

Redaktionelt forord

Giver det overhovedet mening at tale om et »udkantsdanmark«? Danmark er trods alt et lille land både i befolkningens selvforståelse og rent territorielt. Den ene ende af landet er knyttet til den anden ende med et tæt netværk af velholdte veje og broer. Der findes hospitaler, skoler, universiteter, kirker, erhvervsvirksomheder i alle regioner, og den moderne kommunikationsteknologi bidrager til at gøre de korte afstande endnu kortere. I international sammenhæng kan Danmark ses som en meget homogen og meget tæt-integreret region i sig selv. Alligevel er der nogle paradokser, der fortjener belysning. Danskerne hører til de mest jobmobile men også til et af de mindst territoriemoobile folkefærd i verden. Man er parat til at skifte job, men tilsyneladende ikke til at flytte et andet sted hen i Danmark. Medierne er fyldt med historier om de tilsyneladende store regionale skævheder i Danmark. Det kan dokumenteres, at løn- og uddannelsesniveau, boligpriser, kriminalitetsrater og politisk-ideologisk tilknytningsforhold varierer fra den ene ende af landet til det andet. Hertil kommer, at landby, selvstændighedskultur-karrierekultur og Jylland-Sjælland distinktioner eksisterer i bedste velgående i danskerens selvopfattelse, manifesteret gennem forskellige dialekter og kulturelle udtryksformer.

Jo, der er så sandelig meget om snakken – det lille land Danmark er ved nærmere eftersyn

en heterogen størrelse, hvor begrebet udkantsdanmark har et reelt indhold. Politisk skræver man, så bukserne næsten ikke kan holde: På den ene side ønsker man at skabe tidssvarende levevilkår og skaffe en offentlig og privat service på landet og i yderområderne, som modsvare byernes tilbud. På den anden side er det uomgængeligt at bevare det særegne, understøtte stedets magi, respektere den lokale ånd og drivkraft og gøre landbefolkningen til herrer over deres eget liv og rum.

Udkantsdagsordenen er i den grad international, og det er ikke kun i Danmark, at der skal tages stilling til døende landsbyer og landbrugsrelaterede miljøudfordringer i landdistrikterne. Der er hårdt brug for, at EU's nye strukturfondsordninger, som skal træde i kraft i 2014, ikke blot bliver en copy-paste af tidligere politikker. Der skal reel og radikal nytænkning til, og den kommer – blandt andet, men ikke kun – fra landbefolkningen selv.

Gæsteredaktør på dette temanummer er professor *Anne-Mette Hjalager*, som blandt andet forsker i erhverv og innovation i landdistrikter, turisme, samt fysisk planlægning og derudover er centerleder for Center for Landdistriktsforskning ved Syddansk Universitet.

I indledningsartiklen beskæftiger *Ulrik Kjær* sig med geografiens politiske potentiale. På

trods af at globaliseringen øjensynligt skulle have gjort bevægelser og tanker i tid og rum mindre relevante kan det dokumenteres, at der udspilles endog meget barske politiske kampe på tværs af regionale skel. Der er tale om geografisk vækst- og velfærds politik, der ikke umiddelbart afspejler sig i de klassiske partipolitiske skillelinjer. I *Villy Søgaards* bidrag, tages et opgør med en påstået metropolisering. Baseret på de sidst tilgængelige data kan det konkluderes, at faldende transport- og kommunikationsomkostninger har været gunstige for beskæftigelsen og befolkningsudviklingen i landets mellemstore byer. Der er opstået et nyt byhierarki, hvor det ikke nødvendigvis er de allerstørste byer, der placerer sig øverst. *Hanne Wittorff Tanvig* fortsætter denne diskussion i sit fokus på udviklingspotentialer i »det nye landbrug« herunder behovet for at udvikle forretningsmodeller, der bygger bro mellem by og land. I det sidste temabidrag redegør *Jørgen Møller* og *Esben Norby Clemens* for, hvilke konsekvenser det måtte have, at et område klassificeres

som »yderområde«. På den ene side er det klart, at yderområdeudpegning virker direkte stigmatiserende og som en nedvurdering af de mennesker, der bor og arbejder i disse områder. På den anden side er udpegningen til yderområde altid fulgt op af et politisk ønske om at iværksætte forskellige hjælpeprogrammer og indsatser.

Dette nummer af tidsskriftet slutes af med *Lars Billes* politiske kronik for andet halvår 2010. Herudover introduceres der en ekstra dimension i anmeldelsessektionen. De gængse boganmeldelser tilføjes nu et længere review, hvor der gives mulighed for at diskutere de bredere forsknings- og samfundsmæssige perspektiver i udvalgte værker. Denne gang skrives reviewet af *Henrik Breitenbauch*.

Martin Marcussen
Ansvarshavende redaktør

Anne-Mette Hjalager
Temaredeaktør

Geografiske politiske skillelinjer på flere niveauer

Ulrik Kjær, professor mso, Institut for Statskundskab,
Syddansk Universitet, ulk@sam.sdu.dk

Der udspilles for øjeblikket ganske markante politiske kampe om aktivitet, vækst og velstand forskellige geografiske områder imellem. Spillet foregår samtidigt på mindst tre forskellige niveauer, nemlig henholdsvis et globalt, et nationalt og et lokalt niveau, og biletet af, hvem der er på hold med hvem, kompliceres yderligere af, at der til tider kæmpes med udgangspunkt i geografisk beliggenhed, mens fronterne andre gange trækkes op i forhold til arten af den geografiske entitet. Geografien som politisk skillelinje har ikke i nævneværdig grad – hverken nationalt eller lokalt – påvirket det aktuelle partisystems udseende, og der kan derfor identificeres en række politiske spørgsmål i forhold til geografiske prioriteringer, som det er overladt til de etablerede partier og deres politikere at besvare.

Det er geografien, stupid!

Med en parafrase over det fra Bill Clintons 1992-kampagne berømte slogan »It's the economy, stupid!« kunne man til tider have lyst til som indgangsbøn til forsøget på at forklare i hvert fald dele af aktuel dansk politik at komme med udråbet »Det er geografien, stupid!« Det kan i hvert fald ofte i den for øjeblikket pågående politiske diskussion observeres, at geografien og geografiske spørgsmål i vid udstrækning er på spil.

I 1990-erne opstod begrebet Udkantsdanmark, som betegner de områder, der både ligger langt fra de større byområder og som

samtidig er præget af lavere økonomisk vækst end resten af Danmark. I nogle tilfælde strammes den endda endnu en tand, når den yderste udkant kaldes for den rådne banan. En række kommuner samlede sig i samme periode i kommuneforeningen »Det skæve Danmark«. Ved kommunalvalget 2005 blev det for første gang nogensinde muligt for kandidaterne på stemmesedlen ikke bare at stå opført med deres navn, men også at få tilføjet en geografisk lokalitet, så vælgerne kunne se, hvor i kommunen kandidaterne kom fra. Ved Regionsrådsvalget i 2009 førte beslutningen om at placere et nyt sygehus ved Herning frem for ved Holstebro til, at en gruppe borgere dannede Fælleslisten Vest og erobrede to mandater i Region Midtjylland, og året efter stiftedes et landsdækkende parti, Fælleslisten, under sloganet »Kæmper for Udkantsdanmark«. I weekenden 8.-9. maj 2010 lukkede Danmarks Radio under stor mediebevågenhed 10 ressourcepersoner inde i Tønder Vandtårn, for at de i et helt døgn skulle diskutere, hvordan der kan rettes op på den geografisk skæve udvikling af landet – et arrangement der var kulminationen på DR's serie »Danmark knækker«. Da SRSF-regeringen i oktober 2011 præsenterede sit regeringsgrundlag var der under overskriften »Aktiv hjælp til yderområderne« en pas-sus om, at da »[n]ogle af de yderste egne af

Danmark er præget af stagnation og tilbagegang« skal der »skabes en positiv udvikling i yderområderne« (Regeringen, 2011: 26). Og samme regering udnævnte en Minister for by, bolig og landdistrikter.

Men hov! Nu gik det da vel ellers lige så godt med at sætte sig ud over geografin. Med at nyde senmodernitetens deterritorialisering (Appadurai, 1996; Jørgensen og Klausen, 2002), høste frugterne af den elektroniske tidsalders opløsning af stedafhængigheden (Tomlinson, 1999) og med endelig triumferende at konstatere geografiens irrelevans (Coupland, 2010: 9). Geografiske lokaliteter og geografisk funderede fællesskaber var os/dem markører i den traditionelle verden, mens fællesskaber nu i stedet skulle være funderede på baggrund af ikke-geografiske karakteristika (Appadurai, 1996). At der så er steder, hvor noget så gammeldags som grænsedragninger stadig er en kontrovers, siger vel i senmodernisternes optik mere om disse lande end om geografiens generelle relevans. Det skal pointeres, at selvom der er ganske mange som i globaliseringens kølvand på denne vis har lagt den geografisk funderede orientering og identitet død (Young o.a., 1996; Aarsæther, 1997), så har også neddrøvelingen af geografiens betydning selv været løbende udfordret (Frazer, 1996; Ghemawat, 2011) og det er vel mest fair for nuværende at sige, at kampen mellem disse to synspunkter er uafklaret.

I denne artikel vil de observerede tegn på, at geografiske spændinger ikke er opløste, og at de ikke bare kan dømmes irrelevante i den aktuelle danske politiske debat, bruges som afsæt til for en stund at gå »old school« og lege med tanken om, at der til trods for senmodernitetens diskursanalytiske fokus på værdier og spin, også findes en kerne i de politiske diskussioner, som rent faktisk handler om det rå fordelingspolitiske spørgsmål, som Harold D. Lasswell for snart 70 år siden brugte som en ultrakort definition af, hvad politik hand-

ler om, nemlig: »Who gets what, when, and how« (Lasswell, 1936). Og at Seymour M. Lipset og Stein Rokkan's skillelinje-teori – og ikke mindst deres inkludering af geografin som én blandt flere politiske skillelinjer – måske endnu ikke er klar til pensionering. Og at vælgerne måske fortsat lader sig påvirke af den potentielle interessekonflikt, der i en given politisk entitet kan eksistere forskellige geografiske lokaliteter imellem (Lipset og Rokkan, 1967).

Det søges ikke i artiklen besvaret, om geografiens eventuelle politiske relevans i dagens Danmark skyldes en geografiens tilbagekomst som politisk skillelinje, eller om den hele tiden har været der. Om det eventuelt er dønninger fra en verdensomspændende geografisk kamp udløst af globaliseringen, som rammer Danmark i disse år, eller om geografi er så fundamental en politisk skillelinje, at den ikke for alvor har været under pres. Artiklen vil heller ikke søge at give en egentlig og fuldstændig temperaturmåling på, hvor »hot« den geografiske skillelinje aktuelt måtte være i dansk politik. I stedet vil artiklen forsøge at diskutere forskellige dimensioner af, hvordan en geografisk politisk skillelinje kan se ud, og ikke mindst hvilke problemstillinger dens eksistens rejser. Artiklen er bygget op omkring de fire spørgsmål i Lasswells allerede nævnte spørgsmål om, hvem der får hvad, hvornår, og hvordan? Hvert spørgsmål behandles i forhold til geografiske skillelinjer i et særskilt afsnit, inden der slutes af med en række refleksioner omkring, hvor det efterlader den aktuelle politiske diskussion.

Hvad kæmpes der om i de geografiske kampe?

Hvis det som grundlæggende præmis accepteres, at der fortsat foregår politiske kampe geografiske enheder imellem, er det naturligvis oplagt at spørge, hvad det egentlig er der kæmpes om, og hvad der egentlig er på spil? Helt umiddelbart vil det som oftest være helt materielle forhold som vækst, aktivitet og

velstand, som konkurrencen handler om. I en given egn af landet kan to byer eksempelvis se sig selv som konkurrenter i forhold til at tiltrække statslige arbejdspladser, uddannelsesinstitutioner, virksomheder osv. Skal der placeres et nyt sygehus i området, vil den by, hvor sygehuset placeres, opnå den fordel, at dens indbyggere vil få kortere til denne specifikke offentlige serviceydelse end indbyggerne i nabobyen (som ikke fik sygehuset), ligesom det kan tænkes at have en række positive sidegevinster i form af øget bosætning og øget aktivitet i følgevirkomheder. Og netop forestillingen om, at tingene kan interagere og spille sammen, betyder, at der visse steder kæmpes ikke bare om de enkelte offentlige investeringer eller de enkelte tilflyttende private virksomheder, men også om de synergieffekter som tænkes at komme ud af at tiltrække aktiviteter.

Hvis man på samme tid kan tiltrække offentlige videnarbejdspladser, private følgevirkomheder og uddannelses- og forskningsinstitutioner, kan der måske skabes synergieffekter, som trækker yderligere offentlige videnarbejdspladser, private følgevirkomheder og uddannelses- og forskningsinstitutioner med sig (Glaeser, 2011). Og netop denne type af arbejdspladser kan betyde tilflytning af flere højtuddannede og måske endda ligefrem kreative personer, som så igen vil få flere kreative ideer til flere kreative jobs. For slet ikke at tale om, at denne gruppe mennesker i gode jobs bringer hele børnefamilien med sig, hvor begge forældre måske har overskud til at involvere sig i den lokale spejderforening eller badmintonklub og pleje de sunde og beskæftigede børn. Og de bruger det lokale by- og kulturliv til fordel for cafeerne og biograferne, som enten er der i forvejen eller bliver startet op på frivilligt initiativ af netop den tilflyttende kreative klasse. Og så er man da vist ved at være inde i en positiv spiral, hvor vækst avler vækst, og hvor flere potentielle problemer løses samtidig. Omvendt med nabobyen, som måske ikke en-

gang kan fastholde status quo men kommer ind i en negativ spiral, fordi man ikke fik sygehuset, eller hvad der nu i starten var på spil. Hvis nogle af de videntunge arbejdspladser forsvinder til nabobyen, forsvinder noget af grundlaget for at skabe synergieffekter måske også. Der er måske ikke længere nogen kritisk masse for samspil og udvikling mellem private virksomheder og offentlige institutioner. Det kan også være, at nogen af de veluddannede forsvinder og tager deres velfungerende børnefamilier og deres engagement i det lokale forenings- og kulturliv med sig og efterlader en by, hvor aktivitetsniveauet falder, og hvor huspriserne derfor følger med ned. Hvilket igen måske ikke ligefrem er med til at sikre, at de næste beboere bliver nye eksemplarer af den veluddannede gruppe, som kunne have bidraget til fornyet vækst, synergi og innovation.

Mange af mellemregningerne i denne beskrivelse af den positive og den negative spiral er ikke nødvendigvis empirisk holdbare, men omvendt så virker det som om, at den geografiske konkurrence der foregår ikke kun handler om de umiddelbare effekter men også bygger på en tro på de mere dynamiske effekter, der udløses af selvforstærkningen og de spirallignende (positive eller negative) bevægelser. Det virker som om, de geografiske kampe drives ud fra en forestilling om, at der i disse år rent geografisk set skabes vindere og tabere. Den eksisterende orden og den eksisterende fordeling af aktiviteten og velstanden anses i hvert fald af nogen for at være udfordret og under pres. Globaliseringen og overgangen fra industri- til vidensamfund er to af de stød, der udfordrer status quo og betyder, at i hvert fald en del bolde er oppe i luften, med de geografiske konsekvenser det kan få. Som det er udtrykt: »Enhver økonomisk æra skaber en egen distinkt geografi« (oversat af forfatter) (Florida, 2010: 6). Et ofte stillet spørgsmål i øjeblikket er: »Hvad skal vi leve af i fremtiden?«. Med mindre man er besat af overdreven rettidig omhu, er dette

ikke et spørgsmål man stiller sig, med mindre man enten nærer dyb desillusion i relation til mulighederne for at fastholde status quo eller allerede har set ændringerne begynde at materialisere sig. Alvoren skyldes endvidere, at kampen om væksten i et eller andet omfang opfattes som et nul-sum spil. Selvom personer i den kreative klasse er kreative, er de ikke så kreative, at de kan bo, arbejde og være kreative alt for mange steder på samme tid.

Hvem kæmper mod hvem i de geografiske kampe?

Men hvem er det så, der kæmper mod hvem om aktivitet og økonomisk vækst – hvor går konfliktlinjerne i de kampe, som hævdes at rase? Hvem er det, man deler geografisk skæbnefællesskab og dermed også interessefællesskab med i kampen om væksten – hvem er venner og hvem er fjender? Det skal her hævdes, at der foregår en lang række forskellige og dog samtidige kampe, hvor netop cocktailen af flerhed og samtidighed yderligere komplicerer hele spørgsmålet, om hvem man kæmper med og imod. Til trods for mudretheden i konfliktlinjerne, skal det her hævdes, at der med fordel kan skelnes mellem geografiske kampe på i hvert fald tre forskellige niveauer.

For det første foregår der en kamp på det globale niveau. I øjeblikket er det ikke mindst kampen mellem USA, Europa og de nye asiatiske vækstøkonomier, der tiltrækker sig stor opmærksomhed, og uagtet hvad man i øvrigt måtte mene om europæiske samarbejde og den europæiske ide som sådan, så vil de færreste vel benægte, at der ikke mindst i lyset af øjeblikkets systematiske forskelle i vækstrater mellem Europa og eksempelvis Kina og Indien i dag kæmpes om, hvorvidt fremtidens vækst og velfærdsfremgang (set med relative og globale briller) skal tilhøre Europa, USA eller Asien.

For det andet, så foregår der også i de fleste nationalstater en geografisk kamp om væk-

sten mellem forskellige geografiske egne af landet. I Danmark ses denne kamp på det nationale niveau eksempelvis i konflikten mellem hovedstaden og provinsen – mellem København og resten af landet. København er qua sin størrelse (og uagtet sin geografiske placering i »udkanten« af Danmarks kortet), så klart »centeret« i Danmark og provinsen udgør periferien.

Og endelig for det tredje, så foregår der geografiske kampe på det lokale niveau – indenfor langt de fleste kommuner kan der findes geografiske skillelinjer, hvor eksempelvis den nordlige del og den sydlige del af kommunen kæmper mod hinanden, når der skal placeres offentlige arbejdspladser, eller der skal ændres på den geografiske placering af kommunens institutioner. Den debat, der i ganske mange kommuner i de allerseneste år har raset om tilpasninger af skolestrukturen, har med al tydelighed vist, at der også indenfor en relativt lille politisk geografisk enhed som en kommune kan eksistere ganske voldsomme uenigheder imellem dem, der bor i én del af kommunen og dem, der bor i en anden. Strukturreformen der i 2007 reducerede antallet af danske kommuner fra 271 til 98 har givetvis også været med til at etablere nogle klart optrukne linjer for de geografiske konflikter i mange af de nye kommuner – selvom man nu er slået sammen med nabokommunen, kan det jo godt sine steder vise sig at tage længere tid at slette de gamle kommunegrænser fra de mentale landkort end fra de officielle.

De geografiske politiske kampe på henholdsvis det globale, det nationale og det lokale niveau er i udgangspunktet ganske ens. Der er naturligvis nuanceforskelle, såsom eksempelvis det forhold, at der eksisterer forholdsvis stærke formelle politiske institutioner på det lokale og nationale niveau (i Danmark henholdsvis kommunalbestyrelser og Folketinget), indenfor hvilke nogle af de politiske kampe med geografiske dimensioner kan ud-

kæmpes, mens de supranationale institutioner generelt er svagere. Men ellers er det værd at hæfte sig ved, at kampene på de tre niveauer er forholdsvis identiske – man kæmper om det samme, nemlig den ovenfor beskrevne aktivitet og vækst, bare i forskellig målestok.

De beskrevne eksempler på geografiske politiske kampe omhandler alle tre situationer, hvor hvem der er sammen mod hvem bestemmes af de forskellige entiteters geografiske beliggenhed – man er sammen med dem, man bor tættest på (mod dem der bor på den anden side af »grænsen«). Men det skal her hævdes, at de grundlæggende geografiske interessefællesskaber ikke behøver at basere sig på geografisk beliggenhed men også kan tage udgangspunkt i hvilken slags geografisk størrelse, der er tale om – i den geografiske art. På det globale plan foregår der også kampe mellem eksempelvis udviklede lande og udviklingslande eller mellem etablerede økonomier og vækstøkonomier. På det nationale niveau kan der være interesse modsætninger mellem på den ene side byer, der ligger på forskellige steder som Aalborg, Herning, Esbjerg, Kolding, Slagelse og Roskilde, og så på den anden side de landdistriktsområder, der ligger omkring dem. Og på det lokale niveau kan en kamp mellem en sammenlagt kommunes tidligere fem kommuner foregå parallelt med en kamp mellem centerbyen i den nye kommune og så de fire gamle »hovedstæder« i de andre kommuner i sammenlægningen, som nu kæmper i fællesskab for at eksempelvis den kommunale administration ikke bliver fysisk samlet i hovedbyen, men forbliver spredt rundt i de gamle rådhusbygninger.

Og yderligere kompliceret bliver billedet, når en tredje type af politiske konflikter med geografisk baggrund inddrages. I de nævnte eksempler på, at det er arten af det geografiske udgangspunkt som er omdrejningspunkt for politiske uenigheder, er det tale om konflikter mellem geografiske entiteter af forskellige art (inter-art konflikter) – det er eksempelvis

store byer mod små byer. Men man kan også nemt forestille sig kampe mellem geografiske enheder af samme art (intra-art konflikter) – den værste fjende i kampen om væksten kan jo også i visse tilfælde være nogen, der ligner én selv. På det globale niveau eksisterer der jo for Danmark ikke kun en kamp mellem etablerede økonomier og nye vækstøkonomier – medspillere i denne kamp kan jo også være modspillere, når væksten så skal fordeles indenfor ens egen art af lande. Det kan godt være vi i nogle sammenhænge står sammen med Holland, Australien, USA og lignende, men vi kæmper jo også mod dem om væksten. På det nationale niveau kan de mellemstore provinsbyer godt være fælles om at argumentere for, at investeringerne fremadrettet ikke kun skal foregå i de 3-4 største byområder, men når der skal placeres en ny uddannelsesinstitution i en mindre by, er de jo i skarp konkurrence med hinanden om, hos hvem det så skal være. Og i en kommune, kan det godt være at de mindre byer kan danne fælles front mod centerbyen og argumentere for, at der ikke skal lukkes så mange skoler uden for centerbyen som planlagt, men når der så skal sættes navn på den ene skole, som alligevel skal lukkes, så er konkurrenterne jo i højere grad kampfællerne i kampen mod centerbyen.

De to dimensioner af, hvem kampene foregår imellem – om der er tale om det globale, nationale eller lokale niveau, og om de tager udgangspunkt i geografisk beliggenhed eller geografisk art (henholdsvis inter-art eller intra-art) – er som opsamling på denne del af diskussionen kombineret i figur 1 med tilhørende eksempler. Man kunne have udvidet figuren på forskellig vis, eksempelvis ved også at inkludere et regionalt niveau eller ved at tilføje som dimension, hvorvidt der er tale om formaliserede eller ikke formaliserede interessefællesskaber. Under alle omstændigheder er den væsentligste pointe, at kompleksiteten i de geografiske politiske kampe er ganske høj, og at det derfor ofte kan være

Figur 1: Eksempler på politisk geografisk kampe på forskellige geografiske niveauer

Geografisk niveau Udgangspunkt for geografisk kamp	Globalt	Nationalt	Lokalt
Fælles geografisk beliggenhed	Europa vs. USA	København vs. provinsen	Nordlig del vs. sydlig del af kommunen
Fælles geografisk art – inter-art kamp	Vestlige lande vs. BRIK-lande	Større byer vs. mindre byer	Centerby vs. ikke center-byer
Fælles geografisk art – intra-art kamp	Danmark vs. Holland	Provinsbyer vs. provinsbyer	Landsbyer vs. landsbyer

vanskeligt et finde ud af, hvem der egentlig er henholdsvis politiske allierede og konkurrenter i disse konflikter – ofte er man både venner og fjender med de samme.

Hvornår ses resultatet af de geografiske kampe?

For yderligere at komplicere billedet af de politisk geografiske uenigheder skal det tilføjes, at rækkefølgen af de forskellige geografiske uenigheders afklaring ikke kan betragtes som ligegyldig. I den politiske debat smider eksempelvis fortalere for investeringer i den store by frem for i de mindre landsbyer ofte det argument på bordet, at man ikke skal kæmpe kampene med det umiddelbare resultat for øje (hvor kom rådhuset, det nye kulturhus eller plejehjemmet til at ligge?) men i stedet for se på det lidt længere tidsperspektiv (hvordan udviklede væksten sig i området over tid?). Det hævdes, at de geografiske kampe ikke kun er nul-sum spil men netop kan gøres til plus-sum spil, for dem som spiller dem rigtigt. I diskussionen af hvad der kæmpes om, blev der jo netop omtalt potentielle synergi-effekter ved at koncentrere befolkning, institutioner, virksomheder osv. Kæmpes de geografiske kampe helt nede mellem små geografiske områder hævdes det imidlertid, at man derved risikerer at låse kampen fast i et nul-sum logik, hvor der ikke kan indhøstes synergi-effekter.

Hæves det geografiske niveau for kampene, hævdes det imidlertid til tider i den politiske debat, at der kan skabes synergi-effekter, og at alle dermed kan ende med at vinde i det lange løb, fordi den kage, der skal deles, bliver større. Hvis de mindre byer i en kommune, frem for at se centerbyen som modstander i kampen om væksten, støtter, at mange aktiviteter samles i centerbyen, kan der skabes synergi-effekter, og centerbyen kan netop komme til at udgøre det fyrtårn eller vækstmotor for området, der gør, at man kan tiltrække aktivitet fra nabokommunen (som måske stadig hænger fast i kampe mellem centerby og mindre byer) og dermed styrke området. Og måske drypper det på degnen, når det regner på præsten. Hvis centerbyen klarer sig godt, bliver kommunens kage måske så stor, at selvom den mindre by får en relativt mindre del end tidligere, så får man mere, end hvis man skulle have haft en lidt større del af en mindre kage.

I den politiske debat står en sådan fyrtårnalogik imidlertid sjældent uimodsagt, og i hvert fald to hovedargumenter kan anføres. For det første bygger, hvad der her skal benævnes fyrtårnsmodellen, jo egentlig på den underliggende nul-sum logik, at man ved at samle aktiviteter kan styrke et område og dermed hente vækst fra andre områder. Men det kræver jo så igen, at naboerne ikke anvender samme strategi, idet gevinsterne så

kan være ganske vanskelige at hente hjem (i hvert fald begge steder). For det andet kan det hævdes, at eventuelt opnåede synergieffekter ædes op af de udgifter, det fører med sig at undlade at investere i områderne rundt om fyrtårnet. Hvis man eksempelvis i en kommune koncentrerer vækst og aktivitet i centerbyen, betyder det jo, at man i en periode skruer ned for aktiviteterne i de mindre byer i kommunen, og dermed er der en risiko for, at disse byer kommer ind i en af de negative spiraler, der blev omtalt ovenfor. Og hvis dette sker, inden fyrtårnet har gjort den samlede kommunale kage tilstrækkelig stor til, at der kan igangsættes redningsaktioner, kan det samlede økonomiske regnestykke godt se ud til at kunne gå i minus. Derfor opstilles som alternativ en model, hvor aktiviteterne i højere grad fordeles mere ligeligt, hvad der her skal kaldes glasurmodellen. Ved at smøre væksten og aktiviteterne mere jævnt ud over eksempelvis en kommune undgås ikke bare de dyre negative spiraler for visse byer, man kan måske også ende op med netop at kunne få et alternativt plus-sum spil i gang ved at satse bredt. Ved at følge glasurmodellen og stimulere mindre bysamfund med kommunale institutioner og udvikling vil man eksempelvis kunne tilbyde borgere og virksomheder et mere mangfoldigt tilbud i relation til bymæssighed. Det kan jo være, at man netop kan tiltrække dele af det segment af børnefamilier, der foretrækker at bo i en mindre by som samtidig har en veludbygget kommunalt service.

Hvorvidt der i et land eller en kommune skal satses på fyrtårns- eller glasurmodellen er imidlertid et ganske politisk spørgsmål. Begge modeller bygger på, at en given mekanisme kan bringes til at fungere, og det må langt hen ad vejen betegnes som et spørgsmål om politisk tro, hvilken der lettest bringes i gang. Og når der først er tale om et politisk spørgsmål, kan andre typer af politiske dagsordener jo også tænkes at blive inkluderet i diskussionen, eksempelvis hvis man har en

særlig politisk ide om, hvor det gode liv leves og udfoldes bedst – på landet, i forstaden eller i storbyen? Og da vi jo ikke som snegle med lethed kan tage vores huse med os, kan der jo også være hensyn til, hvor ens vælgerskare i forvejen bor, der pludselig spiller ind i diskussionen.

Hvordan varetages geografiske interesser politisk?

Spørgsmålet om, hvordan politiske geografiske kampe så egentlig udkæmpes, indeholder i hvert fald to dimensioner. For det første kan man spørge, i hvor høj grad den geografiske kamp afgøres i det politiske system, og for det andet kan man spørge, hvordan det politiske system i givet fald beskæftiger sig med de geografiske afvejninger? I relation til det politiske systems rolle, er der allerede peget på, at dette kan variere mellem de politiske niveauer og afhænge af, hvor stærke politiske institutioner der konkret eksisterer. På det globale niveau må sådanne institutioner som sagt vurderes at være svagere end på det lokale og det nationale niveau. Men også på disse niveauer, kan det politiske systems potent i forhold til at påvirke udfaldet af de geografiske kampe i et eller andet omfang være under pres. Det offentlige kan i markedsøkonomier ikke nødvendigvis alene i længden skabe vækst (Florida, 2010: 5), og derfor kan det offentlige heller ikke alene afgøre den geografiske kamp om netop væksten.

Eksempelvis kan en kommunalbestyrelse sandsynligvis godt igennem placeringen af sine egne institutioner og arbejdspladser (rådhus, skoler, plejehjem osv.) være med til at påvirke, om det bliver centerbyen eller de mindre byer, der relativt set vil vækste. Og den kan gennem den fysiske planlægning være med til at påvirke, hvor der bygges nye boliger og virksomheder. Og den kan for så vidt også gennem eksempelvis sin idræts- og kulturpolitik være med til at støtte aktivitet i nogle dele af kommunen frem for andre. Men i et frit land som Danmark kan en kommu-

nalbestyrelse jo dybest set ikke bestemme, hvor folk og virksomheder flytter hen. De kan i bedste fald påvirke, hvor borgere og virksomheder finder det mest attraktivt at bo, men udfaldet af kampen mod nabokommunen kan jo også være under påvirkning af historiske infrastrukturbeslutninger, herlighedsværdier i naturen, om det er moderne at bo i by eller på land, hvor man i forvejen er placeret osv.

I det omfang politiske systemer som Folke-ting, regionsråd og kommunalbestyrelser kan gøre en forskel, hvordan udmøntes den geografiske kamp da i de politiske processer? Der er nok ikke noget endegyldigt svar på dette spørgsmål, idet de geografiske kampe kæmpes i forskellige fora, både formelle og uformelle. Ser man på det organiserede politiske system er de politiske partier i dag i mange vestlige lande omdrejningspunktet for den politiske interessevaretagelse – de er den politiske repræsentations nexus (Manin, 1997). En simpel måde at studere den geografiske kamps afsmittning på det politiske system på kunne være at se på, om der i partisystemet kan findes udtryk for den geografiske politiske skillelinje (Lipset og Rokkan, 1967). Eksempelvis blev det anført op til det første kommunalvalg i den nye kommunale struktur, at den geografiske politiske konflikt de enkelte dele af kommunen imellem kunne føre til oprettelsen af lokale lister, som på tværs af de traditionelle skel i partisystemet ville kæmpe for givne lokaliteters interesser (Kjær, 2005). Analyser af udviklingen af de lokale partisystemers landspolitiseringsgrad har imidlertid ikke fundet tegn på, at det er sket – sådanne rent geografisk baserede lister spiller en meget begrænset rolle i dansk kommunalpolitik (Kjær og Elklit, 2010). Som nævnt indledningsvist er der for nyligt på landsplan opstået et parti – Fælleslisten – med det formål at repræsentere Udkantsdanmark, men ved folketingsvalget i 2011 var partiet ikke blevet opstillingsberettiget, og selvom nogle af partiets kandidater fik lov at

opstille på Kristendemokraternes liste, opnåede ingen af dem valg.

Men en sådan analyse af den geografiske kamps inkludering i det politiske system er netop meget simpel – én af Lipset og Rokkans pointer er, at partisystemer tenderer mod at fryse fast og kun ændrer sig ved meget radikale samfundsændringer (Lipset og Rokkan, 1967). At der ikke for alvor er opstået geografiske partier, kan ligeså vel, som at der ikke eksisterer geografiske kampe i det politiske system, skyldes, at de etablerede partier har koopteret den geografiske skillelinje og taget det geografiske spørgsmål til sig (og dermed »overflødiggjort« partier med udelukkende et geografisk fokus). At der eksempelvis ikke eksisterer et kvindeparti, et grønt parti eller et ældreparti i Danmark kan jo ikke tages som udtryk for, at der ikke eksisterer politiske konflikter i relation til disse dimensioner. Og eksempelvis analyser af stemmeadfærden ved kommunalvalg efter Strukturreformen peger på, at ganske mange vælgere sætter et geografisk baseret kryds og stemmer på den helt lokale kandidat (Jakobsen, 2009; Kjær, 2007).

