

MAGTUDREDNINGEN

TERRITORIAL DYNAMIK

STREGER PÅ LANDKORT
— BILLEDER I VORE HOVEDER



REDIGERET AF
TORBEN BECK JØRGENSEN
OG KURT KLAUDI KLAUSEN

AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

TERRITORIAL DYNAMIK — STREGER PÅ
LANDKORT, BILLEDER I VORE HOVEDER

MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

**Redigeret af
Torben Beck Jørgensen
og Kurt Klaudi Klausen**

**TERRITORIAL DYNAMIK –
STREGER PÅ LANDKORT,
BILLEDER I VORE HOVEDER**



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

Territorial dynamik – Streger på landkort,

billeder i vore hoveder

er sat med Bembo

og trykt hos Narayana Press, Gylling

© Magtudredningen, forfatterne og Aarhus Universitetsforlag 2004

Tilrettelægning Kitte Fennestad

Omslag: Kitte Fennestad med foto af Jette Beck Jørgensen

ISBN 87-7934-834-3

Aarhus Universitetsforlag

Langlandsvej 177

8200 Århus N

Fax 89 42 53 80

www.unipress.dk

Tilgnet

Egil Fivelsdal

FORORD

Det primære sigte med denne bog er at give et bestemt billede af Danmark og det danske folkestyre ved indgangen til det 21. århundrede: Hvad sker der med stregerne på landkortet, de indenlandske og de udenlandske, de formelle politiske og administrative og de mere uformelle kulturelle? Er det karakteristisk for dagens Danmark, at hævdvundne grænser bliver flydende og at nye sættes? At geografiske områder får ny betydning? At vi danner nye billeder i vore hoveder? Vi ønsker herved at sætte fokus på den rumlige dimension i folkestyret og dets vilkår. Selvom tyngden klart ligger i nutiden, må vi ikke glemme også at placere dagens Danmark i tid. Danmark har en meget specifik territorial udvikling: Fra at være en betydende part i en multikulturel nordeuropæisk statsmagt til en monokulturel småstat med et noget uafklaret forhold til sin omverden.

For at komme bare nogenlunde rundt om dette tema må der krydses faggrænser. Fag som f.eks. geografi, international politik, offentlig forvaltning, økonomi, historie og sociologi belyser forskellige aspekter af temaet, med forskellige faglige vinkler og med fokus på forskellige niveauer i samfunds- og statsbygningen. Problemet med at krydse faggrænser er velkendt. Det er umuligt at opnå en fortrolighed med det enkelte fag. Vi har søgt at minimere problemet ved at bede en række mennesker, der hver for sig er specialister på „deres“ streger på landkortet, om at bidrage til bogen.

Herved opstår typisk et andet problem: At de enkelte specialister taler forbi hinanden, og at læseren derfor oplever flimrer fremfor synergi. Som redaktører har vi søgt at bygge bro ved at udmønte nogle få nye begreber og rendyrke problemstillingen: Hvad skal vi egentlig forstå ved territorium, og hvilken slags dynamik kan vi forestille os?

Vi forsøger at gøre dette relativt fagubundet. Vi benytter os f.eks. af et bredt historisk statsbegreb – dvs. hverken et politologisk eller retsvidenskabeligt – selvom stater i snæver forstand hører til tiden efter den Westfalske fred i 1648 og nationalstater til tiden efter den franske revolution i 1789. De begreber, vi udmønter, udspringer endvidere af vor egen opfattelse af pro-

blemstillingen mere end af, hvorledes man inden for de enkelte fag har tradition for at tale om territorium. Det indledende kapitel må derfor læses som vore egne refleksioner snarere end som den traditionelle sammenknytning af andres tanker.

Vi er taknemmelige for kommentarer fra mange gode kolleger. Og vi er ikke mindst taknemmelige for dialogerne med vore medskribenter. Det har været givende og morsomt.

Vi dedikerer bogen til vores gamle inspirator og kollega professor Egil Fivelsdal. Egil har betydet meget for os begge. Han har gennem årene altid holdt fast i et gammeldags ideal: Uanset hvilke videnskabsteoretiske og politiske vinde, der blæser, så er man som forsker i Sandhedens tjeneste. Og han har ved at give sig tid til at høre, spørge og tale og med sit smittende gode humør inspireret mangan en ung studerende og forskerspire.

