

Niels Tikjøb Olsen
stud.scient.pol.

Ottar Brox: "Hva skjer i Nord-Norge? En studie i Norsk utkantpolitikk". Pax 1967 (69).

Brox' bog er først og fremmest et indlæg i diskussionen om mål og midler i den norske egnsudviklingspolitik. Fremstillingen vil imidlertid også have interesse for politologer, der ikke er interesserede i denne "public policy". For dem, der interesserer sig for politisk output analyse.

Brox' metode

Brox tager sit udgangspunkt i en konkret "public policy" et output af det politiske system. Denne policy er "Utbyggingsprogrammet for Nordnorge" (fork: NNP). Egentlig medtages der flere programmer under NNP, f.eks. elementer i arbejdsmarkeds-, landbrugs- og fiskeripolitikken. Afgrænsningskriterierne for policy'en er de programmer, der må formodes at indvirke på befolkningens levevilkår. Eller rettere sagt på levevilkårene for den gruppe, NNP retter sig imod: befolkningen i Nordnorge. Brox vil undersøge, hvilke virkninger denne policy har haft på levevilkårene for målgruppen.

Denne form for output analyse minder meget om Davis' og Dolbeares undersøgelse af en anden public policy: "The selective service system".¹⁾ En undersøgelse, der er en af outputanalysens klassikere. Brox og D & D har stort set de samme problemformuleringer:

- (1) Målsætningen bag en bestemt policy og dens intenderede handlingsforløb.
- (2) Strategi (midler).
- (3) Hvilken gruppe skal policy'en rette sig imod (target population).

1) Davis og Dolbeare: Little Groups of Neighbors: The Selective Service System, Chicago, 1968.

Niels Tikjøb Olsen
stud.scient.pol.

Ottar Brox: "Hva skjer i Nord-Norge? En studie i Norsk utkantpolitikk". Pax 1967 (69).

Brox' bog er først og fremmest et indlæg i diskussionen om mål og midler i den norske egnsudviklingspolitik. Fremstillingen vil imidlertid også have interesse for politologer, der ikke er interesserede i denne "public policy". For dem, der interesserer sig for politisk output analyse.

Brox' metode

Brox tager sit udgangspunkt i en konkret "public policy" et output af det politiske system. Denne policy er "Utbyggingsprogrammet for Nordnorge" (fork: NNP). Egentlig medtages der flere programmer under NNP, f.eks. elementer i arbejdsmarkeds-, landbrugs- og fiskeripolitikken. Afgrænsningskriterierne for policy'en er de programmer, der må formodes at indvirke på befolkningens levevilkår. Eller rettere sagt på levevilkårene for den gruppe, NNP retter sig imod: befolkningen i Nordnorge. Brox vil undersøge, hvilke virkninger denne policy har haft på levevilkårene for målgruppen.

Denne form for output analyse minder meget om Davis' og Dolbeares undersøgelse af en anden public policy: "The selective service system".¹⁾ En undersøgelse, der er en af outputanalysens klassikere. Brox og D & D har stort set de samme problemformuleringer:

- (1) Målsætningen bag en bestemt policy og dens intenderede handlingsforløb.
- (2) Strategi (midler).
- (3) Hvilken gruppe skal policy'en rette sig imod (target population).

1) Davis og Dolbeare: Little Groups of Neighbors: The Selective Service System, Chicago, 1968.

- (4) Ønsket adfærd af "target population".
- (5) Policy'ens virkninger på systemets omgivelser (levevilkårene).
- (6) Feed-back konsekvenser (repolicymaking).

1. Målsætning

NNP's erklærede mål er en forbedring af levevilkårene i Nordnorge. De levevilkårskomponenter, der skal påvirkes, er beskæftigelsesmulighederne og indkomst.

2. Strategi

Forbedringen af disse levevilkårskomponenter skal ske ved hjælp af foranstaltninger, der letter overførslen af arbejdskraft fra de lavproduktive til de højproduktive erhverv. Fra bygden til de nordnorske vækstcentre. NNP skal bidrage til, at der oprettes lønmodtagerarbejdspladser i vækstcentrenes industri og trawlerfiskeri. Midlerne er subsidier til dem, der opretter arbejdspladserne: arbejdsgiverne. Arbejdskraften tilskyndes eller tvinges til at forlade bygderne. Midlerne er mobilitetsfremmende ydelser, AF og visse skattelettelser til arbejdere i trawlere og skibsfart. NNP omfatter ikke foranstaltninger, der forbedrer levevilkårene for dem, der bor i bygden. Det gør fiskeripolitikken heller ikke. Kun storfiskeriet, der udelukkende drives fra vækstcentrene, støttes. Landbrugspolitikken er stort set den eneste offentlige foranstaltning, der sætter ind over for bygdebefolkningen. Subsidieordningerne muliggør, at der kan eksistere landbrug i Nordnorge. Trods de klimatiske forhold.