Lipset og Rokkan identificerede i sin tid fire politiske skillelinjer, som har præget udviklingen af de europæiske partisystemer, nemlig i nævnte rækkefølge: center-periferi, stat-kirke, landbrug-industri og arbejdsgiver-arbejdstager (Lipset og Rokkan, 1967: 47). Man kan alt efter smag fortsætte listen med mand-kvinde, højtuddannet-lavtuddannet og ung-gammel (ikke mindst i de aktuelle velfærdsreformsdiskussioner kan den sidstnævnte generations-konfliktlinjes eksistens vel vanskeligt fornægtes). Og så kunne man som i denne artikel hævde, at selvom den geografiske center-periferi skillelinje er en klassisk dimension – nogen vil måske ligefrem mene gammeldags – så er den måske mere relevant end så mange andre i dag. Det er hævdet, at der foregår geografiske kampe på mange niveauer og mellem mange aktører, og

det skal endvidere hævdes, at kampene skærpes af en opfattelse af, at der står meget på spil, jf. diskussionen om positive og negative spiraler, og ikke mindst at de fordelingspolitiske konsekvenser for den enkelte borger kan opleves på ganske kort sigt (industriarbejderen, hvis job flytter til Kina, bliver jo afskedit med det samme, og den lokale skole, der blive sparet væk, lukker jo til sommerferien).

En storm i et glas vand eller slutspillet mellem by og land?

Opsamlende skal det præciseres, at vi vel egentlig ikke ved, hvor hårdt de politisk geografiske kampe raser for øjeblikket. Og vi ved slet ikke noget om, hvordan disse geografiske kampe om vækst og velfærd vil udvikle sig. Måske er der bare tale om en storm i et glas vand, hvor de geografiske kampe aktuelt ser meget barske ud, men hvor udskilningsløbet slet ikke bliver så hårdt. Det kan være, at tanker om ikke bare hvor globaliserede vi er, men også om globaliseringens potentia-ler fremadrettet, er overdrevne (Ghemawat, 2011). Måske er rygterne om distancens ligegyldighed stærkt overdrevne. Det kan også være, at byernes dragning bøjer af – om end det i dag ikke synes videre sandsynligt, kan det jo være, at det igen bliver supermoderne at flytte på landet. Det kan også være, at man om få år har vanskeligt ved at se geografi som en relevant politisk konfliktlinje, fordi den helt overskygges af andre konfliktlinjer baseret på eksempelvis alder eller uddannelsesniveau. Men det kan omvendt også være, at den geografiske politiske konflikt vil spidse til – at øget globalisering og øget økonomisk knaphed fører til, at det er slutspillet mellem by og land, vi står overfor. Vi ved det vel ikke – endnu.

Uanset hvad vi er på vej til, så er det i denne artikel hævdet, at 1) der aktuelt eksisterer nogle helt traditionelle fordelingspolitiske konflikter mellem forskellige geografiske områder, 2) det handler om vækst og velfærd, og kampene foregår samtidig på en

række forskellige niveauer og med en række forskellige konstellationer, og 3) det eksisterende partisystem er for øjeblikket ikke reelt udfordret af den geografiske politiske skillelinje. Hvis disse påstande accepteres, betyder det også, at den politiske diskussion af de geografiske skillelinjer på den ene side er vigtig og på den anden side, at den ikke nødvendigvis foregår fuldt ud som en naturlig del af den (parti)politiske diskussion. Denne artikel skal derfor afsluttes med en huskeliste med 10 politiske spørgsmål, som det politiske niveau på det korte sigt ideelt set bør debattere, nemlig:

1. Hvem er man mest venner og fjender med, når aktiviteter og vækst skal placeres geografisk? Multiple geografiske identiteter på flere forskellige niveauer er naturligvis en mulighed, men der må vel naturligt også skulle prioriteres.
2. Tror man på, at den geografiske kamp er et nul-sum eller et plus-sum spil? Det virker fra tid til anden som om politikere bruger begge typer af argumenter samtidig, og en diskussion af, hvad man tror på, og hvordan man i givet fald mere præcist ser mekanismerne fungere, kunne være afklarende.
3. Hvis de geografiske politiske kampe har et vist element af nul-sum spil over sig, er det så ikke noget, man er forpligtet til at melde ud til vælgerne? Hvis geografiske prioriteringer, der både efterlader vindere og tabere bliver for politisk ømtålelige til at diskutere ærligt i den politiske debat, virker det vel ikke befordrende for denne debats niveau.
4. Hvordan vil de politiske partier forholde sig til den geografiske politiske skillelinje? De politiske partier kan på den ene side vælge at søge at inddæmme den geografiske skillelinje ved at sige, at man vil gøre noget for eksempelvis både by og land, eller også kan man påtage sig et egentlig politikudviklende ansvar, hvor man diskuterer den geografiske konflikt

åbent og opstiller konkurrerende politikker i de forskellige partier.

5. Foretrækker man en fyrtårns- eller en glasurmodel? Som led i udviklingen af et egentligt politisk program kan man svare på, om man helst ser en koncentration eller en spredning af væksten og aktiviteten.
6. Hvor stor grad af ensbed eller forskellighed skal der egentlig være på den offentlige service i forskellige geografiske dele af eksempelvis Danmark? Som politisk mål kan man enten have, at borgerne skal modtage nøjagtigt den samme service og have de samme vilkår, uanset hvor de geografisk bor, eller man kan have som mål, at forskellig geografi skal kunne afspejles i forskellig service.
7. Hvor meget skal det offentlige og det politiske system blande sig i, hvordan virksomheder og borgere placerer sig geografisk? Er det en offentlig opgave at styre denne dimension af samfundsudviklingen hårdt, eller skal man i højere grad bløde op og lade eksempelvis boligmarkedet afgøre, hvem der bor hvor.
8. I hvor høj grad skal der foretages geografisk økonomisk udligning mellem forskellige lokaliteter? Det offentlige har naturligvis en mulighed for at forsikre mod gode og dårlige økonomiske spiraler i forskellige geografiske områder, men hvorvidt man ønsker at gøre dette, og ikke mindst hvor høj grad af dækning, der i givet fald skal være, skal bestemmes.
9. Hvilke visioner har man om, hvordan vi geografisk set ideelt skal bo, arbejde og leve i fremtiden? Politik er i høj grad et spørgsmål om visioner, og derfor må det diskuteres, hvordan vi ideelt set skal indrette os geografisk, også helt overordnet set.
10. Vil vi deterritorialiseringen? Både funktionelt og identitetsmæssigt er de politiske beslutninger omkring vækstens placering en del af en større diskussion af, i hvor høj grad vores identitet skal være stedbunden

eller ej, og derfor bør dette spørgsmål diskuteres.

Forskere og praktikere må meget gerne blande sig i diskussionen af disse 10 spørgsmål, men der skal altså også for alvor politikere på banen. Og denne artikels forfatter synes bolden for øjeblikket ligger lidt på deres banehalvdel.

Referencer

- Appadurai, Arjun (1996), *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Coupland, Douglas (2010), *Marshall McLuhan: You Know Nothing of My Work*, New York: Atlas & Co.
- Florida, Richard (2010), *The Great Reset – How New Ways of Living and Working Drive Post-crash Prosperity*, New York: HarperCollins.
- Frazer, Elisabeth (1996), »The Value of Locality«, i Desmond King og Gary Stoker, red., *Rethinking Local Democracy*, Houndsmill: MacMillan Press.
- Ghemawat, Pankaj (2011), *World 3.0 – Global Prosperity and How to Achieve It*, Boston: Harvard Business Review Press.
- Glaeser, Edward (2011), *Triumph of the City – How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, New York: Penguin.
- Jakobsen, Morten (2009), »Når administrativ inddeling påvirker politisk adfærd: Strukturreformen og lokal stemmeadfærd ved kommunalvalget i 2005«, *Politica*, 41(3): 349-72.
- Jørgensen, Torben Beck og Kurt Klaudi Klausen, red. (2002), *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Kjær, Ulrik (2005), »Strukturreformens potentielle konsekvenser for det kommunale partisystem«, *Økonomi & Politik*, 78(2): 21-35.
- Kjær, Ulrik (2007), »Kommunalpolitikkerne«, i Roger Buch og Jørgen Elklit, red., *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 133-58.
- Kjær, Ulrik og Jørgen Elklit (2010), »Party politicisation of local councils: Cultural or institutional explanations for trends in Denmark 1966-2005«, *European Journal of Political Research*, 49(3): 337-58.

- Lasswell, Harold D. (1936), *Politics: Who Gets What, When and How*, New York; Whittlesey House.
- Lipset, Seymour M. og Stein Rokkan (1967), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York: The Free Press.
- Manin, Bernard (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Regeringen (2011), »Et Danmark, der står sammen«, www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf.
- Tomlinson, John (1999), *Globalization and Culture*, Chicago: University of Chicago Press.
- Young, Ken, Brian Gosschalk og Warren Hatter (1996), *In search of community identity*, York: York Publishing Services.
- Aarsæther, Nils (1997), »Globalisering og udvikling av lokalsamfunn«, i Peter Gundelach, Henning Jørgensen og Kurt Klaudi Klausen, red., *Det lokale – Decentral politik og forvaltning*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Byhierarkiet under forandring

Villy Søgaard, lektor, Center for Landdistriktsforskning, Syddansk Universitet, vs@sam.sdu.dk

Såvel den Nye Økonomiske Geografi som de senere års udkantsdebat har tegnet et entydigt, men empirisk ukorrekt, billede af en metropolisering. Artiklen her belyser med udgangspunkt i data for perioden 2000-2008 de langsigtede drivkræfter bag udviklingen i det danske byhierarki. Tallene bekræfter, at forskydninger i branchesammensætningen generelt har været til storbyernes fordel, men inden for de enkelte brancher overtrumfes dette af en forskydning mod de mellemstore byer, som synes at være udviklingens egentlige vindere, både mht. beskæftigelse og befolkning. En oplagt teoretisk forklaring er, at faldende transport- og kommunikationsomkostninger netop har reduceret de agglomerationsfordele, som ellers kunne begrunde en metropolisering.

Byhierarkier

Geografiske problemstillinger tænkes ofte horisontalt med udgangspunkt i regioner. Det gælder, hvad enten disse nu er defineret administrativt som vore hjemlige, nyslåede regioner, eller definitionen er skræddersyet til formålet. Den klassiske økonomiske geografi bød imidlertid på en anden optik, som i dag har fået fornyet aktualitet: Den fokuserede nemlig på at forklare eksistensen af byhierarkier, som man jo kunne genfinde i bogstaveligt talt alle lande. Klassikere som Heinrich von Thünen, Walter Christaller og August Lösch var alle optagede af denne problemstilling. Med udgangspunkt i en økonomisk optimeringslogik og meget abstrakte forud-

sætninger om det geografiske rum påviste de, hvordan bysystemet i en markedsøkonomi ville danne et hierarki med mange små byer i bunden og få virkelig store byer i toppen. For omkring 30 år siden havde de fleste økonomiske geografer mistet interessen for klassikernes geometriske øvelser. Hverken rummet eller menneskene, der bebor det, er homogene og isotropiske, og på det mikro- eller mesoniveau, som typisk var geografernes arbejdsfelt, havde makroperspektivet ikke den store relevans. Klassikerne fik derfor lov at hvile i graven.

Sådan var det indtil omkring 1990. Her trådte især én prominent økonom ind på banen, nemlig Paul Krugman. Han lancerede den såkaldte Nye Økonomiske Geografi (NEG) i et tosidet forsøg på at styrke det neoklassiske fundament under den klassiske geografiske tradition og – ikke mindst – tilføre en rumlig dimension til den ikke-rumlige neoklassiske økonomi. Inspireret af den nye vækstteori drog han og hans kampfæller (f.eks. Anthony Venables, Masahisa Fujita, Gilles Duranton m.fl.) i marken for at udforske en verden med stordriftsfordele, agglomerationsmønstre, transportomkostninger osv.

Denne teoretiske nyorientering blev bestemt ikke vel modtaget inden for den økonomisk-

geografiske verden (se f.eks. Martin, 1999), og dens ophavsmænd har såmænd også selv lagt afstand til den (Krugman, 2010). Ikke desto mindre forekommer dens overordnede perspektiv – udviklingen af bysystemet på makroniveau – højst relevant i en dansk sammenhæng.

De senere års offentlige debat har i høj grad fokuseret på udviklingen af »den rådne banan«, som strækker sig ned langs Jyllands vestkyst, tværs over Sønderjylland via det Sydfynske Øhav til Lolland-Falster og Sydsjælland og helt østpå til Bornholm. Visse indlæg har efterladt et indtryk af, at hierarkiet helt ville forsvinde, og at befolkning og økonomi i alt væsentligt ville blive samlet i Hovedstaden inden for en overskuelig fremtid. Andre har tegnet et mere horisontalt billede af et land, der var ved at revne ned gennem Storebælt.

Spørgsmålet her er i stedet: Hvad er det for en dynamik, der præger den langsigtede udvikling i det danske bysystem? Fire trin er nødvendige i besvarelsen af dét spørgsmål. Første trin (og første afsnit) forsøger at identificere de centrale drivkræfter bag processen med udgangspunkt i den teoretiske og empiriske litteratur. Det viser sig her, at en modificeret udgave af den gamle shift-share metode forekommer relevant at tage i anvendelse for at afdække den relative betydning og stabilitet af disse drivkræfter. Trin tre diskuterer resultaterne af denne analyse i lyset af økonomisk og økonomisk-geografisk teori, og trin fire vover at se fremad.

De centrale drivkræfter

Såvel den traditionelle økonomiske geografi som den »nye« ser byhierarkiet som en funktion af tre grundforhold, nemlig:

1. Branchesammensætning
2. Agglomerationsfordele
3. Stordriftsfordele og den geografiske rækkevidde af forskellige økonomiske aktiviteter.

Det er derfor nærliggende at søge de centrale drivkræfter bag ændringer i byhierarkiet i forskydningerne i disse forhold. Sådanne forskydninger vil i det følgende blive omtalt som primære drivkræfter. De forandringer, som induceres af de primære drivkræfter, vil desuden have afledte virkninger. Disse kan dels være af »keynesiansk« karakter i form af lokale multiplikatorvirkninger (som i øvrigt må formodes i vid udstrækning at gå på tværs af niveauerne i hierarkiet). De kan imidlertid også være »neoklassiske«, f.eks. i form af, at ledige ressourcer skaber grundlag for ny aktivitet lokalt. Der er ingen tvivl om, at begge typer af mekanismer spiller en rolle for den økonomisk-geografiske udvikling, men det er hverken muligt eller nødvendigt at gøre særskilt rede for dem her.

Det skal understreges, at dette relativt traditionelle perspektiv har sine begrænsninger. For det første har det ingen ambitioner om at indfange regionale variationer, eksempelvis variationer relateret til enkeltvirksomheder eller (under)brancher, som kan være af helt afgørende betydning lokalt og regionalt. For det andet er der eksplicit tale om en fremskrivning på eksisterende/fortidige konkurrencevilkår. Både dansk og international regionalforskning i årtier kunnet dokumentere en sammenhæng mellem den overordnede regionale udvikling og de såkaldte lange bølger i økonomien. Det mest systematiske og overbevisende danske studie af denne sammenhæng er formentlig stadig Pedersen (1983).

Problemet er i midlertid, at indholdet i den næste »lange bølge« – det næste overordnede kvalitative skift i økonomien – ifølge sit væsen ikke er forudsigeligt. Pedersen gættede i sin tid på energiteknologien, herunder udbygningen af naturgasnettet, som en vigtig drivkraft for den fremtidige udvikling. Han forudså ikke, og kunne i sagens natur ikke forudse, informations- og kommunikationsteknologiens dramatiske udvikling.

Det er heller ikke i dag muligt at forudse de kvalitative skift, der med stor sandsynlighed vil komme til at præge den fremtidige udvikling. Resultatet er altså et slags grundforløb, som i kraft af geografiens inerti giver et godt bud på, hvor vi *nu* er på vej hen på makroplan. De drivkræfter, der har gjort sig gældende i analyseperioden, f.eks. i form af adgang til uddannelsesmuligheder og kulturudbud, en stadig intensiveret global industriel konkurrence osv., forudsættes m.a.o. at gøre sig gældende også fremover.

Branchestrukturen og den geografiske udvikling

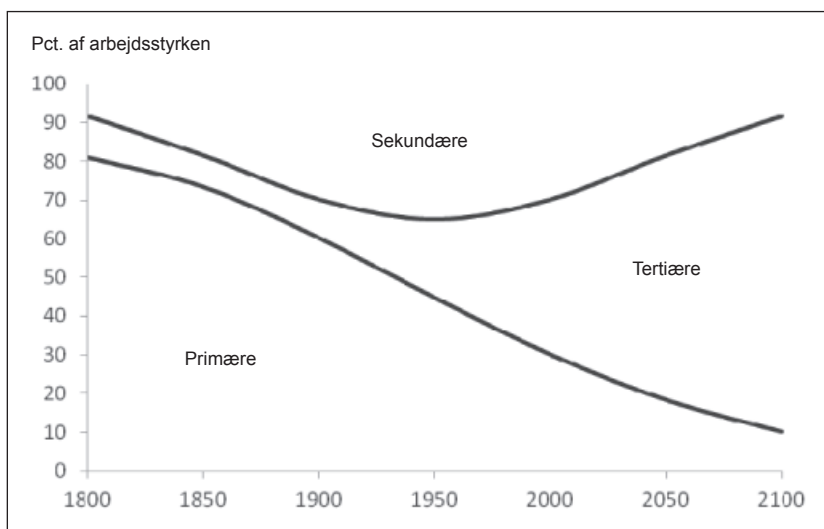
Dette, at der er en sammenhæng mellem den økonomiske struktur og den rumlige organisation, er et gammelt kendt fænomen (se f.eks. Combes et al., 2008). Industrialiseringen i det 19. og 20. århundrede og afvandringen fra landbruget efter Anden Verdenskrig er eksempler på markante strukturændringer, som har sat sine tydelige spor i det geografiske mønster, såvel i Danmark som i andre lande. Det er derfor nærliggende at se de langsigtede økonomiske strukturændringer som en

vigtig drivkraft bag den geografiske, rumlige, udvikling.

På det allermest abstrakte, beskrivende, niveau har strukturændringerne i mange år bevæget sig i retning af en stadig større service-sektor. Mange har f.eks. i gymnasiet stiftet bekendtskab med franskmanden Jean Fourastiés berømte diagram over udviklingen i beskæftigelsen på primære, sekundære og tertiære erhverv, og siden har forståelsen af serviceerhvervenes voksende betydning bidt sig fast.

Fourastié var fremsynet. I lande som USA, Storbritannien, Holland og Frankrig var beskæftigelsesandelen i den tertiære sektor i år 2000 over 70 pct. (Schettcat og Yocarini, 2003: 4). Ordene til at beskrive udviklingen med har ganske vist ændret sig over tid. I 1990'erne kom f.eks. Robert Reichs berømte bog *The Work of Nations* (Reich, 1991), hvori han fremhævede symbol-analytikernes voksende økonomiske betydning i en stadig mere globaliseret verden, og i begyndelsen af 2000-tallet kom Floridas bøger om den kreative klasse (Florida, 2002; 2005).

Figur 1. Fourastiés model af den langsigtede erhvervsstrukturelle udvikling



Før vi kommer ind på den geografiske betydning heraf, er det nærliggende at se lidt nærmere på drivkræfterne bag den. Uden at have en ide om dem er det svært at vide, om udviklingen vil fortsætte eller ej.

Schettcat og Yocarini (2003) peger i deres litteraturstudie på tre grundforklaringer på denne udvikling, nemlig:

- Et skift i sammensætningen af den endelige efterspørgsel fra varer mod tjenester,
- Ændringer i arbejdsdelingen mellem brancher i retning af specialiserede serviceaktiviteter, og
- Produktivitetsforskelle mellem brancher.

Forfatterne gennemgår herefter klassikerne på feltet fra Allan Fisher (1935) og Colin Clark (1940) over Fourastié (1950) og Baumol (1967) og fremefter.

Konklusionen på gennemgangen er kort fortalt, at alle tre faktorer spiller en rolle. Det ser ud til, at indkomstelasticiteterne for primære produkter er lav (Engels lov), mens den for serviceydelser under ét er relativt høj. På efterspørgselssiden er »teorien« m.a.o. en økonomisk udgave af Maslows behovspyramide. Nærmere studier, af hvad der klassificeres som servicebeskæftigelse, bekræfter desuden, at en række servicefunktioner typisk er blevet outsourcet, så beskæftigelse, der tidligere ville være blevet klassificeret anderledes, er blevet udskilt som servicebeskæftigelse. Konklusionen hos Schettcat og Yocarini er dog, at dette ikke er tilstrækkeligt til at forklare den faktiske udvikling. Størst betydning tillægges tilsyneladende den tredje forklaringstype, nemlig at arbejdsproduktiviteten i vareproducerende erhverv generelt er øget hurtigere end i servicesektoren. Mekanisering og automatisering har givet mulighed for store produktivitetsgevinster i både landbrug og industriproduktion, mens der – som det er blevet udtrykt – stadig skal fire til at fremføre en strygekvartet. Det er vigtigt at

understreges, dels at de tre forklaringstyper er meget abstrakte og generelle, og dels at de er komplementære og altså ikke gensidigt udelukkende. Mere konkrete analyser måtte naturligt inddrage f.eks. udbygningen af den offentlige sektor og IKT-revolutionen. Der er imidlertid betydelig empirisk belæg for, at de tre mekanismer tilsammen faktisk opfanger centrale træk ved dynamikken bag Fourastiés diagram. Det må derfor også anses for sandsynligt, at den overordnede udvikling vil fortsætte i samme retning.

»Stordriftens« fordele

Spørgsmålet er så, hvad det vil betyde for den geografiske udvikling. Her har den Nye Økonomiske Geografi i høj grad betonet stordrifts- og agglomerationsfordele. Som Fujita udtrykte det i en samtale med Krugman: »The larger point is that by modeling the sources of increasing returns to spatial concentration, we can learn something about how and when these returns may change, and then explore how the economy's behavior changes with them« (Fujita i Fujita og Krugman, 2004: 141).

Det er langt fra nogen ny erkendelse, at der er agglomerationsfordele bag bydannelsen. Den såkaldte Hoover-typologi (Hoover, 1948) skelner således mellem tre forskellige typer af agglomerationsfordele: interne stordriftsfordele, lokaliseringsfordele og urbaniseringsfordele.

1. *Interne stordriftsfordele* er et udtryk for fordele på virksomhedsniveau. Denne type af fordele kan fx skyldes store faste udgifter, som skal fordeles på et stort volumen for at gøre produktionen lønsom. Der kan også være tale om fordele knyttet til en specialisering af produktion og kompetencer. Hvis de interne stordriftsfordele i en periode har været stigende, burde dette komme til udtryk ved færre, men større enheder inden for de enkelte brancher.

2. *Lokaliseringsfordele* beskriver fordele ved samlokalisering af virksomheder inden for samme branche. Denne type af fordele fører ikke nødvendigvis til lokalisering i større byer men ofte til klynge-dannelse. Hvis disse fordele har været stigende, burde det empirisk komme til udtryk ved en tendens til koncentration inden for de enkelte brancher – muligvis, men ikke nødvendigvis, i de større byer.
3. *Urbaniseringsfordele* er, som ordet siger, fordele ved at være lokaliseret i et bysamfund, dvs. et sted, hvor der er en stor koncentration af virksomheder og derfor typisk også et stort udbud af specialiserede kompetencer og leverandører af forskellig slags. Hvis disse fordele har været af voksende betydning, burde det vise sig ved en stigende tendens til at lokalisere økonomiske aktiviteter i større byer.

Spørgsmålet er, som Fujita peger på, netop hvordan disse fordele ændres og hvorfor. Der kan ikke herske tvivl om, at nogle af de allerstærkeste drivkræfter bag ændringerne i de sidste tyve år har været forbundet med udviklingen af informations- og kommunikationsteknologien. I relation til de klassiske geografiske teorier om byhierarkiet og dets udvikling er det imidlertid langt fra indlysende, at dette skulle føre til en forstærket koncentration. Faktisk kunne man argumentere for det stik modsatte: Når de klassiske teorier var servicecenter-teorier, så var det netop fordi service dengang forudsatte, at mennesker mødtes samme sted. Man måtte – og må stadig – være fysisk til stede for at få klip-pet håret eller fjernet visdomstænderne. Det er imidlertid ikke i samme grad nødvendigt at være fysisk til stede for at modtage under-visning, skrive artikler sammen, eller for at handle med hinanden.

Johann Heinrich von Thürens landmænd i *Der Isolierte Staat* fra 1826 transportererede deres varer til markedet på oksetrukne kær-
rer, så køber og sælger kunne mødes på mar-

kedet. Det var en dyr affære, som opmuntrede til at trodse de høje grundpriser og lokalisere sig centralt. I dag ville transporten koste en brøkdel af, hvad den gjorde dengang. De frugter og grønsager, der lægges i indkøbs-vognen i storbyens indkøbscenter, har ofte rejst tusindvis af kilometer uden af den grund at blive hverken uspiselige eller ubetalelige. Afstandens tyranni er i den grad mildnet – især naturligvis, når det gælder alt det, der kan udveksles via nettet. Det er ikke mindst denne dramatiske reduktion i informations-, kommunikations- og transportomkostninger, der har gjort globaliseringen mulig. Alt andet lige burde den også gøre det mindre på-trængende at være centralt placeret med de høje grundpriser, dette indebærer. Der er ingen tvivl om, at de »stordriftsfordele«, som Hoover-typologien beskriver, spiller en rolle for bydannelsen. Men det er på ingen måde klart, hvorfor de i dag skulle være stærkere end tidligere. Snarere tværtimod.

Interessant nok har Krugman (om nogen den Ny Økonomiske Geografis fader) selv frem-ført dette synspunkt i sin nobelprisforelæs-ning fra 2008. En væsentlig del af forelæsnin-gen fokuserer på, hvordan væksten i den in-ternationale handel tilsyneladende har været drevet af en specialisering *inden for* brancher snarere end *mellem* brancher. I slutningen af forelæsningen stiller han spørgsmålet: Er ver-den blevet mere klassisk? Og han svarer bl.a.:

»In the case of geography, in fact, the peak impact of increasing returns probably occurred long before the new theorists arrived on the scene. ... And the history of such classic localizations as that of the car industry seemed, if anything, to suggest that concentrations due to increasing returns peaked before World War II« (Krugman, 2008: 345).

Der er imidlertid et velkendt (man fristes til at sige: klassisk) samspil mellem stordrifts-fordele af helt traditionel, driftsøkonomisk karakter og faldende transportomkostninger, som uden tvivl har haft stor betydning for

udviklingen på de *laveste* niveauer i byhierarkiet. Denne sammenhæng er skitseret i Figur 2. Ud ad x-aksen er illustreret produktionsomfanget i en virksomhed, og y-aksen gengiver stykomkostningerne med og uden transportomkostninger. Når figuren samtidig illustrerer effekten af at reducere transportomkostningerne, så er det fordi man bare kan se helt bort fra dem. Så vil nemlig kun stordriftsfordelene i selve produktionen slå igennem. Som det ses, kan høje transportomkostninger i høj grad begrænse mulighederne for at realisere stordriftens fordele.

Som det fremgår af den stiplede, lodrette linje, er det optimale produktionsomfang mindre, når transportomkostningerne er høje end ellers. Jo lavere transportomkostningerne bliver, jo længere forskydes optimumspunktet mod højre. En tilsvarende logik gør sig gældende, når stordriftens fordele viser sig i form af kvalitetsforbedringer i stedet for omkostningsreduktioner.

Der er ingen tvivl om, at denne logik har spillet en væsentlig rolle inden for en række brancher (dagligvarehandel, skolevæsenet, postvæsenet, banksektoren, sygehusvæsenet, den kommunale administration, landbrugets forarbejdnings- og forsyningsvirksomheder mv.). Det har især ramt de laveste niveauer i

byhierarkiet, hvor *den* lokale skole, *det* lokale mejeri eller *det* lokale posthus er forsvundet. Derimod er det ikke uden videre indlysende, at stordriftslogikken skulle være specielt til gavn for de allerstørste byer.

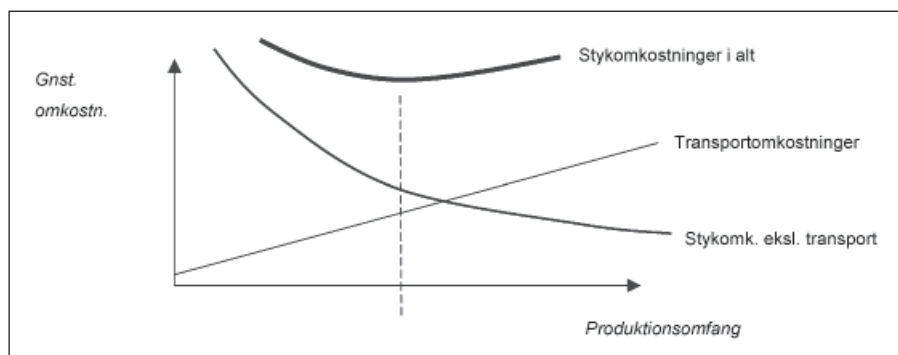
Sammenfattende er det m.a.o. hypotesen her, at de centrale drivkræfter skal søges i branchestrukturelle forskydninger kombineret med en langsigtet tendens til lavere informations-, kommunikations- og transportomkostninger, som i de seneste tyve år især har været drevet af it-revolutionen. Alt andet lige burde dette snarere formindske end forøge betydningen af agglomerationsfordele i toppen af byhierarkiet, mens såvel strukturfor skydninger som stordriftsfordele burde ramme de nederste niveauer.

Det empiriske billede

For at belyse denne udvikling empirisk gennemførte vi ved Center for Landdistriktsforskning (CLF) en modificeret såkaldt *shift-share* analyse. Shift-share analysens ide er at opdele væksten i en given region i tre komponenter, nemlig:

- En national vækstkomponent: Hvis landet som helhed oplever en vækst på f.eks. 3 pct., må de enkelte regioner gennemsnitligt opleve en vækst af samme størrelse.

Figur 2. Stordriftsfordele med og uden transportomkostninger



- En komponent, som kan tilskrives sektorsammensætningen i den enkelte region. Denne komponent benævnes *share-komponenten*.
- En residual komponent, *shift-komponenten*, som skyldes regionens særligt gode (eller dårlige) vækstforudsætninger.

Fremgangsmåden her er modificeret på to centrale punkter i forhold til den sædvanlige fremgangsmåde. For det første har vi i stedet for at opdele landet i regioner søgt at opdele i forskellige niveauer i byhierarkiet – et valg, som forekom logisk i forhold til den teoretiske indfaldsvinkel ovenfor. Konkret er det sket ved at opdele landet efter gamle kommuner i følgende syv niveauer for årene 2000, 2004 og 2008:

- Hovedstadsområdet
- De stærke geografiske centre i øvrigt (de 4 næststørste byer)
- Bykommuner mellem 30- og 80.000 indbyggere
- Bykommuner mellem 15- og 30.000 indbyggere
- Bykommuner under 15.000 indbyggere
- Landkommuner
- Udkantskommuner

For det andet har vi valgt at finde shift- og sharekomponenter simultant ved at estimere beskæftigelsen i år 2008, E_{ij8} , inden for hver branche, i , på hvert niveau, j , så

$$\hat{E}_{ij8} = k_i k_j E_{ij0} \quad (1)$$

hvor E_{ij0} er beskæftigelsen i branche i på niveau j i år 2000, så

$$\hat{E}_{i8} = E_{i8}$$

$$\hat{E}_{j8} = E_{j8}$$

$$\bar{k}_j = 1$$

Figur 3 nedenfor er fremstillet på grundlag af

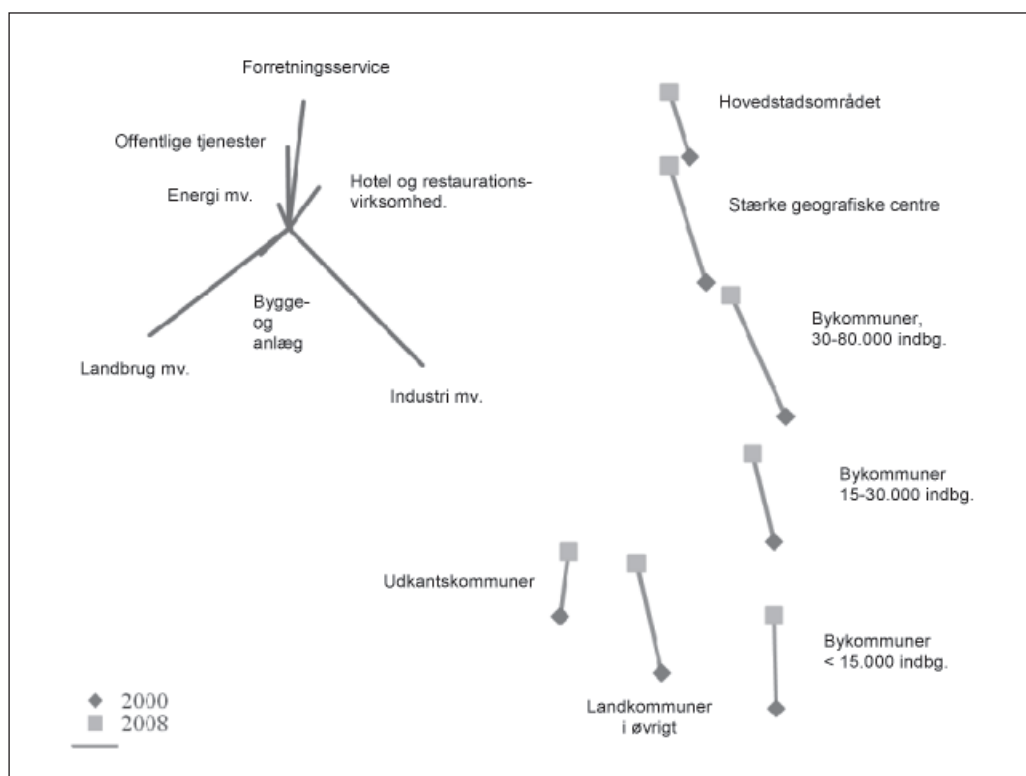
en modificeret principal-komponent analyse på beskæftigelsesfordelingen i kommune-grupperne for de to år. Der er ikke foretaget nogen standardisering af variansen mellem erhvervsgrupper, så erhverv med mange beskæftigede vejer tungere end andre. Den første faktor er den lodrette (byhierarkiet), mens den næste er den vandrette, som især skelner mellem primære og sekundære erhverv. Der er altså ikke foretaget nogen rotation af faktorerne. Data er naturligvis ipsative (de summerer til 100 pct.), men det burde ikke give problemer i forhold til den rent illustrative anvendelse af dem i Figur 1. De to dimensioner fanger næsten 93% af den samlede varians, så figuren giver et rimeligt dækkende billede af de store træk i struktur og strukturændringer.

