

Anders Branth Pedersen

Først den ene vej og så den anden vej: de politiske beslutningsprocesser vedrørende udretning og genslyngning af Skjern Å¹

Med beslutningen i 1987 om at genoprette Skjern Å foretog Folketinget en kovending i forhold til beslutningen i 1961 om at udrette åen. Ved at identificere to konkurrerende netværk inden for samme policy-område kan de radikalt forskellige beslutninger forklares med, at der er sket en omvæltning i magtforholdene mellem de to netværk, så slyngningsfortalernes netværk er blevet styrket på bekostning af landvindingsnetværket. Det vises dels, hvordan de forskellige netværk påvirker indholdet af den førte politik; dels, at det ændrede magtforhold kan henføres til flere markante ændringer i den bredere institutionelle kontekst, som netværkene er del af.

En vinterdag i februar 1961 meddelte landbrugsminister Karl Skytte (RV) lodsjerne omkring den bugtede Skjern Å, at deres anmodning, om statsstøtte til at afvande åen med henblik på at vinde frugtbar landbrugsjord, var blevet imødekommet. Folketingets finansudvalg havde med stemmerne 17-1 vedtaget projektet, og derfor gav Landbrugsministeriet nu grønt lys til en udretning af bugtningerne på Danmarks vandrigeste å. Det var startskuddet til en meget omfattende omlægning af åløbet, som fire år, og hvad der i dag svarer til en kvart milliard kroner, senere var blevet gjort snorlige. I maj 1987 tiltrådte Folketinget med overvældende majoritet et socialdemokratisk beslutningsforslag om dels at genskabe eller øge Skjernåens selvrensende effekt, dels at forbedre områdets rekreative værdi. 13 år og en ny kvart milliard kroner senere sluttedes cirklen symbolsk, da prins Joachim en kold og stormende efterårsdag i oktober 2000 åbnede et skot, der ledte Skjern Å ind i de nyopgravede slyngninger. Dermed naturgenoprettedes et område svarende til 4.000 fodboldbaner.

Det er bemærkelsesværdigt, at Folketinget træffer to så dyre modsatrettede beslutninger, med kun 26 års mellemrum, og oven i købet med noget nær konsensus. Nærværende artikel foretager en komparativ analyse af de politiske beslutningsprocesser vedrørende henholdsvis udretningen og genslyngningen af Skjern Å for at kaste lys over, *hvorfor der træffes to så forskellige Skjern Å-beslutninger?* Det er karakteristisk for begge beslutningsprocesser, at interessegrupper har ydet væsentlig indflydelse på beslutningerne, hvilket gør det relevant at analysere beslutningsprocesserne inden for rammerne af netværksteorien.

Netværksanalyse

Netværksanalyser fokuserer på de mønstre (netværk) af formelle og uformelle kontakter mellem forskellige aktører (politikere, udvalg, ministerier, kommuner,

interesseorganisationer m.fl.) der, via magtudøvelse, påvirker den politiske dagsorden og de politiske beslutningsprocesser (Parsons, 1995: 185). Benson definerer et politisk netværk som "en klynge, eller et kompleks af organisationer som er forbundet med hinanden som følge af ressourceafhængighed og som er adskilt fra andre klynger, eller komplekser, af brud i ressourceafhængigheden" (citeret i Blom-Hansen og Daugbjerg, 1999: 13). Senere har Rhodes (1988) argumenteret for, at forskellige typer af netværk adskilles ved deres grad af integration, hvilket Rhodes og Marsh (1992) videreudviklede ved at opstille et netværkskontinuum baseret på netværkenes integrationsgrad. Daugbjerg (1998) har beskrevet kontinuet i en tabel med tre dimensioner (tabel 1).

Tabel 1. Yderpunkter på netværkskontinuummet

	Policy-community (policy-fællesskab)	Issue network (emne-netværk)
Medlemskab	- meget få medlemmer - begrænset spændvidde i interesserepræsentation	- mange medlemmer - stor spændvidde i interesserepræsentation
Integration	- forhandling - hyppig kontakt	- konsultation - ustabil kontaktmønster
Institutionalisering	- konsensus om problemopfattelser og løsningsmodeller	- konflikt om problemopfattelser og løsningsmodeller

Kilde: Daugbjerg (1998: 53).

I den ene ende af kontinuet er de løst strukturerede *emne-netværk* placeret. Her er der et højt konfliktniveau i en varierende deltagerkreds med mange medlemmer. Magten i emne-netværk er desuden ulige fordelt, og det institutionaliserede samspil er mindre hyppigt og har mere karakter af konsultationer end af aftaler. Modsætningen er de stærke konsensusprægede *policy-fællesskaber*, der har få medlemmer, høj interaktion og hyppig kontakt. Policy-fællesskaber er desuden eksklusive, langvarige, velstrukturerede, i magtbalance og ofte baseret på en fælles accept af grundlæggende værdier i et samspil, hvor alle aktører har ressourcer (Marsh og Rhodes, 1992). Netværkene påvirker beslutningerne, fordi de privilegerer visse interesser frem for andre, og dermed påvirkes de strukturelle magtforhold; men de forskellige typer af netværk påvirker beslutningsprocesserne på forskellig vis, for eksempel har netværksstrukturen i sig selv ikke så stor indflydelse på aktørerne i det løst strukturerede emne-netværk som i det mere stramt strukturerede policy-fællesskab. I kraft af netværkenes karakter er det relativt nemt for aktørerne i et policy-netværk at samles i en magtfuld koalition, mens aktørerne i et emne-netværk ikke har samme mulighed (Blom-Hansen og Daugbjerg, 1999: 15f.).

Daugbjerg har foreslået, at man, i stedet for den traditionelle tilgang, hvor miljøområdet typisk karakteriseres som ét enkelt *emne-netværk* (da der næsten altid vil være konflikt mellem aktører på miljøområdet), identificerer flere kon-

kurrerende netværk inden for samme område (se Daugbjerg og Pedersen, 2003). Netop miljøområdet er interessant i en komparativ analyse, da der her er sket store forandringer. I løbet af de seneste årtier har miljøorganisationerne formået at skubbe magtbalancen i samspillet mellem myndigheder og organisationer, så miljøorganisationerne i dag i langt højere grad indgår på lige fod med de økonomiske sektorinteresser (Christiansen, 1999: 161).

Netværksteorien er meget anvendelig i en statisk karakteristik af netværk, men er mere problematisk, hvad angår dynamiske spørgsmål om netværks dannelse, forandring og outcome, da teorien i bedste fald ikke er ret eksplicit på netop disse punkter (Blom-Hansen, 1997). Marsh og Rhodes (1992: 257ff.) identificerer dog fire eksterne faktorer, der kan betragtes som den bredere institutionelle kontekst, og som kan være relevante for en dynamisk netværksanalyse af Skjern Å-beslutningerne: Økonomiske faktorer/markedsfaktorer, ideologiske faktorer, vidensbaserede/tekniske faktorer og institutionelle faktorer. En ændring i én eller flere af disse faktorer kan bane vejen for ændringer i netværkene, hvorved magtforholdene ændres og policy outcome kan forandres, hvis ellers de relevante aktører er opmærksomme og villige til at investere ressourcer i at sikre sig politisk/institutionel kontrol.

Med udgangspunkt i den beskrevne netværksteori er det forventningen, at beslutningsprocessen om at udrette åen er karakteriseret ved, at et netværk med en lav integrationsgrad, slyngningsfortalerne, tabte til et netværk med en højere integrationsgrad, landvindings-netværket. I forbindelse med beslutningen om at genslynge åen er der sket et skifte i magtforholdene, så det nu er slyngningsfortalerne, der er de bedst integrerede, og derfor vinder de over landvindingsnetværket.