3. Målgruppen

Målgruppen for NNP er principielt hele befolkningen i Nordnorge. Målgruppen kan imidlertid inddeles i 3 subgrup-

per. Alt efter foranstaltningernes virkning på subgruppen.

Disse grupper er:

- (1) Husstandene i bygden, d.v.s. småfiskerne, småbrugerne, fiskerbønderne (småbrugere, der tillige fisker og tager lejlighedsvist lønarbejde).
- (2) Lønmodtagere i fiskeri, industri, servicefag i byerne.
- (3) Entreprenørerne.

4. Ønsket adfærd hos målgruppen

Husstandene i bygderne skal flytte til vækstcentrene og dermed overgå fra selvstændige erhvervsdrivende til lønmodtagere. De, der bliver tilbage, skal rationalisere deres produktion. Dette gælder især for bønderne. Landbrugspolitikken støtter brugssammenlægninger. Entreprenørerne skal oprette arbejdspladser i industri og fiskeri ved at udnytte NNP's forskellige subsidieordninger.

5. NNP's virkninger på målgruppens levevilkår

NNP er det første nordiske egnsudviklingsprogram og har nu virket i 20 år. Flere erklærede målsætninger er delvist opfyldte. Dette gælder indkomstmålsætningen. Nordnorges andel af landets nationalprodukt er steget. Andelen af lønmodtagere er også steget betydeligt. Andre erklærede mål er ikke opfyldte. Dette gælder bekæmpelsen af arbejdsløsheden. I 20-års perioden har der været en stigning. Brox argumenterer for, at denne tilsyneladende gunstige udvikling i teknokratiets levevilkårskomponenter ikke har forbedret levevilkårene for hovedparten af regionens indbyggere: bygdebefolkningen og lønmodtagerne. Nationalproduktet er nemlig ikke en anvendelig indikator for levevilkår i en økonomi med en stor selvforsyningssektor. Fiskerbøndernes bidrag til NNP er mindre end industriarbejderens. Alligevel må fiskerbonden anses for at have en bedre levestandard end den industriarbejder, der har en 3 gange så høj kontantindkomst. Fiskerbonden bor bedre, spiser bedre og har større frihed med hensyn til at bestem-

me over sin egen arbejdssituation end industriarbejderen. En undersøgelse af, hvem der flytter, bekræfter dette. Fiskerbønderne flytter ikke til byen for at få arbejde i de industrier, NNP subventionerer. Disse industrier har også haft store vanskeligheder ved at rekruttere arbejdskraft. De nye arbejdspladser er altså intet alternativ for fiskerbonden. Derfor har NNP ikke forbedret denne gruppes levevilkår.

NNP har derimod forbedret levevilkårene for lokalsamfundets underprivilegerede. De unge, ugifte, der ikke har produktionsudstyr, og som derfor ikke kan realisere deres værdier (bolig, mad, frihed) med de ressourcer, der findes i lokalsamfundet. For disse er NNP's arbejdspladser et alternativ.

Lønmodtagerne i vækstcentrene får iflg. Brox ikke forbedret levevilkårene i kraft af NNP. NNP sørger for, at der bliver øget tilgang af arbejdskraft til de dårligste arbejdspladser. Dette er en alvorlig hindring for lavtlønsproblemets løsning.

De, der profiterer mest af NNP, er entreprenørerne. I kraft af subsidierne og overflytningen af arbejdskraft bliver deres aktiviteter rentable.

6. Repolicymaking

Brox foreslår i afsnit II af bogen, at der indføres en ny "public policy", der forbedrer levevilkårene i byggerne. Det er billigere at tilføre ressourcer til byggerne, der kan give husstanden en større grad af værdirealisation. Det er der, at de gode boliger er. Det, der mangler, er muligheden for at opnå lidt bedre kontantindtægter. De midler, Brox foreslår, er kommunale, statslige og kooperative produktions- og handelssystemer, der kan gøre det muligt at udnytte lokalsamfundets ressourcer maksimalt.