Den nationale komponent kommer på denne måde til at indgå i alle de enkelte branchers vækstrater (udtrykt ved k_i -værdierne), mens shift-komponenten vil være udtrykt ved k_j -værdierne. Det forekommer logisk at fastsætte disse, så gennemsnittet bliver 1, da de jo udtrykker de enkelte niveaus konkurrencekraft i forhold til de øvrige.

Et langt mere overskueligt indtryk får man imidlertid af Figur 3, som illustrerer ændringerne i erhvervsstrukturen fra 2000 til 2008. »Stjernen« angiver eksempelvis, at beskæftigelsesandelen inden for forretningservice stiger, jo mere man bevæger sig opad i figuren, mens industriens andel øges, jo længere man kommer mod »sydøst« og landbrugets vokser, jo længere man kommer mod »sydvest«. Det kan derfor ikke overraske, at udkantskommunerne er placeret nederst til venstre, mens hovedstadsområdet ligger øverst i figuren.

Figuren ser umiddelbart ud til at bekræfte, at placeringen i byhierarkiet har tæt sammenhæng med erhvervsstrukturen, som man skulle forvente det ud fra klassisk økonomisk-geografisk teori. Det er imidlertid en sandhed med betydelige modifikationer. Plotter man

Figur 3. Erhvervsstrukturens forskydninger i de forskellige kommunegrupper



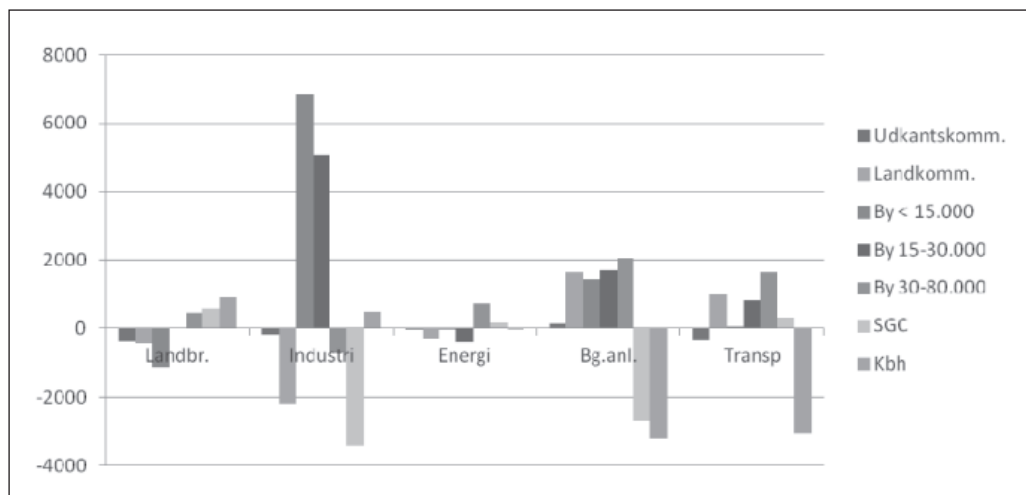
de enkelte kommuner (og ikke de enkelte kommunegrupper), vil man se, at der inden for hver gruppe er endog meget betydelige variationer. Der er således eksempler på udkantskommuner med en beskæftigelsesstruktur, der minder om de større bykommuners. Geografien er m.a.o. ikke så determinerende for erhvervssammensætningen (på dette relativt aggregerede niveau), som figuren kunne give anledning til at tro.

Erhvervsstrukturen er på alle niveauer forskudt i »bymæssig« retning, dvs. bort fra de primære og sekundære erhverv og i retning af de tertiære. Det er naturligvis et interessant spørgsmål, om denne udvikling vil fortsætte. En række brancher har haft en nogenlunde kontinuerlig udvikling med få procentpoints

forskel på ændringen i beskæftigelsen fra 2000-2004 og til 2004-2008. For andre branchers vedkommende har forskellene dog været markante. Det gælder især hotel- og restaurationsvirksomhed, forretningsservice og offentlige tjenester – dvs. serviceerhvervene, bortset fra transportsektoren.

Det overordnede billede er imidlertid, at forskydningerne i erhvervsstrukturen har trukket alle dele af landet i en mere bymæssig retning, med stigende vægt på serviceerhvervene. Isoleret set har det naturligvis været til størst fordel for de store byer. Hvis »share-effekten« havde været den eneste, ville Hovedstadsområdet i perioden have haft en vækst på 4 pct., mens udkantskommunerne, landkommunerne og de mindste bykommu-

Figur 4. Shift-effekten – Branchespecifikke agglomerationsfordele i primære og sekundære erhverv samt transport



ner ville have haft en tilbagegang på ca. 2,5-3 pct..

Når det ikke gik sådan i perioden, så hænger det sammen med agglomerationsfordele og -ulempen, som kommer til udtryk i shift-komponenten. Det forekommer sandsynligt, at disse i virkelighedens verden i betydelig grad vil være branchespecifikke: Det er langt fra givet, at fordelingen af væksten mellem de forskellige niveauer fremviser samme mønster for alle brancher. I stedet for blot at reproducere de beregnede gennemsnitsværdier (af k_j , se (1) ovenfor), giver det derfor mening at se på residualvæksten i hver branche på hvert niveau, når den generelle brancheeffekt trækkes fra. Denne forskel er vist (i antal beskæftigede) i figurerne 4 og 5. Figur 4 illustrerer shift-effekten for primære og sekundære erhverv (plus transporterhvervet). Som det fremgår, er det især forskydningen af industribeskæftigelsen i retning af de små og mellemstore bykommuner, der præger billedet for disse erhvervs vedkommende.

Trods undtagelser synes mønstret for i alt

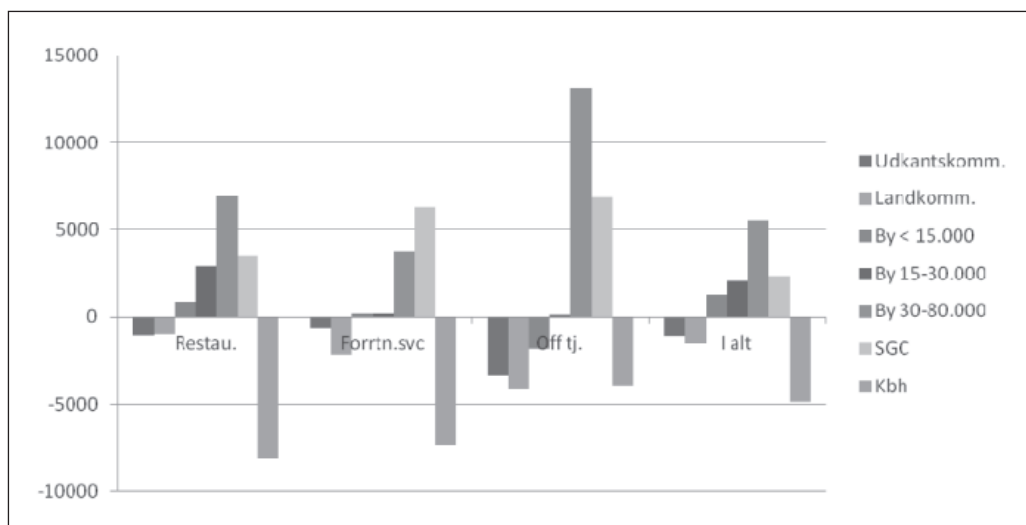
gruppen i betydelig grad at gå igen i mange brancher. Hvis tolkningen her er korrekt, så er det altså ikke agglomerationsfordelene, men erhvervsstrukturens generelle udvikling, der primært har været til fordel for de største byer. Nettoresultatet er vist i Tabel 1 nedenfor.

Den anvendte brancheinddeling er naturligvis meget aggregeret. Foreløbige analyser på et mere disaggregeret niveau tyder imidlertid ikke på, at dette har betydning for de kvalitative konklusioner, dvs. for »urbaniseringen« af branchestrukturen i Figur 3 og den omvendt u-formede shift-effekt i Figurerne 4 og 5 samt Tabel 1. Det skal endelig fremhæves, at det samlede mønster for beskæftigelsesudvikling genfindes for den samlede befolkningsudvikling.

Analysens implikationer for udkantsproblematikken

Formålet med denne artikel har været at belyse drivkræfterne bag udviklingen i det danske bysystem som helhed. På dette forholdsvis aggregerede niveau giver det tilsyneladende

Figur 5. Branchespecifikke agglomerationsfordele i serviceerhvervene samt for alle erhverv under et*



* Bemærk, at søjlehøjden for i alt gruppen er reduceret med en faktor 10.

Tabel 1. Den samlede vækst og tilbagegang på de forskellige niveauer i pct. fra 2000-2008*

	Shift	Share	Samlet
Udkantskommuner	-9,36	-2,35	-11,5
Landkommuner i øvrigt	-3,36	-2,65	-5,92
Bykommuner < 15.000 indbyggere	2,09	-3,05	-1,03
Bykommuner, 15-30.000 indbyggere	3,30	-0,76	2,52
Bykommuner, 30-80.000 indbyggere	6,80	0,97	7,84
Stærke geografiske centre	2,83	2,45	5,35
Hovedstaden	-2,30	4,01	1,62

* Af matematiske grunde summerer shift- og sharekomponenterne ikke præcist til den samlede procentuelle vækst.

mening at opfatte udviklingen primært som et resultat af to faktorer, nemlig dels forskydninger i erhvervsstrukturen, dels det omvendt uformede mønster i agglomerationsfordele og -ulemper. Som vist i afsnittet om stordrifts- og agglomerationsfordele er dette mønster i god overensstemmelse med, hvad man kunne forvente ud fra det langsigtede fald i kommunikations- og transportomkostninger.

Implikationerne af denne tolkning er tungtvægende. For det første er det entydige billede af Hovedstadsområdet som det altdominerende center for den fremtidige vækst ikke nødvendigvis korrekt. Hovedstaden er og bliver naturligvis landets eneste storby i sin klasse, men der er tilsyneladende et betydeligt vækstpotentiale længere nede i bysystemet, selv blandt de mellemstore provinsbyer. En

bevidst satsning på udnyttelsen af dette potentiale kan formentlig bidrage væsentligt til at afhjælpe de problemer, som de egentlige udkantsområder slås med.

På det aggregerede niveau har modellen tilsyneladende en ret god statistisk forklaringskraft, og det er derfor nærliggende at fremskrive udviklingen på grundlag af forudsætninger om den fremtidige strukturelle udvikling og et mønster i agglomerationsfordelene, som ligner det, der er antydnet i shift-kolonnen i Tabel 1 ovenfor. Det er imidlertid tvivlsomt, om den strukturelle udvikling vil fortsætte i samme spor, som vi har set det igennem nuljerne. Især er der grund til at tro, at de kommende års vækst i den offentlige sektor vil blive mindre. Og som nævnt tidligere kan mere dybtgående strukturelle skift i økonomien næppe forudsiges.

Det skal afslutningsvis pointeres, at analysen i denne artikel har fokuseret på bysystemet *i sin helhed*. Det kan give indtryk af, at udviklingen formes af mægtige makroskopiske kræfter, som man lokalt er værgeløse overfor. Et sådant indtryk vil imidlertid være forkert. Totalbilledet dækker over meget store lokale forskelle, og lokalt vil man givetvis mange steder kunne sætte gang i en udvikling på tværs af udviklingen på makroplan.

På makroplanet er det til gengæld næppe muligt at vende de helt overordnede strukturelle udviklingstendenser, hverken mht. branchestrukturens udvikling eller mht. udviklingen i kommunikations- og transportomkostninger.

Denne erkendelse forekommer derfor at være en væsentlig præmis for de politiske muligheder på nationalt niveau.

Litteratur

- Baumol, William Jack (1967), »Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crisis«, *American Economic Review*, 57: 415 – 26.
- Clark, Colin (1940, revised and reprinted in 1951), *The Conditions of Economic Progress*, London: MacMillan & Co. Ltd.
- Combes, Pierre-Philippe, Thierry Mayer og Jacques-François Thisse, (2008), *Economic Geography: The Integration of Regions and Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Fisher, Allan George Barnard (1935), *The Clash of Progress and Security*, London: MacMillan & Co. Ltd.
- Florida, Richard (2002), *The Rise of the Creative Class*, New York: Basic Books.
- Fujita, Masahisa og Paul Krugman (2004), »The New Economic Geography – Past, Present and the Future«, *Papers of Regional Science*, 8: 139-64.
- Hoover, Edgar M. (1948), *The Location of Economic Activity*, New York: McGraw-Hill.
- Krugman, Paul (2010), »The New Economic Geography – now middleaged«, tilgængelig på adressen: www.princeton.edu/~pkrugman/aag.pdf
- Martin, Ron (1999), »The new »geographical turn in economics: some critical reflections«, *Cambridge Journal of Economics*, 23(1).
- Pedersen, Poul Ove (1983), *Vandringerne og den regionale udvikling i et langsigtet perspektiv*, Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.
- Reich, Robert B. (1991), *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, New York: Vintage Books.
- Schettcat, Ronald og Lara Yocarini (2003), »The shift to services: A review of the literature«, *Discussion Paper*, no. 964. December, Berlin: IZA.

Landdistriktsudvikling og landbruget – potentialer og udfordringer i en dansk kontekst

Hanne Wittorff Tanvig, seniorrådgiver, PhD, Skov & Landskab, LIFE-Københavns Universitet, hwt@life.ku.dk

I 1990'erne og i begyndelsen af årtusindet var byen i fokus i den regionale udviklingsdiskurs. Men i 2006 gav OECD (2006) landdistriktsdebatten yderligere kraft ved at lancere et »New Rural Paradigm«. Landbruget var oprindeligt landdistrikternes *raison d'être*, men det nye paradigme handler om at forløse andre potentialer i territoriet gennem lokal initiativkraft. I en dansk kontekst er landbrugets afkoblingsproces fra landdistrikterne set som lokalsamfund i realiteten sket igennem en lang periode, og man kan se landbruget som et integreret led i et internationalt fødevarekompleks. Landdistrikternes overlevelse som begreb og levet miljø skal snarere forklares gennem den sen-industrielle udvikling og ikke mindst den decentrale velfærdsstat end gennem et »New Rural Paradigm«. Da netop disse drivkræfter svækkes nu, presser et behov for et rigtigt »New Rural Paradigm« sig til gengæld på. Denne udvikling vil måske manifestere sig som en ny praksis for brug af landet af en »nye landbrugere«.

»New Rural Paradigm«?

Under stor opmærksomhed introducerede OECD i 2006 overskriften »The New Rural Paradigm« (det nye landdistriktsparadigme) (OECD, 2006). OECD pointerede, at drivkræfterne bag landdistrikternes udvikling og dermed landdistrikternes udviklingsmuligheder har ændret sig radikalt. Fra at landdistrikterne var det agrare samfunds territorium, og deres udvikling således betinget af og underlagt landbrugssektorens udvikling, er der

sket et skift til, at landdistrikternes udvikling handler om meget mere end landbrugets tarv og udvikling. Der er opstået et behov for at forstå udviklingen og potentialerne for udvikling i landdistrikterne ud fra »en territoriell tilgang« frem for den sektorbestemte tilgang. Samtidigt understregede OECD, at udviklingen i landdistrikterne først og fremmest må ske gennem lokale initiativer. Det var rammerne herfor, som skulle understøttes gennem en offentlig og politisk indsats. OECD stiller den gamle tilgang op over den nye, jf. Tabel 1.

Imidlertid rejser OECDs »New Rural Paradigm« mange spørgsmål. Er der andet og mere i det end retorik? Hvad er det nye i givet fald? Har det nye paradigme i givet fald afløst det gamle helt eller delvist? Er landbrugets rolle i givet fald udspillet, også politisk?

For at komme nærmere på svar på disse centrale spørgsmål, indkredses først landbrugets udvikling i relation til landdistrikternes. Kan der findes tydelige, strukturelle tegn på et paradigmatisk opbrud, som det ligger i OECD's opfattelse? Dernæst skal den førte landdistriktspolitik analyseres. Viser den tydelige tegn på at favne det nye paradigme? Artiklen afsluttes med en diskussion af perspektiver for et nyt landdistriktsparadigme set fremad.

*Tabel 1. OECD's »New Rural Paradigm« i forhold til det gamle**

	Gammel tilgang	Ny tilgang
Målsætninger	Sikring af landbrugsbedrífers indkomst og konkurrenceevne	Sikring af landdistrikternes samlede konkurrenceevne, fremhævelse af lokale værdier, udnyttelse af ubrugte ressourcer
Hovedmålgruppe	Landbruget	Forskellige sektorer (eksempelvis rural turisme, håndværk, fremstillingserhverv, ICT)
Hovedvirkemidler	Subsidier	Investeringer
Hovedaktører	Nationale myndigheder, landmænd	Aktører fra alle niveauer (supranationalt, nationalt, regionalt, lokalt), og forskellige interessegrupper (offentlige, private, NGO'er)

* Tabellen er oversat fra den engelsksprogede kilde (OECD, 2006).

Landbrugets og landdistrikternes udvikling

Næsten alle etniske danskere har slægtled med rod i landbruget, og den danske kultur-arv er i den grad rundet af landbrugssamfundet. Fra udgangen af 1800-tallet udvikledes et landbrugssamfund, som med tiden fik afgørende betydning for landets samlede økonomiske udvikling og landdistrikternes udvikling specielt. Bønderne sluttede sig sammen, dannede andelsbevægelsen, blev oplyst på højskolerne og blev i stand til at håndtere en enestående teknologisk og organisatorisk udvikling. Succesen og beruselsen over den var i virkeligheden så stor, at man nu stort set har fjernet sig fra det, som det hele startede med, nemlig et behov for samarbejde om at fastholde et levebrød og en bæredygtig eksistens i de danske landdistrikter. I den løbende transformation gennem de mere end hundrede år er det oprindelige, bredspektrede landbrug med et stort beskæftigelsesvolumen, præget af selveje og integration i det lokale samfund, erstattet af et decimeret antal bedrifter, stærkt specialiserede og med avancerede produktionsmetoder og få beskæftigede. I 2010 fandtes ca. 42.000 bedrifter (Statistikbanken). Heraf er ca. 12.000 drevet som hel-tidserhverv (Landbrug & Fødevarer, 2010) og antallet er stærkt faldende. Mange bedrifter er afhængige af andre indkomstkilder og mange drives som en hobby. På hver bedrift

bor som regel ganske få personer, og utallige landbrugsbygninger står tomme.

Med i denne udviklingsproces hører imidlertid også, at de øvrige led i værdikæden, herunder leverancer til primærlandbruget på den ene side og forarbejdnings- og afsætningsledet for og af landbrugsprodukter på den anden side – er blevet løsnet fra primærledet og samlet i få og store enheder. Det er blevet indlejret i et internationalt fødevarer-kompleks. Mange af disse andre virksomheder i det landbrugsindustrielle kompleks er lokaliseret i nærheden af de store byer eller langs motorvejsnettet. På grund af den omfattende omstrukturering kan landbrugskompleksets samlede økonomiske betydning derfor fortsat være stor og succesfuld ud fra et nationaløkonomisk perspektiv uden, at man umiddelbart kan konkludere, at det samme gør sig gældende ud fra et landdistriktsperspektiv.

Selv om denne transformation har fundet sted over mange år og er tydelig i landskabet, er det ikke desto mindre det tidligere landbrugssamfunds image, mange har for deres indre blik, når de tænker på »landet«. Forestillingen om et sted med idyl, bølgede marker og pastorale landskaber stortrives fortsat, og erkendelsen af, at det nuværende landbrug langt fra passer ind i det billede, er tilsyneladende vanskelig. Vi hylder i stedet skønmale-

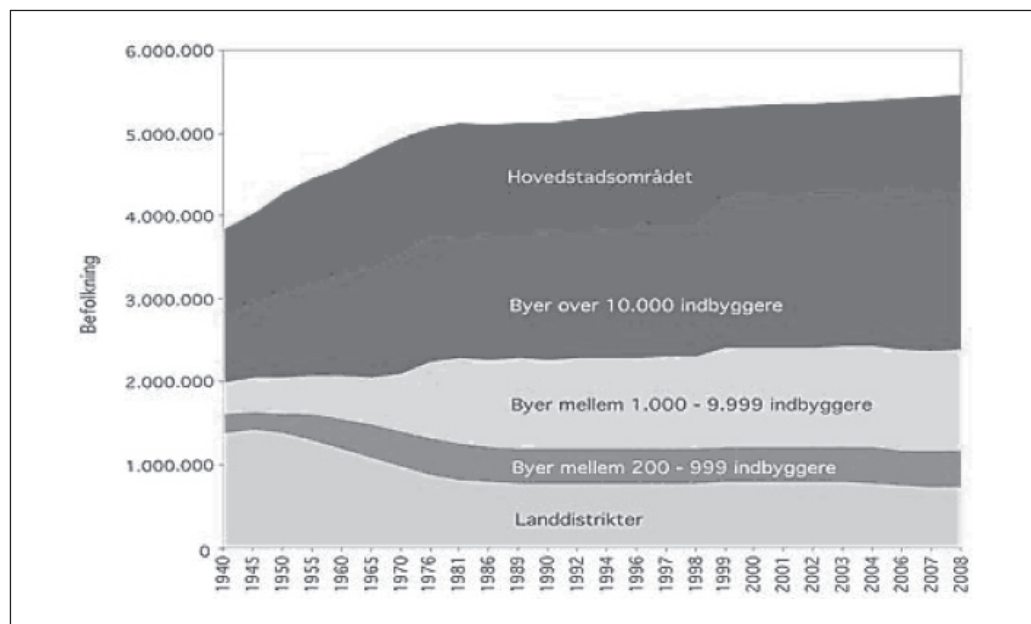
riet fra TV-serien »Bonderøven« (Sørensen, 2011). Idylliseringen af det arbejdsintensive smålandbrug kan muligvis være med til at forklare, hvorfor en stor del af den danske befolkning klandrer fødevarersektoren og primærlandbruget for en række negative sidevirkninger i forbindelse med specialiseringen og stordriften, herunder etik- og miljøproblemer, samtidigt med at sektoren på den anden side selv fastholder, at kritikken skyldes manglende viden og indsigt. Den af organisationen Landbrug & Fødevarer stort anlagte imagekampagne »Den nye fortælling«, er et forsøg på at opnå en ny forståelse og accept. Muligvis er det også ønskebilledet snarere end realiteterne, som har fortrængt offentlighedens opmærksomhed overfor en ny landbrugslov, der blev vedtaget i 2010. Loven kan have som konsekvens, at de sidste rester af den landbrugsafledte institutionelle kulturarv lægges i graven. Loven ophævede bl.a. krave-

ne om selveje, bosætningspligt og loftet over bedrifternes størrelser. (Fødevarerministeriet, 2010). Det skete i liberaliseringens navn og et ønske fra sektorens side om at blive sidestillet med andre erhverv, hvor man også kan få tilført fremmed kapital.

På samme måde er det formentlig forestillingen om det oprindelige landbrugssamfund, som bevirker, at mange mennesker i byen og på landet implicit sideordner landbrugets udvikling med landdistrikternes. Når landbruget f.eks. går tilbage, må landdistrikterne følge med ned ad bakke; Vandringen fra land til by er uafvendelig, synes logikken at være.

Man kan altid diskutere, hvad der skal definere »landdistrikter«, når det ikke er »landbrugssamfundet«, men territoriet, vi ønsker at finde viden om. En pragmatisk måde er at benytte Danmarks Statistiks definition på

Figur 1: Udviklingen i befolkningstallet, fordelt efter bymæssighed, 1940-2008



Kilde: Landdistriktsredegørelse (2009: 32).

landdistrikter, som i givet fald er områder uden for sammenhængende bebyggelse med 200 indbyggere og derover, nærmest det åbne land. Nogle vil nok mene, at landsbyer med flere end 200 indbyggere også kunne tælles med. Ved at bruge definitionen, fremgår det, at danske landdistrikter i 2011 bebos af ca. 720.000 personer (Nyt fra Danmarks Statistik, 2011), hvoraf maximalt 100.000 personer kan være bosiddende på landbrugsbedrifter, hvor alle typer bedrifter er medtalt, dvs. også hobbylandbrugene. Igennem mange år har antallet af bosiddende været stagnerende gennemsnitligt set og altså ikke tydeligt præget af vedvarende afvandring, jf. Figur 1. Det skal tilføjes, dels at gennemsnitsstallene dækker over tilbagegang i nogle områder og fremgang i andre og dels at befolkningstallet gennemsnitligt er faldet de sidste to år.

Det er ofte antagelsen, at de som ikke er beskæftiget i landbruget må pendle til et arbejde i byerne. Igen viser statistikken, at billedet er langt mere broget, idet der findes mange lokale arbejdspladser i de danske landdistrikter, og mange brancher er tilmed i fremgang. I selv samme Landdistriktsredegørelse (Indenrigsministeriet, op ref.: 46) får man netop et mere nuanceret billede af erhvervsudviklingen i landdistrikterne, end de fleste forestiller sig. De aktuelle tendenser indikerer, at der er andre stærke drivkræfter bag landdistrikternes udvikling end landbrugets udvikling. Tre faktorer kan umiddelbart udpeges:

1. Igennem 1970'erne frem til starten af 1990'erne blev store dele af de tyndt befolkede områder i Danmark tilført mange nye arbejdspladser og man talte om en decentral vækst. Mange industrivirksomheder, som tidligere var lokaliseret i byerne, var i en omkostningskrise, bl.a. fordi byernes arbejdsmarkeder var overophedede. Et modtræk var at omorganisere og omlokalisere produktionen. Den blev spaltet op i delfabrikationer, som kunne tilflyde egne, hvor produktionsbetingelserne var mere favorable (Maskell,

1986; Tanvig, 1995). Opgaverne havnede typisk i tyndt befolkede områder, fordi der her var en ekstra motiveret befolkning og interesse for at finde alternativer til de tabte arbejdspladser som følge af landbrugssamfundets tilbagetrækning. Mange etablerede også selv nye virksomheder, som kunne tiltrække de nye opgaver. Man talte om selvstændighedskulturen, der også knyttede sig til landbrugssamfundet, som en tiltrækkende kraft for de udflyttede industriopgaver.

2. Den danske velfærdsstat arbejdede for decentralisering i en årrække, bl.a. gennem sikring af lokal administrativ kapacitet. Et kompleks af reformer tilstræbte således at sikre muligheden for ligelig udvikling, både regionalt og socialt, og befolkningen i landdistrikterne fik kommunal service, børnehaver, skoler, ældreomsorg, biblioteker osv. på samme niveau som byernes indbyggere. Mange lokale offentlige arbejdspladser så derved dagens lys i det decentrale Danmark, bl.a. til fordel for kvindernes beskæftigelsesmuligheder.

3. Afstandes betydning er reduceret både direkte, f.eks. gennem øget mobilitet med højere bilejerskab og bedre infrastruktur, og indirekte, f.eks. gennem anvendelse af IT. Dette har muliggjort, at et ikke ubetydeligt antal familier vælger at flytte ud fra byerne og bosætte sig i landdistrikterne. Nogle benævner det »counterurbanization« (Stockdale, 2003) eller »periurbanisering«. Hermed ophæves tendentielt både den fysiske og den socio-kulturelle grænse mellem land og by. Også begrebet »den grænseløse by« anvendes til at beskrive denne opløsningstendens (Albertsen m.fl., 2007; Aner, 2007).

I et større perspektiv har globaliseringen påvirket den nationale rumlige indretning i en grad, så man kan spørge, om det overhovedet giver mening at analysere udviklingen ud fra horisontale og fysiske relationer (Castells, 1996; Ray, 1999). Kan der f.eks. me-

ningsfuldt skelnes mellem en »by«-udvikling og en »landdistrikts«-udvikling? Nyere udviklingsteorier vil nærmere beskrive udviklingen som udtryk for »glokalitet«. Hermed forstås vertikale sammenhænge mellem det lokale sted, hvor en given aktivitet er lokaliseret, og det ikke lokaliserbare (globale) netværk, som aktiviteten er omspundet af (Meyrowitz, 2005; Ray, 1999). Det kan muligvis forklare, hvorfor der kan iagttages forskelle på lokal-samfund, der ellers tilsyneladende har identiske beliggenhedsmæssige forudsætninger. Johansen og Eskildsen (2008) viser sådanne forskelle. En årsag kan være, at de enkelte lokalsamfund har forskellige relationer og netværk, nogle måske slet ingen.

Landbrugets udvikling kan altså ikke længere forklare ret meget af det, som foregår i danske landdistrikter, men det er uomgængeligt, at landbruget efterlod et vakuum. Fra en ren agrar dagsorden er det nu langt mere komplekse sammenhænge, som ligger bag udviklingen. Til en vis grad giver OECD's påpejning af et paradigmeskift derfor mening i en dansk kontekst. Skiftet er dog baseret på en lang historisk progression, hvor landbruget og landdistrikterne er blevet koblet fra hinanden, og hver især er de som delelementer integreret i et langt større univers. Det kan ikke dateres til et skift i netop 2006, hvor OECD's nye paradigme så dagens lys, og det kan slet ikke alene være et resultat af lokale aktiviteter. Som det blev vist, er mellemkomsten af industriel omstrukturering og en parallel opbygning af velfærdsstaten vigtig. Umiddelbart kan det nye i »New Rural Paradigm« derfor opfattes som en officiel erkendelse og manifestering af, at landbruget ikke længere er den primære drivkraft i landdistrikterne set som samfund, og at analysen af landdistrikternes vilkår og potentialer tilsvarende skal korrigeres. OECD giver bolden op til formulering af nye udviklingsmæssige veje.

Landbrugs- og landdistriktspolitikker samt forvaltning

Også landbrugspolitik i Danmark har lange historiske rødder. Danmark er verden over kendt for et gennemorganiseret og meget professionelt landbrugskompleks, som også omfatter systematisk og fremtidsrettet forskning, et tætmasket rådgivningssystem og videnformidling til fordel for det primære landbrug samt lobbyvirksomheder med dagsordenssættende potentialer, netværkscapacitet på markederne etc. Sektoren regnes for at være særdeles magtfuld, og den har forstået at få indflydelse på de politikker, der direkte regulerer den, men også på indirekte lovgivning, herunder ikke mindst miljøpolitikken (Daugbjerg, 2002). Fortsat er det sådan, at landbrugspolitikken udgør den største udgift på EU's budget. I sammenligningen med landbrugspolitikken har landdistriktspolitik ikke en slet så lang forhistorie i hvert tilfælde ikke under denne betegnelse. I det følgende skal der gives en kalejdoskopisk rids af udviklingen i de politikområder, som eksplicit kaldes landdistriktspolitik, og som dermed kommer tættest på »New Rural Paradigm«. Det er EU, som primært er økonomisk eksponent for landdistriktspolitikkerne via den fælleseuropæiske landbrugspolitik, og det har fået indflydelse på den nationale danske landdistriktspolitik.

Begrebet »landdistriktspolitik« blev dog først udbredt og anvendt i bredere kredse i Danmark i løbet af 1990'erne. Det skete især gennem lancering af Landdistriktspuljen, hvor lokale ildsjæle siden 1994 har kunnet ansøge om projektstøtte. Landdistriktspuljen eksisterer fortsat og rummer ca. 21 mio. kr. til årlig uddeling blandt ansøgende projektmagere. Den har tiltrukket en betydelig opmærksomhed og bidraget til omfattende lokal projektaktivitet, og den har også været det symbolske samlingspunkt for de mange lokale ildsjæle i landsbyerne.

