efterspørgsel i den private sektor, er fraværende.

Århus-økonomerne burde have læst Warmings artikler. I stedet tog Kjeld Philip nogle

år til Stockholm, hvor problemet var det samme med en manglende teoretisk forståelse af svigtende efterspørgsel, og vendte hjem til et professorat i København i 1951. Med dette afsæt indledte han en politisk løbebane, der førte til posten som bl.a. finansminister, hvor det ligeledes er svært at finde egentlige spor af en teoretisk begrundet finanspolitik.

På denne baggrund synes jeg ikke det konkluderende kapitel 10 med titlen »Tilfældighed eller fælles præ-keynesianske kendetegn« fungerer helt tilfredsstillende, idet der ikke bliver trukket en skarp linje mellem Warmings åbenbart originale og præ-keynesianske bidrag og de tre efterfølgende »helte«, hvorom det egentlig kan betvivles, at de har forstået Keynes' nye beskæftigelsesteori. Et forhold, der i øvrigt var ganske karakteristisk all over the world, hvor Keynes blev givet en neoklassisk fortolkning. FO kunne have hjulpet læseren bedre på vej, hvis han i stedet havde skrevet et indledende afsnit, hvori han klart havde defineret, hvorledes han ville identificere det keynesianske brud med den hidtidige teoriforståelse. Jeg tror, det ville have givet ham bedre mulighed for at fremhæve Warmings indsats, som det også bliver i dag internationalt, og måske også, dog afhængigt af hvorledes finanspolitikens stabiliseringspotentiale fremstilles, givet Gelting nogle point for det balancerede budgets multiplikator, dog ikke i egenskab af præ-keynesianer.

Den, der søger, skal finde!

Efter endt gennemlæsning sidder jeg tilbage med en lidt usikker fornemmelse af, om FO har formået at overbevise mig om, at vi her står over for egentlige (dvs. væsentlige) »danske bidrag til økonomiens revolutioner«. Det skyldes navnlig to forhold.

For det første, og som nævnt ovenfor, får læseren ikke en definition på, hvorledes han har afgrænset »bidrag til økonomiens revolutioner«. Hvornår er der tale om et egentligt

»bidrag«? Her kunne der være benyttet et originalitetskriterium. Hvis der er tale om et genuint selvstændigt bidrag, så ville det have været både overraskende, men også særdeles interessant, da forfatteren fokuserer på to spektakulære »revolutioner« i den økonomiske teoris »verdenshistorie«. Så vidt jeg kan bedømme, også på baggrund af læsning af bl.a. Niels Henrik Topp, Niels Kærgård og Peder Andersen, så er, som nævnt, Jens Warming nok den eneste, som har bidraget originalt både inden for pristeorien (prissætning af fiskerettigheder) og efterspørgselsteorien. De øvrige »keynesianere« forekommer mig på baggrund af de præsenterede citater at være en blanding af common sense (offentlige investeringer skaber jobs på kort sigt) og forholdsvis triviell empiri. Hermed ikke sagt, at disse bidrag ikke fortjener anerkendelse – blot i højere grad som formidlende, frem for teoriudviklende. Det var dengang i sig selv prisværdigt, at nye teorier og internationale strømninger blev introduceret til det danske økonomimiljø i en tid, hvor den akademiske verden ofte var nationalt afgrænset og ikke sjældent domineret af en økonomiforståelse, som det tilsyneladende i lange perioder var tilfældet på Københavns Universitet.

For det andet efterlader læsningen af de enkelte kapitler mig ofte med et usikkert indtryk af, hvor repræsentative de her udvalgte bidrag egentlig er for den omhandlede økonoms samlede produktion. Her savnes nogle klare markører af, hvornår har vi foran os et »bidrag til en økonomisk revolution« og hvornår er det snarere en strøtanke. Hvis jeg nu havde sat mig for, at få bekræftet, at f.eks. Say's Lov fortsat havde et solidt fodfæste hos de her omhandlede »keynesianske« økonomer, ville jeg så have kunnet finde passager, der understøttede det argument, at »udbud skaber sin egen efterspørgsel«? Jeg ved af egen erfaring, at citater kan bruges og misbruges. Hvor repræsentative er de? Og/eller er de taget ud af kontekst?

Samlet vurdering

Uanset disse forbehold, er bogen imponerende alene ved den enorme arbejdsindsats, der ligger bag udarbejdelsen. At gennemtrawle det utal af gamle bestemt ikke alle lige let læste kilder, må have været tidskrævende. Måske endda så tidskrævende, at det ikke har givet forfatteren tilstrækkelig tid til at reflektere systematisk over udvælgelseskriterierne.