Brox om policymaking

Brox' ideal for policymaking er den norske landbrugs- politik. Her har målgruppen, landbrugerne, leveret præmis- serne til udformningen af politikken. Specialisterne i ad- ministrationen, der rekrutteres fra byggerne, har udformet en politik, der lægger forholdene til rette for den enkel- te landbrugshusstand - ikke for handels- og industriinteres- serne i landbrugssektoren. Denne politik sammenlignes med fiskeripolitikken, der begunstiger rederne og filetindu- strien i forhold til de små kutterfiskere. Brox opstiller en hypotese om, hvorfor landbrugspolitikken er "populistisk" og fiskeripolitikken "teknokratisk". Årsagerne til denne forskel i karakteren af public policy søges først og frem- mest i målgruppernes evne til at formulere enstemmige krav til det politiske system. Det har landbruget været i stand til. Politikernes omkostninger ved at gennemføre den ønske- de politik har også været relativt små for landbrugspolitik- kens vedkommende. Denne forklaringsmodel anvender altså nogle variable, der svarer til Salisburys ¹⁾ "demand pattern" og "cost of reaching decision".

Brox er en heftig kritiker af svensk planlægning. I en artikel i Sociologisk forskning ²⁾ har han kritiseret "lens- utredningen for Norrbotten" (BD 80). BD 80 er udråbt til at være en model for fremtidig svensk regionalplanlægning. For- di den intenderer at planlægge ud fra de krav, befolkningen stiller til bo-regionen. Gennem postinterviews "klarlagde" man de krav, de unge stillede til Norrbotten som boregion. Man gik ud fra, at det var disse krav, alle indbyggere ville stille til boregionen i 1980. Brox kritiserer denne metode til at afdække befolkningens værdier på. Dels fordi man an- tager, at en bestemt gruppe (de unge ugifte) har samme krav

1) R.H. Salisbury, I Sharkansky, ed., Policy Analysis in Political Science, p. 40.

2) Sociologisk Forskning 1970:1. Om attraktiviteten av bo- regioner. Kritisk blick på BD 80 (a Box).

til boregionen som hovedparten af husstandene (de ældre, gifte). Dels fordi postinterviews ikke er egnede til at af-dække folks værdier. På skemaerne er der kun stillet spørgs-mål, der kan kvantificeres. Mange andre faktorer inddrages ikke. Resultatet af denne undersøgelse af lokalbefolkningens værdier er også blevet derefter. De krav til boregionen, som BD 80 afdækker, kan ikke opfyldes i Nordsverige og er ikke blevet det i 60'erne. Alligevel bliver folk boende. BD 80 forklarer denne inkonsistens mellem den enkeltes værdier og faktiske handlinger (her: flytninger) ved hjælp af en usik-kerhedsfaktor. Befolkningen i Norrbotten har ikke kendskab til, at deres værdier lettere kan realiseres ved en flyt-ning. BD 80 konkluderer, at det er bedst for befolkningen, om indlandet affolkes. Der skal foretages en "planmæssig" kontraktion. Dette svarer også meget godt til de konventio-nelle økonomiske dogmer.

I Danmark er landsplanlægningsudvalgets sekretariat (LPUS) ifærd med at foretage en omfattende undersøgelse af forholdene i Nordjylland. "Nordjyllandsundersøgelsen" skal tilvejebringe et omfattende baggrundsmateriale for plan-lægningsen i området. Undersøgelsen skal også indgå i poli-cyorganernes vurderinger over, om den hidtidige politik på området (især egnsudviklingslovene) skal revideres. Især delundersøgelsen "levetilstandene i Nordjylland" ¹⁾ er noget ganske nyt i dansk policymaking. Ligesom Brox tager LPUS udgangspunktet i den enkelte husstands præferencer og opfat-telse af situationen. Denne kortlægning af nordjydernes værdier sker ved hjælp af langvarige interviews med udvalgte personer i 2 kommuner. ²⁾ Postinterviews er kun anvendt til at efterprøve hypoteserne.

Allerede nu tegner der sig et klart billede af værdi-erne i Nordjylland. Stort set svarer disse til befolkningens

1) Nordjyllandsundersøgelsen offentliggøres i LPUS-ORIEN-TERING.