Hypotesen er, at de to radikalt forskellige beslutninger vedrørende Skjern Å kan forklares med, at der er sket radikale ændringer i *flere* af de fire eksogene variable. Det har påvirket ikke-privilegerede aktører til at søge radikale forandringer, hvilket har påvirket de enkelte netværks karakter og dermed netværkenes output/outcome. De to cases belyses primært via det omfattende empiriske materiale, som allerede foreligger i form af avisartikler (både lokale og landsdækkende), medlemsblade, arbejdsgruppe-rapporter, høringsmateriale, folketingsdebatter, udvalgsbetænkninger, arkivmateriale m.m., hvor aktørernes holdninger og adfærd kan tænkes udtrykt. Desuden inddrages relevant sekundærlitteratur.

”Nu er det endelig lykkedes at lægge Skjern Å i lænker”

Baggrunden for Skjern Ås udretning i 1960'erne

Idéen om at udrette Skjern Å fostredes allerede i 1800-tallet. Efter nederlaget til den preussiske hær ved Dybbøl i 1864 står E.M. Dalgas i spidsen for en række mænd, der stifter Det Danske Hedeselskab, som skal arbejde for at etablere kunstige enge og stå for opdyrkning og tilplantning på heden for derved ”at indad vinde, hvad udad tabes” (Geckler, 1982: 96f.).

Vi skal dog helt frem til krisen i 1930'erne og '40'erne, før afvandingsspørgsmålet for alvor kommer på dagsordenen. Arbejdsløshedsrådet beder Hedeselskabet om at komme med forslag til bekæmpelse af arbejdsløsheden, hvilket i 1940

munder ud i *Lov om Landvinding*, der giver lodsejerne statsstøtte til to tredjedele af anlægsudgifterne i forbindelse med landvindingsarbejder. Samtidig etableres Statens Landvindingsudvalg, der skal behandle ansøgningerne. Dermed indledes en epoke med meget omfattende afvanding af enge, moser og søer, regulering af åer og inddæmning af fjorde og lavvandede områder (Geckler, 1982: 100f.; *Lov om Landvinding* af 1940).

De lokale landboorganisationer i Skjern-Ringkøbing-området nedsætter kort tid efter lovens vedtagelse et fjordengeudvalg for at vinde lodsejernes accept af afvandingsprojekter omkring Ringkøbing og Stadil Fjorder, så mulighederne for kornavl kan forbedres. Efter at lodsejerne omkring Skjern Å under anden verdenskrig forkaster et afvandingsprojekt, er Hedeselskabet i september 1955 klar med et nyt projekt, og landvindingsudvalgets jyske underudvalg indkalder derfor lodsejerne til møde på Missionshotellet i Skjern. Ud af 834 lodsejere i området stemmer 360 for afvandingsprojektet, 111 stemmer imod, 48 stemmer blankt, mens 315 lodsejere ikke møder op. Dermed er projektet vedtaget, og lodsejerne nedsætter et udvalg til at følge den videre planlægning (Mortensen og Ravn, 1981: 23ff.; *Vestkysten*, 30.09.1955).

Da de endelige planer er udarbejdet, sender Hedeselskabet forslaget til Statens Landvindingsudvalgs jyske underudvalg, som godkender projektet og sender det videre til hovedudvalget, der accepterer projektet uden ændringer (Geckler, 1982: 11ff.). Den nye landbrugsminister, Karl Skytte (RV), modtager forslaget positivt og får det gennemført via en tillægsbevilling til finansloven (Finansudvalget, 1960/61); bevillingen tiltrædes i oktober 1960 med stemmerne 17-1 i Folketingets Finansudvalg og godkendes endeligt i februar 1961 (Skytte, 1981: 35).

En isnende kold martsdag i 1962 begynder danmarkshistoriens største afvandingsprojekt, da gravemaskinerne tager fat på udretningen af Skjern Å, og præcis tre år senere kan lodsejernes formand indvie det udrettede åløb med ordene: "Nu er det endelig lykkedes at lægge Skjern Å i lænker" (Geckler, 1982: 24f.; *Hedeselskabets Tidsskrift*, 1965, nr. 4: 81f.).

Landvindingsnetværket

Blandt de aktører der støtter udretningen af Skjern Å, findes i forreste række de berørte lodsejere/landmænd. Det er ikke overraskende, at lodsejerne i vid udstrækning bakkede op om projektet, da de kun skulle udrede 4,9 mio. kr. af de 21 mio., som projektet var budgetteret til (Ebert, 1963: 13f.), men samtidig kunne høste fordelene ved projektet. I indledningsfasen var der dog ikke enighed blandt lodsejerne om projektet, idet det kun var knap 70 pct. af de fremmødte, der stemte for projektet, da det blev vedtaget i 1955, men der har tilsyneladende ikke været kritik af projektet i selve Lodsejerudvalget, som varetog forhandlingerne med de relevante myndigheder (Mortensen og Ravn 1982: 29).

Hedeselskabet var naturligvis også interesseret i at få et afvandingsprojekt i gang, da selskabet skulle stå for udarbejdelsen og udførelsen af projektet. Hedeselskabet havde ikke nogen økonomisk magt af betydning, grundet en status som selvejende institution finansieret af statslige tilskud og med et idealistisk og almennyttigt formål; men selskabet var en magtfaktor i kraft af et vidt forgrenet

netværk, der strakte sig ind i det politiske system (Geckler, 1982: 128ff., 145ff.). Sammensætningen af Hedeselskabets magtfulde 13 mand store bestyrelse peger endvidere på en stærk tilknytning til landmændene og landbrugets organisationer: Landbrugsministeren udpegede tre bestyrelsesmedlemmer, mens landbrugsorganisationerne og Hedeselskabets medarbejdere udpegede hver to. Bestyrelsen foreslog selv, hvilke nye medlemmer som eventuelt skulle træde ind, og det kan konstateres, at mange kendte politikere gennem tiden har været repræsenteret i Hedeselskabets organisation (Geckler, 1982: 134ff., 140ff.; *Hedeselskabets Tidsskrift*, diverse årg.).

Hedeselskabet har desuden haft vigtige poster i en række andre institutioner og organisationer, blandt andet i Danmarks Naturfredningsforening (DN), hvor Hedeselskabets direktør (indtil 1959), Niels Basse, havde sæde i hovedbestyrelsen i årene 1951-64 (*Kraks Blå Bog*; Geckler, 1982: 132). Også den konservative folketingspolitiker Knud Thestrup var med i både Hedeselskabets repræsentantskab og DN's hovedbestyrelse, og desuden i Folketingets Finansudvalg, hvor han stemte for Skjern Å-afvandingen. (*Hedeselskabets Tidsskrift*, 1956; *Dansk Naturfredning*, 1963: 88; *Kraks Blå Bog*).

De lokale landboforeninger var repræsenteret i flere af de udvalg, der forbedrede projektet, hvorimod landbrugets hovedorganisationer var fraværende. Fraværet kan forklares med, at hovedorganisationerne reelt var repræsenteret via bestyrelsesposterne i Hedeselskabet. Desuden havde Hedeselskabet, lodsejerne og Landbrugsministeriet godt styr på processen; ergo havde hovedorganisationerne ikke det store behov for at bruge tid og kræfter på sagen.

Landbrugsministeriet havde tætte kontakter til Hedeselskabet, da Skjern Å-projektet blev endeligt vedtaget i 1960-61. Således havde ministeriets departementschef (1958-76), Valdemar Hornslet, plads i Hedeselskabets bestyrelse (1959-78) (*Kraks Blå Bog*). Her kunne departementschefen få en snak med Skjernkredsens tidligere landbrugsminister (1951-53), Jens Sønderup (V), som blev medlem af Hedeselskabets repræsentantskab i 1954 og var medlem af bestyrelsen 1959-68. Han var ikke Hedeselskabets eneste repræsentant på tinge, for også J.E. Foged (V), Kresten Damsgaard (V), Olav Øllgaard (V) og Knud Thestrup (K) var med i Hedeselskabets repræsentantskab (Geckler, 1982: 14; *Hedeselskabets Tidsskrift*, diverse årgange).