Teorihistorie er en svær og tidskrævende videnskabelig disciplin. Jeg er selv overvejende af den opfattelse, at udviklingen i økonomisk teori, her sigtes primært til makroøkonomi, er som en træg masse, der bevæger sig langsomt – ikke nødvendigvis fremad, da der også kan identificeres åbenbare cirkelbevægelser.

Det betyder dog, at paradigmeskiftet let overdrives, blandt andet fordi det gør det lettere at skrive historien; men efterlader ind imellem læseren i tvivl om disse »revolutioner« nu også er så entydige i den teoriehistoriske virkelighed. Det var således med velberåd hu, at en af marginalismens fædre Alfred Marshall betegnede sig selv som neoklassiker med tryk på klassiker. Det eneste afgørende nye i hans optik var brugen af matematik i fremstillingen, hvilket han i stigende grad stillede sig skeptisk over for.

Ser vi på den keynesianske revolution, står Keynes jo ikke alene med det synspunkt, at efterspørgslen er for lille, og at det med fordel kan stimuleres gennem den økonomiske politik. En af Stockholm-skolens mest yndede historier var beskrivelsen af tilhørernes reaktion på Keynes' 1936-lecture afholdt på Stockholm universitet: »hvorfor fortæller han os ikke noget, som vi ikke allerede vidste? Det lykkede således ikke Keynes ved den lejlighed at kommunikere, hvorfor efterspørgslen svigter og betydningen af fundamental usikkerhed. Det kan der være mange grunde til.

En konstatering, der bringer mig til en afslut-

tende kommentar, der især knytter sig til det indledende kapitel med titlen »Om teorihistoriens anvendelighed«. Det er et væsentligt kapitel, der måske for nogle læsere stiller overraskende skarpt på betydningen af valget af metode. Også her har FO inspiration fra Mark Blaug. Pointen er, at et væsentligt forhold, som vi kan lære af den økonomiske teoris historie er den anvendte metodes betydning. De resultater, der nås, er i høj grad præget af den metodemæssige tilgang. Neoklassikerne gjorde primært oprør mod den megen metafysiske snik-snak, som de klassiske økonomer ofte benyttede sig af. Her kunne deduktion og matematisk formulering med fordel benyttes til at stille skarpt på teoriernes indre konsistens, hvilket bestemt måtte anses som et fremskridt. Med Keynes kom kravet om realisme som en nødvendig betingelse for at sikre modellernes relevans til at forstå samtidens problemer. Et krav som der efter det (delvise) keynesianske sammenbrud i 1970'erne i varierende grad er blevet renonceret på. Den logiske positivisme tog atter over med streg under ordet logisk, idet adskillige af de grundlægende aksiomer kun vanskeligt om overhovedet lader sig efterprøve empirisk. Herved blev teoriudviklingen på en række punkter rullet tidsmæssigt tilbage til det neoklassiske udgangspunkt fra slutningen af 1800-tallet, hvor markedsligevægt, individuel optimering og matematisk formulering var det metodologiske afsæt.

Så i en vis forstand går den økonomiske teori i ring. Men da teorihistorie ikke længere er et obligatorisk fag på økonomiuddannelsen, vil de fleste »moderne« økonomer være uvidende om denne rundgang. Ikke mindst i dette metodologiske perspektiv må Finn Olesens bog hilses velkommen og skal af mig følges på vej med det oprigtige ønske, at den vil blive læst også af det utal af økonomer, for hvem teorihistorien og de danske bidrag her til er et stort set ukendt fagområde.

Litteratur

- Blaug, M. (1980), *The Methodology of Economics: or how economists explain*, 2nd ed. (1992), Cambridge: Cambridge University Press.
- Christensen, J.P. (1976), *Danske Økonomer*, Festschrift i anledning af Socialøkonomisk Samfunds 75 års jubilæum, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag
- Estrup, H. m.fl. (2013), *Den økonomiske Teoris Historie – en introduktion*, Djøf Forlag
- Skidelsky, R. (1992), *John Maynard Keynes: The Economist as Saviour, 1920-37*, London: Macmillan Press.