Med Betænkning nr. 1333, Landdistrikternes

udviklingsmuligheder blev feltet yderligere manifesteret som en vigtig samfundsmæssig opgave (Indenrigsministeriet, 1997). Udarbejdelse af årlige redegørelser for landdistrikternes udvikling tilførte temaet en ny vægt. Desuden blev der etableret et uformelt, rådgivende forum for ressortministeren, nemlig Indenrigsministeren. Medlemmerne var repræsentanter for det civile samfund, som bl.a. opnåede indflydelse ved den årlige fordeling af projektmidlerne. Et af deres mange initiativer var i 1998 i samarbejde med KL og Amtsrådsforeningen at henstille til alle kommuner og amter at tilrettelægge en landdistriktspolitik, som kunne understøtte landsbyerne og ildsjælene. Hvordan det skulle foregå, skulle være op til de lokale aktører. Mange kommuner valgte at etablere en mindre fond til fremme af lokale projekter. Den dag i dag er det ofte, hvad man forstår ved en »landdistriktspolitik«. Også fra starten var landdistriktspolitik i Danmark altså et frivilligt og uformaliseret anliggende med særlig fokus på ildsjæle og »bottom up-princippet« i og fra civilsamfundets side, i modsætning til en fastlagt politik, som f.eks. kunne bestå af en centralt udarbejdet plan for landdistrikternes udvikling.

I vid udstrækning var den oprindelige agenda for den danske landdistriktspolitik altså et resultat af en landsbybevægelse, som ønskede mere demokrati og lokal indflydelse efter indførelsen af kommunalreformen i 1970. Oprindeligt hed det faktisk slet ikke landdistriktspolitik, snarere politik for lokal-samfund og nærdemokrati. Den for »landdistrikterne« i øvrigt relevante regionale udviklingspolitik sigtede heller ikke mod »landdistriktsudvikling« men mere mod »decentral« udvikling og »egnsudvikling«, hvor der var fokus på arbejdspladser. Således ses det, at ingen af disse former for »landdistriktspolitikkers« logik udspringer af en agrar udviklings- eller afviklingslogik, men nærmere af landsbybevægelsens ønsker om demokrati

og velfærdsstatslig ideologi om lighed og om adgang til et tidssvarende arbejdsmarked.

Når landdistrikts-terminen overhovedet kom ind i det danske sprog, kan det imidlertid bedst forklares med EU-ordningers organisering og implementering, hvor »rural policy and politics« er mere selvfølgelige begreber og indgår i disse ordningers logik. I de senere år har EU således via CAP'en (den fælleseuropæiske landbrugspolitik) overflyttet nogle af midlerne fra at være direkte landbrugssubsidier (søjle I) til en søjle II, der i stedet skal understøtte »rural development«. Fordelingen af midler mellem de to søjler var og er dog fortsat temmelig ulige. Således tegner søjle 1 sig for 80 pct. og søjle 2 sig for 20 pct. af midlerne (Frandsen og Hansen, 2010).

I forrige strukturfondsperiode 2000-2006 udmøntedes søjle II i Danmark i et såkaldt landdistriktsprogram med 9 forskellige og uafhængige delordninger. Heraf var de otte enten forskellige former for støtte til landbrugsrelaterede initiativer eller til naturformål, mens én ordning, den såkaldte Artikel 33, sigtede mod udvikling af landdistrikterne i bredere henseende, ved f.eks. at handle om fremme af levevilkår og økonomisk diversificering. Ved siden af programmet fandtes desuden det såkaldte LEADER+ program, som var temmelig beskedent økonomisk set, men hvis formålsformuleringer i endnu højere grad lignede OECD's »New Rural Paradigm«.

De forskellige ordninger er blevet evalueret i forskellige sammenhænge f.eks. Direktoratet for FødevareErhverv (2003, 2005) og Teknologisk Institut (1999). Evalueringerne pegede gennemgående på en stor nytteværdi af Landdistriktspuljen og LEADER+-programmet, idet der genereredes mange lokale projekter og stor entusiasme. Landdistriktsprogrammets forskellige ordninger bedømtes gennemgående som relevante, men det blev kritiseret, at der ikke var nogen sammenhæng

imellem dem. Konklusionen var, at Artikel 33-ordningen burde få højere prioritet og styrkes finansielt.

På daværende tidspunkt blev der i øvrigt lavet undersøgelser af, hvem der især modtog projektmidlerne, og hvor midlerne geografisk flød hen, både på europæisk og nationalt plan (Shucksmith et al., 2005; Thomsen og Tanvig, 2006). Undersøgelserne viste, at midlerne ikke suverænt havnede, hvor der umiddelbart syntes mest behov, hvis man skulle dømme efter socio-økonomiske forhold og geografisk beliggenhed. I Danmark var det også tydeligt, at de støttede aktiviteter var små og bløde, og der blev sat spørgsmålstejn ved opnåelsen af effekter i form af tydeligt øget beskæftigelse og økonomisk vækst. Til gengæld var der ingen tvivl om en stor interesse for at tiltrække sig og arbejde med projektmidlerne fra en bred vifte af lokale aktører.

I nuværende strukturfondsperiode 2007-2013 er søjle II's midler ordnet under 4 akser, og LEADER-princippet er blevet »mainstreamet« og integreret i det danske program, idet akse 3 og 4 er slået sammen. Implementeringen varetages af de såkaldte Lokale Aktionsgrupper. I Faktaboks 1 er der oplyst en række oplysninger om LAG'erne.

Politisk set syntes opmærksomheden overfor landdistriktspolitik at blive øget. Det kom bl.a. til udtryk ved indgangen til den aktuelle strukturfondsperiode, hvor den daværende fødevareminister valgte at promovere det nye programs muligheder og invitere alle til at medvirke i fremme af landdistrikternes udvikling (Fødevareministeriet, 2005). Ministeriets initiativ gav anledning til en betydelig mødeaktivitet rundt om i landet med tusindvis af deltagere. Men der kom også en stærk reaktion fra landbrugets side gående på »at det er vores penge, så vi skal have et stort ord at skulle have sagt«.

Som det fremgår af Faktaboks 2 er fordelin-

gen af midler ikke identisk mellem de tre akser, og de forvaltes også forskelligt. Faktisk er der stadig ikke den identitet, som man ville forvente af et gennemført »New Rural Paradigm«. Når opmærksomheden overfor akse 3 og 4's potentialer den dag i dag er stor fra lokalbefolkningens side og i den almindelige opinion, skal man vist søge andre forklaringer end de rent pekuniære. De ordninger har tilsyneladende en betydning, som ligger ud over normale effektmål som vækst i beskæftigelse og økonomi. I Thuesen og Nielsen (2012) er denne merværdi af LEADER-metoden gjort til genstand for en nærmere analyse.

Faktaboks 1: Lokale aktionsgrupper (LAG) 2007-2013

Akse 3 forvaltes bl.a. af 57 lokale aktionsgrupper (LAGs).

LAG's er frivillige og er selvstændigt organiseret i et partnerskab, der dannes af lokale borgere, lokale foreninger, virksomheder og erhvervsliv samt myndigheder. Hvert partnerskab (LAG) skal kunne godkendes.

LAG'erne logikker bygger på:

»Bottom-up«-princippet hvor borgernes ideer og initiativer støttes.

En territorial tilgang, hvor en bred vifte af temaer og projektere muliggøres.

En udviklingsstrategi for, hvad de særligt ønsker fremmet, skal kunne godkendes af Fødevareministeriet.

LAG'en tildeler midler til enkeltprojekter, som kan ansøges af borgere og instanser. Hver lokal aktionsgruppe administrerer i gennemsnit 2 mio. kr. årligt.

Borgerne kan fx søge tilskud til:

- at starte eller udvikle en lille virksomhed, fx en fødevarevirksomhed der anvender lokale råvarer
- at skabe aktiviteter for turister, som fx faciliteter og bådture for lystfiskere og turister
- at udvikle kultur- og fritidstilbud, som fx en beachvolleybane, en klatrevæg, et museum eller et kulturhus i landsbyen, eller
- at gennemføre små naturprojekter, som fx vand- og naturstier.

Kilde: www.landdistrikter.dk

Faktaboks 2: Landdistriktsprogrammet 2007-2013

Landdistriktsprogrammet er den danske udmøntning af EUs landdistriktsforordning (RFO 1698/2005) og dækker den såkaldte søjle 2, der kanaliserer midler fra direkte støtte til landbruget (søjle 1) over til en bredere støtte af aktiviteter i landdistrikterne. Programmet administreres via Fødevareministeriet.

Økonomisk råder programmet over i alt 7,6 mia. kr. Heraf kommer de 4,3 mia. fra EU's Landbrugsfond og 3,3 mia. fra dansk, offentlig støtte.

Programmet omfatter tre akser:

1. Konkurrence og udvikling i jordbrug og fødevarerhverv – 25 pct.
2. Natur miljø og landskab – 55 pct.
3. Levevilkår og arbejdspladser i landdistrikterne (bl.a. via lokale aktionsgrupper) – 19 pct.

Man kan fx søge tilskud til investeringer i miljørigtig teknologi i landbrug og fødevareproduktion (fx biogas), opstart af nye virksomheder, projekter om turisme, kulturelle aktiviteter samt natur- og miljøprojekter (fx genskabelse af vådområder, vandrestier i naturområder og omlægning til økologisk landbrug).

Se mere på www.landdistrikter.dk

Forberedelserne til den kommende strukturfondsperiode er i gang og på den nationale scene er der efter seneste valg (2011) endnu mere fokus på landdistriktspolitik. Den tidligere regering slog på tromme for »Grøn Vækst«, som indebar en grundtanke om, at man kan tage natur- og miljøhensyn samtidigt med landbrugets fortsatte mulighed for at få økonomisk udbytte. Regeringen bestræbte sig på, at bl.a. Landdistriktsprogrammets midler blev dirigeret i den retning at tilgodese dette dobbelthensyn. Den grønne orientering har den aktuelle regering valgt at skærpe yderligere, herunder også tilføje og skærpe hensynene til energiforsyning og klimatilpasning. Om det fremover vil komme til udtryk i form af en tættere kobling mellem de tre akser, således at f.eks. LAGs får større

indflydelse end hidtil i det kommende reviderede landdistriktspolitik, står endnu ikke klart.

Et nyligt søsat program med afsender i Fødevareministeriet kaldet »Grønne arbejdspladser« har samtidigt åbnet for større aktiviteter både økonomisk og geografisk set, end dem som LAGs hidtil har kunnet gennemføre. Hidtil har de som regel skullet virke inden for de enkelte kommuners grænser og mere eller mindre i samarbejde med kommunerne. I »Grønne arbejdspladser« deltager regionerne nu også og kan derfor koordinere indsatsen med Vækstforaenes, som står for de samlede regionale udviklingsstrategier. Det kan evt. sikre en sammenhængende udmøntning af EU's ordninger med sigte på regional udvikling (Fødevareministeriet, 2011).

Tendensen i retning af en stærkt regionalt tænkt udvikling frem for et agrart orienteret fokus synes dog ikke mindst forstærket ved etablering af et nyt ministerium, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter i 2011. For første gang optræder »landdistrikter« som en overskrift for et ministerium, tilmed koblet sammen med et by-perspektiv. Den oprindelige sammenhæng med landbruget/fødevaresektoren er fjernet. I det ministerium er nu samlet de ordninger, som ellers henlå under Indenrigsministeriet (Landdistriktspuljen), Socialministeriet (områdefornyelse i yderområder) og Fødevareministeriet, således også Landdistriktsprogrammets akse 3 og 4, og formentlig det nye program som omtalt ovenfor. Samtidigt er Fødevareministeriet endnu mere end tidligere fokuseret på selve fødevarerområdet herunder fødevarer sikkerhed. Interesseorganisationen Landbrug og Fødevarer kæmper en ihærdig kamp for at sikre erhvervets interesser og image i det hele taget, jf. tidligere omtalte kampagne, med betragtelige TV indslag.

Ovennævnte eksplicitte »landdistriktspolitik« har været og er fortsat kendetegnet ved

at være formuleret gennem særskilte tiltag og ordninger, og typisk som i »New Rural Paradigm« indrettet til at støtte lokale projekttaktiviteter. Hertil kommer imidlertid de implicitte tiltag som følge af velfærdsstaten fra både centralt, regionalt og lokalt niveau (de nye storkommuner). I de senere år er private fonde aktiveret, og især Fonden Realdania trækker i trådene for udviklingen i landdistrikterne, bl.a. med de store programmer og projektmidler i forbindelse med »Mulighedernes Land« og »Stedet tæller«.

Hvor man tidligere kunne give den decentraltiserende velfærdsstat og de mange daværende reformer en del af æren for, at landdistrikterne blev udviklet på trods af landbrugets

tilbagegang, er fortegnene nu sat ved store enheder og dermed koncentrationstendenser og nedlæggelse af en lang række af de decentralt beliggende faciliteter. Den seneste kommunalreform indført i 2007 og andre samtidige reformer har stordrift, specialisering og effektivisering som mål, og det slår ud på f.eks. skole- og sygehusområderne.

Mantraerne fra Landsplanlægningen har tilsvarende skiftet observans. Fra at handle om sikring af muligheder for ligelig udvikling tilbage i 1970'erne og 80'erne, er det »forskelligheden«, der tæller og skal bygges på, og det er især kommunerne, som har ansvaret for udviklingen. Det blev navnlig slået fast i Miljøministeriet (2006). Bloktilskuds- og ud-

Tabel 2. Eksempler på eksplicit og implicit landbrugs- og landdistriktspolitik og dens organisering, 2010

	Ressort	Hovedaktører	Kendetegn
<i>Eksplicit</i>			
Landdistriktpuljen	Indenrigsministeriet	Lokale ildsjæle	National ordning Projekter
Landdistrikts programmet	Fødevareministeriet Miljøministeriet	Akse 1: Fødevaresektoren Akse 2: Natur/miljø- aktører, inkl. landbruget Akse 3 og 3: LAG' og lokale ildsjæle	EU-ordning (delvis statslig medfinansiering) Projekter
Grøn Vækst	Fødevareministeriet	Landbruget	Nationale og EU-midler//ind- lejrning i Landdistriktsprogrammet
Landdistrikts redegørelser	Indenrigsministeriet	Indenrigsministeriet	Statusrapporter ca. hvert 2. år
<i>Implicit</i>			
Velfærdsstaten	Folketinget/ Regeringen	Alle offentlige forvaltninger	Fordeling/overførsler, daglig administration og prioriteringer
Statslige reformer	Folketinget / Regeringen	Staten Regioner Kommuner	Større administrative enheder på den ene og øget »local governance« på den anden
Fysisk planlægning	Miljøministeriet	(Staten) Kommunerne	Arealanvendelse Regulering og administration af by- og landzone
Regionale udviklings- strategier/anvendelse af EU midler til regional udvikling	Økonomi- og Erhvervsministeriet Miljøministeriet	Regionerne/Vækstfora	Overordnede udviklingsstrategier Regional erhvervspolitik Yderområder
Private fonde	Akkumuleret privat kapital	F.eks. Realdania	Det byggede miljø, partner- skaber, projekter, yderområder

ligningsordningerne eksisterer fortsat, men direkte centralstatslige tiltag i eksplicitte forsøg på regional omfordeling hører nu til sjældenhederne. Dog anses den grønne profil lagt ind over f.eks. energisektoren at ville fremme lokal erhvervsudvikling decentralt, men der er ikke på forhånd sket udpegning af begunstigede geografiske områder.

Ser man nærmere på f.eks. kommunernes håndtering af planlægningsopgaver og investeringer, findes tydelige tegn på, at »New Rural Paradigms« principper også er i spil her: »Projekter«, »strategier« (frem for konkrete, detaljerede planer) »partnerskaber«, »borgerinddragelse«, »netværksstyring« etc. er blevet hverdagsbegreber i de kommunale forvaltninger. Som forskningen herom imidlertid påpeger, så er det dog ikke udtryk for manglende central styring, snarere foregår en metastyring i form af bl.a. værdiorientering og overordnede kontrolfunktioner (Sørensen og Torfing, 2005). Landdistriktspolitikken ala »New Rural Paradigm's« er netop procesorienteret. Til gengæld er den territoriale dimension, herunder den rurale vinkel, mindre klar.

Et reformuleret paradigme for landdistrikternes udvikling?

Landbrugs- og landdistriktspolitikker er udsprunget af to forskellige verdener med hver sine logikker. I årevis har den store tunge landbrugssektor gjort sig gældende, men er nu inkorporeret i et globalt orienteret fødevareindustrielt kompleks, som ikke har speciel tilknytning til det samfund, hvori primærlandbruget ellers fortsat er lokaliseret. Desuden bevirker ny lovgivning, at de sidste rester af evt. lokal samhørighed kun opretholdes, hvis de enkelte landmænd vil og kan.

En landdistriktspolitik er i de senere år kommet ind fra sidelinjen, i første omgang nærmest som et appendiks og en slags prøveklud for dels at imødekomme lokale krav om indflydelse og for dels at kunne drible med nogle

af EU's nye ordninger. Det var snarere taktet være den senindustrielle udvikling og den decentrale velfærdsstat og samfundets øvrige udvikling, at også landdistrikterne fortsat blev udviklet socio-økonomisk set.

I mellemtiden har den bredere landdistriktspolitik løftet sig til at være mere end blot et appendiks, selv om den stadig ikke har en økonomisk volumen eller en tydelig korrektiv virkning på tabet af beskæftigelse og erhvervsudvikling efter landbrugssamfundets tilbagetrækning. Når landdistriktspolitikken vinder frem, skyldes det snarere, at dens logik stemmer med den logik, der gør sig mere og mere gældende i styringen af udviklingen i hele vores samfund. Hvilket f.eks. også kan være en grund til, at den eksplicit er blevet til en del af et ministerielt ressortområde, der desuden varetager byudvikling. Videreføringen af puljeordninger til fremme af lokal initiativkraft, frem for f.eks. at udforme detaljere, regulerende planlægning og forvaltning, er ligeledes eksempler.

Som denne analyse påpeger, efterlades både landbrugets og landdistrikternes udvikling i hænderne på andre kræfter. Hverken den agrare udvikling eller det rurale paradigmes (»New Rural Paradigm«) er isoleret set i spil. Landbrugets udvikling er særligt forbundet med sektorens evner til »policy networking« i det internationale fødevarekompleks og i miljødiskursen. Til gengæld er landdistrikternes udvikling mere end nogensinde afhængigt af, hvad man lokalt evner og magter at bruge de forskellige, relativt beskedne støtteordninger til. Behovet for at dyrke projektmagerkompetencer særligt i landdistrikterne synes at vokse i og med, at de drivkræfter, der i mange år har sikret den fortsatte udvikling dér, den industrielle sektor og velfærdsstaten, svækkes som følge af strukturelle forandringer og politisk ideologi. Nu er der måske mere end tidligere brug for en decideret »landdistriktspolitik«?

Med Marsden (2009) kan vi trække udfordringerne op. Han pointerer, at ved at anvende landdistrikternes ubetingede komparative fordel, jorden, på nye måder, gives genveje til at opnå mere bæredygtige løsninger på en række produktområder, som ellers baserer sig på opbrugelige energier så som kul, olie og gas. Hertil kommer, at det har potentialet til at give beskæftigelse i landdistrikterne. Nye teknologier og muligheder for organisering sammenholdt med manges ønsker om en ændret livsstil tættere på naturen kan indebære en reformulering af »ruralitet«, som bygger bro mellem det som ellers er set som modsætninger nemlig land versus by. En stimulering af landdistrikter som lokalsamfund og bosætningssteder, og en stimulering af økonomi og beskæftigelse i bred forstand dér, har dog ikke været et klart formål i den hidtidige danske version »Grøn Vækst« og er måske næppe heller et automatisk resultat. Det har handlet om miljø, energi og landbrug. F.eks. er uendelige majsmarker beregnet på produktion af bioenergi næppe vejen til mere bosætning og beskæftigelse.

Imidlertid kan der være andre bud på »nyt brug af land« af »nye landbrugere«, som også kan indgå med større vægt i en reformuleret landdistriktspolitik. Nyere forskning viser, at der er andre aktører og potentielt kan komme mange flere af dem, som sætter nye lokale økonomier i gang baseret på de stedlige værdier i landdistrikterne. Anderson (2000), Bosworth (2010) og Tanvig (2012) finder typer af iværksætteri, som bryder med konventionelle forretningsmodeller. Indehaverne er typisk ressourcestærke, udflyttede byboere, der selektivt har opsøgt og valgt at bosætte sig på stedet for at finde identitet og leve et andet liv end det i byen. Fælles for dem er desuden, at de evner at skabe og markedsføre nye produkter og services baseret på stedets ressourcer og det på helt nye markeder. De er ikke nødvendigvis jordbrugere i gængs forstand, idet mange også bruger stedets værdier i overført forstand, f.eks. som kreativ og

kulturel ramme for deres erhvervsaktiviteter. »Landet« som ressource revitaliseres af dem og gøres til omdrejningspunktet for nye livsformer.

Denne artikel har diskuteret »New Rural Paradigm's« rækkevidde og fundet, at det ikke hidtil har haft en særlig konkret forklaringskraft, hverken i forhold til landbrugets eller landdistrikternes udvikling. Set fremad tegner der sig til gengæld et stort behov for et konsistent og policyintegreret »New Rural Paradigm«, og således mere end de forholdsvis små og løsrevne projekter, der hidtil har været opfattet som »landdistriktsudvikling«.

En ny, forstærket landdistriktspolitik kan måske låne tankegods fra tiden med opstart af andelsbevægelsen og gentænkning af dens relationer. Det var et paradigmatiske løft, som fandt sted dengang, men landbrugssektoren slap sine rødder og isolerede sig og fandt andre veje end i landdistrikterne. Kædet sammen med ideer fra nyere teorier om regional udvikling undfanget i den regionale og sociologiske forskning kan vi få øje på andre veje og derved bidrag til at gøre en ny æra for en bæredygtig udvikling i landdistrikterne mulig. Men den store udfordring er fortsat, at landbrugserhvervet (eller andre jordbesiddere) ejer jordressourcerne, og dermed bestemmer de indenfor lovgivningens og forvaltningens rammer, hvad og af hvem en betydelig del af arealressourcerne og naturen kan bruges til. Det peger på, at kræfter i det etablerede landbrug skal med på vognen sammen med mange »nye landbrugere«, også selv om mange af de nye erhvervstyper ikke fordrer adgang til store arealer.

Referencer

- Albertsen, Niels m.fl. (2007), »Den grænseløse by«, *CSB Working Paper*, 14, Forest & Landscape, Denmark.
- Anderson, Alistair (2000), »Paradox in the periphery: an entrepreneurial reconstruction?« *Entrepreneurship and Regional Development*, 12 (2): 91-109.

- Aner, L.G. (2007), »Flyttemønstre i »den grænseløse by« En statistisk undersøgelse af flytninger fra København og Frederiksberg kommuner til det øvrige Sjælland og Lolland Falster i perioden 1992-2002«, *CSB Working Paper*, 12, Forest & Landscape, Denmark.
- Bosworth, Gary (2010), »Commercial counterurbanisation: an emerging force in rural economic development«, *Environment and Planning*, 42: 966-81.
- Castells, Manuel (1996), *The Rise of the Network Society. The Information Age. Economy, Society and Culture*, Oxford: Blackwell.
- Daugbjerg, Carsten (2002), »Landbrugspolitik: Stabilitet eller forandring?« i Jens Blom-Hansen og Carsten Daugbjerg, red., *Magtens organisering – Stats og interesseorganisationer i Danmark*, Aarhus: Systime.
- Direktoratet for FødevarerErhverv (2003), »Midtvejs-evaluering af det danske landdistriktsprogram«, www.netpublikationer.dk/DFFE/2429/html/chapter02.htm.
- Direktoratet for FødevarerErhverv (2005), »Midtvejsevaluering af LEADER+ programmet i Danmark 2000-2006«, www.netpublikationer.dk/DFFE/2936/html/chapter04.htm.
- Frandsen, Rasmus, E. Hansen og J. Simon (2010), »Den fælles europæiske landbrugspolitik – fra fødsel til fremtid«, www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/0dac15c1/dfel.pdf.
- Fødevarerministeriet (2010), »Bekendtgørelse af lov om landbrugsejendomme«, LBK nr. 616 af 01/06/2010, www.retsinformation.dk.
- Fødevarerministeriet (2011), www.landdistriktsprogram.dk/lokale/udviklingsstrategier.
- Indenrigsministeriet (1997), »Landdistrikternes udviklingsmuligheder«, *Betænkning* nr. 1333. København.
- Indenrigsministeriet (2009), »Regeringens landdistriktsredegørelse«, København.
- Johansen, Pia Heike og Karsten Eskildsen (2008), »68 landsbyer i yderområder med befolkningstilvækst i perioden 1997-2007. En undersøgelse af faktorer, der kan forklare positiv befolkningsudvikling i yderområdernes landsbyer«, København: Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen.
- Landbrug & Fødevarer (2010), »Landbrugets Økonomi 2009 og 2010«, www.lf.dk/~media/Lf/Tal%20og%20analyser/Aarsstatistikker/Landbrugets%20okonomi/LandbrugetsOkonomi2009_2010.ashx
- Marsden, Terry (2009), »Mobilities, Vulnerabilities and Sustainabilites: Exploring Pathways: from Denial to Sustainable Rural Development«, *Sociologia Ruralis*, 49(2):113-31.
- Maskell, Peter (1986), *Industriens flugt fra storbyen*, København: Nyt Nordisk Forlag.
- Meyrowitz, Joshua (2005), »The Rise of Glocality. New Senses of Place and Identity in the Global Village«, www.socialscience.t-mobile.hu.
- Miljøministeriet (2006), »Landsplanredegørelse 2006. Det nye danmarkskort – planlægning under nye vilkår«, København.
- Nyt fra Danmarks Statistik (2011), »Byopgørelsen 1. januar 2011. Befolkning og valg«, København.
- OECD (2006), *The New Rural Paradigm: Politics and Governance*, Paris: OECD.
- Ray, Christoffer (1999), »Towards a meta-framework of endogenous development: Repertoires, paths, democracy and rights«, *Sociologia Ruralis*, 39(4): 521-37.
- Shucksmith, Mark et al., red. (2005), *The CAP and the regions: the territorial impacts of the common agricultural policy*, CABI Publishing.
- Statistikbanken.dk, <http://statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280>
- Stockdale A. (2006), »Migration: pre-requisite for rural economic regeneration?« *Journal of Rural Studies*, 22(3): 354-66.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2005), *Netværksstyring – fra government til governance*, Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Sørensen, Rasmus Bo (2011), »Forestillingen om et ukompliceret liv på landet«, www.information.dk/263265.
- Tanvig, Hanne Wittorff (1995), *Lokal industriel udvikling – lokal erhvervspolitik? Fire eksempler fra Vestdanmark*, Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.
- Tanvig, Hanne Wittorff (2012), »Nyt brug af land – nye landbrugere – integrerende iværksætter«, Under udgivelse, www.sl.life.ku.dk.
- Teknologisk Institut (1999), »Evaluering af Landdistriktspuljen«, www.im.dk.
- Thomsen, Lise og Hanne Wittorff Tanvig (2006), »Landdistriktsstøtten på Danmarkskortet«, Skriftserie 13/06, Center for Forskning og Udvikling i Landdistrikter, Esbjerg.
- Thuesen, Annette Aagaard og Niels Chr. Nielsen (2012), »Merværdien af LEADER«, Syddansk Universitet: Center for Landdistriktsforskning.

Yderområdeudpegning – velsignelse eller forbandelse?

Brugbarheden som grundlag for policy-formulering

**Jørgen Møller, lektor, arkitekt MAA og
Esben Clemens, M.Sc. (kort), Institut for Planlægning,
Aalborg Universitet, jm@plan.aau.dk**

Uanset hvad, så betyder udnævnelsen til yderområde, at staten, regionerne og en række interesseorganisationer har konstateret, at udviklingen ikke går så godt her som i andre dele af landet. Implicit i dette ligger der vel også en erkendelse af, at disse yderområder ikke har »forvaltet deres pund« på den bedst mulige måde. Udpegningen til yderområde virker hermed stigmatiserende og som en nedvurdering af de mennesker, der bor og arbejder i disse områder. På den anden side er udpegningen til yderområde altid fulgt op af et politisk ønske om at iværksætte forskellige hjælpeprogrammer og indsatser, der spænder fra særlige positioner i forhold til lovgivningen til betydelige økonomiske tildelinger af offentlige midler fra EU og/eller den danske stat. Endelig er vi vidne til, at både stat, regioner og forskellige interesseorganisationer bruger yderområdeudpegningen som fundament for at italesætte yderområdernes særlige potentialer. Der er således både positive og negative følgevirkninger forbundet med yderområdeudpegningen.

Hvad er policy-formulering?

I den officielle, faglige og politiske debat om Danmarks fremtidige regionale udvikling anvendes der i dag mange forskellige begreber om de særlige områder, der ligger langt fra hovedstaden og de andre større vækstcentre (Brodersen m.fl., 2011: 70). Artiklens formål er at give et overblik over, hvordan et af begreberne, nemlig »yderområde« bruges i forskellige policy-sammenhænge.

I artiklen forstås begrebet policy-formulering som en samlende betegnelse for et udsnit af den brede vifte af indsatser, der i de senere år kan betragtes som forsøg på at bringe Danmark i balance.

Policy-formulering anvendes synonymt med policy-design, som handler om, hvordan politikken er skruet sammen, og hvordan de politiske instrumenter af økonomisk og styringsmæssig art, der stilles til rådighed for at løse et givet problemkompleks, tages i anvendelse. Begrebet policy-formulering anvendes i en bredere forstand end politikformulering, fordi det ikke kun vedrører de politiske beslutningsprocesser, men hele den offentlige sektors praksis på et bestemt område både før og efter, at en politisk beslutning er truffet. Det er således kendetegnende for egentlige policy-analyser, at de er procesorienterede og fokuserer på policy-processernes faser, fra et problem sættes på den politiske dagsorden, over den politiske beslutningsproces til implementeringen, og videre til vurderingen af effekterne af programmet (Efter Gyldendal, 2009).

Det er dermed ikke artiklens intention at give en vurdering af de mange konkrete midler og indsatser, som udviklingsprogrammerne indeholder, da hovedsigtet er at bearbejde be-

grebet yderområde. Dog indgår der en vurdering af planovsændringerne fra foråret 2011, hvor det kan vises, at ideologi og politik vægter højere end faglighed og sammenhæng mellem mål og midler. Artiklens væsentligste ærinde er med andre ord at undersøge, hvad yderområdebegrebet anvendes til i policy-formuleringen og i den efterfølgende støtte-tildeling af midler fra den offentlige sektor. Endvidere ses der på yderområdebegrebets anvendelse i den bredere offentlige debat, der blandt andet føres af store fonde såsom Realdania og af interesseorganisationer som eksempelvis Landdistrikternes Fællesråd. Spørgsmålet er, om yderområder er et præcist begreb, som sender klare signaler til beslutningstagerne i policy-formulerings- og implementeringsfasen, og som investorerne og borgerne kan bruge i en fremadrettet diskurs og udviklingsproces. Samtidig forsøges dette indlejret i en historisk kontekst, der viser, at uanset hvad man kalder disse områder, og hvad man iværksætter af støtteprogrammer, så er der stadigvæk store regionale uligheder i Danmark.

Artiklens univers, fokus og betragtningsmåder ligger i altovervejende grad inden for det faglige felt, som i daglig tale kaldes »sammenfattende, offentlig, fysisk planlægning«, sådan som denne disciplin dyrkes i staten, de fem regioner og de 98 kommuner under overskrifterne Landsplanlægning, Regional Udviklingsplanlægning og Kommuneplanlægning.

Arbejdsløshedsøer, egnsudvikling og yderområder. De første politiske erkendelser og de første policy-formuleringer omkring udviklingen i et regionalt skævt Danmark

De første statslige indsatser omkring regionale uligheder i Danmark stammer fra slutningen af 1950'erne. I mere end 50 år har der været mange forsøg på at gøre noget ved ulighedsudfordringen, desværre uden de helt store resultater:

»Erhvervsmulighederne har i hundreder af år været skævt fordelt i Danmark. Østjyllands og øernes frugtbare jorder gav ernæringsmuligheder for en tætboende bondebefolkning i modsætning til Nord-, Midt- og Vestjyllands udvaskede morænejorder og hedesletter. Industrikulturens fremvækst øger den skævhed, der lå i landbrugslandets bosætning« (Møllgaard, 1977: 5).