Det var landbrugsminister Karl Skytte (RV), som traf den endelige beslutning om at udrette åen. Skytte, der selv var gårdejer, støttede ubetinget projektet, idet han hævdede, at han blot fulgte Landvindingslovens bogstav, og at projektet i øvrigt ikke spolerede naturen, og formentlig heller ikke fiskerimulighederne (*Folketingets Forhandlinger*, 1961/62: spalte 75). Skytte kunne desuden henholde sig til, at Statens Landvindingsudvalg, der sorterede under Landbrugsministeriet, havde godkendt Hedeselskabets udretningsplaner.

Landvindingsudvalget var et glimrende fælles omdrejningspunkt for landvindingsnetværkets aktører, og udvalgets etablering blev startskuddet til en ny landvindingsepoke (Geckler, 1982: 101). Udvalget bestod af Landbrugsministeriets departementschef, en repræsentant fra Hedeselskabet, to landmænd samt en repræsentant fra henholdsvis Ministeriet for offentlige arbejder, Finansministeriet,

Arbejds- og Socialministeriet, Fiskeriministeriet og Dansk Ingeniørforening. I 1958, hvor Landvindingsudvalget må behandle flere protester mod Skjern Å-projektet og beslutningsprocessen er inde i en afgørende fase, er Hedeselskabet formelt repræsenteret i udvalget via dets direktør, og samtidig har tre af udvalgets andre medlemmer en tilknytning til Hedeselskabet (et bestyrelsesmedlem, et medlem af repræsentantskabet og en tidligere ansat) (jf. *Kongelig dansk hof- og statskalender*, 1959; *Kraks Blå Bog*, diverse årgange).

Det egentlige arbejde med Skjern Å-projektet udførtes i Landvindingsudvalgets *Underudvalg for Jylland*, som sagsbehandlede og indstillede Skjern Å-projektet til hovedudvalget. Underudvalget bestod i den afgørende periode af Hedeselskabets direktør (Basse), Hedeselskabets repræsentantskabsmedlem (Øllgaard, der samtidig var medlem af Folketinget for Venstre) og en tidligere ansat i Hedeselskabet (Tylvad) (Statens Landvindingsudvalg (a+b)). På den baggrund kommer det ikke som den store overraskelse, at både Underudvalget for Jylland og Statens Landvindingsudvalg er meget positivt indstillede over for Hedeselskabets projekt.

Landvindingsnetværket er et klassisk eksempel på et meget stærkt *policy-fællesskab* (jf. tabel 1). Netværket har få og stærke deltagere, der har et fælles teknokratisk syn på åen: De vandlidende jorder langs Skjern Å er et problem for den rationelle landbrugsdrift, der kan løses ved at udrette åen. Der er hyppig kontakt mellem aktørerne i form af en række møder, og flere centrale personer repræsenterer flere aktører på én gang, hvilket væver aktørerne sammen i et stærkt institutionaliseret samspil. Netværket kan desuden betegnes som eksklusivt; kritiske aktører har kun undtagelsesvist deltaget i de mange forskellige møder, hvor der råder en stærk fælles accept af grundlæggende værdier – målet er landbrugets bedste.

Slyngningsfortalernes netværk

Danmarks Naturfredningsforening (DN) var en af 1950'ernes få organiserede miljøinteresser og havde faktisk en repræsentant i Landvindingsudvalget i en periode. Han repræsenterede dog formelt Arbejdsministeriet og har slet ikke udtalt sig i forbindelse med Skjern Å-projektet (jf. Statens Landvindingsudvalg (a)). DN fik formelt mulighed for indflydelse på beslutningsprocessen, da Statens Landvindingsudvalg i 1955 bad DN (og Statens Naturfredningsråd) om at udtale sig om Skjern Å-projektet. Organisationen gav dog et meget ambivalent svar, hvor man ud fra et "ferskvandsbiologisk synspunkt" ikke mener, at der er tilstrækkelig grund til at gå imod projektet, men beklager samtidig tabet af fugleliv (Clausen, 2000: 26). Svaret skal ses i lyset af, at projektet fremsættes i en periode hvor Danmark er præget af lavkonjunktur og medfølgende svære beskæftigelsesproblemer, og derfor har DN ikke turdet (*Politiken*, 27.09.61) eller villet (*Dansk Naturfredning*, 1962: 22) gå imod projektet. Statens Naturfredningsråd tager DN's holdning ad notam og kan derfor blot tilslutte sig afvandingsplanerne (Clausen, 2000: 26).

Den gruppe, der bliver økonomisk hårdest ramt af projektet, de godt hundrede erhvervsfiskere ved Ringkøbing Fjord, var til gengæld, berettiget viste det sig,

bange for at opleve samme type okkerforurening som ved Stadil Fjord (Danmarks Radio, 1961; *Politiken*, 27.09.61; *Ringkjøbing Amts Dagblad*, 17.01.62; 09.09.86; Geckler, 1982: 14). Fiskeriforeningen for Ringkjøbing og Stadil Fjorde sender i 1958 på erhvervsfiskernes vegne et protestbrev til landbrugsministeren, hvor foreningen udtrykker ængstelse for, at fiskeriet i fjorden og åen vil ødelægges, men får blot til svar, at Landvindingsudvalget skønner, at den store strømføring i åen vil løse problemerne (Statens Landvindingsudvalg (b), 01.07.58, 30.10.58).

Det er ikke kun erhvervsfiskerne, der er betænkelige ved projektet – også Fiskeriministeriet udtrykker sin skepsis via Danmarks Fiskeri- og Havundersøgelses repræsentant i Landvindingsudvalget. Han gør, til de øvrige udvalgsmedlemmers tydelige irritation, ved flere tilfælde i perioden 1958-62 opmærksom på, at der kan være fare for fiskebestanden, og at mere indgående uafhængige undersøgelser af Skjern Å-projektets effekter er påkrævede (Statens Landvindingsudvalg (b), 30.10.58, 10.06.60 m.fl.; (a) 23.06.60; Skytte, 1981: 35). Et mindretal blandt lodsejerne var også imod projektet, idet de frygtede, hvilke økonomiske omkostninger projektet ville påføre dem. Lodsejerne i Skjernåens Stauning-område beder sågar om at få udført en lokal afstemning om projektet, men det afslås af Landvindingsudvalget (Statens Landvindingsudvalg (b), 24.01.56, 14.02.58, 26.05.59). I 1962 indbringer et dusin lodsejere beslutningen for ombudsmanden, som dog, grundet formalia, ikke kan gå ind i sagen (Geckler, 1982: 23f.).

Undervejs i beslutningsprocessen ændres konjunkturerne i Danmark markant – den økonomiske situation forbedres og ledigheden, der var en væsentlig begrundelse for at gennemføre projektet, er ikke længere værd at tale om. Det er en del af forklaringen på, at kritikken af hele projektet i løbet af 1961 tager til i styrke – en kritik, som udretningsprojektets fortalere ironisk døber "Østenstormen" (se for eksempel Mortensen og Ravn, 1981: 31; Hersbøll, 1968: 62ff.), fordi kritikerne, ifølge fortalere for projektet, især kommer fra københavnske naturfredningskredse og dagbladene *Politiken* og *Information*. Kritikken kommer mest markant fra en række naturvidenskabsfolk, der hævder, at projektet ødelægger fiskeriet og den smukke natur². Landvindingsnetværkets repræsentanter svarer tilbage, at kritikerne ikke kender Skjern Å-området og har et urealistisk romantisk syn på livet på landet (*Ringkjøbing Amts Dagblad*, 04.10.61). Under *Østenstormen* udtrykker flere forskellige "rekreative" interessegrupper modstand mod projektet: Dansk Ornitologisk Forening, Friluftsrådet og Danmarks Sportsfiskerforbund³ (*Ringkjøbing Amts Dagblad*, 30.09.61, 16.10.61, 27.11.61; *Vestkysten*, 13.10.61).