Jesper Jespersen
Professor
Roskilde Universitet
Jesperj@ruc.dk

Jacob Graves Sørensen og Tom Sig Jessen (2014)

Indien – den nye stormagt
København: Columbus, 304 sider,
ISBN: 978 87 7970 220 2

To lektorer ved Øregård Gymnasium, Jacob Graves Sørensen og Tom Sig Jessen, har begået denne studieretningsbog til fagene engelsk og samfundsfag på STX. Bogen er opdelt i seks kapitler, der omhandler Indiens historie, politik, økonomi, sociologi, sprog og kultur, samt landets udenrigspolitik. Til hvert kapitel hører øvelser med kortere engelsksprogede tekster. Bogen er spækket med information om Indien formidlet i tekst og fotos, og i form af tabeller, kurver og figurer. Der er henvisninger til film og litteratur, som kan findes på nettet, men der er ingen samlede bibliografi over bøger og artikler. Redaktionen er afsluttet omkring august 2013, og bogen fremtræder således næsten dagsaktuel.

Hovedvægten i bogen er på politik og økonomi og i mindre grad på historie, hvilket adskiller den fra Niels Brimnes' bog *Indiens historie efter 1739 – fra britisk koloni til ver-*

dens største demokrati, som har en lignende målgruppe. Sørensens og Jessens bog kan sammenlignes med Ole Christensens lærebog *Indien* fra 1987 og med nyere norske bøger som *Indias historie med Pakistan og Bangladesh* af Ruud, Mageli og Price fra 2004. Bedst kan bogen måske sammenlignes med *Indiske utfordringer* af Ruud, Heierstad og Flåten fra 2014, som også er en bred introduktion til det moderne Indien.

Bogen vækker også minder om *Indien – en politisk og økonomisk oversigt* og lignende oversigtsværker, som John Degenbol Martinussen skrev over en længere periode for Mellempfolkeligt Samvirke og for Danida. Den aktuelle bog er dog skrevet i en mere rapkæftet og drenget stil. Hensigten med Sørensens og Jessens bog er at forstå Indien som en stormagt eller et BRIKS-land; ikke at give gode til giverinstinktet. For at opnå denne forståelse introduceres et antal generelle økonomiske og politiske begreber og teorier som ideen om »imperial overstretch«, Walt Rostows faser i den økonomiske vækst og IP-teori. Gymnasieelever, som har læst denne bog, vil derfor allerede have fået indblik i det pensum, som ellers hører til på uddannelser som for eksempel RUCs samfundsvidenskabelige bacheloruddannelse.

Går man længere tilbage i tiden kan man sammenligne Sørensen og Jessen med Erik Rasmussens *Indien: Samfundsforhold og moderne historie* udgivet af Institutet for Historie og Samfundsøkonomi i 1942. Denne bog handler ligeledes om Indiens økonomi og politik, men den indeholder mere historie, mere jura og – ikke mindst – mere geografi. Rasmussens bog har for eksempel et instruktivt folde-ud kort med angivelse af bjergkæder, floder, ørken m.m. I den aktuelle bog er der ikke et eneste reliefkort. Geografiens naturgivne betingelser er forsvundet og erstattet af BRIKS-landene indbyrdes konkurrence. The world is really flat: Den har ingen geografi, ingen klimahistorie, ingen naturhisto-

rie, og meget lidt agrarhistorie. Til gengæld klarer BRIKS' konkurrenceparametre sig flot gennem globaliseringens syrebåd.

Bogens første kapitel giver et rapt rids af Indiens historie. Hvis man vil lede efter fejl i bogen, er det nok her man skal lede.

Kapitel 2 er en pædagogisk gennemgang af føderalismen, magtdeelingen, de politiske partier, og interesseorganisationerne. Det betones, at de færreste indere er organiseret i formelle fagforeninger og at kollektive overenskomstforhandlinger, som de kendes i Danmark, ikke er videre udbredt. Det konkluderes »... at fagbevægelsen udgør en slags arbejderaristokrati i Indien, hvorimod de mange millioner af ludfattige arbejdere ikke er organiseret nogen som helst steder« (side 82). Meningen med denne konklusion er måske god nok, men det er næppe rigtigt, at det indiske arbejdsmarked er totalt atomiseret. Det er formodentligt organiseret gennem netværker af pengemænd, politikere, traditionelle stormænd, mafialignende typer og andre, som trækker på familie- og kastebånd såvel som på andre afhængighedsrelationer. Derudover er arbejdsmarkedet organiseret af Indiens talrige NGO'er og igennem vidtforgreneede statslige interventioner i form af udviklingsprojekter m.m.

Sørensen og Jessen forsøger dernæst at forklare, hvordan korruptionen virker, og i denne forbindelse også hvordan indere mobiliserer mod korruption. Eftersom Danmark er en relativ novice, hvad angår uformelle arbejdsmarkeder og korrupte arbejdsgange, er det relevant, tror jeg, netop at redegøre for denne fagre nye verden, som globaliseringen åbner døren for.