Ifølge Møllgaard (1977) blev urbaniseringen efter krigen 1940-1945 ikke opfattet som et problem for de tyndere befolkede egne, selv om det skæve Danmark objektivt set på en række socio-økonomiske indikatorer blev endnu skævere. Først knap ti år efter besættelsen erkendtes det, at strukturrationaliseringerne i landbruget medførte, at udkantsområderne blev ramt af stor, kronisk arbejdsløshed, faldende befolkning og skrumpende offentlig service. Yderområderne begyndte at blive italesat som problem. I 1949 nedsatte regeringen en Arbejdsmarkedskommission, og i 1954 blev kommissionen bedt om at fokusere på mulighederne for at bekæmpe arbejdsløsheden inden for de såkaldte arbejdsløshedsøer, som blev defineret som geografiske områder, som mere varigt, og set over nogle år var præget af en særlig høj ledighed. Hvor man tidligere havde opfattet arbejdsløsheden som et nationalt dækkende anliggende, blev det fra 1954 opfattet som et specifikt regionalt problem.

De første udmeldinger til Regering og Folketing kom i form af »Betænkning vedrørende arbejdsløshedsøer i Jylland« fra 1955, som i 1958 fulgtes op både af en betænkning og en Lov om Egsudvikling (1958). På det tidspunkt var der en omfattende, offentlig debat om det skæve Danmark, og regionale skævheder blev for alvor sat på dagsordenen (Gaardmand, 1993). Samtidig skete der i 1950'erne et skred i problemopfattelsens substans. Fra at have opfattet arbejdsløshed som et beskedent efterkrigsproblem, der kunne løses ved efteruddannelse, større bevægelighed på arbejdsmarkedet, – blandt andet gennem flyttehjælp og andre beskedne tiltag, kom man til en stærkere erkendelse af,

at arbejdsløshed var en del af et meget sammensat problemkompleks. Denne nye erkendelse førte til, at egnsudviklingsspørgsmålet blev set i en landssammenhæng. Møllgaard (1977: 13-4) opsummerer erfaringerne med egnsudviklingspolitikken derhen, at først var arbejdsløshedsbekæmpelsen i fokus med virkemidler som aktiv flyttehjælp – »Manden til jobbet«. Senere kom egnsudviklingslovgivningen også til at skulle modvirke en fravandring ved at støtte virksomhedsoprettelse i egnsudviklingsområderne – »Jobbet til manden«, idet perspektivet med forarmede udkantsregioner virkede skræmmende.

1960'ernes højkonjunktur skubbede egnsudviklingsproblematikken i baggrunden, og man forventede, at centrenes vækst mere eller mindre automatisk ville komme udkantsområderne til gode. Arbejdsløshedsproblemet blev gjort til et transportproblem. Den økonomiske afmatning i 1970'erne kombineret med diskussionerne om landdistrikter, decentralisering og miljø betød en ny opmærksomhed mod egnsudviklingsproblematikken (Møllgaard, 1977: 14). Op gennem 1980'erne kan man mene, at de danske politiske prioriteringer på egnsudviklingsområdet i overvejende grad må ses som forsøg på at udbrede fremstillingerhvervene til de dele af landet, hvor denne økonomiske aktivitet ikke hidtil havde vundet særlig stor udbredelse (Halkier, 2008: 2).

I 1990 blev Egsudviklingsloven ophævet uden voldsomme politiske protester, og gennem de efterfølgende 15 – 20 år iværksattes den regionale erhvervsfremmeindsats i højere grad i partnerskaber med en blandet og skiftende kreds af nationale, regionale og lokale aktører. Indsatserne blev formuleret ind under EU's strukturfondsprogrammer, regionale erhvervsudviklingsinitiativer og en række mere målrettede statslige initiativer.

Samtidig dukkede der en række nye aktører op på scenen, hvor dramaerne om fremtidens

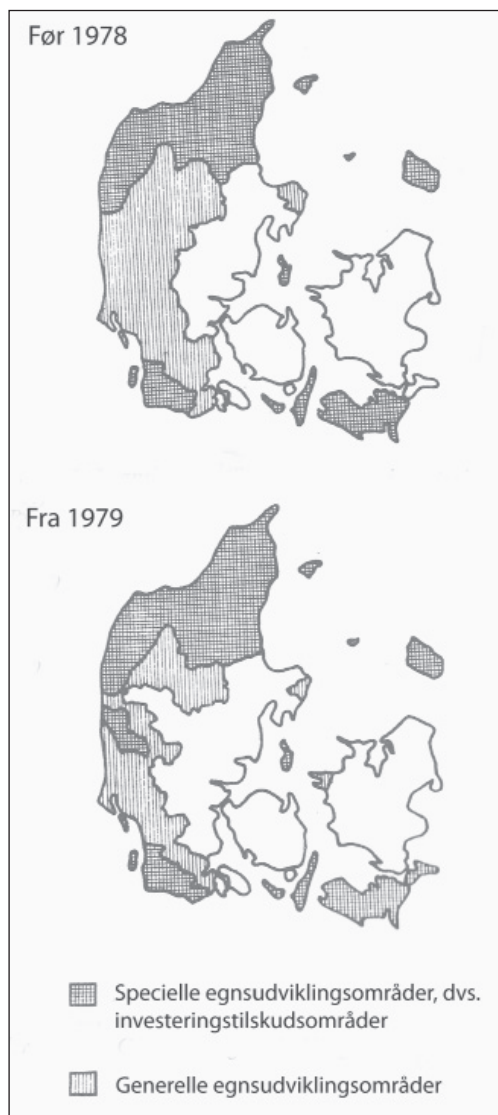
regionalt tilbagestående områder udkæmpedes. Her kan nævnes Realdania som »investor« i landdistriktsudvikling, Landdistrikternes Fællesråd som lokalområdenes talerør, og de lokale aktionsgrupper (LAG'er) som initiativtagere på mikroniveauet, støttet af kommunerne og EU's landdistriktsprogram.

Resultaterne af alle disse politiske og økonomiske indsatser over flere årtier kan måske virke en smule pauvre. Hvis man sammenholder det gamle danmarkskort fra Landsplanudvalgets Sekretariat over Egsudviklingsstøttens tildelingsområder (Møllgaard, 1980: 18), så ligner de i usædvanlig grad de nutidige kort over »Den rådne banan« fra omkring 2005-2007. Man kan således indledningsvis konstatere, at den eksplicitte, danske regionalpolitik i bred forstand og i alle dens afskygninger og gennem mere end et halvt århundrede ikke har været i stand til at forandre grundlæggende på Danmarkskortet. Stort set de samme geografiske områder halser stadig bagefter vækstområderne, når man måler på alle de traditionelle udviklings- og velfærdsindikatorer, selv om det selvfølgelig foregår på et materielt set højere niveau i dag end i 1960'erne.

Rod i begreberne og 10 års diffus debat og policy-formulering om yderområder, rådne bananer og udkantsdanmark

Danmarks udkanter har gennem de seneste godt og vel 10 år været igennem en udvikling, som de fleste nok vil kalde turbulent og problematisk, og forskere, politikere, samfundsdebattører af mange slags og pressen har slynget om sig med benævnelser som »Den rådne banan«, »Udkantsdanmark«, »Randområderne« (Kristelig Dagblad, 2010) og »Yderområdedanmark«. Senest har den tidligere statsminister Lars Løkke Rasmussen opfundet begrebet »Vandkantsdanmark« (Ekstrabladet). Med mellemrum går pressen i selvsving og laver kampagnejournalistik, sådan som vi var vidne til gennem store dele af foråret 2010.

Fig.1. Egnsudviklingsområder før 1978
(Mølgaard, 1980)



Det vel nok mest kendte og mest forkætrede begreb »Den rådne banan« har sin baggrund i den europæiske debat omkring 1990, hvor man talte opløftet om »blå bananer«, dvs. visse sammenhængende og grænseoverskridende regioner, hvor innovation og vækst i økonomien var særlig fremgangsrig. Senere

blev bananbegrebet introduceret i den danske debat om den regionale udvikling. En snæver kreds af landdistriktsforskere begyndte omkring 2004 i interne drøftelser at indføre rådenskab i bananen som en folkelig, men dog ikke særlig præcis betegnelse for de områder af Danmark, hvor væksten var minimal eller fraværende. Begrebet »den rådne banan« slog definitivt igennem efter en række artikler i Weekendavisen i 2007 (Brodersen, m.fl., 2011: 70).

Til dette stærke og karske begreb klæber der sig en lang række negative historier om lukkede industriarbejdspladser, en (aldrende) arbejdsstyrke med »forkerte« kvalifikationer, sociale nomader, usunde livstile, tiltagende fattigdom (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2009) samt fysisk forfaldne og nedslidte landsbyer og landdistrikter. (Møller og Mogenssen, 2007). Som en centralstatslig modvægt mod disse karske fremstillinger dukker det noget mindre belastende begreb »yderområde« op i forskellige officielle publikationer, herunder i Landsplanredegørelsen fra 2006 (Miljøministeriet, 2006), hvor et yderområde mere objektivt defineres som et pendlingsopland til byer under 20.000 indbyggere.

Yderområdebegrebet vil nedenfor blive udfoldet for at fastlægge, hvad det i praktisk bruges til. I en oversigtsartikel i Geografisk Orientering sammenfatter Nielsen (2011) ministeriernes brug af forskellige begreber. Pointen er, at der er mange opfattelser og definitioner af landdistrikter og yderområder. Der er ikke enighed om, hvilke dele af landet man kalder landdistrikter eller yderområder, og de to ord bruges i daglig tale ofte i flæng. I forbindelse med lovgivning, hvor landdistrikter eller yderområder skal have en eller anden særstatus, er man imidlertid nødt til at foretage en præcis udpegning. I statsadministrationen er der dog ikke desto mindre mindst 5-6 definitioner af »yderområder« i omløb, og også ordet »landdistrikt« bruges forskelligt. De forskellige definitioner

Fig. 2. Den rådne banan omkring år 2007



af landdistrikter og yderområder tjener faktisk forskellige formål. For eksempel bruger Miljøministeriet én definition af yderområder i den generelle landsplanlægning, en anden i forbindelse med udlæg af nye sommerhusområder og en tredje i forbindelse med den nye planlovsændring om bebyggelse i kystnærhedszonen. Desuden har Økonomi- og Erhvervsministeriet sin egen definition, som benyttes i forbindelse med allokering af midler fra EU's strukturfonde, mens Fødevareministeriet anvender en anden definition til at fordele midler fra EU's landdistriktsprogram.

Googler man begrebet »yderområder« så vi-

ste der sig 271.000 resultater 11.10.2011. Helt så mange forskellige og officielle definitioner findes der dog ikke, men nedenfor oplistes en række definitioner anvendt af toneangivende og indflydelsesrige aktører og myndigheder. Begrebsanvendelserne uddybes og eksemplificeres nedenfor gennem en række udvalgte udpluk og citater fra vigtige dokumenter.

A) Danmark i balance i en global verden (Regeringen, 2010)

Regeringen havde betydelig opmærksomhed på udfordringerne for vækst og erhvervsudvikling i yderområderne. Derfor præsenterede regeringen i september 2010 et regional-

politisk udspil om »Danmark i balance i en global verden« med 37 initiativer inden for seks indsatsområder:

- Styrket erhvervsudvikling og grøn vækst
- Flere lokale muligheder på planområdet og bedre vilkår for butikker
- Bedre infrastruktur i yderområder
- Uddannelse i yderområder
- Styrket akuthjælp med fokus på yderområder
- Lokalisering af offentlige arbejdspladser

I det politiske udspil defineres yderområder ikke nærmere.

B) EU-Strukturfondsmidlerne (Erhvervs- og Byggestyrelsen)

I hovedparten af Danmark er både den økonomiske og beskæftigelsesmæssige situation gunstig. Enkelte steder, særligt i de *geografiske yderområder*, har man dog oplevet en mindre positiv udvikling. Blandt andet er ledigheden forholdsvis høj, og der flytter flere personer fra end til områderne.

Ifølge lov om erhvervsfremme skal de regionale vækstfora tage særlige hensyn i forhold til at styrke udviklingen i deres respektive yderområder, og i forbindelse med fordelingen af EU-strukturfondsmidler 2007-2013 blev yderområderne afgrænset som de nye kommuner, der opfyldte følgende kriterier: Lav erhvervsindkomst: Kommunens erhvervsindkomst pr. indbygger, er under 90 pct. af landsgennemsnittet (gennemsnit for 2001-2003).

Svag befolkningsudvikling defineres som, at kommunen har oplevet et fald i befolkningstallet eller under halv så stærk tilvækst som landsgennemsnittet i perioden 2000-2005. I de 16 ud af de 98 kommuner hvor der bor ca. 600.000 mennesker, svarende til 11 % af Danmarks indbyggere.

Der er tale om følgende kommuner: Hjørring,

Brønderslev, Dronninglund, Frederikshavn, Morsø, Vesthimmerland, Læsø, Norddjurs, Samsø, Tønder, Svendborg, Faaborg-Midtfyn, Langeland, Ærø, Lolland, Guldborgsund, Bornholm samt de 27 småøer under Sammenslutningen af Danske Småøer.

C) Planlovsændringer, yderområder og yderkommuner

Folketinget vedtog i maj 2011 et lovforslag om ændringer af visse dele af Lov om Planlægning. Fordi dette lovarbejde fylder ganske meget i den faglige debat blandt fysiske planlæggere, vil problemstillingen blive bredt mere ud, end hvad der gælder for de andre policy-områder i denne artikel.

I det politiske udspil »Et Danmark i balance i en global verden« (Regeringen, 2010) fødtes og italesattes ideen om ændringer i Planloven. Det politiske argument i dokumentet var, at loven og dens administration virkede bremsende på væksten i Danmarks yderområder. Ændringerne er i lovforslaget italesat

Fig. 3. Strukturfondsmidler 2007-2013



som ændringer, der skal give bedre muligheder for lokal udvikling ved at gøre det lettere at drive virksomhed og lettere at give tilladelse til byudvikling i kystnærhedszonen, samt gøre det lettere at opnå landzonetilladelse til at bosætte sig ved alle landsbyer i de 29 yderkommuner. Samtidig skal de særlige natur-, miljø- og landskabsværdier fortsat bevares og beskyttes som en af de danske yderområders hovedattraktioner. Efterfølgende blev *yderområderne* til 29 specifikke kommuner, som nu kaldes *yderkommuner*.

Det »faglige« fundament for forslaget til lovændringer stammede fra et rundspørge hos 16 borgmestre i Udkantsdanmark om deres syn på planloven, og der var enighed blandt disse om, at en lempelse vil sætte gang i den udvikling, som de så desperat mangler. Helt modsat opfattede de fleste uafhængige planlægningseksperter, samtlige oppositionspartier og væsentlige interesseorganisationer såsom Dansk Byplanlaboratorium og Danmarks Naturfredningsforening lovændringerne først og fremmest som et ideologisk korstog mod plansystemet af mindst tre grunde (Andersen, 2011: 13; Møller og Rolandsen, 2011: 31-3; Staunstrup og Møller, 2011). For det første matcher lovændringerne ikke på nogen måde de ud- og afviklingsproblemer, som de angiveligt skulle løse, idet det ikke kan påvises, at planloven »hæmmer« byggeaktiviteten i det omfang, som blev påstået. For det andet er der risiko for, at »arvesølvet« i yderkommunerne – den ubebyggede natur – bringes i fare især i kystnærhedszonen. Endelig vil et af dansk planlægnings bærende principper, nemlig at by og land skal udvikle sig planlagt og forskelligt, få et grundskud ved, at planlovens landzonebestemmelser sættes delvist ud af kraft. Forskellighedsprincippet har været kendt siden Byreguleringsloven fra 1949 over Landzoneloven fra 1969, og har været et urokkeligt fastholdt princip i mere end 40 års planlovgivning og landzoneadministration. Formålet med princippet var at undgå uønsket og uplanlagt byspredning, som medfører

negative økonomiske, infrastrukturmæssige og æstetiske konsekvenser. Det konkrete indhold af planlovsændringen var, at 29 kommuner (se Fig.4) blev udnævnt til yderområder, som dækker 42 pct. af Danmarks totale areal og 51 pct. af Danmarks kystnærhedszone (Danmarks Naturfredningsforening 2010).

Kommunerne er valgt på baggrund af et simpelt, statistisk mål. For at være yderkommune skal 40 pct. af befolkningen bo uden for bymæssig bebyggelse, og kommunen må ikke være beliggende i det østjyske by-bånd eller Storkøbenhavn. Dette meget simplificerede kriterium inkluderer områder, der ikke har de problemer, der normalt følger med denne titel. Udpegningen har sandsynligvis en symboleffekt, og en lempelse af planloven var en gratis »omgang« for regeringen i modsætning til andre og særdeles kostbare initiativer, for eksempel investeringer i erhvervsstøtte, sygehuse og infrastruktur (Møller og Rolandsen, 2011).

Fig. 4. Yderkommunerne i planlovsændringen fra foråret 2011



Det er tydeligvis ikke udelukkende de kommuner, der befolkningsmæssig halter bag efter, som med en ændret planlovgivning får del i de nye bosætningsmuligheder. Befolkningsudviklingstal for perioden 1982 til 2010 viser, at kommunerne Frederikshavn med -5 pct. og Hjørring med +1 pct. ikke er med blandt de udvalgte, hvorimod Mariager Fjord med +11 pct., Rebild med +9 pct., Vejen med +9 pct., Odsherred med +16 pct. og Syddjurs med +19 pct. er udvalgt (Staunstrup og Møller, 2011). En afledt problemstilling, der ligger i forlængelse af ovenstående er, at de forskellige udkantsproblematikker med vigende befolkning og svigtende økonomisk aktivitet naturligvis ikke så entydigt følger kommunegrænser. Efter kommunalreformen kan der sagtens ligge små bysamfund langt fra hovedbyen, hvor udviklingsmønstret er helt anderledes end generelt for kommunen som helhed.

Som det er nævnt, er kommunerne ikke valgt i forhold til, om de »trænger« til befolkningsfremgang, men ud fra et simpelt, statistisk mål om, at 40 pct. af befolkningen skal bo uden for bymæssig bebyggelse og ikke må være beliggende i det østjyske bybånd eller Storkøbenhavn. Man kan på den baggrund spørge, om de valgte kommuner rent faktisk er de rigtige? Disse to begrundelser forekommer at være fuldstændig arbitrære, fordi også kommuner med stærk befolkningstilvækst kategoriseres som yderkommuner, og de udmarvede områder og landsbyer i Østjylland langs motorvejsvækstbåndets yderkanter bortdømmes uberettiget og (måske) på baggrund af mangel på præcis viden.

Man kan med god ret stille sig kritisk overfor, at hele kommuner udstyres med særlige muligheder, når der er tale om kommunale delområder og unikke landsbyer, der har udviklingsproblemer. I dag er det ikke noget teknisk problem analysemæssigt at definere områder, der går på tværs af administrative grænser. Et næste skridt i udviklingen af en

statslig strategi for landsbyudvikling kunne være mere præcise områdeudpegninger på sub-kommunalt niveau, hvor der kan gælde særlige plan- og udviklingsmæssige vilkår. I et demokratisk lys er det lettere at forstå end arbitrære kommuneudpegninger (Staunstrup og Møller, 2011).

D) Landdistriktsmidlernes fordeling

I forbindelse med allokering af landdistriktsstøtte deles Danmark op i en lang række kommunetyper (Kristensen, Kjeldsen og Dalgård, 2006). I Parentes nævnes antallet af kommuner, som det var i 2007. Yderkommuner (16), landkommuner (30), mellemkommuner (17) og bykommuner (35). Samme inddeling anvendes i den nye Landdistriktsredegørelse fra 2011. (Indenrigs – og Socialministeriet, 2011).

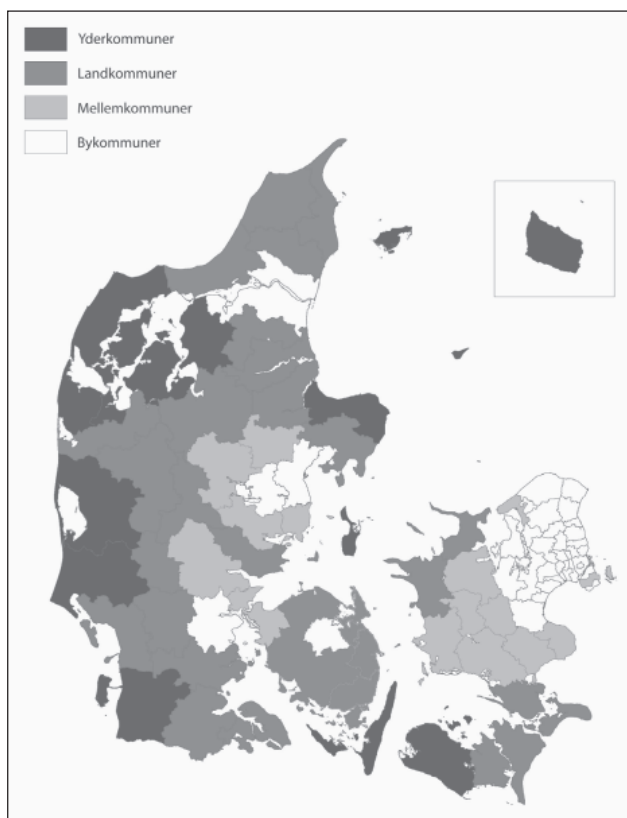
E) Vækst i hele Danmark – yderområdernes udfordringer og muligheder (Danske Regioner, 2010).

I dokumentet fra Danske Regioner kan man læse følgende: »Mange billeder af Udkantsdanmark præger debatten i øjeblikket. Der tales om, at Danmark knækker over i to: I en del, der har velfærd, vokseværk og virksomheder – ofte centreret omkring storbyerne. Og i en del, der ikke har – Udkantsdanmark.

Men billedet er ikke så entydigt. Der er også yderområder i Danmark, der oplever vækst i både befolkning og erhvervsliv. De mange positive kvaliteter ved yderområderne har medført øget tilflytning, erhvervsliv og turisme i flere områder. Samtidig er der byområder, hvor den økonomiske krise er slået hårdt igennem i form af virksomhedslukninger og stigende ledighed.

Men hvad skal der egentlig til for at skabe vækst i hele landet? Hvad skal der til for at skabe udvikling i de områder, der ligger uden for vækstcentrene? Det kommer Danske Regioner med 20 konkrete bud på i debatoplægget. For regionerne er valget klart: Det hand-

Fig. 5. Landdistriktsmidlernes fordeling på kommunetyper



ler om et fornuftigt samspil mellem vækstcentre, byer og yderområder. Det handler om at skabe en regional udvikling, hvor man udnytter de ressourcer og potentialer, der findes regionalt og lokalt. Det handler om at vælge vækstsporet» (Danske Regioner, 2010: 5).

F) Landdistrikternes Fællesråd og Regeringsgrundlaget 2011

Landdistrikternes Fællesråd skriver i en kommentar til Regeringsgrundlaget fra efteråret 2011 følgende: »Havde håbet på mere plads til yderområder i regeringsgrundlaget» (Landdistrikternes Fællesråd, 2011). Det 80-siders regeringsgrundlag nævner yderområder og landdistrikter i meget begrænset omfang. Der

er kun blevet plads til fire linjer til trods for, at der er udnævnt en minister for landdistrikterne. Landdistrikternes Fællesråds formand Steffen Damsgaard havde forventet flere informationer om, hvad man agter at gøre for yderområder og landdistrikter. I regeringsgrundlaget, som skuffer Landdistrikternes Fællesråd, står der følgende, beskedne afsnit:

»Aktiv hjælp til yderområderne: »Nogle af de yderste egne af Danmark er præget af stagnation og tilbagegang. Der skal også skabes en positiv udvikling i yderområderne. Det er samtidigt afgørende for udviklingen i yderområderne, at landbrugets økonomi stabiliseres, så erhvervet fortsat kan bidrage til beskæftigelsen i udkantsområderne« (Regeringen 2011: 24).

G) Mulighedernes land (Realdania)

En markant deltager i debatten om udviklingen i yderområderne i Danmark er kapitalfonden Realdania, som blandt andet har skudt mange penge i det højtprofilerede udviklingsprojekt »Mulighedernes Land«. I en central publikation fra projektet (Realdania, 2010: 11) defineres »yderområder« som områder, der ligger uden for storbyernes regionale opland og dermed også uden for rækkevidde af den økonomiske vækst, som for alvor manifesterede sig fra 1990'erne og fremefter. »Yderområder« er i Realdanias optik ikke områder med mindre betydning og relevans end storbyerne, men i stedet et begreb med udgangspunkt i det reelle genstandsfelt for udviklingsstøtte, nemlig de områder, der ligger uden for storbyernes regionale opland.

H) Kampagnen »Stedet Tæller« (Realdania)

En større kampagne er igangsat i efteråret 2011 finansieret af Realdania og administreret af Dansk Bygningsarv. Kampagnen kaldes Stedet Tæller. Kampagnen satser på yderområdernes stedbundne potentialer, som er smukke landskaber, udstrakt kyst, velbevaret bygningsarv, lokalt engagement og plads til udfoldelse. Danmarks yderområder er rige på stedbundne potentialer. Med den 5-årige kampagne Stedet Tæller vil Realdania vise nye veje til, hvordan man kan forbedre livskvaliteten i yderområderne med udgangspunkt i de særlige kvaliteter og potentialer, som findes netop her.

Videre står der i dokumentet, at Danmarks-kortet forandres radikalt i disse år. Den økonomiske vækst koncentrerer sig i de større byer, mens en del yderområder kæmper med afvandring, en bygningsmasse i forfald og mangel på arbejdspladser. Men yderområderne rummer ifølge direktør i Realdania, Hans Peter Svendler, muligheder og potentialer, der venter på at blive udnyttet:

»Når man taler om yderområderne i dag glemmer man ofte de unikke betingelser, der er til stede – og de

muligheder det giver. Med kampagnen Stedet Tæller er vores mål at medvirke til at styrke yderområdernes planlægning, bosætning og turisme. Det kan vi gøre ved at fokusere på de enkelte steders særlige karaktertræk og potentialer: Vi skal ikke skabe landet om til byen, men ved at udnytte de stedbundne potentialer, kan vi være med til at styrke livskvaliteten i de danske yderområder« (Realdania, 2011).

Sammenfattende viser de udvalgte eksempler, at yderområdebegrebet anvendes på en meget upræcis måde af de forskellige aktører, hvilket måske påvirker begrebets validitet på både kort og langt sigt. Muligheden for at opbygge en nødvendig, fælles forståelse blandt de professionelle aktører, pressen og befolkningen af både de regionale udfordrings omfang og deres geografiske forankring svinder ind. Påvirkningsmulighederne bliver derfor unødigt begrænsede.

Regionale forskelle i et lille land

Hvilke udviklingsmæssige problemer er alle disse mange forskellige policy-formuleringer og programmer egentlig er oppe imod? Policy-formuleringen omkring regionalpolitikken har fra regeringens side siden 2001 haft forskellige formål og indhold, men grundopfattelsen har gennemgående været, at byerne er vækstens motorer. Centralisering på alle niveauer har præget realpolitikken som omstruktureringsprincip i den offentlige sektor, hvilket på mange måder kan siges at være på kollisionskurs med det italesatte udviklingsønske for yderområderne. I forslag til Landsplanredegørelse 2006 (Miljøministeriet, 2006: 11) sættes tingene klart og tydelig på plads, idet man kan læse følgende:

»I videnssamfundet spiller byerne en hovedrolle. Hvis Danmark skal styrke sin globale position, må vi skabe byer, der kan klare sig i europæisk sammenhæng. Byerne skal trække væksten, men samtidig sørge for, at denne vækst kommer hele landet til gode«.

Samtidig fortæller både Landsplanredegørelse 2003 (Miljøministeriet, 2003) og statistik-kapitlet i rapporten »Ny dynamik til landets

yderområder« (Mogensen og Møller, 2006) uden omsvøb, at Danmark er skævt målt på en lang række objektive indikatorer omkring erhverv, uddannelse, beskæftigelse, lønindkomst, huspriser, beskatningsgrundlag samt privat og offentlig service. Udviklingen er altid i udkantsområdernes disfavør. Samme analyser viser, at på de vigtige parametre indkomst, beskæftigelse, uddannelsesniveau og befolkningsudvikling peger de alle den samme vej fra størst i storbyområderne til mindst i periferiområderne.

Disse objektive konstateringer gjorde det muligt at male en »afviklingsbanan«, eller som den senere er blevet kaldt i pressen og i folkemunde »Den rådne banan«, på den udvendige side af Danmark fra Skagen i nord til Gedser i sydøst. Her findes en lang række klare signaler om tilbagegang og afvikling, selv om en række kommuner som Esbjerg, Ringkøbing og Svendborg ikke som sådan passer ind i den rådne banans kernekarakteristik (Se Fig. 2. Den rådne banan).

Vi er vidner til en hastig afvikling af industrisamfundets traditionelle bastioner og styrkepositioner, hvis »solnedgangsindustrier« bliver udkonkurreret af lande, hvor prisen på manuel arbejdskraft er lavere end i Danmark. Samtidig opleves en voldsom strukturrationalisering i primærsektorerne fiskeri og landbrug med tab af arbejdspladser til følge både direkte og i følgeerhvervene. Den nuværende krise siden 2008 har øjeblikkelig medført rekordhøje stigninger i antallet af arbejdsløse især blandt ufaglærte fabriks- og bygningsarbejdere i landets udkantskommuner.

Den væsentligste drivkraft bag den strukturelle udvikling finder man i det forhold, at det videnstunge, udviklingsorienterede erhvervsliv centraliserer sig i vækstregionernes centrale dele, og som der står i Landsplanredegørelsen fra 2003 »*De steder, hvor viden frembringes og sælges, vil derfor blive favoriseret*« (LPR, 2003: 34). Der tegner sig således

konturerne af et fremtidigt A- og B-Danmark, og måske er vi allerede godt på vej til også at få et C-Danmark med udkantkommunernes mest uinteressante delområder. Der er betydelige forskelle i de 5 regioners interne udvikling, men også her sker der en centralisering. Folkevandringen går som hovedregel, men dog ikke uden lokale undtagelser, fra en lang række små steder ind mod byerne, og fra de mindre byer mod de større og største byer. Det er særlig problematisk, når det er de unge der rejser, fordi der er tale om et dræn (braindran) af ung hjernekapacitet, som både på kort og måske især længere sigt kan blive et stort problem for udkantsområdernes fremtidige udviklingsmuligheder. Mange af de unge rejser bort for at uddanne sig, eller bare for at komme væk fra landdistrikternes manglende erhvervsmuligheder eller den snærende sociale kontrol, og en stor del af de unge, der rejser væk, kommer sandsynligvis aldrig tilbage, fordi arbejdsmarkedet i Udkantsdanmark ikke matcher veluddannede unges ønsker og karriereplaner.

Et særligt aspekt i fraflytningsproblematikken er temaet om de unge kvinder. Mange af de kloge, stærke og ambitiøse kvinder fra de danske randområder har for længst taget konsekvensen af manglende fremtidsmuligheder og er rejst til de store byer for at få arbejde og/eller en videregående uddannelse, og de efterlader de frustrerede, overtallige mænd til deres egen skæbne. Samtidig anes der i horisonten tilstande, som vi kender fra det tidligere Østtyskland med frustrerede, uudannede, karseklippede, muskelsvulmende, tatoverede, arbejdsløse mænd, som er en målgruppe for højreradikal politisk agitation (Møller, 2011). Den højreradikale netavis Uriasposten og TV2 Øst kan således fortælle, at Nakskov midt i december 2011 har haft besøg af den højreekstremistiske gruppe National Defence med vold og uro til følge. Samme fænomen kendes og diskuteres i Sverige (Glesbygdverket, 2006) og Tyskland (Krunerth og Klingholz, 2007).

Det kan derfor være svært fra udkanten af Danmark at se logikken i alle de centraliseringstiltag, der de sidste 10 år er skyllet hen over landet i form af politireform, retskredsreform, kaserne- og seminariestrukturreformer og centraliseringen af mellemuddannelserne i større University Colleges. Disse reformer fjerner både de arbejdspladser og de uddannelsesmuligheder, der er helt nødvendige for at gøre yderområderne attraktive for veluddannede mennesker. Det ser således ud som om, at der i de statslige kontorer hersker en form for sektoroptimeringstænkning, som ikke nødvendigvis er sammenfaldende med en samfundsoptimering og slet ikke med en yderområdeoptimerings-tankegang. På den regionale scene har vi oplevet betydelige omstruktureringer og centraliseringstiltag især inden for sygehusvæsenet, og samtidig fører den nylige kommunalreform og den efterfølgende, stramme styring af den kommunale økonomi også frem til en betydelig centralisering inden for de kommunale sektorområder, hvilket både på kort og langt sigt medfører tab af kommunale arbejdspladser i en længere række af mindre og mellemstore landsbyer. Der synes således at være en ganske alvorlig diskrepans mellem den italesatte policy-formulering og den faktisk førte kommunal- og sektorpolitik.

Det står endvidere tilbage at evaluere og diskutere, hvor meget de forskellige regionale politikker med de mange forskellige indsatsområder i sidste instans har forbedret levevilkårene i yderområderne og i Udkantsdanmark. Et præcist svar får vi aldrig, fordi det selvfølgelig er umuligt at gøre op både på kort, men især på længere sigt, hvordan udviklingen ville have været uden de offentlige policy-formuleringer gennem tiderne.