Danmarks Naturfredningsforening, som jo blev hørt i 1955, kræver, at projektet tages op til fornyet overvejelse, da den samfundsmæssige motivering (arbejdspladser) er "særdeles omtvistelig" (*Dansk Naturfredning*, 1962: 21f.; se også *Ringkjøbing Amts Dagblad*, 15.11.61, 27.11.61). DN's genoptagelse af sagen skal ses i lyset af, at foreningen i 1960 får en ny formand, Vagn Jensen, med en "skarper stil" end den afgående formand, der havde været formand siden 1920'erne (Svold, 1989: 15). DN's nye formand holder dog ikke længe, for Hedeselskabets nye direktør, Frederik Heick (hentet i Venstres folketingsgruppe), demonstrerer landvindingsnetværkets magt til fulde, da han efter kort tid står bag en aktion, der fører til, at Vagn Jensen udskiftes med Valdemar Mikkelsen. Mikkelsen genind-

fører DN's mere afdæmpede stil og bliver siddende i formandsstolen indtil 1984 (Geckler 1982:16; Svold, 1989: 47).

"Stormen" når også til Christiansborg, hvor Holger Vivike fra Folketingets nye parti, SF, i folketingssalen sætter spørgsmålstegn ved projektets berettigelse (*Folketingets Forhandlinger*, 1961/62: spalte 71 ff.). Blandt De Konservative er der også betænkelighed; sognepræst N. Gottschalck-Hansen (K) – som var den eneste, der stemte imod, da Finansudvalget i oktober 1960 godkendte projektet – trækker Skytte i samråd i Finansudvalget for at bede ham overveje at standse projektet, men Skytte rider stormen af på et langvarigt udvalgsmøde (*Vestkysten*, 02.11.61; *Ringkjøbing Amts Dagblad*, 22.11.61). Gottschalck-Hansen fik støtte af partifællen Erik Ninn-Hansen (Kaarsted, 1992: 191), og bølgerne er givet gået højt i den konservative folketingsgruppe i de dage, for her har de to skeptikere kunnet diskutere projektet med Knud Thestrup (K), der var fortaler for projektet, med i Hedeselskabets repræsentantskab og valgt i Skjernåens lokalområde. Hos De Radikale var der ligeledes rumlen i krogene, men partiet havde et følsomt problem: Landbrugsministeren var partifælle (Kaarsted, 1992: 191). Resultatet er forventeligt: Der ændres ikke på beslutningen om at udrette den bugtede Skjern Å.

Det kan konstateres, at de resourcesvage slyngnings fortalere var samlet i et *emne-netværk* med mange forskellige aktører. Aktørene havde indbyrdes et meget ustabilt kontaktmønster og var ikke enige om endemålet med protesterne; nogle ville sikre fiskeriet i fjorden, andre ville sikre befolkningens rekreative værdier, og nogle tredje frygtede for deres personlige økonomiske omkostninger ved udførelsen. Gennemgangen af de to netværk viser, at landvindingsnetværkets magtfulde policy-fællesskab gennemtrumfer sine synspunkter på bekostning af de langt svagere organiserede slyngningsfortaleres emne-netværk.

"Reguleringen af Skjern Å var en forbrydelse mod naturen i ådalen"

Baggrunden for Skjern Ås genslyngning

I 1969 kunne lodsejerne begynde at opdyrke de afvandede områder, men der skulle ikke gå ret lang tid, før stormen igen rejste sig over Skjern Å. Det viste sig nemlig hurtigt, at Hedeselskabet og landbrugsministeren havde fejlet i spådommen om, at projektet ikke ville give forureningsproblemer. Den udrettede å kunne ikke holde de samme okkermængder tilbage, som den naturligt slyngede å, og derfor strømmede okkeren ud i fjorden og ødelagde fiskeriet i både åen og fjorden (se for eksempel Geckler, 1982). Landinspektør Erik Lund, der var meget engageret i spørgsmålet om regulering af Skjern Å, havde allerede i 1974 et løsningsforslag: Skjern Å kunne lægges tilbage i sit naturlige leje på en lille del af strækningen og derved genskabe det naturlige rensningsanlæg (Geckler, 1982: 34). Hedeselskabet var dog ikke meget for den idé og foreslog i stedet, sammen med Ringkjøbing Amt, at der nedsattes et *okker-udvalg* til at undersøge sagen nærmere, og med udvalgets nedsættelse blev sagen syltet i en længere årrække (Geckler, 1982: 38 ff.).

Fra midten af 1980'erne kommer der dog for alvor fokus på Skjern Å igen i en tid, hvor to tredjedele af danskerne regner miljøproblemerne for de mest på-

trængende samfundsproblemer (*Ringkjøbing Amts Dagblad*, 18.01.86; se også Tonsgaard, 1989). I 1985 fredes hele Ringkøbing Fjord, og Fredningsstyrelsen nedsætter i februar 1986 *Ringkjøbing Fjord Komitéen*, bestående af repræsentanter fra en lang række natur- og miljøinteresser, som skal følge konsekvenserne af fredningen. 15. september 1986 holder Ringkøbing Fjord Komitéen et seminar om fjordens forurening, hvor den indbudte miljøminister Christian Christensen (KrF) kommer med en opsigtsvækkende klar udmelding: "Bunden er død, fiskeriet og fuglene har det elendigt, vandet er smudsigt og grumset af småalger" (*Ringkjøbing Amts Dagblad*, 16.09.86).

I løbet af firserne er der samtidig kommet mere fokus på forureningens sammenhæng med landbrugets udledninger af de såkaldte NPO-stoffer (kvælstof, fosfor og organisk stof), og blot halvanden uge efter seminaret afholdes en marginaljordskonference i Skjern, hvor en af Miljøstyrelsens biologer beretter om, hvordan redningen af Ringkøbing Fjord kan muliggøres ved at genslynge vandløbene, da det kan uskadeliggøre nitrat og organisk stof. En genslyngning kan reetablere selvrensningsevnen ved dels at forbedre et vandløbs iltning, dels at skabe våde enge. Samtidig vil der skabes gode muligheder for en alternativ anvendelse af våd- og engarealerne (Madsen, 1987; *Ringkjøbing Amts Dagblad*, 27.09.86).

Indlægget på konferencen er den direkte anledning til, at Skjerns borgmester, Egon Søgaard (K), til mange landmænds forargelse, udtaler på landsdækkende tv, at "reguleringen af Skjern Å var en forbrydelse mod naturen i ådalen" (*Ringkjøbing Amts Dagblad*, 14.11.86, 28.03.87), og at åen måske burde føres tilbage i det gamle åleje. Søgaard deltog i Ringkøbing Fjord Komitéens seminar blot elleve dage inden Marginaljordskonferencen (*Ringkjøbing Amts Dagblad*, 16.09.86), og det ser ud til, at det alvorlige problem (forureningen af å og fjord), han præsenteres for på Ringkøbing Fjord seminariet, får han løsningen (genslyngning) på via oplægget på Marginaljordskonferencen. Fem dage efter Søgaards udtalelse vedtager Folketinget en dagsorden, hvis hovedsigte er en kraftig reduktion af forureningen af vandløb, søer, fjorde og indre havområder (*Vækst – Hedeselskabets Tidsskrift*, 1986, nr. 6: 1).