Kapitel 3 om Indiens erhvervsstruktur og vækst er ligeledes meget pædagogisk i sin tørre, men ikke helt uvenlige, realisme. Side 140 konkluderes således, at »Indien er meget tæt på en bundplacering i Verdensbankens indeks

m.h.t. at overholde kontrakter, opnå byggetiladelser og starte ny virksomhed. Den indiske regering er blevet ramt på sin selvfølelse af den elendige placering, og man har derfor anmodet Verdensbanken om helt at afskaffe det årlige indeks! Det betyder dog ikke, at regeringen ikke har øje for, hvilke strukturelle ændringer man bør gennemføre for at sikre bedre vilkår for erhvervsliv og produktion i Indien«. Denne eksemplificering af misforholdet mellem ambition og praksis, ære og selverkendelse, er tæt på at være Indien i en nøddeskal.

Kapitel 4 om de sociale skillelinjer bruger Pierre Bourdieus begreber *habitus* og kapital til at belyse hvordan individer agerer ud fra deres personlige internaliserede kompas: »Enhver jati [kaste] har sin *dharma*, dvs. et sæt af levereregler og pligter, som er mere eller mindre internaliseret i medlemmernes *habitus*« (side 164). I gamle dage ville man have skrevet om *karma* og skæbnetro. Nu går det fint med *dharma* og *habitus*.

Uddannelse ses ofte som en måde at bryde den sociale arv. Sørensen og Jessen finder imidlertid den indiske uddannelsessektor »problematiske«. De offentlige skoler er godt nok næsten gratis, men de er dårlige og lærerne pjækker. Det betyder, at småkårsfolk ikke kan give deres børn en ordentlig uddannelse. De bedre bemidlede derimod sender deres børn på dyre privatskole, hvilket gør dem i stand til at komme ind på de gode universiteter. Her er uddannelsen til gengæld ofte gratis! De fattige er gået i »uddannelsesfælden«; de andre er gået udenom. På tilsvarende vis forklarer forfatterne, hvordan indere forsøger at slippe uden om »medgiftsfælden« ved at få foretaget illegal kønsbestemte aborter. Her er det ikke kun de bedrestillede, som forsøger at træffe rationelle valg. Alle samfundslag anvender samme strategi, ifølge forfatterne, som supplerer kapitlet med udvalgte tekster om køn og familie af Khushwant Singh, Vikram Seth, Arundhati Roy og andre velartikulerede forfattere.

Kapitlet 5 om sprog, litteratur og populærkultur handler ikke blot om den engelsksprogede indiske litteratur. Afsnittet er simpelthen skrevet på engelsk, og indeholder blandt andet en diskussion om engelsk som det dominerende litterære sprog i Indien. Interessant nok går denne diskussion lige over i en præsentation af cricket og af Bollywood film. Dette levner ikke meget plads til Taj Mahal eller bengalske intellektuelle, men man kan ikke få det hele, og Sørensen og Jessen leverer nok stof til, at den danske læser kan spæde sin sociale kapital tilstrækkeligt op til at klare sig i urbane sammenhænge skulle en sådan situation opstå.

Kapitel 6 i bogen handler om Indiens udenrigspolitik og starter med en gennemgang af hovedteorier i International Politik. Overgan-

gen fra afsnittet om Bollywood film er ret brat, men Sørensens og Jessens bog er en seriøs bog, så hvor kan man bedre afslutte den end i FN's Sikkerhedsråd?

Alt i alt må jeg medgive, at dette er en udmærket introduktion til Indien. Der er nogle småfejl, men de er uden betydning. Der er ikke mange rejsetips, men dem kan man finde andre steder. Forholdet mellem Danmark og Indien glimrer ved sit fravær, men hvad så: Det er BRIKS, det handler om.

Stig Toft Madsen
Seniorforsker
NIAS – Nordic Institute of Asian Studies
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Abstracts

Place branding as Concept and Method

Simon Anholt, independent adviser,
simon@simonanholt.com

Nation branding contains a misleading promise that the images of countries can be directly manipulated using the techniques of commercial marketing communications. However, if a country is serious about enhancing its international image, it should concentrate on »product development« and »marketing« rather than chase after the chimera of »branding«. There are no short cuts. Only a consistent, coordinated and unbroken stream of useful, noticeable, world-class and above all *relevant* ideas, products and policies can, gradually, enhance the reputation of the country that produces them. If a country wants to be admired, it must be relevant, and in order to become relevant, it must participate usefully, productively and imaginatively in the global »conversations« on the topics that matter to people elsewhere and everywhere.