Yderområdeudpegningen kan både være en velsignelse og en forbandelse

Artiklens tema var at undersøge, om yderområdeudpegningen er en velsignelse eller en forbandelse, og om begrebet er brugbart

som grundlag for policy-formulering i bred forstand. Det er anskueliggjort, hvordan de statslige myndigheder, fonde og organisationer anvender begrebet yderområde i policy-formuleringen, og konklusionen er, at begrebet i nogen grad misbruges. Begrebet tilpasses forskellige politiske formål og dækker over forskellige geogرافier, hvorved der mistes logisk substans og indhold. Begrebet lider også under, at de geografiske områder i nogle tilfælde forekommer at være ganske arbitrære, og mere styret og udvalgt af en politisk-ideologisk tilgang end af forskningsmæssige bidrag med videnskabelig evidens, som det er vist i casen omkring planlovsændringen fra foråret 2011. Udpegning til at være yderområde har absolut en positiv side, idet der vil være tale om økonomisk særbehandling på baggrund af mere eller mindre veldokumenterede forskelle mellem »kerne-danmark« (Brodersen m.fl., 2011: 74) og de yderområder, som hjælpepakken skal implementeres i.

Uanset hvad, så betyder udnævnelserne til yderområde imidlertid også, at staten, regionerne og interesseorganisationerne har konstateret, at udviklingen ikke går så godt her som i andre dele af landet. Implicit ligger der vel heri en erkendelse af, at situationen kræver »redningsaktioner« udefra, fordi områderne ikke kan klare sig selv. Yderområdebegrebet virker hermed stigmatiserende, og det betyder en potentiel og faktisk nedvurdering af de mennesker, der bor og arbejder her. Bagsiden af at anvende yderområdebegrebet er de negative associationer, som begrebet og dets nære slægtninge, udkantskommuner, Udkantsdanmark, randområderne og den rådne banan vækker hos mange både i og uden for de geografiske områder, der er tale om. Et eksempel fra debatten om den regionale udviklingsplan for Region Nordjylland viser, at nogle er trætte af snakken om Udkantsdanmark: *»Jess V. Laursen pegede på de store problemer landdistrikterne har blandt andet med fraflytning. Han advarede samtidig om*

den megen snak om udkantsområder» (Nordjyske Stiftstidende, 2011). Et andet eksempel finder vi fra Lolland (Folketidende, 2010), hvor der i en lederartikel skrives følgende: »Som borgere på Lolland-Falster kan vi frygte at marginaliseringen, og alene de to udtryk, der er brugt i denne leder for at beskrive området hvor vi bor – »den rådne banan« og »Udkantsdanmark« – er udtryk for, hvordan problemstillingen karakteriseres og den arrogance, som vi ofte bliver mødt med, når området uden for de store byer skal drøftes«.

Samtidig kan der også være en fare for, at virkningsfulde indsatser ikke iværksættes, fordi man i den politiske sfære ikke tør »kalde en spade for en spade«. Den tidligere regering har igennem 10 år italesat Danmark som et land, der skulle være og var tæt på at være i balance, selv om alle objektive udviklingsindikatorer viste en anden trend.

I de tidligste faser af egnsudviklingsstøttens historie blev områders problemer erkendt uden mange forsøg på at sminke situationen. Der var tale om arbejdsløshedsøer, fattigdom og elendige levevilkår (Kiib m.fl., 1978) uden ret mange forskønnende træk, selv om der også dengang var masser af frisk luft og fantastisk natur ude i landets udkantsområder. I dag italesættes yderområderne ofte som lokaliteter med en række mindre problemer af levevilkårsmæssig art, men især som steder med potentialer for fremtidig udvikling, sådan som Realdania og den seneste, titteløse Landsplanredegørelse fra 2010 (Miljøministeriet, 2010) er repræsentanter for. Her er der tale om, at især oplevelsesøkonomiens teoretiske og faktiske muligheder italesættes som løfterige, stedbundne potentialer. Disse positive, stedbundne potentialer (Cobus m.fl., 2006) kan eksempelvis være kvalitetsfødevarer og landboturisme i alle afskygninger. For de oplevelshungrende byboer er der masser af frisk luft, national- og naturparker, windsurfingmuligheder, stilhed, mørke og andre tilbud fra en bred pallet af fritidsfor-

nøjelser. Atter andre finder deres drømmested for permanent eller midlertidig bosætning i landets yderområder med udgangspunkt i lave kvadratmeterpriser. Realisering af drømmen om det inkluderende landsbyfællesskab (Ærø m.fl., 2005; Martinsen, 2011) eller bare ønsket om at gå i skjul for myndighederne i en kortere eller længere periode indgår også i virkelighedens adfærdsmønstre.

Yderområdebegrebet anvendes ad-hoc og er formålsbestemt i forhold til en række forskellige politikker og plantyper. Yderområdebegrebet dækker derfor i sagens natur mange typer af geografiske områder. Konsekvensen af dette er ikke ubetinget positivt, blandt andet fordi der ikke kan opbygges en let begribelig fælles forståelse blandt politikere, embedsmænd, interesseorganisationer og de skrevne og virtuelle medier, hvilket skaber plads til politisk plattenslageri, demagogi og folkelig forvirring.

Sammenfattende kan man sige, at det lidt kønsløse og blegnæbde begreb yderområde giver offentlige støttemidler og professionel interesse, medens de mere karske og illusionsløse begreber Udkantsdanmark, randområder og den rådne banan giver folkelig gennemslagskraft og umiddelbar forståelse for regionaløkonomiens geografi og problemernes karakter. Heraf kan man lære, at symbolikker og billedsprog er vigtige i den samfundsmæssige diskurs om, hvordan Danmark skal udvikle sig, og at yderområdebegrebet mangler saft og kraft i den folkelige debat.

Til allersidst, og som en parafrase over det kendte citat: *»If Planning is everything, Maybe it's nothing«* (Wildavsky, 1973: 127) kan man derfor sige: *»Hvis yderområdebegrebet kan være alting, så er det måske ingenting«.*

Referencer

- Andersen, L.M. (2011), »Landskabet kan blive taber i den nye planlov«, *Tidsskriftet Natur & Miljø*, 3: juni.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2009), »Øget polarisering i Danmark. Fordeling og levevilkår«, København, www.ae.dk/files/Fordeling-Levevilkaar2010.pdf, (Downloaded 29.11.2011).
- Brodersen, L., J. Møller, J. Staunstrup og S. Knak-Nielsen. (2011), »Den rådne banan på kort. Visuel Literacy – fra billede til viden«, Dansk Biblioteksforskning, 7 (2/3).
- Cobus, A. m. fl. (2006), »Study on employment in Rural Areas«, A study Commissioned by European Commission Directorate General for Agriculture-Unit F.3. Consistency of Rural Development Contract No. 30-CE-0009640/00-32.
- Danmarks Naturfredningsforening (2010), Ny planlov truer halvdelen af kystområder, <http://dn.dk/default.aspx?id=22311>.
- Danske Regioner (2010), Vækst i hele Danmark, www.e-pages.dk/regioner/25/, (Downloaded 29.11.2011).
- DF-Nyt (2012), »Danish Defenceleague smidt ud af Nakskov«, <http://df-nyt.dk/?p=32334>, (Downloaded 17.01.2012).
- Ekstrabladet (2011), »Løkke vil hjælpe »Vandkantsdanmark««, <http://ekstrabladet.dk/nyheder/politik/dansktopolitik/article1606297.ece>, (Downloaded 30.11.2011).
- Erhvervsstyrelsen (tidligere Erhvervs- og Byggestyrelsen) (2012), »Definition af yderområder« www.ebst.dk/yderomraader/#, (Downloaded 15.01.2012).
- Folketidende (2010), Lederartikel 25.03.2010 (Folketidende er en netavis, der udgives i Nakskov. Kan findes via Infomedia).
- Gaardmand, A. (1993), *Dansk Byplanlægning 1938 – 1993*, København: Arkitektens Forlag.
- Glesbygdsværket (2006), *Sveriges gles- og landsbygger*, Vesterås.
- Gyldendals encyklopædi (2009), *Den store danske*, Netversionen (Downloaded 27.11.2011).
- Halkier, H. (2008), »Fra egnsudvikling til Regional Erhvervsfremme – 50 års vedholdende omstillingsparathed« (Downloaded 25.11.2011).
- Indenrigs- og Socialministeriet (2011), »Landdistriktsredegørelse 2011«, København.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2011), »Regionalpolitisk Redegørelse 2011«, København.
- Kiib, H., E.H. Knudsen, G. Marling og J. Møller (1978), *Levevilkår og Regional Politik i Nordjylland*, København: DSF-Forlag.
- Kristelig Dagblad (2010), www.kristeligt-dagblad.dk/artikel/399979:Danmark--Randomraader-mister-uddannelsessteder.
- Kristensen, I.T., C. Kjeldsen, og T. Dalgård (2006), »Landdistriktskommuner – indikatorer for landdistrikter«, København. Direktoratet for Fødevarerhverv.
- Krunerth, S. og R. Klingholz (2007), »Not am Mann. Von Helden der Arbeit zur Neuen Unterschicht« Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin, www.berlin-institut.org/studien/not-am-mann.html.
- Landdistrikternes Fællesråd (2011), »Kommentar til Regeringsgrundlaget«, <http://landdistrikterne.dk/nyhed/havde-habet-pa-mere-plads-til-yderomraader-i-regeringsgrundlaget/>, (Downloaded 07.11.2010).
- Lov om egnsudvikling (1958), Lov nr. 211 af 16. juni 1958, København
- Martinsen, T. (2011), »Danskerne og yderområderne. Resultater fra en Websurvey blandt 3000 danskere«, København: Dansk Bygningsarv, http://stedet-taeller.dk/media/33274/thomas_martinsen_oplg-1.pdf (Downloaded 28.11.2011).
- Miljøministeriet (2003), »Et Danmark i balance«, Landsplanredegørelse København.
- Miljøministeriet (2006), »Det nye Danmarks kortplanlægning under nye vilkår«, Landsplanredegørelse 2006, København.
- Miljøministeriet (2010), www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/5E513CC8-318A-4992-AB22-4C22AD55F659/0/Landsplan2010endelig.pdf.
- Mogensen, R og J. Møller (2006), »Ny dynamik til landets yderområder«, Realania og Thisted Kommune.
- Møllgaard, J. (1977), »Egnsudviklingspolitik i 25 år«, i *Hvor kragerne vender*, et skrift om egnsudvikling, Dansk Byplanlaboratorium Skriftserie, nr. 14. København.
- Møllgaard, J. (1980), »Regionplanlægning i Danmark«, i »Regionplan – hvad nu?«, Dansk Byplanlaboratoriums Skriftserie, nr. 21, København.
- Møller, J. (2011), »Landsbyer til hverdag og fest«, i S. Skovsgård m.fl., red., *Stiftsbog for Lolland-Falsters Stift*, Videbæk.
- Møller, J. og Mogensen, R. (2007), »Forfaldet i det fysiske miljø i landsbyer og landdistrikter. Hvori består problemerne, og hvad gør vi?« i G.H.L. Svendsen og H. Tanwig, red., *Landvindinger*.

- Landdistriktsforskning og -perspektiver*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Møller, J. og C. L. Rolandsen (2011), »Hvad hjælper det at udpege halvdelen af Danmark til yderområde?« *BYPLAN*, 63(1).
- Nielsen, B. (2011), »Landdistrikter og yderområder – hvad mener vi med det?« *Geografisk Orientering*, 41(5).
- Nordjyske Stiftstidende (uå), »Udvikling skal give job«, <http://apps.infomedia.dk/Ms3E/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e303035c>
- Realdania (2010), »Trots dårlige odds. International inspiration til danske yderområder«, København.
- Realdania (2011), »Stedet tæller«, www.realdania.dk/Presse/Nyheder/2011/Stedettaeller111011.aspx (Downloaded 15.01.2012).
- Regeringen (2010), »Danmark i balance i en global verden«, www.oem.dk/publikationer/2010/~media/oem/pdf/2010/Pressemeddelelser-2010/03-09-10-Danmark-i-balance/Danmark-i-balance-i-en-global-verden-pdf.ashx.
- Regeringen (2011), »Et Danmark der står sammen«, http://klimatilpasning.dk/Documents/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf, (Downloaded 15.01.2012).
- Staunstrup, J.K. og J. Møller (2011), »Fremtidens boligbyggeri i landzonen. Er der faglig og forskningsmæssig substans bag planlovsændringen i juni 2011«, i G.L.H. Svendsen, red. Under udgivelse, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- TV2 Øst (2012), www.tv2east.dk/artikler/aktion-ende-i-tumult, (Downloaded 17.01.2012).
- Uriasposten (2012), www.uriasposten.net/archives/32431, (Downloaded 17.01.2012).
- Wildavsky, A. (1973), *If Planning is Everything, Maybe it's Nothing*, Amsterdam: Elsevier.
- Ærø, T., V. Suneson og H. S. Andersen (2005), »Bosætning i yderområder«, Statens Byggeforskningsinstitut, SBI 2005:03, Hørsholm.

Politisk kronik 2. halvår 2010

Lars Bille, Lektor

**Institut for Statskundskab, Københavns Universitet,
lb@ifs.ku.dk**

Den 23. juni bragte BT en historie om, at Helle Thorning-Schmidts mand ikke betalte skat i Danmark. Han havde siden januar 2009 været ansat som direktør i World Economic Forum i Geneve, hvor han også boede og betalte skat. Nogle eksperter betvivlede i BT lovligheden i det forhold, fordi hans familie boede i Danmark, og hvor han også opholdt sig i weekender. Helle Thorning-Schmidt benægtede, at de havde gjort noget, der var i strid med reglerne. Skatteeksperterne var imidlertid uenige om den konkrete fortolkning af de gældende regler, så der var nogle gråzoner i en sag af den karakter. For hurtigt at få sagen lukket, og for ikke at være i nærheden af disse gråzoner, besluttede ægteparret at indbetale hans skat i Danmark med tilbagevirkende kraft for hele 2009 samt at bede Skat om en bindende afgørelse af, om de havde handlet korrekt.

Meningsmålinger viste, at hendes troværdighed hos vælgerne omgående blev svækket mærkbart, og at Lars Løkke Rasmussen havde overhalet hende i spørgsmålet om, hvem vælgerne foretrak som statsminister. Det undrede ikke Venstre politiske ordfører Peter Christensen, som fandt, at danskerne selvfølgelig reagerede voldsomt mod Helle Thorning-Schmidt, som stod for en politik, der indebar, at alle danskerne skulle betale

mere i skat samtidig med, at hun åbenbart byggede sin private økonomi på, at hendes mand undgik dansk beskatning. Det gjaldt for Venstre om at smede, mens jernet var varmt.

Det blev endnu varmere, da BT's gravearbejde den 29. juli kunne afsløre, at hun i en email til Justitsministeriet i forbindelse med en ansøgning om, at hendes mand kunne blive medejer af deres hus, havde oplyst, at han var i Danmark hver weekend fra fredag til mandag hele året rundt. Dette var et større antal dage, end det hun havde fortalt pressen, nemlig at han havde været i Danmark 33 weekender om året. Antallet af dage i Danmark var en afgørende brik i vurderingen af, hvor beskatningen skulle finde sted. Dermed var der nu kommet en ny dimension ind i sagen: Havde hun givet urigtige oplysninger til myndighederne. Det er i givet fald strafbart. Venstres Ungdom meldte hende og hendes mand til politiet for at give urigtige oplysninger til myndighederne.

Hun afbrød omgående sin sommerferie den 30. juli og fortalte det store presseopbud i ankomsthallen i Kastrup, at hun havde begået en meget stor fejl ved at være sløset med de oplysninger, hun havde givet til Justitsministeriet, at det ikke var en bevidst fejl for at snyde, og at der ikke var en økonomisk ge-

vinst for hende og hendes mand i denne sag. Det troede regeringspartiernes talsmænd ikke et sekund på. Hendes troværdighed hos vælgerne faldt yderligere.

Den 16. september meddelte ægteparrets revisor, at han havde modtaget Skat's afgørelse. Konklusionen var, at Stephen Kinnock var frifundet i skattesagen, da han ikke var skattepligtig i Danmark for indkomstårene 2007, 2008 og 2009. Sagsfremstillingen var på ni sider, men ægteparret valgte kun at offentliggøre selve konklusionen, med den begrundelse, at fremstillingen indeholdt mange private oplysninger, som de ikke havde lyst til at dele med hele Danmark. Helle Thorning-Schmidt føjede den kommentar til, at hun syntes, det havde været mærkeligt at se, at skatteministeren og departementschefen havde blandet sig og haft holdninger til sagen. Det fandt hun ikke virkede korrekt.

Frifindelsen afholdt ikke Venstres skattepolitiske ordfører Mads Rørvig fra at fastholde, at når hun talte dage på den måde, som hun havde gjort, var man spekulant, et synspunkt som den politiske ordfører Peter Christensen også fastholdt. BT's Chefredaktør Peter Brüchmann var overrasket over dommen, ønskede hende tillykke med medvinden og stod i øvrigt ved bladets artikler og forsider og fortrød ingenting.

Sagen om det offentliges overbetaling for de patienter, som de private sygehuse overtog fra de offentlige sygehuse for at ventetidsgarantien kunne overholdes, blussede voldsomt op i det tidlige efterår. I marts 2009 havde udenrigsminister og formand for Det Konservative Folkeparti Lene Espersen udtalt, at der skulle skrues ned for de gyldne haner. Taksterne til privathospitalerne kunne sænkes med 25 procent.

Oppositionen havde tidligere prøvet at få Sundhedsministeriet til at udlevere interne beregninger om, hvor meget taksterne skulle

sættes ned. Nu krævede den at få udleveret det materiale, der lå til grund for hendes beregninger, beregninger som tilsyneladende gav oppositionen ret i dens påstand om, at de private hospitaler var blevet forgyldt i årevis.

Den 13. maj 2009 var der spørgetime i Folketinget om sagen, og her svarede Lene Espersen, at beregningerne hvilede på et grundigt arbejde, som var lavet af den konservative folketingsgruppe som led i et større sundhedsudspil. Med andre ord: Det var et internt partiarbejde, som oppositionen ikke havde krav på at få stillet til rådighed.

I september 2010 udkom bogen Projekt Løkke skrevet af Tanja Frederiksen og Sigge Winther Nielsen. I den påstod de, at en af Lene Espersens særlige rådgivere havde bedt en embedsmand i hendes ministerium om at stoppe al korrespondance med Sundhedsministeriet om spørgetimen og slette den hidtidige mailkorrespondance om spørgetimen. Korrespondancen var dog ikke blevet slettet, men alene fremkomsten af disse oplysninger såede tvivl om, hvorvidt Lene Espersen havde talt sandt. Pressen gravede derfor videre.

Den kunne berette om et notat med talepunkter, som Lene Espersen havde fået stillet til rådighed af Sundhedsministeriet, og som hun havde lænet sig op under spørgetimen. Hun havde altså fået oplysninger fra ministeriet og ikke kun fra den konservative folketingsgruppe. Den 29. september måtte hun derfor indrømme, at hun ikke havde svaret på det, hun var blevet spurgt om i Folketingssalen. Hun fastholdt, at hun ikke havde vildledt Folketinget, men nok at hun kunne have svaret klarere på, hvor hun havde fået sin viden fra.

Ifølge ministeransvarlighedsloven kan en minister straffes, såfremt vedkommende giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.

Sagen havde altså en meget alvorlig karakter. Ordet rigsretssag blev nævnt. Oppositionen ville have sat en uvildig undersøgelse i gang, en undersøgelse som nødvendigvis også måtte omfatte statsminister Lars Løkke Rasmussens rolle i hele forløbet. Dansk Folkeparti ville vente med at tage stilling til, hvad der videre skulle ske i sagen, indtil et samråd i finansudvalget havde fundet sted.

Det var en noget forpjusket partiformand, der bød velkommen til De Konservatives landsrådsmøde den 2.-3. oktober. Trods en time-lang tale uden manuskript, hvor hun sagde, at partiet ville gå til valg på, at efterlønnen skulle afskaffes, topskatten og selskabsskatten sættes ned og den offentlige sektor slankes – alle konservative mærkesager – var stemningen mat. Meningsmålingerne var i bund, og tilliden til hende var stærkt svindende både blandt de konservative tillidsfolk og blandt vælgerne.

I et forsøg på at få lukket sagen hurtigt sendte Lene Espersen et undskyldende brev til Folketingets præsidium. Forgæves. Det hjalp heller ikke, at det også kom frem, at Rigsrevisor Henrik Otbo trods gentagne rykkest ikke havde fået alt relevant materiale fra Sundhedsministeriet, først og fremmest en omfattende rapport om takster på privathospitalerne, inden han afsluttede sin undersøgelse. Det var beregninger derfra, Lene Espersen havde brugt, og som rigsrevisor altså ikke fik stillet til rådighed i tide. Statsrevisorerne udtalte den 13. oktober – denne gang i enighed – at dette forløb havde været særdeles utilfredsstillende. Intet under, at sagen var kommet til at fylde næsten det hele under åbningsdebatten i Folketinget.

Den 29. oktober var Lene Espersen til et to timer langt samråd i finansudvalget. Det bragte ikke noget nyt frem. Bagefter erklærede Dansk Folkepartis gruppeformand Kristian Thulesen Dahl, at sagen trods alt ikke var alvorlig nok til, at partiet ville kræve hen-

des afgang. Den 4. november besluttede alle partierne i finansudvalget – altså inklusive Det Konservative Folkeparti – at tildele Lene Espersen en næse i Pinocchio-klassen, idet udvalget udtalte, at det var stærkt kritisabelt, at hendes svar i maj 2009 var så upræcist, at det ikke var i tråd med ministeransvarlighedsloven. Det er det tætteste, man kan komme på at udtale mistillid uden at gøre det.

Næsen, kritikken af hende fordi hun i foråret 2010 på grund af ferie havde meldt afbud til et møde, hvor USA's udenrigsminister Hilary Clinton deltog og – viste det sig senere forkerte – påstande om, at hun deltog mindre i ministermøderne i EU end tidligere udenrigsministre, svækkede hende alvorligt. Når der til lægges det for en partiformand alvorlige faktum, at hendes parti havde en historisk lav tilslutning i meningsmålingerne, blev hun af sit bagland kritiseret for ikke at profilere konservative mærkesager godt nok. Medierne begyndte at berette om et stigende pres på Lene Espersen for at få hende til at træde tilbage som partiformand.

Den 24. august fremlagde finansminister Claus Hjort Frederiksen regeringens forslag til dens første egentlige sparefinanslov. Forslaget bød ikke på overraskelser, da de fleste af besparelserne allerede var aftalt i det sene forår med Dansk Folkeparti i forbindelse med forliget om genopretningspakken og fra regeringens aftaler med regionerne og kommunerne. Der var afsat 10 milliarder kroner til brug over de næste tre år på sygehuse, akutindsats, udsatte grupper, bedre uddannelse og mere forskning. Pengene skulle skaffes gennem offentlige besparelser og omprioriteringer. I alt opererede forslaget med et minus på knap 79 milliarder kroner på de samlede offentlige finanser, hvoraf staten tegnede sig for omkring 52 milliarder kroner.

Finanslovsforhandlinger kunne ikke helt følge drejebogen fra de tidligere år. Regeringen havde mistet sit flertal alene med Dansk Fol-

keparti, da Per Ørum Jørgensen i maj havde forladt De Konservative for i juni at melde sig ind i Kristendemokraterne. Det betød, at foruden Dansk Folkeparti skulle enten han, Liberal Alliance eller en af de to andre løsgængere i Folketinget – Christian H. Hansen, som i januar havde forladt Dansk Folkeparti og som derefter forsøgte at danne et nyt parti, Fokus, og Pia Christmas-Møller, som allerede i december 2007 havde brudt med De Konservative – gå med i et forlig for at have de nødvendige 90 mandater. Det var nemlig utænkeligt, at Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti eller Det Radikale Venstre trods den økonomisk krise aktivt ville medvirke til et stort bredt forlig med maksimalt et år til næste folketingsvalg.

Det stod i hvert fald helt klart, da Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti den 6. september for første gang nogensinde fremlagde et fælles finanslovsudspil. Det viste som forventet, at afstanden mellem dem og regeringen var stor. Det politisk interessante ved udspillet var, at det byggede på en revideret udgave af Fair Forandring og det på trods af, at Helle Thorning-Schmidt ved fremlæggelsen af den plan i august 2009 havde erklæret, at den ville der ikke blive ændret et komma i.

Nu havde de to partier overtaget genopretningspakkens fastfrysning af skattesatserne og dermed øget skatteindtægterne med 7 milliarder kroner ud over de skattestigninger, der allerede var annonceret i planen. De ekstra penge skulle bruges til at forhøje beskæftigelsesfradraget og hæve pensioner og kontanthjælp. Denne revision karakteriserede regeringen som et løftebrud og en ren tilståelsessag: de to oppositionspartiets svar på krisen var øgede skatter og afgifter og øgede offentlige udgifter.

Efter blot et enkelt møde med regeringen erklærede begge partier, at de herefter opfattede sig som værende ude af forhandlinger

ne. Det samme gjaldt Det Radikale Venstre, fordi partiet ikke kunne få gennemført et af dets hovedkrav om en reform af efterlønnen. Dansk Folkeparti var ikke indstillet på at støtte en sænkning af selskabsskatten, som især De Konservative ønskede. I stedet ville partiet blandt andet frigøre et par milliarder kroner fra erhvervsstøtteordninger og bruge dem til støtte for iværksættere og små virksomheder og til momsfritagelse for turisterhvervet. Begrundelsen var, at det erhverv var spredt over hele landet, inklusive udkantsdanmark, og desuden havde mange arbejdspladser også for dem, der ikke var så højtuddannede.

Liberal Alliances hovedkrav var en fjernelse af multimedieskatten, iværksætterskatten og en nedsættelse af selskabsskatten, men mulighederne for at komme igennem med de krav blev stærkt forringet, da Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne fandt sammen om helt at afvise skattelettelser. Begge partier var mere optaget af at hjælpe yderområderne og af at rette op på, at der i forhold til forrige år var kommet 700 millioner kroner mindre ind i satspuljen. Formålet med den pulje var at hjælpe de socialt udsatte. Da Liberal Alliance den 5. november fortsat fastholdt alle sine krav, og regeringen ikke ville imødekomme dem alle, var partiet endegyldigt ude af finanslovsforhandlingerne. Det borgerlige samarbejde holdt ikke. Hermed var det Kristendemokraternes eneste repræsentant i Folketinget, Per Ørum Jørgensen, der sammen med Dansk Folkeparti kunne sikre regeringen et flertal.

Hans krav var, at der skulle nedsættes en værdikommission for danske værdier, at der skulle sættes en dato på en motorvej mellem Herning og Holstebro, at antallet af hospicepladser skulle hæves fra 200 til 250, samt at der tilførtes satspuljen yderligere midler. Det var relativt beskedne, men realistiske krav, som regeringen ikke havde problemer med at imødekomme. Kristendemokraterne havde en interesse i at demonstrere, at partiet overhovedet fandtes endnu og i øvrigt var ansvar-

ligt nok til at blive indvalgt i Folketinget ved næste valg, et valg som i øvrigt gerne skulle komme så sent som overhovedet muligt.

Som sædvanligt stillede Dansk Folkeparti nye krav til udlændingepolitikken, blandt andet om en 28-årsregel for familiesammenføring med dispensationsordning i stedet for den gældende 24-årsregel. Det stillede også krav om indførelse af et optjeningsprincip, så udlændinge fra lande uden for EU skulle have betalt skat i Danmark i syv år, før de fik ret til danske social- og sundhedsydelse, om en undersøgelse af hvad indvandringen kostede samfundet samt om øget toldbemanding ved de danske grænser.

Den 7. november indgik regeringen og Dansk Folkeparti en ny udlændingeaftale. Den gjorde op med det hidtidige system for ægtefællesammenføring, hvor ægtefæller som hovedregel kunne komme til Danmark, hvis ellers vedkommende var fyldt 24 år og parret opfyldte tilknytningskravet. Dette krav blev skærpet og suppleret med et system, hvor der skulle optjenes point på sprogkunderskab, færdiggjort uddannelse, erhvervs erfaring og bosættelse uden for et udsat boligområde (ghetto) for at få sammenføring, også selvom man var fyldt 24 år. Personer under 24 år kunne, hvis de var særligt kvalificerede, sammenføres selvom de ikke var fyldt 24 år.

Det aftaltes også, at den økonomiske garanti, der skulle stilles af herboende, hævedes fra 50.000 kroner til 100.000 kroner, og at han/hun havde en fast tilknytning til arbejdsmarkedet. Hensigten var, at de, der ikke opfyldte kvalifikationskravene og det skærpede tilknytningskrav, ikke kunne få ægtefællesammenføring uanset parternes alder. Det indgik endvidere i aftalen, at der skulle gennemføres en undersøgelse af, hvad indvandringen kostede det danske samfund, og at der skulle ske en styrket indsats mod socialt bedrageri. Indførelsen af et optjeningsystem for at få ret til sociale ydelser blev sendt i udvalg.

Med den aftale på plads og med Per Ørum Jørgensens melding om, at den ikke afspejlede Kristendemokraternes udlændingepolitik, men at de tog den til efterretning, indgik Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne finanslovsforliget den 8. november.

Regeringen indgik desuden nogle aftaler, hvor andre partier også var med. Et bredt etårigt forlig blev indgået om besparelser i politiet, Det radikale Venstre var med i et forlig om at øge renoveringsrammen for den almene boligsektor på fem milliarder kroner over de næste tre år, og partierne bag globaliseringsforliget fra 2006 (dvs. alle på nær Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten) blev enige om fordelingen af 1,4 milliarder kroner fra globaliseringspuljen til forskning og udvikling. Derimod lykkedes det ikke for regeringen at forhandle en reform af SU-systemet på plads, en reform der sigtede mod at få de studerende hurtigere igennem deres uddannelse og derved være med til at forbedre statsfinanserne.

Det viste sig allerede dagen efter indgåelsen af forliget, at der var uenighed mellem regeringen og Dansk Folkeparti om den konkrete forståelse og udmøntning af de principper, der var aftalt om pointsystemet. De måtte derfor forhandle videre om den præcise udformning af lovforslaget, alt mens en række af de konservative kredsformænd tilkendegav, at nu var grænsen nået. Et par enkelte medlemmer af Venstre folketingsgruppe skabte usikkerhed om deres stemme, men valgte til sidst at følge partidisciplinen.

En ikke uvæsentlig hensigt med udlændingeaftalen havde været at skabe splid i oppositionen, ikke mellem regeringen og dens støtteparti. Det første lykkedes også. Ledelserne i Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti forholdt sig foreløbig afventende med hensyn til deres stillingtagen. Deres begrundelse var, at det var umuligt at tage stilling til et pointsystem, som forligspartierne ikke engang

selv var enige om. Det afholdt dog ikke fremtrædende folkesocialister, socialdemokrater og fagforeningsfolk fra med det samme at tage klar afstand til aftalen.

Det lykkedes for Villy Søvndal at få partiets landsledelse og folketingsgruppe til foreløbig at acceptere den henholdende linje, som han havde en aftale med Socialdemokraterne om at følge. De to partier stod sammen. Derimod var der ingen tøven fra de to andre oppositionspartier. Det Radikale Venstre og Enhedslisten erklærede straks, at de var modstandere af pointsystemet og ville stemme nej til aftalen.

Den 17. november blev forligspartierne enige om detaljerne i den endelige aftale. Den udenlandske ægtefælle skulle optjene 120 point, hvis vedkommende var under 24 år og 60 point hvis ægtefællen var over 24 år for at få lov til at bosætte sig i Danmark med sin danske ægtefælle. Det var et detaljeret system med mange pointkategorier spændende fra 120 point for en PhD eller kandidatgrad i Danmark eller et af 20 højest placerede universiteter i verden over 40 point for udenlandsk erhvervserfaring i to et halvt år ud af de seneste tre til 10 point for aktiv deltagelse i globale humanitære organisationer.

Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti besluttede, at de ikke ville stemme for regeringens model. I stedet opstillede de deres egen. I den var kravene til personer under 24 år de samme som i regeringens model. For personer over 24 skulle man blot opfylde to af fem krav om erhvervserfaring, uddannelse eller sprogkundskaber. Det Radikale Venstre og Enhedslisten ville heller ikke vide af dette pointsystem. De var principielle modstandere af selve tanken om et pointsystem.

Oppositionen stod splittet og regeringen kunne i en kommende valgkamp igen trække det kort, der sagde, at vælgerne ikke kunne være sikre på hvilken udlændingepolitik, der ville blive ført af en ny regering. Det kort havde i tidligere valgkampe været effektivt. Men aftalen kunne også risikere at give bagslag for regeringsblokken. En meningsmåling viste, at omkring halvdelen af vælgerne foretrak S-SF's model og en anden viste, at omkring 60 procent af vælgerne var enig med Helle Thorning-Schmidt i, at den danske udlændingepolitik nu var strammet tilstrækkeligt, og at der derfor ikke var behov for at gøre mere på det område.

Mod årets slutning rykkede efterlønsspørgsmålet endnu højere op på den politiske dagsorden. Dansk Folkepartis gruppeformand Kristian Thulesen Dahl erklærede den 17. december, at partiet stadig ikke var indstillet på at forringe vilkårene for efterlønnere, men at det var villig til at diskutere ændringer, som gjorde det attraktivt at blive hængende på arbejdsmarkedet. Det fik De Konservative til atter at gå i offensiven for en afskaffelse af ordningen. En meningsmåling viste, at et flertal af vælgerne nu var positivt stemt for en afskaffelse af efterlønnen for alle under 40 år.