Kort tid efter udtalelserne fra Christian Christensen, Lauge Madsen og Søgaard, foreslår Socialdemokratiet, der er del af et *alternativt grønt flertal* (jf. nedenfor), at genskabe Skjern Ås selvrensende effekt ved at gensno åen (*Ringkjøbing Amts Dagblad*, 19.12.86). I januar 1987 kan partiet præsentere et beslutningsforslag om at genskabe/øge åens selvrensende effekt og forbedre områdets rekreative værdi (Beslutningsforslag B79 1986/87). Forslaget vedtages med overvældende majoritet ved Folketingets andenbehandling 5. maj 1987, hvor kun Fremskridtspartiet og en løsgænger stemmer imod (*Folketingets Forhandlinger 1986/87*: spalte 11185). Alle de gamle partier, der vedtog udretningen, stemmer for genopretningen.

En arbejdsgruppe, bestående af embedsmænd og lokale repræsentanter, nedsættes i juli 1987 til at udarbejde et konkret løsningsforslag, og efter lange forhandlinger og mange møder med de involverede interesser, foreslår et flertal i arbejdsgruppen den såkaldte *Sydløsning* (Skjern Å-arbejdsgruppen 1988b), som

indebærer en genslyngning af åens nederste 20 km. De berørte jorder erhverves via lodsejernes frivillige jordsalg/-bytte – ekspropriation er dog, i yderste konsekvens, en mulighed. I februar 1990 bevilliger Finansudvalget de første penge til projektets gennemførelse, og Skov- og Naturstyrelsen kan i 1997, efter en lang proces med planlægning og jordopkøb, præsentere et detaljeret genopretningsprojekt, som Folketinget med stort flertal vedtager som en anlægslov i 1998 (*Lov om Skjern Å Naturprojekt* af 01.07.1998). Undervejs har der været nogle ganske få eksproprieringer (Madsen, 2000; *Vejle Amts Folkeblad*, 28.10.00). Miljøminister Svend Auken kan i juni 1999 tage det første spadestik, og i december 2002 afsluttes de sidste anlægsarbejder i Nordeuropas største naturgenopretningsprojekt (rent anlægsteknisk). Da projektet stod klart, opstod en ny konflikt om, hvordan området må anvendes, men det er en anden historie.

Landvindingsnetværket

Talsmændene for de lokale landmænd var mildest talt ikke begejstrede ved udsigten til et stort naturgenopretningsprojekt. Få dage efter offentliggørelsen af Socialdemokratiets planer om en genopretning forsøges planerne skudt ned af formanden for Skjern-Tarm Egnens Landboforening. Han hævder dels, at planerne vil ruinere mange landmænd, dels at forureningen ikke kommer fra landmændene. Den lokale forening beder derfor direkte De Danske Landboforeningers ledelse om at tage affære over for politikerne (*Ringkjøbing Amts Dagblad*, 27.12.86). Samtidig nægter landmændene at træde ind i en lokal komité, der skal undersøge forureningsproblemerne, hvis den lokale konservative borgmester, som kom med "forbrydelses-udtalelsen", også skal være med (*Ringkjøbing Amts Dagblad*, 14.01.87); men landmændene må sluge et par kameler og sætte sig til bords med borgmesteren. I det hele taget anvender de lokale landmænd en ret konfrontatorisk stil i forhold til myndighederne⁴ – for eksempel kræver den lokale landboforening i et brev til miljøministeren, at denne trækker sin udtalelse om fjordens forurening tilbage (*Ringkjøbing Amts Dagblad*, 23.03.87).

Da Folketinget, til lodsejernes store overraskelse, træffer beslutningen om projektets gennemførelse, vælger de lokale landbrugsrepræsentanter i Arbejdsgruppen at kæmpe hårdt mod den såkaldte Sydløsning i håb om at begrænse projektområdets størrelse, men der har været meget langt mellem enderne i Arbejdsgruppen, for flertallet foreslår (og får vedtaget) et projekt omfattende ca. 1520 ha jord, mens de to repræsentanter for lodsejere/landmænd foreslår et projekt på 42 ha (Skjern Å-arbejdsgruppen 1988b; *Ringkjøbing Amts Dagblad*, 04.06.88). Samtidig undervurderer lodsejerne tilsyneladende beslutningsprocessen, idet de først på et ret sent stadium organiserer sig i et lodsejerudvalg ligesom i gamle dage (*Ringkjøbing Amts Dagblad*, 11.11.88). Desuden er der problemer med taktikken om ikke at sælge jord, for da staten først begynder at købe jord i området, viser det sig, at mange af lodsejerne er villige til at sælge eller bytte jord.

Landvindingsnetværket har ét alvorligt problem: Sammenlignet med 1960'erne er netværket denne gang langt svagere. For det første er der sket en ændring i de organisatoriske rammer, idet beslutningsprocessen foregår i Skov- og Naturstyrelsen under Miljøministeriet; Landbrugsministeriet, der er en potentiel alli-

ancepartner, er ikke involveret i beslutningsprocessen. Skiftet er vigtigt, da der generelt er en tendens til, at embedsværk, der er del af et policy-fællesskab, får samme holdning som klienterne (Jordan, 1998:603f.). I forbindelse med genopretningsbeslutningen er det styrelser i Miljøministeriet, som er med til at beslutte, hvilke interesseorganisationer der skal sidde med i beslutningsforberedende udvalg og grupper, hvilket, i modsætning til i 1960'erne, giver plads til grønne organisationer.

For det andet er det slående, hvor lidt landbrugets hovedorganisationer, trods en direkte opfordring, blander sig i debatten. Årsagen er formentlig, at landbrugets top erkender, at landbruget har et problem. Dels erkendes det, at landbruget medvirker til at forurene de danske vådområder med næringssalte (se for eksempel kronik af Landbrugsrådets præsident i *Fyens Stiftstidende*, 31.10.86); dels skal der tages marginaljord ud af produktionen, da EF har problemer med bugnende overskudslagre (*Vestkysten*, 22.08.87; *Information*, 02.06.88) – en problematik der kan kobles med, at kvaliteten af store dele af jorderne i Skjernådalene er stærkt dalende, fordi jorderne har "sat sig" (Madsen-interview, 2002; *Ringkjøbing Amts Dagblad*, 24.05.86); videre er vælgerne, og dermed politikerne, meget interesserede i miljøspørgsmål i disse år (jf. nedenfor); og endelig udkæmper landbrugets hovedorganisationer sideløbende med Skjern Å-projektet en hård kamp mod indførelsen af *Vandmiljøplanen*. Derfor er det nærliggende at konkludere, at landbrugstoppen har vurderet, at tiden ikke er til at investere ressourcer i at bevare den udrettede Skjern Å.

For det tredje er vægtige aktører forsvundet fra landvindingsnetværket. Det tidligere så magtfulde Statens Landvindingsudvalg nedlagdes i 1983⁵, og Hedeselskabet har meldt sig under fjendens faner, idet selskabet meddeler, at man gerne vil betros arbejdet med at genslynge åen.

For det fjerde er holdningen på Christiansborg skiftet, så der i langt højere grad lægges vægt på miljøhensyn end på landbrugshensyn, hvilket blandt andet illustreres med eksistensen af et alternativt grønt flertal. Den borgerlige firkløverregering har Det Radikale Venstre som støtteparti, men affinder sig med, at Det Radikale Venstre samtidig, udenom regeringen, er del af et alternativt grønt flertal, der stiller en række beslutningsforslag. Politikernes holdningsskifte hænger dels sammen med, at et flertal af vælgerne, i modsætning til tidligere, placerer miljøhensyn over industri- og landbrugshensyn (Tonsgaard, 1989: 277; Andersen og Hansen, 1991: 71f.), dels at landbrugets relative betydning for både beskæftigelsen og samfundsøkonomien falder meget i årene mellem de to beslutninger (Jensen, 1998). Desuden er det ikke uvæsentligt, at politikerne samtidig er ved at vedtage en *Vandmiljøplan*, der, ligesom Skjern Å-projektet, sigter på at begrænse kvælstof- og fosforforureningen (Andersen og Hansen, 1991: 71ff.).