The Battle about Denmark's International Reputation 1945-2010

Troels Riis Larsen, ph.d., ekstern lektor ved Institut for Organisationsanalyse, Copenhagen Business School,
trl.ioa@cbs.dk

The Danish State has to a certain degree always been occupied with Denmark's reputation abroad. After WW2 the main focus area was related to Denmark's security, while Danish cultural and economic reputation to a large extent was left to non-state actors. In the end of the cold War era, this changed and the state to a larger extent took in cultural elements in its dealing with the country's reputation. Towards the end of the cold war and especially in the period after the Cold War, the Danish state changed its focus so that it now to a larger extent was preoccupied with Denmark's reputation from an economic perspective.

Norway in the World 1945-2010: From Cultural Relations to Brand- management

Svein Ivar Angell, Førsteamanuensis,
Institut for arkæologi-, historie-, kultur- og
religionsvidenskab, Universitet i Bergen,
svein.angell@ahkr.uib.no

The article provides a historical perspective on efforts to promote Norway to the outside world from the first post-war period until about 2010. It is argued that these efforts are characterized by great continuity. Throughout this period, the Ministry of Foreign Affairs has been manager of Norway's international profile. Great continuity also characterizes the way in which Norway is exposed to the outside world. The key element of this is the emphasis on the political values that Norway represents, which is also linked to the Norwegian self-image as a small nation. However, from about 2000, efforts to promote Norway to the outside world gained much more attention and more resources were allocated to the task of brand-management. This must be seen in the context of more emphasis on states' visibility in general.

The role of the monarchy in Danish foreign relations

Jes Fabricius Møller, lektor,
Saxo-instituttet, Københavns Universitet,
jfm@hum.ku.dk

When it comes to foreign relations the head of state in a monarchy works differently compared to presidents. Firstly members of the royal family can take on assignments and tasks similar to those of the monarch which makes it possible to adjust the diplomatic signal one wants to send. Secondly monarchies have the home advantage when it comes to the protocol of international diplomacy,

which is derived from 19th Century court culture, for example the exchange of decorations. Thirdly royal families have developed into celebrities and attract media attention to a much higher degree than most elected heads of state and their families. This article lists a series of cases to illustrate how this has been of importance to Danish foreign relations.

The Competition State and the Branding Race in the Foreign Service

Martin Marcussen, professor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
mm@ifs.ku.dk

Organization studies most typically consider public institutions as open organizations that brand themselves in relation to their material, political and normative contexts. This article describes how the Danish Ministry of Foreign Affairs brands itself in the age of the competition state. However, the argument goes one step further. It is not only the Ministry that brands itself in relation to its Danish context; most of the Danish diplomatic missions across the world are busy branding the countries they represent. Today, we witness a sort of competition between the diplomatic missions about representing the most attractive country in the world. Commercial diplomacy has gone from »Made in Denmark« to »Made by my Embassy«.

**The Reforms inside the Reforms:
Municipality Reorganizations since the
Big Municipality Reform**

Dan Bonde Nielsen, adjunkt,
Institut for Statskundskab,
Syddansk Universitet,
dmn@sam.sdu.dk

In 2007, one of the largest reforms of the public sector in Denmark were implemented. In this reform the individual municipality was affected but had no direct opportunity to affect the demands and expectations created by the reform. In this article it is examined why so many municipalities in the period immediate following the reform decided to carry out reorganizations of the existing administrative structures. The article examines these reorganizations through the lenses of strategic change management. The analysis shows that the municipalities have created very intentional reorganizations which were initiated, formulated and carried out by the CEOs. At the more general level the analysis indicates that public managers are given a wide range of opportunities to create organizational changes, but at the same time they face restrictions on these opportunities.

**Towards a Silent Privatization
of the Public Administration?
Private actors in European ICT
Regulation**

Morten Kallestrup, lektor,
Institut for Statskundskab,
Syddansk Universitet,
kallestrup@sam.sdu.dk

Harmonised standards are today indispensable in EU regulation of trade in goods. A prerequisite for their formal status, however, is that the standards have been approved by an officially recognised European standards body (CEN, CENELEC, and ETSI). The new European standardisation regulation from 2012 introduced the opportunity to reference privately developed ICT standards in EU legislation. In order to »provide advice« on matters related to ICT standardisation policy, a European multi-stakeholder platform on ICT standardisation was set up in 2011. The platform selects and recognizes private ICT standards as common standards. Private actors have obtained a significant role in this process. This article analyses the 2011 and 2012 legislative openings to formal recognition of privately developed ICT standards in the EU and the important role of private actors in the recognition process.