I Venstre var der flere og flere, som krævede – også offentligt – at partiet skulle gå til valg på liberale reformer herunder et opgør med efterlønnen. I en annoncekampagne i aviserne på årets sidste dage skrev statsminister Lars Løkke Rasmussen, at det med kun halvdelen i arbejde og en faldende olieproduktion var nødvendigt at være åben for reformer. Det blev tolket som et varsel om, at efterlønnen ville blive et centralt tema i den valgkamp, der ville komme senest i begyndelsen af november 2011.

Boganmeldelser

Review essay:
Aktivismens kvalitetskontrol og
Danish Foreign Policy Yearbook 2011
som institution

Nanna Hvidt og Hans Mouritsen, red.
(2011)

Danish Foreign Policy Yearbook 2011
København: Danish Institute for International Studies, 227 sider.

Den udenrigspolitiske årbog er en vigtig be-
givenhed – som oftest blandt de største, som
det fremgår af årbogens egen liste over *no-*
table udgivelser om dansk udenrigspolitik i
året der gik, som citerer rigt fra sidste års ud-
gave. Men »institutionen« årbogen er måske
samtidig en *missed opportunity* – for at lave
en mere systematisk kvalitetskontrol af dansk
udenrigspolitikens vigtigste træk, aktivismen.
Det spørgsmål stilles i denne kombination af
review og *essay*.

Lad os begynde med det basale: *Danish*
Foreign Policy Yearbook 2011 er udkommet,
og det er der grund til at glæde sig over. Det
er godt for Danmark, at der findes en etable-
ret praksis for med korte mellemrum at for-
holde sig grundigt og sobert til et så vigtigt
politikområde som udenrigspolitikken.

Den udenrigspolitiske årbog er blevet et in-
stitutionaliseret fikspunkt i dansk udenrigs-
politik. Gennem den politiske direktørs faste
beretning er årbogen et sted, hvor der samles
op og gøres status på officiel vis. Den redak-
tionelle linje bag substansartiklerne betyder,
at årbøgerne ofte indeholder ting, der har
langtidsholdbar karakter. Og de udvalgte do-
kumenter og statistiske oplysninger er solide
kilder til karakteristika ved dansk udenrigs-
politik.

Netop årbogens centrale stilling i behandlin-
gen af dansk udenrigspolitik gør det ønsk-
værdigt at stille særlige spørgsmål til en
publikation, der efterhånden er blevet en in-
stitution. Årbogens struktur skelner ikke mel-
lem karakteren af bidragene fra henholdsvis
Udenrigsministeriets direktør og de fire aka-
demiske substansartikler – alle fem står op-
ført som artikler i et samlet del af årbogen.
Men der er stor forskel i genren. Selvom de
fire substansartikler er forskellige har de alli-
gevel en fælles tilgang til måden de behandler
stoffet på, som gør dem til grundlag for de-
mokratisk kvalitetskontrol. Det er ikke tilfæl-
det med direktørens beretning. Det er synd,
for årbogen kunne også – burde måske mere
systematisk – være et forum for refleksion
over aktivismens grundlag, cost/benefit-be-
tragtninger, produktudviklingsdiskussioner,

evalueringer med videre, inklusive med engagement fra Udenrigsministeriets side.

De fire substansartikler dækker hver især et aspekt af udenrigspolitikken (tre af dem gør i hvert fald), nemlig henholdsvis dansk-kinesiske relationer 1949-2011, den danske militære indsats i Helmand 2006-2010, udviklingen af dansk finansregulering fra finanskrisen og frem, og endelig udviklingspolitikken projekt fra den moderne begyndelse til i dag. Med undtagelse af artiklen om finansregulering tager de alle indirekte livtag med aktivismens dagsorden. I det kinesiske tilfælde er den måske problematisk forbundet til eller i hvert fald samtidig med en mindre elitedrevet politik. I det afghanske tilfælde er den forbundet til et paradoksalt valg om mindre politisk kontrol med henblik på mere politisk effekt. Og i forhold til udviklingslandene af føder aktivismen en multiplikation af politikmålene hjemmefra og et overdrevet fokus på koordination ude, så udvikling kommer til at blive den proces vi har med modtagerlandene snarere end den forandring de gennemgår.

*

Clemens Stubbe-Østergaard redegør i årbogens første substanskapitel for »Danish-Chinese Relations: Continuity and Change 1949-2011«. Indholdet vægter mest udviklingen i dansk Kina-politik, hvilket afspejler sig i forfatterens analytiske ramme for analysen, som beskriver produktionen af dansk Kina-politik. Ifølge denne klassiske udenrigspolitiske model dannes dansk Kina-politik af regeringen (relevante ministre og ministerier) med input fra parlamentet, forretningslobbies, to vigtige eksterne aktører (EU og USA) samt den offentlige mening, der konstitueres af information fra regeringen, fra Ngo'er og fra medier. Det fremgår i analysedelen at regeringen indimellem har konsulteret *academia* i forbindelse med politikudvikling, men akademikere er ikke at finde i modellen (andet måske, end som en skjult delmængde af po-

licy-entreprenører inden i regeringsboksen). En vigtig pointe for forfatteren er et skift over tid i vægten mellem elitepolitikudvikling og den offentlige menings voksende – negative – indflydelse: »The recurring crises in relations in recent decades can be attributed to the effects of the assumed removal of »external danger«. Instead of elite foreign policy making, the door was opened to what one observer has called »Paradise Hotel Democracy« (68).

Analysen inddeler derefter de dansk-kinesiske relationer i perioden i følgende faser: »1949-1971: A Small but Important Partner in a Time of Need«, »1972-1989: Broad Strategic Cooperation and Denmark as Bridge to the E.C. External Actors Aligned«, »1989-1997: The External Actors Diverge, and Populism is Given Free Reign«, »1998-2000: A Transitional Phase of Recovery and Europeanization of Policy«, »2001-2007: Full Speed Ahead, but an External Actor Gets in the Way«, og endelig »2008-2009: External Actors Converge, and a New Crisis Emerges«. Den vigtigste factor i historien om de dansk-kinesiske relationer i perioden er Kinas absolutte og relative vækst, økonomisk som politisk, og den deraf følgende langsomme, funktionelle integration i verdenspolitikens økonomiske og politiske netværk. Danmarks betydning for Kina har således primært været som nyttig trædesten hertil – eller som sten i skoen i forbindelse med massakren på Tianmen i 1989, de mange og konstante overtrædelser af menneskerettighederne og spørgsmålet om Dalai Lamas status som åndelig eller politisk leder. Forfatterens sympati ligger entydigt med en elitetilgang til udenrigspolitikken baseret på diplomatisk realisme – så meget, at det skæmmes fremstillingen og gør det til et partsindlæg i en debat snarere end en nøgtern redegørelse. At resumere Tianmen som »the use of the military to stop the demonstrations in Beijing in 1989« underdriver begivenhedens karakter og betydning. Omvendt er observation omkring Kinas

voksende betydning og Danmarks nationale interesse i at fastholde et godt diplomatisk forhold og dermed markedsadgang analytisk rammende.

Løsningen på dilemmaet mellem politiske og økonomiske værdier er imidlertid ikke en afkobling af den førte politik og den demokratiske deliberation. Dansk udenrigspolitik har et generelt demokratisk deliberativt underskud. Det er manglen på et sprog i den oplyste opinion (som i parentes bemærket også er elite-drevet) for diplomatisk realisme og nationale interesser, der er den egentlige udfordring i dansk udenrigspolitikens nexuss mellem regering og resten.

Endvidere er der her et interessant skisma mellem aktivismen og den diplomatiske realisme. Aktivismen hviler blandt andet på antagelsen om, at vi er i et geostrategisk trusselsmæssigt frikvarter. Dermed er mønstret af danske værdimæssige reaktioner på dokumenterede kinesiske overtrædelser af menneskerettighederne en del af aktivismens historie. En udenrigspolitik mere præget af diplomatisk realisme kunne samtidig være en mindre aktiv udenrigspolitik.

Forbindelsen mellem det politiske og det administrative system – in casu forsvaret – i sin internationale kontekst, og dilemmaerne forbundet med aktivismen er også temaet for årbogens næste substansartikel.

Peter Viggo Jakobsen og Peter Dahl Thruelsen har med »Clear, Hold, Train: Denmark's Military Operations in Helmand 2006-2010« skrevet en fremover uomgængelig del af Danmarks nye strategiske historie. Analysen af de militære operationer i denne af Afghanistans sydlige provinser fokuserer på begge dele af det strategiske: de militære midler og hensigten (operativt) og på forbindelsen til den politiske styring, hensigten med indsatsen i lyset ikke så meget af hensynet til at skabe en sejr ud af involveringen i konflikten,

men til aktivismen og dermed den politiske iscenesættelse af bidraget. Her understreges den bemærkelsesværdige logik i, at styrkebidragets manglende *caveats* – politiske forbehold for hvordan de danske styrker skulle anvendes – paradoksalt var en begrænsning på den politiske kontrol som i samme åndedrag forøgede dets politiske værdi. Heldigvis, som forfatterne noterer sig flere steder, betød dette ikke, at de danske soldater blev anvendt som kanonføde af de britiske styrkechefer – en ellers ikke ukendt skæbne for styrkebidrag fra dele af det britiske imperium udenfor øerne i tidligere tider. Omvendt er vi altså, som forfatterne også noterer sig, endt med at have den tvivlsomme ære at have »bidraget« med flest døde per indbygger blandt ISAF-landene. For så vidt, at dette forhold er politisk omsætteligt til de »point på indflydelseskontoen« som aktivismen søger at fylde, krydser man som læser undervejs ivrigt fingre for, at de bragte ofres værdi forvaltes med konstant iver af Danmarks repræsentanter i den eller de hovedstæder, hvor de har skullet vække genklang.

For det er sandt for dyden ikke nemt at være soldat. Forfatterne argumenterer overbevisende for, hvordan den dimensionerende faktor for det danske engagement har været »direktiver og skiftende prioriteter« fra den britisk-ledede brigade som danskerne har været en del af. Den operative historie bliver således til en gennemgang af de operative mønstre og narrativer som blev de forskellige hold til del i perioden. De forskellige faser modsvarer forskellige britiske styrkechefers reaktioner på situationen på jorden, oppe fra kommende strategiske rammer og politiske ønsker hjemmefra. Som resumeret i titlen kan de koges ind til tre faser, som hver især svarer (nogenlunde) til de tre faser i den nu etablerede forståelse af oprørsbekæmpelsens principper – rydde, fastholde og opbygge, som her bliver til rydde, fastholde og træne, med henblik på overdragelse. Mere specifikt er de malende overskrifter på forfatternes fak-

tiske faser: »Sitting Ducks in Musa Qaleh« (Hold 1, maj-oktober 2006), »Patrolling the Desert« (Hold 2 og 3, oktober 2006-august 2007), »Clearing the Green Zone« (Hold 4 og 5, august 2007-august 2008), »Mowing the Lawn While Running Errands for the British« (Hold 6 til 9, august 2008-august 2010), samt endelig den paradoksalt (eller ironisk?) benævnte »Retreat to Victory: Abandoning the Green Zone« (Hold 10, august 2010-februar 2011). Faserne fortæller historien om et nogenlunde konstant underliggende rationale, men med forskellige måder at implementere det på eller med forskellige roller til de danske styrker indenfor rammen. Fælles for hele hensigten er, at den ikke på noget tidspunkt har været en strategi i ordets basale forstand, som forbindelse mellem mål og midler.

Konstanten i historien om den dansk-britiske indsats i Helmand 2006-2010 er fraværet af en effektiv protest over mismatchet mellem hensigten og de tilvejebragte midler. En rodet målsætningsproces med (varierende) input fra kommandostrukturen, den politiske og militære hjemmefront og skiftende styrkechefer på allehånde niveauer har bidraget til at forplumre det simple faktum. I litteraturen adskilles strategi og civil-militære relationer ofte (det første er drift og nede i organisationen, det andet er etik og oppe på det politiske niveau). Men i dette tilfælde har den ellers prisværdige militære evne til at finde løsninger med de forhåndenværende søm haft en negativ effekt. Det netop fordi den politiske målsætningsproces ikke har formået at være realistisk, eller fokuseret på den egentlige opgaveløsning, og måske endda snarere på at være med af hensyn til tredjepart.

Resultatet har været, at man simpelthen har haft for få styrker til at dække for stort et geografisk område og for mange mennesker. Dermed har der også været for få ressourcer, militære som civile til rådighed for de to næste skridt i oprørsbekæmpelsesformlen, fastholde og bygge, som udgør den gradvise

overgang til en normal udviklingspolitisk proces, uden voldelige aktører. Effekten af den mangel har været en militæraktion, der samlet har været for fokuseret på *warfigthing* – *mowing the lawn* – og for lidt på en balanceret tilgang. Som det fremgår i analysen var udefrakommende politisk indblanding med til allerede i de første faser at sprede indsatsen over for stort et område. Burde konsekvensen være bare at lade militæret løse sin opgave? Bestemt ikke, for opgaven defineres højere oppe – så den lektie, der skal med fra Helmand er behovet for styrket civil-militær konsultation, som ærligt diskuterer de reelle politiske ambitioner og hensigter og de militære og civile midler, der stilles til rådighed for opgaveløsningen.

Danmark roser sig gerne internationalt af, at vi er gode til civil-militær samtænkning. Det er vi ikke, på trods af behjertede forsøg fra embedsmænd med og uden uniform nede i systemet. Problemet ligger i, at det kun kan gøres ordentlig, hvis Statsministeriet tager føringen. Samtænkning, især på strategisk niveau, er dermed en udfordring for den institutionelle indretning af dansk udenrigspolitik. I den sidste ende gælder det nemlig også niveauet for den nationale strategi, planen og prioriteterne for Danmarks langsigtede rolle og status i verden, som entydigt må være Statsministeriets.

Det danske styrkebidrag blev givet uden *caveats* fordi Danmark skulle vise vilje til løfte et særligt ansvar som central del af aktivismen. Aktivismens dele hænger sammen. Hvordan de af de døde og lemlæstede soldater følgende points på indflydelseskontoen så administreres bliver dermed en dødsensalvorlig sag, som er af væsentlig interesse for offentligheden, inklusive de parlamentariske politikere, journalister og akademikere. Også her er der brug for mere debat om vilkår, målsætninger og begrænsninger for regeringsudøvelse, fra diplomati til statsbygning inklusive gennem militære midler.

En helt anden udvikling i ambitionsniveauet for hvad staten bør og politikken kan regulere er emnet for årbogens tredje substansbidrag, som formelt set ligger udenfor det udenrigspolitiske felt.

Martin Carstensens artikel »New Financial Regulation in Denmark After the Crisis – or the Politics of Not Really Doing Anything« er en glimrende introduktion til et vigtigt politisk-økonomisk kapitel i nyere dansk forvaltningshistorie. Grunden til, at en artikel om indenrigspolitisk politikudvikling er med, må være af hensyn til årbogens udenlandske publikum som hermed oplyses om et vigtigt element i reformerne af dansk finansregulering før og under krisen. Krisen eller den parallelle reform af reguleringen af de finansielle markeder i Danmark er i øvrigt et dominerende tema i Udenrigsministeriets direktørs statusgennemgang, mens de deraf følgende økonomiske tommelskruer også anes i slutningen af kapitlet om indsatsen i Helmand, ligesom krisen og Kinas fortsatte vækst og stigende økonomiske vægt overtoner historien om de dansk-kinesiske relationer, ligesom Kinas model for udvikling – hjemme som i Afrika – også er resonansbund i den kritiske refleksion over udviklingen i dansk bistandstanke i stort set samme periode.

Artiklen gennemgår bankpakkernes oprindelse og implementering og viser hvordan en ny og langt mere proaktiv tilgang til finansiell regulering blev indført i 2009 og især 2010. Af relevans for de tre andre substansartikler er der her en case, hvor regeringens ambitionsniveau med hensyn til hvad politik kan og bør gøre er voksende. Blandt andet skal Finanstilsynet ikke længere kun føre tilsyn med om de finansielle virksomheder overholder lovens bogstav, næh, man har udviklet en model, der angiver højre- og venstrebeholdninger for en »sund virksomhed« for på den måde undgå en gentagelse af gentagelsen af kreditimplosionen.

Denne meget konkrete regulering af økonomisk aktivitet – og troen på statens evne til at identificere og forhindre fremtidige negative spiraler – er lidt ude af *sync* med den delvise temperering af menneskerettighedspegefiguren overfor Kina og statsbygningsambitionerne i Afghanistan. Måske er den udviklingspolitik som Gøren Hydén kritiserer i årbogens sidste kapitel den mest parallelle case – selvom udviklingspolitikens sociale ingeniørskab i Hydéns øjne blandt andet har løst problemet ved at blive procesorienteret snarere end at handle om den håndgribelige udvikling, vækst.

Göran Hydéns artikel »What Happened to Development?« er det mest originale og tankevækkende bidrag til årets årbog. Artiklen er et konceptuelt policyessay, som er værd at følge med i fra diagnose til preskription. Forfatteren tager udgangspunkt i udviklingspolitikens lange historie, fra afkoloniseringen til i dag. Udfordringen for nutidens udviklingshjælp er den helt fundamentale, at modtagerne stiller spørgsmålstegn ved dens virkemidler:

»What is new is that the ability of aid to contribute to development in a sustainable manner is increasingly being called into question. It comes especially from African countries where foreign aid has failed to make a difference for the better and where there is now a growing awareness that there are other ways to make progress than to rely on foreign aid. (...) Using a medical metaphor, the patient has doubts about his doctor« (130).

Analysen indledes med en analyse af udviklingshjælpens første årtier, »When »Development« Meant Development« som dækker perioden op til omkring 1980, efterfulgt af »How the Sense of Development Was Lost«, som dækker syv hovedtræk af udviklingsdagsordenen i den efterfølgende periode. Endelig følger et afsnit om modtagerlandene, »African Reactions« og til sidst et konklusionsafsnit med fem policyanbefalinger, »Implications for Donors«.

Artiklen kritiserer paradigmet om god regeringsførelse. Her er udvikling blevet noget donorerne gør ved (og med) modtagerne i modsætning til den første fase, hvor udvikling betød en langsigtet socio-politisk forandring i modtagerlandet, baseret på realistiske præmisser som accepterede at udvikling er en »process of social transformation which takes time, is not linear and often entails suffering.« (136). Udviklingspolitikken siden 1980 har derimod været ahistorisk og præget af syv overordnede tendenser. For det første har globaliseringen eller harmoniseringen af de politiske målsætninger gennem eksempelvis FN's *Millennium Development Goals* paradoksalt i modsætning til Paris-deklarationen reduceret modtagerlandenes mulighed for lokalt ejerskab. For det andet har målsætningen om god regeringsførelse ikke virket som styringsbegreb. Meningen er i stedet blevet redskab for en række forskellige donordagsordener. For det tredje er selve udviklingspolitikken styringsredskaber problematiske fordi behovet for politisk retfærdiggørelse af indsatsen i donorlandene har medført forsimplede og overdrevne kausalforståelser. For det fjerde har de sidste 10-15 års satsning på sundhed og uddannelse været uholdbar stor:

»[T]he expansion of the social sector has been so rapid that the feasibility and sustainability of this approach is now being called into question. Fuelled in recent years also by the Millennium Development Goals, programs aimed at increases in school enrolment at the primary and secondary levels, disease control and access to water, while morally difficult to question, have created a recurrent cost burden that neither central government, local authorities or citizens themselves can carry. It is necessary to re-examine the thesis from the early days of foreign aid that, to be sustainable, aid must give priority to expanding the capabilities that enhance economic growth and transform the way things are produced« (139).

For det femte er der tiltroen til staten, som er forbundet til paradigmet om den gode regeringsførelse. Ved at pumpe udviklingsmidler ind gennem staten har donorerne også selv

været medvirkende til at fastholde grundlaget for den korruption, som præger de udviklingslandenes politiske eliter. For det sjette, og afledt heraf, har civilsamfundet fået mindre støtte og opmærksomhed end det kunne, og undergraves indimellem af donorprioriteringerne – en afledt effekt af Paris-deklarationens fokus på lokalt ejerskab er blevet oversat til i praksis at betyde de lokale stats-administrationer. For det syvende og sidste er donorerne sikkerhedspolitiske interesser en negativ factor, fordi »securitization encourages a policy mentality that focuses on the immediate at the expense of developments concerns that are truly long term.« Forfatteren påpeger, at alle disse faktorer tilsammen har gjort donorerne ufølsomme overfor historie og lokale omstændigheder, og at udviklingspolitikken dermed er blevet et top-down, donor- og FN-drevet projekt, fremmed for modtagerlandet selv.

I afsnittet om afrikanske reaktioner fremhæves derfor som eksempel Rwandas regerings insisteren på, at udvikling er noget andet end og en forudsætning for demokrati: »Kagame is a realist, a leader who takes his cues from the circumstances on the ground in Rwanda, including customary institutions, instead of trying merely to maneuver in accordance with the governance track of the donors.« (143). Hensynet til den økonomiske væksts primære rolle ekkoes i et citat fra African Union NEPADs direktør: »African leaders must cast away a tendency to »manage poverty« and instead pursue basic economic growth if they want to improve the lives of their people.« (143). Fokuseringen på fattigdomsbekæmpelse frem for andre prioriteter forbundet med Paris-deklarationen har dermed betydet, at donorinteressen er skiftet fra effekten af hjælpen (om der sker udvikling) til hvordan hjælpen administreres.

Forfatterens forslag til den fremadrettede udviklingspolitik er, at den bør være mere kontekstorienteret, fokusere på absolutte snarere

end relative fremskridt, bør inddrage alle *stakeholders* og ikke kun regeringer i modtagerlandene, bør tænkes som investering og ikke som tilskud, at man bør »bryde donorkartellet« og koordinationsmantraet og i stedet tilskynde til mere risikovillighed og produktudvikling i udviklingspolitikken instrumenter, og endelig, at følge de asiatiske landes fokus på tidligere tiders udviklingspolitiske fokusområde: investeringer i infrastruktur.

Essayet anbefales hermed som et tankevækkende forsøg på at efterse udviklingspolitikken underliggende antagelser. Det er denne form for heterodoksi, som er den akademiske institutions særlige bidrag til politikudvikling, en kritisk tilgang som hierarkiske bureaukratier har vanskeligt ved at fremdyrke.

En svaghed ved Hydéns artikel er, at den overser en stor faktor, nemlig det udviklingspolitiske projekts kontekst. Denne går tilbage til fremvæksten og spredningen af den moderne statsmodel. Som politisk projekt konstrueret efter Anden Verdenskrig og særligt i slipstrømmen af afkoloniseringen har udviklingspolitikken *by design* ikke adresseret sikkerhedsaspekter af statsbygningen, jævnfør OECD DAC-definitionen af ODA. Konstruktionen af et legitimt voldsmonopol har derfor ikke været en del af de udviklingspolitiske instrumenter eller målsætninger. I forhold til Hydéns sidste kritikpunkt, sikkerhedspolitiseringen af udvikling, er der naturligvis elementer i tendensen, der sagtens kan debatteres – instrumentalisering af humanitære indsatser eksempelvis.

Men man kan ikke forstå sikkerhedspolitiseringen uden at se den i lyset af det lange projekt omkring administrationen og udvikelse af statssystemet, som nødvendigvis indebærer sikkerhedsaspekter. Disse kan både være kortsigtede som langsigtede, selviske og uselviske, effektive og kontraproduktive, ikke kun det ene, som Hydén lægger op til. Pointen er, at de vestlige landes politik i for-

hold til de afrikanske stater må ses under ét. Først når der er etableret en sådan *whole of government*-tilgang, og et sprog herfor, kan enkeltdelene evalueres og sættes i forhold til hinanden. Også i denne del af den aktivistiske udenrigspolitik er mere og eksplicit debat om principper og prioriteringer nødvendig.

Det kan synes paradoksalt. Udviklingspolitikken var allerede dansk udenrigspolitikens investeringsmæssige sværpunkt lang tid før aktivismen opstod i kølvandet på afslutningen af den kolde krig og det deraf følgende perciperede råderum. Men udviklingspolitikken er en naturlig del af den samlede udenrigspolitik, og må derfor betragtes med de samme briller. Her er tale om en signifikant dansk investering i form af midler, opmærksomhed og prestige, som naturligvis bør indgå på lige fod med andre elementer, når aktivismen skal kvalitetskontrolleres.

Udenrigsministeriets direktør Claus Grube bidrager med »The International Situation in 2010 and Denmark's Foreign Policy«. Teksten ville være lødig omend forsigtig samtidshistorie, hvis det ikke i øvrigt var en officiel tekst.

Institutioner er udtryk for og reproducerer magtrelationer. Det samme gør sig gældende for akademiske og semi-akademiske institutioner. Men den akademiske institutions rolle er paradoksalt også det omvendte: at tilskynde til og skabe heterodoksi, og dermed at se institutionerne efter i sømmene, kigge under gulvtæppet og udfordre usagte antagelser. Derfor er der så meget mere grund til at læse Udenrigsministeriets politiske direktørs artikel med kritiske briller. Man bør se nøje efter det, der ikke står i gennemgangen, ikke kun med hensyn til den faktisk førte eller ikke førte politik, men også med hensyn til kriterier for evaluering af succes og fiasko, for aktivismen som sådan. I fraværet af et etableret sprog for interesser bliver det sværere at skrive eksplicit om tilvalg, fravalg og nødvendig

balancering af modstridende dagsordener, som eksempelvis eksport og menneskerettigheder i relation til Kina. Og netop det eksempel fra Clemens Stubbe Østergaards artikel viser meget godt, at den diplomatiske realisme har det sværere når den ikke understøttes af et i offentligheden forankret sprog om interesser.

Strukturen i fortællingen er i hovedsagen en fremstilling af årets væsentligste begivenheder lejlighedsvist koblet med eksplicite markeringer af dansk stillingtagen – en fremlæggelse af generelle rationaler for prioriteringer og eksempler på specifikke satsninger. Fremstillingen bliver derfor naturligt til en tematisk *tour d'horizon* som kommende kandidater til nye stillinger i tjenesten gør klogt i at nærlæse. Det vil sige når der engang åbnes op for nyansættelser, for Finanskrisen som dominerer kapitlet har også ramt Udenrigsministeriet.

Udover finanskrisen var året 2010 i Udenrigsministeriets perspektiv særligt præget af EU's dominerende rolle som ramme for dansk udenrigspolitik – set i lyset af Lissabon-traktaten. Herefter følger den »ny sikkerhedspolitik« – som i det danske tilfælde er præget af en både »comprehensive and targeted international engagement«, herunder i forhold til Afghanistan, Pakistan, den nye politik for skrøbelige stater, piraterne ved Afrikas horn, mellemøsten, Korea og den internationale terrorismes skiftende karakter. Efter disse tre hovedområder – økonomi, EU og sikkerhed – gennemgås mere geografisk eller funktionelt orienterede perspektiver, fra status på EU's nabolande (og udvidelsesprocesserne), gennemgås stormagterne (Rusland, US, Kina og Indien i den rækkefølge), den ny udviklingspolitiske ramme, nordisk samarbejde, arktisk råd og endelig menneskerettighederne. Endelig følger en note på Udenrigsministeriets egen rolle i foranderlig verden, hvor Wikileaks' »cablegate« nævnes som ødelæggende for diplomatiets mulighed for at agere, mens

finanskrisens budgetrestriktioner beklageligvis har medført medarbejderreduktioner.

Såvidt kapitlets mangeartede temaer. Af den løbende reference til danske interesser og principper for dele af dansk udenrigspolitik fremgår det, at der findes en underliggende proces for identifikationen, anvendelsen og balanceringen af disse. Men det er svært på baggrund af fremstillingen at udlede en mere systematisk ramme for processen og principperne som ligger til grund for aktivismens konkrete udslag.

*

Årbogens fire akademiske artikler har noget til fælles som adskiller dem fra direktørens. De behandler forskellige former for rationalers udvikling over tid. Rationalernes forskellige karakter og en vurdering af dettes mere eller mindre effektive forhold til virkeligheden er den analytiske hensigt. De kan vurderes på, hvor tydeligt det lykkes for dem at anskueliggøre rationalerne og hvor troværdige og transparente de efterfølgende evalueringer er. Denne form for systematisering af rationalerne er fraværende fra direktørens gennemgang. Derfor bliver det også umuligt at se – eller bare indgå i en begavet samtale om – hvordan udenrigspolitikens rationaler har spillet op i mod virkeligheden og hvorvidt man med fordel kunne have gjort noget andet, noget mere eller noget mindre i det små og specifikke, som i det store og generelle.

Alle fire artikler tematiserer desuden regeeringskunstens og den administrativ styrings udfordringer. Herunder begrænsningerne for det, der på engelsk kaldes *social engineering*, men som på dansk vel grundlæggende er lig med den meget udvidede forventning til det politisk filosofiske mulighed for at forandre sit objekt: nemlig det, der regeres og styres. Det er ærgerligt at grænserne for den politiske handlings mulighed ikke tematiseres i direktørens gennemgang. Det må være

en hovedopgave for aktivismens forvaltere at undersøge og erkende grænserne for hvad de udenrigspolitiske instrumenter faktisk kan gøre – hvad enten det er i forhold til statsbygning med og uden konfliktindhold i Afghanistan og Afrika, i forhold til bilaterale relationer med fremvoksende stormagter som Kina, eller i forhold til hvor meget et lille lands særligt ihærdige indsats faktisk kan påvirke dagsordener og handlinger hos store og endnu større brødre.

I indledningen blev det observeret, at årbogen har en central stilling i behandlingen af dansk udenrigspolitik. »Behandlingen« dækker her både den akademiske såvel som den ikke-akademiske, og herunder den officielle såvel som udenrigsministeriets egne, interne proces i forhold til kvalitetsudviklingen af dansk udenrigspolitik. Det er der intet galt i: der er tværtimod behov for at styrke udvekslingen mellem *academia* og ministerierne. Danmark er for lille et land med for stor no-nonsense smidighed til ikke at udnytte det effektiviseringspotentiale, der er i at inddrage akademikere i produktudvikling og kvalitetskontrol på udenrigspolitikens forskellige komponenter. Måske lever dansk udenrigspolitik bedst med en elitemodel, som Clemens Stubbe Østergaard advokerer for. Men udenrigspolitikken adskiller sig ikke så markant fra andre politikområder, at dens rationaler og prioriteringer ikke bliver bedre gennem en kvalitetskontrol som rækker udover regeringens (ministeriernes) egne rækker.

Nu er det nok naivt at forestille sig, at vigtige debatter om prioriteringer og evaluering skulle foregå i en officøs udgivelse som ikke mindst – qua det engelske sprog – er beregnet på Danmarks mange samarbejdspartnere i udlandet såvel som ambassaderne i København. Men den naive forestilling kan man få, fordi årbogen – både denne og genren – er en kimære, når den har både akademisk og officiel karakter. Eksempelvis er direktørens statusgennemgang på den ene side placeret

som en artikel blandt andre i en struktur, der minder om et akademisk tidsskrift (ligesom årbogen til fulde anvender fodnoter og litteraturlister og kan bryste sig af et internationalt solidt *editorial board*). På den måde reduceres skellet mellem »the official outline of Denmark's 2010 foreign policy by the permanent Secretary of State for Foreign Affairs« og de akademiske bidrag, der, som forordet understreger, kun repræsenterer sig selv og deres akademiske ekspertise (p.7). Artikelklassifikation kan synes ligegyldig, men den inkarnerer den særlige mellemstatus, der er årbogen til del. Mens statusgennemgangen naturligt ikke takker sine – sandsynligt mange – ophavsmænd m/k i ministeriet, så har de akademiske artikler hver især været formelt bedømt af mindst én fagfælle (om end ikke to og ikke blindt, som det er sædvane på egentlige akademiske tidsskrifter).

Årbogen fylder meget i de tanker, der er plads til formelt at gøre sig – i begge ender af parnasset – om udenrigspolitikken i et land af Danmarks størrelse, som den er ført, ikke er ført eller kunne føres anderledes. Spørgsmålet er derfor, om den centrale stilling årbogen har skygger for andre initiativer indenfor behandlingen af dansk udenrigspolitik, herunder især den akademiske og anden analyse udenfor den embedsmandslige rangfølge? Eller omvendt, kunne man foreslå, at den centrale stilling – i kombination med de akademiske *feel* årbogen har – var et argument for en evalueringskultur i den redaktionelle linje? Er arbejdsdelingen mellem den overordnede gennemgang fra direktøren og akademiske casestudies den eneste mulige? Eller kunne man forestille sig, at årbogens (kommissionerede?) artikler indimellem mere direkte gennemgik principper og prioriteter i dansk udenrigspolitik som sådan – herunder forholdt sig mere evaluerende til muligheder for politikudvikling? Kunne man bede direktøren om en lidt mere håndfast eller systematisk gennemgang af samme?