Enkelte eksperter støttede dog de lokale landmænd i kampen mod Sydløsningen. En af Miljøstyrelsens biologer, der spillede en rolle for beslutningsprocessen i kraft af talen på Marginaljordskonferencen (jf. ovenfor), var modstander af Sydløsningen, da man efter hans (og flere andres) mening kunne opnå en langt bedre renseseffekt for langt færre penge ved at sno åens øvre løb i stedet for det nedre. Denne mening gav han til kende i skrift og tale, hvilket ikke faldt i god

jord i Miljøstyrelsen, som udstyrede ham med en "mundkurv" (Madsen-interview, 2002; Madsen-Kampmann korrespondance, 1988-89; *Ringkjøbing Amts Dagblad*, 05.09.88; Olwig, 1990). Der udtales også kritik af projektet fra et par eksperter, som lodsejerne hyrer, men det har ingen effekt, for der er ikke meget hjælp at hente fra de tidligere vægtige netværksstøtter: Hedeselskabet, Landbrugsministeriet og landbrugets hovedorganisationer. Dermed står det klart, at landvindingsnetværket er markant svækket i forhold til 1960'erne. I stedet er det nu slyngningsfortalerne, der sætter dagsordenen.

Slyngningsfortalernes netværk

Danmarks Naturfredningsforening (DN) fik efter et præsidentskifte i 1984 en langt mere aggressiv fremtoning end tidligere. En stil, der er karakteristisk ved, at der stilles mere markante og omfattende krav end før set, og ved at foreningen i langt højere benytter sig af medierne og offentligheden (Svold, 1989: 44ff.), hvor ikke mindst fjernsynets nye status som hvermandseje er vigtig for strategien. Den nye stil giver succes, da befolkningen vægter miljöhensyn meget højt i midtfirserne, hvilket afspejles i, at DN firedobler medlemstallet i løbet af årene 1976-86 og har 245.000 medlemmer i 1986 (Svold, 1989: 28). Samtidig kommer DN med i de centrale fora i forbindelse med beslutningen om at genslynge Skjern Å. DN sidder sammen med embedsmænd fra Miljøministeriets Fredningsstyrelse og repræsentanter fra en lang række rekreative interesser i Ringkjøbing Fjord Komitéen, der afholder det seminar i efteråret 1986, hvor miljøminister Christian Christensen kommer med sin opsigtsvækkende udtalelse om fjordens forurening. En udtalelse der bliver den gnist, der sammen med den lokale borgmesters udtalelse fører til, at Socialdemokratiet, som del af det alternative grønne flertal, stiller et beslutningsforslag.

Da beslutningsforslaget fremsættes i januar 1987, nedsætter de to lokale byråd en fælles Skjern Å-komité, der skal komme ministeren i forkøbet med at finde den "rigtige løsning" (*Ringkjøbing Amts Dagblad*, 04.12.86; 04.02.87; 12.03.87). Udvalget har flere repræsentanter for landvindingsnetværket end for slyngningsfortalerne, men får en kort levetid, da Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg nedsætter en helt ny arbejdsgruppe, som skal komme med et forslag til, hvordan folketingsbeslutningen kan føres ud i livet (Skjern Å-arbejdsgruppen, 1988b). I arbejdsgruppen får Egvad Kommune, Skjern Kommune og Ringkjøbing Amt hver to repræsentanter, Miljøministeriets styrelser får fire repræsentanter, mens den lokale jordbrugskommission får én repræsentant. Gruppen sammensættes på en ret usædvanlig måde: De seks kommunale repræsentanter fordeler posterne således, at de tre borgmestre får hver sin plads, mens der udpeges ét medlem (Arne Voigt), der ud over sin plads i Skjern byråd samtidig er formand for Skjern-Tarm Egnens Landboforening, og ét medlem (Per Bånd), der ud over sin plads i Egvad byråd er formand for DN's lokalkomité, mens det sidste medlem fra Ringkjøbing Amt kan betragtes som neutralt. Regnes Miljøministeriet blandt genslyngningsfortalerne (jf. Jordan, 1998), var der dermed fem tilhængere og to modstandere (Arne Voigt og Jordbrugskommissionens Richard Jensen – sidstnævnte var tillige formand for den lokale husmandsforening). Dermed var der en klar fordel til tilhængerne, og

støttede bare én af borgmestrene fra Skjern og Egvad, som begge tidligere havde udtalt sig positivt om genopretningen, projektet, ville et flertal være i hus.

Arbejdsgruppen holder en meget lang række møder med de berørte interesser – både lodsejere, lystfiskerinteresser og grønne organisationer, ligesom en lang række interesser benytter sig af muligheden for at indsende høringssvar i forbindelse med projektets offentlighedsfase. Her er det især bemærkelsesværdigt, at hele seks af de store interessegrupper blandt genslyngningsfortalerne går sammen om en fællesudtalelse. Det drejer sig om: DN, Dansk Ornitologisk Forening (DOF), Skjern Å-sammenslutningen (der består af lystfiskerorganisationer), Friluftsrådet, Ringkøbing Fjord-Komitéen og Danmarks Sportsfiskerforbund (Skjern Å-arbejdsgruppen, 1988a).

Et flertal på ni af udvalgets elleve repræsentanter ender med at gå ind for den omfattende Sydløsning, som kun de to repræsentanter fra landvindingsnetværket er imod. De tre lokale borgmestre, der alle udsættes for hård lokal kritik, lægger – som mange af politikerne på Christiansborg – vægt på, at der i projektet er tale om frivillig afhændelse af jord. Lodsejerne har frie hænder til at sælge/bytte eller lade være (*Ringkøbing Amts Dagblad*, 16.06.88). De lokale borgmestres holdning har formentlig været under indflydelse af, at landbrugets relative betydning for Ringkøbing Amt daler i årene mellem udretningen og genslyngningen. For eksempel falder antallet af amtets landbrugsbedrifter (over 5 ha) alene i årene 1970-1990 fra 13.301 til 8.375. Sideløbende falder jordbrugets andel af Ringkøbing Amts beskæftigede i perioden 1970-1993 fra godt 23 pct. til 12 pct. (Jensen, 1998: 12), og dermed falder antallet af potentielle "landbrugsstemmer" ved byråds- og amtsrådsvalgene.

Miljøminister Lone Dybkjær (RV) mødes med flere repræsentanter for de forskellige interesser og ender i maj 1989 med at støtte Sydløsningen, hvorefter processen med at opkøbe jord iværksættes via Det Rådgivende Udvalg. I det 18 mand store udvalg, der har en dommer som formand, har landmænd/lodsejere fire repræsentanter, kommunerne har tre, embedsmændene tre, repræsentanter for slyngningsfortalerne har seks pladser (Danmarks Havfiskeriforening, Naturbeskyttelsesrådet, Friluftsrådet, DN, DOF og Danmarks Sportsfiskerforbund) – endelig er der en repræsentant fra Danmarks Jægerforbund. Der er endnu en gang dømt klar fordel til slyngningsfortalerne, og et flertal i udvalget finder overordnet, at det er et "velovervejet og afbalanceret" forslag (Det Rådgivende Udvalg vedrørende Skjern Å Naturprojektet, 1997: 8).