2) 50 personer i Sydthy/Brønderslev kommune (fraflyttere, tilflyttere, elever på specialarbejderskoler.

værdier andetsteds i landet. Men de arbejdere i Nordjylland, der er gift og har egen bolig vil ikke have lettere ved at realisere værdierne ved at flytte til storbyerne - som ønsket af AF. Disse folk flytter da heller ikke rent faktisk. I hvert fald ikke frivilligt.

Såfremt disse konstaterede præferencer i denne målgruppe for dansk egnsudviklingspolitik skulle være grundlag for en ny politik ville det medføre, at den reviderede politik adskilte sig nok så meget fra den nuværende. I den reviderede politik skulle der ikke indgå elementer af "aktiv arbejdsmarkedspolitik" (mobilitetsfremmende ydelser og AF's deportationsadgang). I hvert fald skulle der ydes en meget mere alvorlig indsats for at bringe gode arbejdspladser derud, hvor folk bor og fortsat ønsker at bo.

Litteratur

Om egnsudvikling

Ottar Brox: Hva skjer i Nord-Norge? En studie i norsk utkantpolitikk. Oslo 1966 og 69. Pax (N.kr. 15,-).

" Om attraktiviteten af boregioner. Kritisk blikk på BD 80. Sociologisk Forskning 1970:1, p. 46.

Leif Anne m.fl.: Menneske og miljø i Nord-Norge, Oslo 1971.

Svenske betænkninger: SOU 1969:49, SOU 1970:3, SOU 1970:14, SOU 1970:15.

Egnsudvikling under økonomisk vækst, Aarhus Universitets økonomiske institut, 1969. Bd. I og II.

Landsplanlægning, LPUS 1970.

LPUS-orientering. Bilag IV og V til "Levevilkårene i Nordjylland. LPUS august og dec. 1971.

Om levevilkår

Politikk og Levevilkår. Essay av Ole Berg i Statsvet. tidskr. 1971:3, p. 219-46.

Bauer, Raymond A. (ed.): Social indicators, Cambridge, Mass. 60.

"Om levsnadsnivåundersøkningen" af Sten Johanson, Stck. 1970.

værdier andetsteds i landet. Men de arbejdere i Nordjylland, der er gift og har egen bolig vil ikke have lettere ved at realisere værdierne ved at flytte til storbyerne - som ønsket af AF. Disse folk flytter da heller ikke rent faktisk. I hvert fald ikke frivilligt.

Såfremt disse konstaterede præferencer i denne målgruppe for dansk egnsudviklingspolitik skulle være grundlag for en ny politik ville det medføre, at den reviderede politik adskilte sig nok så meget fra den nuværende. I den reviderede politik skulle der ikke indgå elementer af "aktiv arbejdsmarkedspolitik" (mobilitetsfremmende ydelser og AF's deportationsadgang). I hvert fald skulle der ydes en meget mere alvorlig indsats for at bringe gode arbejdspladser derud, hvor folk bor og fortsat ønsker at bo.

Litteratur

Om egnsudvikling

Ottar Brox: Hva skjer i Nord-Norge? En studie i norsk utkantpolitikk. Oslo 1966 og 69. Pax (N.kr. 15,-).

" Om attraktiviteten af boregioner. Kritisk blikk på BD 80. Sociologisk Forskning 1970:1, p. 46.

Leif Anne m.fl.: Menneske og miljø i Nord-Norge, Oslo 1971.

Svenske betænkninger: SOU 1969:49, SOU 1970:3, SOU 1970:14, SOU 1970:15.

Egnsudvikling under økonomisk vækst, Aarhus Universitets økonomiske institut, 1969. Bd. I og II.

Landsplanlægning, LPUS 1970.

LPUS-orientering. Bilag IV og V til "Levevilkårene i Nordjylland. LPUS august og dec. 1971.

Om levevilkår

Politikk og Levevilkår. Essay av Ole Berg i Statsvet. tidskr. 1971:3, p. 219-46.

Bauer, Raymond A. (ed.): Social indicators, Cambridge, Mass. 60.

"Om levsnadnivåundersøkningen" af Sten Johanson, Stck. 1970.

Undersøgelsen kommer som et bind af SOU.

"International Definition and Measurement of Standards and Levels of Living", UN, N.Y. 1961.

Om policy output analysis

Erik Damgaard: Noter til diskussion af "Politisk Output Analysis", 3. nordiske konference i statskundskab, Göteborg aug. 1971. Her er en lang række litteraturhenvisninger.