Årbogen er blevet en institution i dansk udenrigspolitik og behandlingen heraf. Samme udenrigspolitik er defineret ved en særlig omfattende aktivisme. Derfor er der særlig grund til at håbe på, at årbogen bliver et sted for refleksion over og kvalitetskontrol af aktivismen. Det ville være en *missed opportunity* ikke at styrke netop denne del af årbogens redaktionelle profil.

Henrik Ø. Breitenbauch, seniorforsker,
Center for Militære Studier,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, hob@ifs.ku.dk

**Anders Berg-Sørensen, Caroline Howard
Grøn og Hanne Foss Hansen, red. (2011)**
*Organiseringen af den offentlige sektor.
Grundbog i offentlig forvaltning*
København: Hans Reitzels Forlag, 462 sider.

En ny dansk lærebog i offentlig forvaltning er i 2011 sendt på markedet. Den har et andet sigte end (nogle af) de eksisterende. Den er for det første teoriintroducerende og ikke institutionsbeskrivende; for det andet er den organisationsteoretisk orienteret, idet et væsentligt sigte er at præsentere organisations-teori som en indgang til studiet af offentlig forvaltning. Heri ligger samtidig en videre ambition. Hvor nogle af de eksisterende bøger, er organisations- og strukturorienterede, er der hermed i højere grad lagt op til en procesvinkel.

Bogen er bygget op i to dele. De første otte kapitler tager alle et utvetydigt afsæt i organisationsteorien. De er derudover med en enkelt undtagelse skrevet af bogens redaktører. De næste ni kapitler præsenterer udvalgte emner så som styringsteori, ledelsesteori, beslutningsteori og evalueringsteori; de tager alle afsæt i og præsenterer nogenlunde velafgrænset teori. Andre kapitler i denne del er knap så klart teoretisk afgrænsede; det

gælder kapitlerne om forvaltningsreformer, implementering, motivation, teknologi samt endelig forvaltningsetik, hvor sigtet snarere er at give en oversigt over væsentlige forskningsområder. Det gør ikke så meget, for forfatterne, der har bidraget til bogen, har uden undtagelse alle et godt greb om deres felter.

Første del af bogen er ifølge sagens natur klarest båret af en sammenhængende logik. De tre redaktører har i fællesskab skrevet en rigtigt fin introduktion til emnet, hvor de med sikker pædagogisk hånd får trukket centrale træk ved det særligt offentlige frem. De inddrager også to cases som eksempler (strukturen og ligestillingspolitikken), en fremstillingsteknik, som går igen, uden dog at blive brugt konsekvent. Det skal jeg vende tilbage til.

De følgende seks kapitler er struktureret efter et dobbeltprincip, som på den ene side dækker tre grundlæggende perspektiver inden for organisationsteori og organisationsforskning, nemlig organisationers indre liv, samspillet organisation-omgivelser og endelig organisationsfelter, altså det forhold, at man kan have områder eller samfundsmæssige sektorer, hvor mange organisationer opererer i en eller anden grad af samspil med hinanden. På den anden side er disse temaer behandlet i parvise kapitler, som præsenterer henholdsvis rationel og sociologisk (normbaseret) teori. Det er frugtbare sondringer, som kombinerer klassiske organisationsteoretiske temaer med nutidens mest fremtrædende retninger inden for institutionel teori. Det er med til at understrege kombinationen af sund konkurrence og fornuftig komplementaritet mellem organisationsteori og politologi såvel som mellem rationel og sociologisk institutionalisme. Læg dertil, at man (som politolog) gang på gang nikker genkendende til problemstillinger fra organisationsteorien, hvor forskellen til den forvaltningsorienterede del af politologien ganske ofte beror på begreber og terminologi

samt organisationsteoriens ofte underforståede krav på generisk indsigt.

Kapitlerne i denne bogens første del er alle velskrevne og velargumenterede. De hænger dernæst sammen takket være det klart redigerede fælleskoncept. Alligevel er der forskel på bidragene. De to første af kapitlerne (2-3) har deres styrke i det solide overblik og den gode formidling. Caroline Grøn og Hanne Foss Hansen formidler kompetent den teoretiske litteratur. Det gælder både i dens rationelle og sociologiske varianter.

Grøn og Foss er også forfattere af det næste kapitelpar om organisation og omgivelser i rationelt og normperspektiv. Heller ikke her er der grundlag for at anfægte kompetencen. Alligevel er to kritiske refleksioner på sin plads. Det er således slående, hvor tæt det rationelle organisationsteoretiske perspektiv er på politologisk tænkning, og det havde derfor været rart med en vurdering af relationen: Disciplinært overlap, analytisk dobbeltkonfekt eller frugtbar komplementaritet? Lidt alvorligere står det til i kapitel 5, hvor normperspektivet bliver kørt i stilling. Problemet er ikke fremstillingen, men snarere en del af den præsenterede teori. Mens Røviks forskning i spredning af idéer er umiddelbart relevant, og det samme gælder Brunssons om organisatorisk beslutningstagen, så er Karl Weick ikke bare svær at forstå. Det er, hvad værre er, svært at kapere implikationerne af hans teori om meningsskabelse i samspillet mellem organisation, omgivelser og individ. Det virkede vældig lært, før jeg læste denne introduktion, og det indtryk står fortsat fast. Faren er blot, at det meget lærde, også let forbliver meget dunkelt, hvis hverken ophavsmanden selv eller hans formidlere er i stand til at vise de empiriske implikationer. Det er næppe forfatterens fejl, det kan sagtens være min, men jeg kan ikke befri mig for tanken om, at en sådan teori har et ret alvorligt problem.

Den kritik rammer ikke Birgitte Gomez Niel-

sens indføring i rationel teoris beskæftigelse med organisationsfelter. Det rummer kyn- dig omtale af fremtrædende teoretikere som Knight, Moe, Mahoney og Thelen, Ostrom og Pierson, som vel med rette regnes for og regner sig selv som politologer. Når det er sagt, er det dog også værd at notere, at teorien om organisationsfelter i såvel dens rationelle som dens sociologiske varianter ikke har nået samme overbevisende klarhed og relevans, som teorierne om organisationers interne forhold og deres forhold til omgivelserne. Det bliver specielt tydeligt i Anders Berg Søren- sens kapitel (7), hvor normperspektivet bliver anlagt. Man spørger her som i kap. 5 om organisationer og omgivelser i normperspektiv igen sig selv, hvad det nu er for en indsigt, som disse teorier bibringer os, og hvordan man med fornuft kan lade dem danne grund- lag for en analytisk strategi.

Bogens anden del er som nævnt bygget op omkring en række temaer, som enten er teo- retisk bestemte eller afgrænsede fremstillin- ger af et forskningsfelt. Igen er fremstillin- gerne velskrevne og kompetente, alle skrevet af forskere, som har styr på deres hver deres felter. Og felternes karakter præger selvsagt fremstillingerne. Det gælder så meget mere, som nogle af bidragyderne selv har en frem- trædende placering inden for dem, som det er tilfældet for Carsten Greve (ledelse) Hanne Foss Hansen (evaluering), Vibeke Lehmann Nielsen (implementering), Lotte Bøgh An- dersen og Lene Holm Pedersen (motivation). Der er ikke så meget at komme efter, og skulle jeg alligevel (positivt) fremhæve et kapitel, er det Mads Kristiansens om reformer af den of- fentlige forvaltning (kap. 10). Hans fremstil- ling er ikke båret af særlige reformteorier. I stedet har han valgt præsentere reformproble- matikken i den offentlige forvaltning i netop det rationelle og det sociologiske perspektiv, som med så stor styrke bar bogens første del. Samtidig lykkes det ham i meget høj grad – og i højere grad end andre kapitler, der gør det samme – at integrere den valgte, kortfattet

præsenterede case (politireformen) i det overordentligt informative kapitel.

Valget af temaer i bogens anden del rejser naturligt spørgsmålet, om der er noget udeladt. Det er der selvfølgelig, så spørgsmålet er rettelig: Er der noget andet, som burde have været med? I sidste ende er det i ganske høj grad et spørgsmål om faglig smag og behag samt naturligvis egne forskningsmæssige interesser. Så min vurdering må læses med det in mente. Jeg noterer i den sammenhæng, at kapitlet om beslutningsteori (det er igen Foss) ikke yder teorien om begrænset rationalitet, som i disse år er i en stærk udvikling, den opmærksomhed, som den kunne fortjene. Der er nok noget om inkrementalisme, men det er ikke klart koblet til teorien, og der er slet ikke noget om begrænset rationalitet, brudte ligevægte og radikale forandring. Det burde have været dækket, og for min smag gerne på bekostning af den fascinerende, men vedblivende dunkle og svært anvendelige skraldespandsteori. Derudover har jeg noteret mig, at principal-agent-teori nok er omtalt, men ikke med den opmærksomhed, som den får inden for ledelsesforskning, økonomisk organisationsteori samt politologi og forvaltning. Tilsvarende er Williamson og hans transaktionsomkostningsteori helt udeladt, og den har dog indbragt en Nobelpris. Endelig kan jeg ikke forstå, at man kan sammenstykke en lærebog i forvaltning med organisationsteoretisk sigte uden selvstændig behandling af klassisk og moderne bureaukratiteori. Max Weber er nok nævnt, det samme gælder Niskanen og »public choice«, men det havde nok været en selvstændig præsentation værd.

De sidste betragtninger skal ikke tages som en alvorlig kritik. De er taget med, fordi de demonstrerer, hvor mange valg redaktørerne har måttet træffe og gennemgående har truffet godt, for det er jo også sådan, at der ikke kan være plads til alt. Derimod er der med rette gjort plads til en behandling af det evigt gyldige spørgsmål, om de etiske rammer om-

kring forvaltningens, altså embedsmændenes virksomhed. Forfatteren er Anders Berg Sørensen, der her er på hjemmebane. I skriven- de stund er det et meget aktuelt kapitel, for den nok så omtalte sag om behandlingen af Stephen Kinnocks selvangivelse og hans politisk nok så bekendte ægtefælle, har nok en gang rejst spørgsmålet om, på hvilket grundlag embedsmænd handler, når de træffer afgørelser, og igen når de rådgiver eller handler på vegne af en minister, borgmester eller anden politiker. Berg Sørensen redegør kyndigt og pædagogisk for de etiske grundpositioner i form af dyds- og pligtetik over for en konsekvensetik. For mig forbliver det imidlertid et dybt alvorligt spørgsmål, om embedsmænd har forpligtelser, der ligger ud over dem, der er retligt regulerede, idet legitimiteten i et demokratisk system dog er forankret hos de folkevalgte politikere. Det giver ingen sikker garanti for dadelfri adfærd, men gør det til et institutionelt problem at sikre mod misbrug af magten. Det var hvad Weber gjorde i sine politiske skrifter, da han efter første verdenskrig, hvor Tyskland forgæves forsøgte at bygge et parlamentarisk demokrati på ruinerne af det autoritære kejserrige.

Anders Berg-Sørensen, Caroline Grøn og Hanne Foss Hansen har med *Organiseringen af den offentlige sektor* givet os en lærebog, som er velredigeret og velskrevet, og som på flere forskellige måder kan forbedre grundlaget for undervisningen i forvaltningsrelaterede fag på universiteterne. Den vil på den måde gøre god fyldest sammen med eksisterende danske tekster, men også i samspil med den omfattende engelsksprogede litteratur inden for dette omfattende forskningsfelt. Det er en kraftindsats Hanne Foss Hansen, som er medforfatter eller forfatter af mange af bogens kapitler, her har ydet sammen med sine to yngre kolleger.

Jørgen Grønnegård Christensen, professor
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

**Thomas Bredgaard, Henning Jørgensen,
Per Kongshøj Madsen
og Stine Rasmussen, red., (2011)**
Dansk Arbejdsmarkedspolitik
Jurist og Økonomforbundet Forlag,
København. 156 sider, 270 kr.

Er der brug for endnu en grundbog om dansk arbejdsmarkedspolitik? I de seneste år er udgivet både Carsten Strøby Jensen »Arbejdsmarkedsrelationer i Danmark – fra konfliktbaseret konsensus til konsensusbaseret konflikt« (2007) og syvende udgave af Thomas Mølsted Jørgensens »Arbejdsmarkedspolitik« (2009). Umiddelbart minder CARMA-forskernes bog mest om sidstnævnte. Men den adskiller sig alligevel herfra og kan udmærket fungere både som supplement og som alternativ til Mølsted Jørgensen's bog. Og den skal helt sikkert nok finde sine læsere.

Bogen er delt op i syv kapitler. Kapitel 1 giver et overblik over udviklingen af den danske arbejdsmarkedspolitik, dens grundtræk og hvordan den relaterer sig til andre politikområder. Her og i forordet bliver det klart, at det er den beskæftigelsesrettede del af arbejdsmarkedspolitikken (også kaldet beskæftigelsespolitikken), der er fokus på. Emner som arbejdsmiljø, arbejdsmarkedsuddannelser og det kønsopdelte arbejdsmarked behandles ikke i bogen i nævneværdig grad, ligesom det kollektive overenskomstsystem heller ikke gør det. Kapitel 2 omhandler flexicurity og det danske arbejdsmarked, herunder den økonomiske krises betydning for den særlige danske kombination af fleksibilitet og sikkerhed. I kapitel 3 bevæger forfatterne sig fra det mere overordnede perspektiv til en tæt beskrivelse af mål og midler i arbejdsmarkedspolitikken, bl.a. af krav og redskaber og hvordan den danske politik ser ud i forhold til andre europæiske landes politik. Kapitel 4 stiller skarpt på implementeringen af arbejdsmarkedspolitikken og de forskelle aktørers (jobcentre, a-kasser, andre aktører, stat, kommuner, arbejdsmarkedsparter, etc.) rolle heri.

Kapitel 5 omhandler den omfattende praksis med at evaluere arbejdsmarkedspolitikken, og adresserer særligt spørgsmålet om hvorvidt uddannelsesaktivering virker eller ej. Endelig fokuserer kapitel 6 på EU's beskæftigelsesstrategi og hvorfor den ikke har haft større betydning i Danmark end tilfældet er.

Bogen er velskrevet, veldisponeret og relativt let at læse. Den er således velegnet som introduktionsbog for alle med interesse for feltet, og vil fint kunne anvendes i undervisning på universiteterne, på efteruddannelseskurser og måske også i gymnasiet. Styrken ved bogen er – som normalt ved grundbøger, når de fungerer – at kapitlerne giver velinformerede overblik over emnerne så man efter læsningen ved lidt om de væsentligste forhold indenfor kapitlernes emnekreds. Skal et enkelt kapitel fremhæves, kunne det være artiklen om evaluering af arbejdsmarkedspolitikken. Dette vigtige emne – der dybest set drejer sig om hvorvidt arbejdsmarkedspolitikken virker – har man ikke set behandlet i tidligere danske grundbøger om arbejdsmarkedspolitikken. Kapitlet gennemgår på glimrende vis de forskellige typer af evalueringer, og munder ud i en diskussion af uddannelsesaktivering. Netop uddannelsesaktivering har været skydeskive i både forskningen, evalueringer og medierne og er blevet beskyldt for at være spild af penge og det, der er værre. I kapitlet får læseren en nuanceret analyse af fænomenet og argumenter for hvornår uddannelsesaktiveringen virker og hvornår den ikke virker – og hvorfor. Desværre stopper diskussionen, da den for alvor er ved at komme i gang. Det er vel en af svaghederne ved sådanne relativt korte grundbøger: At der bliver sagt lidt om meget, og man derfor kan savne lidt i dybden.

Denne grundbøgernes begrænsning kan også være forklaringen på en af manglerne i det i øvrige gode kapitel om flexicurity og det danske arbejdsmarked. Her redegøres for begrebets rødder og dimensioner og fortæl-

les om den særlige danske flexicurity model, der er blevet internationalt berømmet og hvis beskrivelse én af bogens forfattere har en stor aktie i. Det er særligt interessant at læse diskussionen af den økonomiske krises påvirkning af modellen og af om modellen i det hele taget stadig eksisterer i sin kendte form. Men også her påbegyndes en spændende diskussion, der afsluttes før den rigtig kommer i gang. Derudover kan det påpeges, at der er forskningsbidrag om den danske flexicurity model, der forholder sig meget kritisk til modellen og dens tre hoveddimensioner. Og disse bidrag vælger forfatterne ikke at gå i dialog med her. Men igen – en sådan diskussion ligger måske udenfor en grundbogs formål.

En tredje kritisk bemærkning kan fremføres i forbindelse med artiklen om den europæiske beskæftigelsesstrategi. Der redegøres kort, klart og overbevisende om strategiens historie, forskellige faser og elementer – og det er faktisk en bedrift for den europæiske beskæftigelsesstrategi er et bureaukratisk uhyre. I kapitlet er der også troværdige bud på hvorfor den europæiske beskæftigelsesstrategi ikke har påvirket den danske arbejdsmarkedspolitik i nævneværdig grad. Så vidt så godt. Problemet består i, at mens den indviede læser let gennemskuer, at den svage europæiske påvirkning ikke nødvendigvis kan generaliseres fra arbejdsmarkedspolitikken til regulering af arbejdsmarkedsforhold som sådan, så gør den uindviede læser det måske ikke. Han eller hun vil måske fejlagtigt slutte, at arbejdsmarkedsforhold i Danmark ikke i nævneværdig grad er påvirket af europæiske beslutningsprocesser. Lidt mere tekst for at imødegå en sådan misforståelse ville derfor have været godt.

Disse forbehold til trods er der tale om en god grundbog, der varmt kan anbefales til alle, der søger et overblik over og en introduktion til dansk arbejdsmarkedspolitik.

Mikkel Mailand, Lektor, ph.d.,
Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og

Organisationsstudier (FAOS),
Sociologisk Institut
Københavns Universitet, mm@faos.dk

**Sune Troels Poulsen
og Stine Jørgensen, red. (2011)**

Frit Valg. Velfærd i den Europæiske Union
København: Jurist og Økonomforbundets
Forlag, 283 sider, kr. 350,-

Antologien om frit valg og velfærd i den Europæiske Union (EU) er skrevet indenfor rammerne af forskningscenteret WELMA. WELMA er et forskningscenter på det juridiske fakultet på Københavns Universitet, der retsvidenskabeligt undersøger mødet mellem velfærdssamfundet og den Europæiske integrationsproces, og således tager også bogen fat med interessante belysninger af det frie valg, EU og velfærdsstaten. Bidragene er læseværdige – også for andre end jurister.

Bogen består af 13 selvstændige kapitler, der er inddelt i fem overordnede tematikker; 1) Forudsætninger for borgerens frie valg, 2) Valgfrihed for andre end borgerne, 3) Fri bevægelighed og det frie valg, 4) Har borgeren reelt end valgmulighed? og 5) Konsekvenser af det frie valg.

Antologien giver samlet set et grundigt billede af, hvor meget af velfærdsstaten, der i kanten og kernen er berørt af EU's frie valg og den europæiske integration i det hele taget. Sundhedssektoren belyses, arbejdsgiverens frie valg, arbejdstagerens frie valg af arbejdsplads og ret til social sikring, udbudsreglernes betydning for velfærdsydelserne, skolegang og mobning, anbringelse af børn udenfor hjemmet, tilskud til høreapparater, mm. Vi får således en omfattende indføring i, at EU påvirker velfærdsstaten dybt, og også når længere ud end vi forestillede os. Det er ikke muligt her at se på alle bogens kapitler, hvorfor kun enkelte vil blive kort omtalt herunder.

Flere af bogens kapitler sætter spot på de mange forhindringer EU borgerens »frie valg« møder på sin vej ud i velfærdsstaterne. Michael Gøtze problematiserer i sit kapitel »Effektiv rettighedsinformation« om borgeren rent faktisk kan benytte sig af rettigheder, som man ikke er tilstrækkeligt informeret om? EU retten tildeler EU borgeren valgmuligheder og mulighed for velfærd på tværs af grænser, men der er en række forudsætninger, der skal være tilstede for, at det frie valg kan realiseres. En grundlæggende forudsætning er, at borgerne er bekendte med deres rettigheder. Sagen fra 2008 om de danske myndigheders mangelfulde information om retten til familie sammenføring på et EU retligt grundlag er et markant eksempel på, at manglende rettighedsinformation kan føre til et rettighedstab for de berørte. Gøtze understreger i sit kapitel, at retten til god forvaltning ikke længere »kun« er en rettighed men nu er blevet en »grundlæggende« rettighed med EU charteret. Vi kan således forvente mere fremtidig håndhævelse af retten til information.

Kapitlet af Jens Kristiansen om »Arbejdsgiveres frie valg af arbejdskraft og produktionssted« behandler et af tidens store konfliktfelter for velfærdsstaten, nemlig arbejdsgiverens mulighed for at benytte sig af udenlandsk arbejdskraft eller lægge produktionen i et andet medlemsland med mere fordelagtige løn- og arbejdsvilkår. Kristiansen gør rede for, hvordan EU rettens frie bevægelighed styrker arbejdsgiverens ledelsesret, idet det enkelte medlemslands arbejdsretlige restriktioner kan omgås ved at lægge produktionen et andet sted. Hvor vi måske nok har vænnet os til at nogle arbejdsgivere har valgt at flytte produktionen langt væk til billigere himmelstrøg, så er konsekvenserne af det indre marked i dag rykket tættere på end for bare få år siden. I dag opholder et stigende antal østeuropæiske borgere sig i Danmark, og hvis deres arbejde udføres på en ikke-overenskomstdækket virksomhed, kan arbejdsgiveren frit aftale løn med lønmodtageren. Her-

udover kan en større tilgang af udstationeret arbejdskraft i for eksempel Tyskland gøre det mere attraktivt at flytte produktionen syd for grænsen. Kristiansens bidrag underbygger således et stadig (og stigende) behov for at indtænke forebyggelse af social dumping, når det frie valg benyttes i praksis.

Kapitlet om »Frit valg på alle hylder? Ret til hospitalsbehandling i dansk og EU-retlig belysning« af Mette Hartlev og Cathrine Jacqueson blotlægger, at »frit valg« så langt fra er et entydigt begreb, der forstås på samme måde i EU som af de danske myndigheder. Hvor »frit« det »frie valg« skal være, er i høj grad genstand for fortolkning. Hartlev og Jacqueson viser i deres analyse, at de danske patienter i gennem de seneste årtier har fået mere indflydelse på valg af behandlingssted. Gennem de sidste ti år er også den private hospitalssektor blevet en betydelig del af leveringen af offentlige ydelser i Danmark. I princippet skulle det udvidede frie valg i lige så høj grad muliggøre behandling på et hospital i udlandet, men selvom EU retten kræver en tilpasning af det danske sundhedssystem, har en sådan ikke fundet sted i tilstrækkelig grad. Kapitlet underbygger således, hvordan Danmark ikke til fulde lever op til sine EU forpligtelser i sundhedssektoren eller som forfatterne skriver: »Den danske frit valgordning synes således at have et anstrengt forhold både til proportionalitetsprincippet og til forbuddet mod diskriminering af tjenesteydelser fra andre EU-lande« (s. 112).

Antologien »Frit valg. Velfærd i den Europæiske Union« giver samlet set et overbevisende indblik i, hvorfor velfærd ikke længere kan planlægges, organiseres eller forvaltes uden at medtænke EU. Mange af bogens kapitler giver særdeles kvalificerede belysninger af EU's betydning for velfærdsstaten og af, hvordan det »frie valg« som retligt element ændrer ved centrale grundpræmisser for velfærdsstatens organisering. Antologien kunne imidlertid have haft et mere integreret bud

på, hvordan velfærdsstaten er blevet ændret og udfordret, men også har tilpasset sig. Som læser savner man den indføring og det overblik som en indledning og konklusion fra redaktørerne kunne have givet. Når dette er sagt, ændrer det ikke ved, at bogens enkelte kapitler i samlet form viser, at velfærdsstaten er europæiseret dybere og bredere, end vi nok gik og troede.

Dorte Sindbjerg Martinsen
Lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. (2011), *Kriser, Politik og Forvaltning. De internationale udfordringer*, København: Hans Reitzels Forlag, 309 sider.

Dette er en væsentlig bog om et særdeles aktuelt emne. Som bogen påpeger, er kriser et allestedsnærværende begreb, kriser er blevet »almindelige«, og det skaber, som det også påpeges, en risiko for, at der går inflation i begrebet. Forfatterne vælger da også fornuftigt nok kun at belyse én type af kriser, nærmere betegnet »kriser med en væsentlig, international dimension«. Denne afgrænsning efterlader dog en betydelig usikkerhed, og det er da heller ikke evident, at alle de analyserede begivenhedsforløb har karakter af krise i streng forstand. Det er en væsentlig pointe i bogen, at kriser ikke kun kommer til Danmark udefra; begivenheder i Danmark såsom Muhammed-krisen kan også få betydelige, internationale konsekvenser. Desuden modtager Danmark i betydelig udstrækning kriser udefra i kraft af vores deltagelse i internationale organisationer og international regulering, som afkræver os en stillingtagen.

Men hvad er en krise? Begrebet er vanskeligt at bestemme præcist og må afgrænses fra beslægtede begreber såsom »skandaler«, »usta-

bilitet« og »sammenbrud«. Det teoretiske kapitel rummer interessante og operationaliserbare begreber som intensitetsvariation; idealtypiske faser i kriser samt kriseberedskab. Især det sidste aspekt optager forfatterne, idet forvaltningens problemer med at håndtere kriser i lyset af globaliseringen tildeles en særlig vægt i analysen. Det er også et positivt træk ved bogens analyse, at den er opmærksom på italesættelsen af kriser og dermed på mediernes betydning i denne sammenhæng. Endelig påpeges det – og dette aspekt kunne nok have fortjent en mere konkret analyse – at kriser typisk også har et interesseaspekt i den forstand, at der er nogen, som drager fordel af kriserne. Som det lettere spøgefuldt hedder et sted ... »et motto kunne næsten være: Lad aldrig en god krise gå til spilde. Hvis en krise bruges rigtigt, kan den give anledning og legitimitet til at gennemføre politik, der i mere rutineprægede situationer ellers ville have krævet betydelig, politisk debat (s. 277).«

Forfatternes teoretiske diskussion er nyttig og indsigtsfuld, men de kunne nok være kommet endnu længere ved at inddrage f.eks. Palle Svenssons vigtige disputats om Demokratiets Krise fra 1996, som blot nævnes i litteraturlisten men ikke bruges, og Juan Linz's klassiker fra 1978 *The Breakdown of Democratic Regimes*. Forfatterne baserer deres analyse på en aktør-orienteret ontologi, hvilket som udgangspunkt synes hensigtsmæssigt, men det indebærer at mere overordnede og aggregerende overvejelser om f.eks. krisernes konsekvenser for den demokratiets styreform negligeres. Ulrick Becks overvejelser omkring risikosamfundet er heller ikke inddraget, selvom krisebegrebet og risikobegrebet er tæt forbundne. Hos Linz finder man f.eks. mere indgående overvejelser omkring kriseindikatorer, og Svensson bygger en stor del af sit ræsonnement op omkring en eastonsk sondring mellem specifik og diffus tilslutning, hvor hovedkonklusionen er, at en høj grad af diffus tilslutning kan forklare, hvorfor tilsyneladende dramatiske kriser ofte overvindes

hurtigt. En af Marcussen og Ronits største meritter er for mig at se, at deres bog rummer et langt og solidt konklusionsafsnit, som omhyggeligt reflekterer over, hvad man kan konkludere – og ikke konkludere – på grundlag af de enkelte cases. Redaktørerne udviser også en klædelig ydmyghed i og med de er opmærksomme på, at det i høj grad kan diskuteres, om alle de analyserede cases nu også falder ind under kategorien »krise«. Caseudvælgelsens kriterier synes ikke entydigt at have været logisk men til dels også praktisk.

Bogen har valgt at belyse finanskrisen (Rangvid og Goul Andersen i to separate kapitler); historiske eksistenskriser (Heurlin); energikriser (Rüdiger); sundhedskriser (Vrangbæk); legitimitetskriser såsom de danske EU forbehold (Adler-Nissen & Holm); Muhammed-krisen (Lykke-Nielsen); terrorisme (Erslev-Andersen); Danmark i Helmand (Vedby Rasmussen); trafficking og prostitution (Reinicke) samt pirateri til havs (Struwe). Det er en bred palet, og læseren får megen nyttig viden om en lang række, konkrete problemområder. Kapitlernes analyser er dog ikke alle lige tilfredsstillende, og nogle kapitler knytter bedre end andre an til det begrebsmæssige analyseapparat: Jeg vil fremhæve Lykke-Nielsens kapitel som et af de bedste, hvilket ikke nødvendigvis betyder, at jeg er enig med hende i hendes mere politiske vurderinger. Heurlin starter sent og slutter sent i sit kapitel om eksistenskriser, uden f.eks. at nævne f.eks. svenskekrigen 1658, hvor Danmark var meget tæt på at ophøre med at eksistere og især kunne takke hollandsk hjælp for overlevelsen, og atomkriserne i 1960-erne

og 1980-erne behandles rask væk, og uden at argumentationen er overbevisende, som store kriser. Glenn Snyders allianceteori inddrages, men hans »entrapment-begreb« bliver i farten til »attrapment«. En lidt mere eftertænksom analyse ville nok også have diskuteret, om det danske EU-medlemskab kunne tænkes med tiden at ville skabe en eksistenskrise for Danmark af den ene eller anden type. Erslev Andersens kapitel indeholder megen nyttig information – f.eks. er det tankevækkende at det første bombeangreb på World Trade Centre i 1993 fandt sted på 2-årsdagen for den militære afslutning på den første Iraq-krig – men kommer ikke nok ind på forvaltningsaspektet, og så burde forfatteren vide, at jægerbogens forfatter hedder Thomas Rathsack og ikke Torben Rathsack. Er det danske militær virkelig i krise i Helmand? I så fald er man jo ikke alene om at være det, og bogen handler om Danmark. Vedby Rasmussen er vist selv lidt i tvivl, og det forstår man godt.

Er der oversete kriser, som burde have været analyseret i bogen? Man undrer sig i hvert fald over, at klimakrisen hverken er behandlet eller nævnt i bogen. Man kunne også med fordel have inddraget kirkens krise, som jo er en facet af en international værdikrise, og som knytter an til Muhammed-krisen.

Som helhed er bogen dog både vellykket og relevant, og redaktørerne skal have held og lykke med deres videre forskning i emnet.

Thomas Pedersen, Lektor, Ph.D.
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Abstracts

Geography as a Multi-level Political Cleavage

Ulrik Kjær, professor mso,
Institut for Statskundskab,
Syddansk Universitet,
ulk@sam.sdu.dk

One of the dominant political cleavages at the moment is a geographical one. The geographical cleavage structure is, however, more complex than in the classic distinction between center and periphery made by Lipset and Rokkan more than half a century ago. The struggle for economic development and prosperity is played out as well on the global level as on the national and local level, and this makes the formation of geographical coalitions complicated. The geographical cleavages have not led to changes in the Danish party system (neither national nor local) and therefore, quite a number of political questions in regard to geographical redistributions have to be addressed by the established political parties and their politicians.

The Danish Urban Hierarchy – Metropolization or Change?

Villy Søgård, lektor,
Center for Landdistriktsforskning,
Syddansk Universitet,
vs@sam.sdu.dk

Danish public debates over the plight of peripheral areas have generally been based on the assumption of an inadvertent long-term metropolization of the country. Based on data for 2000-2008 this article sheds some light on the long-term forces affecting the urban hierarchy. Changes of industrial composition have generally benefitted the top of the hierarchy at the expense of the bottom, but this is trumped by intrasectoral developments within practically all sectors. As a result, medium-sized towns appear to be the real winners, both in terms of employment and population. One obvious theoretical explanation is that declining transport and communication costs have actually reduced the agglomeration advantages expected to underpin metropolization.

Rural development and agriculture – potentials and challenges in a Danish context

Hanne Wittorff Tanvig, seniorrådgiver, PhD,
Skov & Landskab,
LIFE-Københavns Universitet,
hwt@life.ku.dk

OECD gave the idea of rural development extra nourishment by launching a »New Rural Paradigm« (OECD, 2006). Agriculture as rural *raison d'être* has been outdated and instead the redemption of other potentials has emerged in the territory by way of local initiative. In a Danish context, agriculture is in fact decoupled from rural areas for many years and is mostly a part of an international food complex. Yet, development in rural areas has taken place. This should, however, rather be explained through drivers such as the late industrial development and not least the decentralized welfare state than through a »New Rural Paradigm«. Since these drivers now are weakened a need for a real »New Rural Paradigm« may be actualized: A »new use of land by new landusers«.

Proclamation of »remoteness« – a blessing in disguise ?

Jørgen Møller, lektor, arkitekt MAA
og Esben Norby Clemens, M.Sc.n (kort),
Institut for Planlægning,
Aalborg Universitet, jm@plan.aau.dk

Designation as remote area means that the state, the regions and a number of NGOs have stated that development is not as favourable here as in other parts of the country. Implicitly, this indicates that these areas »have not made the most of their talents«. Accordingly, the designation has a stigmatizing effect, and it tends to underestimate the local people. On the other hand, the designation as remote area always results in a political willingness to implement different aid programmes and development measures, spanning from special advantages in relation to legislation to the allocation of considerable economic funds from the EU and/or the Danish state. Finally, we witness that both public authorities and different NGOs find a base for identifying the particular regional opportunities. Hence, there are both positive and negative effects of the remote area designation.