Som tilfældet var med landvindingsnetværket i 1960'erne, er der også flere overlap i slyngningsfortalerne relativt stærke netværk. DOF havde formandsposten i Ringkøbing Fjord Komitéen og var desuden flittig i netværkssamarbejdet med de andre fortalere. Desuden er der noget, som tyder på, at DOF og Danmarks Sportsfiskerforbund har haft nære relationer til nogle af embedsmændene i Skjern Å-arbejdsgruppen (Madsen-interview, 2002; Madsen-Kampmann-korrespondance; *Berlingske Tidende*, 12.04.02), hvilket naturligvis blot har gjort netværket endnu stærkere. Embedsmændene i arbejdsgruppen kom fra Miljøministeriets styrelser, og de kan i højere grad end Landbrugsministeriet embedsmænd forventes at være lydhøre over for de grønne interesser (jf. Jordan, 1998: 603f.), ligesom

Miljøministeriets embedsmænd kommer med en ny problemopfattelse og dagsorden (jf. Baumgartner og Jones, 1993). I den forbindelse kan kultursammenstødet mellem "brostensbiologerne" (embedsmændene fra København) og "lodsejere med store mindreværdskomplekser over for folk, som kommer østfra" (udtalelse fra embedsmand i Clausen, 2000: 61) have været befordrende for de interesser, der gik ind for et stort genopretningsprojekt.

Resultatet af genslyngningen er blevet "Nordeuropas største genopretningsprojekt", og det har utvivlsomt en stor rekreativ værdi (*Vejle Amts Folkeblad*, 16.12.02; *Jyllands-Posten*, 23.04.02). Den tidligere lodsejersformand udtaler: "Når det nu skulle være, så er de sluppet rimeligt heldigt fra det ... Jeg kan kun sige, at jeg var meget kritisk, men jeg synes, at vi har fået en perle uden for vores bagdør" (*Politiken*, 15.12.02). Den anden del af folketingsbeslutningen, selvrensningen, er til gengæld trådt mere i baggrunden. Flere hævder således, at politikerne havde fået langt mere forureningsbegrænsning ved at vedtage et langt mindre, og langt billigere, projekt højere oppe på åløbet (Madsen-interview, 2002; Olwig, 1990). Resultatet er i stedet blevet et meget stort rekreativt område. En interessant iagttagelse, da miljøminister Christian Christiansens bemærkning i 1986 om fjordens tilstand, og faktisk det meste af debatten i indledningsfasen, jo handlede om at begrænse forureningen – ikke om at skabe et helt nyt rekreativt område.

I den forbindelse er det værd at bemærke, at DN, DOF, Skjern Å-sammenslutningen, Friluftsrådet og Danmarks Sportsfiskerforbund alle må siges at have en interesse i et stort rekreativt område med en snoet å – ligesom lodsejerne havde en interesse i et stort afvandet område i 1960'erne. Erhvervsfiskerne ved fjorden har derimod i højere grad haft interesse i forureningsbegrænsningen, men de har, som i 1960'erne, haft ret ringe indflydelse på beslutningsprocessen. Det hænger sammen med, at de er relativt få, og at de har ret lille betydning for regionens økonomi (Bacher, 1997: 88f.).

Afslutningsvis kan det konstateres, at slyngningsfortalerne har haft et netværk, der var langt stærkere end landvindingsnetværket, idet der, grundet ændringerne i den bredere institutionelle kontekst, er sket en spejlvending af magtforholdene. Der har været stor enighed i netværket om, at Skjern Å skal genslynges; enigheden rækker oven i købet så langt, at seks af aktørerne kan sende et fælles hørings svar. Der er hyppig kontakt mellem deltagerne, som sidder med i diverse beslutningstagende råd og udvalg, og der er nogle fælles relationer mellem flere af interesseorganisationerne og embedsmændene fra Miljøministeriet.

Konklusion

Den sammenlignende analyse af beslutningerne om at udrette og genslynge Skjern Å viser, at der træffes to vidt forskellige beslutninger vedrørende åens løb, fordi der er sket en radikal ændring i magtforholdene mellem de to konkurrerende netværk. Da Skjern Å udrettes i 1960'erne, er det reelt landvindingsnetværkets meget tæt sammenvævede policy-fællesskab, der både udformer og vedtager det omfattende afvandingsprojekt. Da den forurenede Ringkøbing Fjord igen sætter Skjern Å på dagsordenen i 1980'erne, er det derimod slyngningsfortalerne forstærkede netværk, som via sin deltagelse i diverse udvalg gennemtrumfer et

omfattende genopretningsprojekt på bekostning af det hensygnende landvindingsnetværks synspunkter.

Baggrunden for det ændrede magtforhold mellem netværkene er de forandringer, der kan observeres i den bredere institutionelle kontekst. På det økonomiske/markedsmæssige plan er landbrugssektorens samfundsøkonomiske og beskæftigelses-/vælgermæssige betydning dalet markant i slutningen af 1980'erne sammenlignet med 1950'erne og '60'erne. På det ideologiske plan er miljøspørgsmålet fra midten af 1980'erne blevet et varmt emne på den politiske dagsorden. 1980'ernes mere velstående vælgere bekymrer sig i højere grad på miljøets vegne, og slyngningsfortalerne kan denne gang i langt højere grad bruge fjernsynet til at sælge budskabet. Koblet med landbrugets mindskede betydning er det faktorer, som gør det nødvendigt for partierne at have en miljøpolitik, hvilket understreges af, at der i midten af 1980'erne eksisterer et alternativt grønt flertal udenom regeringen. På det biologiske (videnskabelige) plan er man blevet klar over de miljøproblemer, som landbrugets udledninger af kvælstof og fosfor giver – en problematik der ikke var oppe at vende i forbindelse med udretningsbeslutningen. Samtidig er miljøproblemerne blevet meget synlige omkring Ringkøbing Fjord. På det institutionelle plan er der sket markante ændringer, hvilket i høj grad hænger sammen med forandringerne på de tre andre planer. Den helt centrale aktør for udretningsbeslutningen, Statens Landvindingsudvalg, er elimineret; en anden meget vigtig aktør, Hedeselskabet, har undergået store interne forandringer; Miljøministeriet er en ny aktør på scenen, som kan præsentere nye beslutningsfora; miljøorganisationerne har vundet terræn og har tilkæmpet sig institutionaliserede platforme, hvorfra de kan påvirke beslutningerne; og endelig er Danmark i 1973 blevet medlem af EF, som i slutningen af 1980'erne har store problemer med bugnende kornlagre.

De radikale ændringer på alle fire niveauer i den institutionelle kontekst forandrer de to netværk dramatisk, og et klimaks er nået i midten af 1980'erne, hvor det nye stærke netværk – slyngningsfortalerne – venter på anledninger til, at dets aktører kan privilegeres. Den rette gnist opstår, da først miljøministeren, på et seminar med slyngningsmodstanderne, udtaler kraftig kritik af forureningen, og dernæst, da den lokale konservative borgmester kort tid efter, på landsdækkende tv, kritiserer udretningen af åen. En ny beslutningsproces sættes i gang, og den ender med en radikalt anderledes beslutning.

Netværksteorien har vist sig meget anvendelig i den beskrivende karakteristik af netværkene og deres forandring, men den har samtidig, med Marsh og Rhodes' fire eksterne faktorer i den bredere institutionelle kontekst, vist sig i stand til at forklare beslutningsprocessen. De radikale ændringer på alle fire dimensioner i den bredere institutionelle kontekst betød en omvæltning i magtforholdet mellem de to netværk. I kraft af de nye magthaveres, slyngningsfortalernes, ikke-privilegerede status ventede dette netværks aktører på en beslutningsanledning, og da den bød sig, blev den prompte udnyttet. Analysen viser, at hvis der sker radikale ændringer på alle fire dimensioner i den bredere institutionelle kontekst, er der gode muligheder for, at der kan træffes radikalt nye beslutninger.

Noter

1. Artiklen er udarbejdet som led i et tværgående forskningsprojekt om Skjern Å, støttet af Aarhus Universitets Forskningsfond. Artiklen indgår desuden i mit ph.d.-projekt om "Netværksstrukturer i den danske miljøpolitiske beslutningsproces – En komparativ analyse af politiske beslutningsprocesser vedrørende vådområdets regulering og genopretning". Jeg retter hermed en stor tak til Forskningsfonden for støtten. Desuden takker jeg to anonyme bedømmere og Carsten Daugbjerg, Aarhus Universitet, for værdifulde kommentarer.
2. Debatten kan især følges i *Politiken* og *Ringkjøbing Amts Dagblad* i september-december 1961, men de fleste andre aviser behandler også emnet med flere artikler.
3. Som et kuriosum kan det nævnes, at også kongehuset var skeptisk over for projektet! Lodsejernes formand inviterede kong Frederik d. IX til Skjern for at se projektet, men kongen afviste med ordene: "Nej, De ødelægger jo naturen, mand" (Geckler, 1982: 25).
4. I øvrigt, som i 1960'erne, med temaet om, at københavnske embedsmænd og akademikere vil trække beslutninger ned over hovedet på vestjyderne om ting, som embedsmændene intet aner om. For eksempel udtaler en af lodsejernes talsmænd: "Jeg var i København i pinsen, så svineriet efter karnevalet – hvordan kan de mennesker komme her og snakke om forurening?" og en anden lodsejer taler om hetz fra "brostens-biologer" og "miljøhysterikere" (*Ringkjøbing Amts Dagblad*, 01.09.87; 15.11.86).
5. I perioden 1970-83 skiftede det navn til *Afvandingsudvalget*.

Litteratur

- Andersen, Mikael Skou og Michael W. Hansen (1991). *Vandmiljøplanen – fra forhandling til symbol*, Harlev J.: Niche.
- Bacher, Dorte-Lene (1997). *Regional udvikling i fiskeri og fiskeindustri – en socioøkonomisk analyse*, København: AKF Forlaget.
- Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Beslutningsforslag B79 1986/87 – Forslag til folketingsbeslutning om genskabelse af Skjern Å-systemets selvrensende effekt.*
- Blom-Hansen, Jens (1997). "A 'New Institutional' Perspective on Policy Networks", *Public Administration*, Vol. 75, pp.669-693.
- Blom-Hansen, Jens og Carsten Daugbjerg (1999). "Staten og de organiserede interesser: En teoretisk introduktion", pp.6-20 i Jens Blom-Hansen og Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering: Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime.
- Christiansen, Peter Munk (1999). "Miljøpolitik og interesseorganisationer: Mellem anarki og integration", pp.146-162 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering: stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime.
- Clausen, Laura Tolnov (2000). *Kampen om ådalen*, København: Institut for Arkæologi og Etnologi, Københavns Universitet (specialeafhandling).
- Danmarks Radio (1961). Film om Skjern Å-projektet.
- Dansk Naturfredning – Danmarks Naturfredningsforenings Årsskrift* (diverse årgange).
- Daugbjerg, Carsten (1998). *Policy Networks under Pressure: Pollution Control, Policy Reforms, and the Power of Farmers*, Aldershot: Ashgate Publishing.
- Daugbjerg, Carsten og Anders Branth Pedersen (2003). "New Policy Ideas and Old Policy Networks: Implementing the Idea of Green Taxation in Scandinavian Agriculture and Industry", revised version of workingpaper presented at the XIIIth Nordic Political Science Association Conference, august 15-17 2002, Aalborg University, Denmark.
- Det Rådgivende Udvalg vedrørende Skjern Å Naturprojektet (1997). *Delredegørelse til miljø- og energiministeren i projektets delfase 2A* (juni).
- Ebert, Frode (1963). "Skjernåens afvanding", *Hedeselskabets Tidsskrift*, pp. 3-27.

- Finansudvalget 1960/61, *Aktstykke 61*.
Folketingets Forhandlinger.
- Geckler, Rolf (1982). *Hvad indad tabes. Hedeselskabets virksomhed, magt og position*, København: Gyldendal.
- Hedeselskabets Tidsskrift*.
- Hersbøll, Sven (1968). *Skjern Å – Historien om Danmarks vandrigeste å*, Skjern: Lions Club.
- Jensen, Jørgen Dejgård (1998). *Landdistrikternes økonomi og udvikling – en oversigt*, København: AKF Forlaget.
- Jordan, Grant (1998). "Indirect causes and effects in policy change: The Brent Spar case", *Public Administration*, Vol. 76, pp.713-740.
- Kaarsted, Tage (1992). *De danske ministerier 1953-72*, København: PFA Pension.
- Kongelig dansk hof- og statskalender*.
Kraks Blå Bog.
- Lov om Landvinding* (26.10.1940).
- Lov om Skjern Å Naturprojekt* (01.07.1998).
- Madsen, Bent Lauge (1987). "Ådalene: Nøgle til renere vandløb, søer og fjorde", pp. 17-19 i Skjern Kommune, *Skjern-konferencen 1986 – 'Marginaljorder'*, Skjern Kommune.
- Madsen, Bent Lauge (2000). "Skjern Å – et krydsfelt mellem interesser", *Aktuel Naturvidenskab* 2000/1, pp. 18-21.
- Madsen-interview (2002). Interview med Bent Lauge Madsen udført 07.11.2002 af Anders Branth Pedersen (upubliceret).
- Madsen-Kampmann-korrespondance (1988-89). Korrespondance mellem Bent Lauge Madsen (ansat i Miljøstyrelsen) og Miljøstyrelsens direktør, Jens Kampmann (upubliceret).
- Marsh, David og R.A.W. Rhodes (1992). "Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology", pp.249-68 in David Marsh and R.A.W. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- Mortensen, Jens Smedegaard & Kr. Ravn (1981). "Initiativtagerne", pp.23-33 i Landvindingslagene i Skjernådal og Skjern-Tarm Egnens Landboforening, *Skjernådal – før, under og efter afvandingen*.
- Olwig, Kenneth (1990.) "Hvad er det for en 'natur' der skal genoprettes ved Skjern Å?", *Geografisk Orientering*, No. 4, pp. 413-416.
- Parsons, Wayne (1995). *Public Policy – An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot (UK) & Brookfield (US): Edward Elgar.
- Rhodes, R.A.W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*, London: Unwin Hyman.
- Rhodes, R.A.W. and David Marsh (1992). "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, 21, pp. 181-205.
- Skjern Å-arbejdsgruppen (1988a). *Skjern Å-arbejdsgruppens indstilling – bilag*.
- Skjern Å-arbejdsgruppen (1988b). *Skjern Å-arbejdsgruppens indstilling vedrørende projekter til genskabelse af Skjern Å-systemets selvrensende evne*.
- Skytte, Karl (1981). "Skjern Å – politisk set" pp. 34-36 i Landvindingslagene i Skjernådal & Skjern-Tarm Egnens Landboforening, *Skjernådal – før, under og efter afvandingen*.
- Statens Landvindingsudvalg (a). Hovedudvalgsmøder.
- Statens Landvindingsudvalg (b). Underudvalget for Jylland.
- Svold, Claus (1989). *Danmarks Naturfredningsforening – Fra pæn forening til aggressiv miljøorganisation*, Århus: PLS Consult.
- Tonsgaard, Ole (1989). "Miljøpolitisk enighed?", pp. 271-290 i Jørgen Elklit og Ole Tonsgaard (red.), *To folketingsvalg – Vælgerholdninger og vælgeradfærd i 1987 og 1988*, Århus: Politica.
- Vækst – Hedeselskabets Tidsskrift*.