København og Odense, april 2002

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen

INDHOLD

FORORD 5

INTRODUKTION 9

TORBEN BECK JØRGENSEN OG KURT KLAUDI KLAUSEN

KAPITEL 1. Territorier, rum og dynamik 13

DEL I. Det nationale territorium udfordres 41

UFFE ØSTERGAARD

KAPITEL 2. Den danske stat – territorielt betragtet 45

BIRTHE HANSEN

KAPITEL 3. Europas statskomposition 61

LYKKE FRIIS

KAPITEL 4. Danmark og den europæiske union – mod en ny territorial forandring? 75

BIRTE HOLST JØRGENSEN

KAPITEL 5. Grænseoverskridende samarbejde
i det dansk-tyske grænseland 87

LISE LYCK

KAPITEL 6. Færøerne – en ny mikrostat? 100

DEL II. Det offentliges territorier omformes 115

FRANK RASMUSSEN OG PEDER ANDERSEN

KAPITEL 7. Globalisering, økonomi og territorial dynamik 119

BENT THAARUP

KAPITEL 8. Skatteadministrationen – en kæde af ændringer i administrative rum og grænser 130

CARSTEN GREVE

KAPITEL 9. Privatisering, globalisering og regulering af offentlige virksomheder 144

VIBEKE NORMANN ANDERSEN

KAPITEL 10. Skolens territorium og rum – funktionel repræsentation vs. territorial repræsentation 155

KJELD MØLLER PEDERSEN

KAPITEL 11. Persillebedet: Dit, mit, vores – alles? Frit sygehusvalg og funktionsbærende enheder 168

DEL III. De lokale og regionale territorier udvikles 187

ROGER BUCH

KAPITEL 12. Tre kommunalreformer – dynamiske kommunale rum og territorier 191

JENS TONBOE

KAPITEL 13. Værdiernes geografi 205

OLE B. JENSEN

KAPITEL 14. Mod et europæisk bymønster? 226

TORBEN BECK JØRGENSEN OG KURT KLAUDI KLAUSEN

KAPITEL 15. Territorial dynamik genbesøgt: Hvorhen, hvordan og hvorfor? 241

Forfatterne 268

INTRODUKTION

Murens fald, opbruddet på Balkan, flygtningestrømme, EU's udvidelse, Ruslands tilnærmelse til NATO, europæisk mønt, salg af TeleDanmark til amerikanerne, kræftbehandling af danskere i udlandet, britisk selskab skal køre på de vestjyske baner, 20-30-40 tv-kanaler. Det er egentlig en forbløffende udvikling, svær at fatte, ikke mindst for de generationer, som voksede op efter Anden Verdenskrig i et Europa med fastfrosne grænser.

Det var ikke bare den dansk-tyske grænse, der lå fast. Det var alle landegrænser, og hvor de var lidt flydende i den første efterkrigsperiode, størknede de efterhånden, både de „interne“ statsgrænser i østblokken og – ikke mindst – grænsen mellem øst og vest. Indenlands har grænserne mellem amter og kommuner været tilsvarende stabile efter de omfattende reformer, som etablerede en ny orden i årtierne efter Anden Verdenskrig.

Men nu er vi vidner til, at forandring (igen) erstatter fastfrosnenhed. På få år er verden på mange måder blevet både grænseløs og samtidig rig på nye grænser. Mennesker, ideer, ting, kapital, indflydelse, værdier, normer flytter sig fra et sted til et andet, de rejser, kæmper sig vej, tiltvinger sig adgang, skubbes videre, bydes velkommen. De overskrider grænser, opløser grænser, sætter nye grænser.

Samtidig er der mere som immaterialiserer sig og udfolder sig i rum, der ikke er stedlige, i virtuelle rum, i cyberspace. Det stedbundne udfordres, blandt andet gennem informationsteknologien, og det sted-ubundne får øget betydning. Endvidere aktualiseres det lokales betydning: Trangen til at finde rødder og ønsket om, at den lille verden fungerer, ser ud til at vokse i takt med, at den store verden udvides.

Bogen fokuserer på et centralt aspekt ved denne foranderlighed: Territorier, deres skiftende betydninger, vækst og indskrænkning, omforming og bevægelighed. Vi ser ikke på alle slags territorier og alle former for territorial dynamik. Vi afgrænser os til især at se nærmere på, hvad der sker med stater, deres indre opdelinger i f.eks. administrative distrikter, amter og kommuner og overstatslige „tilbygninger“. Men vi ser også på økonomiens

verdensomspændende udfoldelse og spørger, om stedfæstede kulturelle identiteter og rødder følger med økonomiske og politiske forskydninger.

De spørgsmål, vi ønsker at belyse, har at gøre med, på hvilken måde territorier udfyldes, udfoldes og udfordres, dvs. hvad de består af, hvordan de er konstitueret, hvordan de hænger mere eller mindre godt sammen, samt på hvilke måder de udfordres og forandres.

Bogen er opbygget på følgende måde: I kapitel 1 udfolder vi analysen af, hvad et territorium er. Vi viser, hvorledes sproget er fyldt med „territoriale“ ord, og definerer de grundlæggende begreber „territorium“ og „territorial dynamik“. Definitionerne knyttes bl.a. sammen med et begreb om rum, som udfolder sig abstrakt/mentalt såvel som fysisk. Vi udvikler forskellige former for territorial dynamik og illustrerer disse med eksempler. Mange af eksemplerne er historiske for at undgå opfattelsen af, at det kun er i vor tid, der sker grundlæggende ændringer.

Derefter tages en række cases op i korte kapitler, som belyser forskellige sider af territorial dynamik. Den nærmere logik bag udvælgelsen og struktureringen af casene fremgår af slutningen af det indledende kapitel. Her skal vi blot præsentere emnerne:

- Den danske stat har ikke haft samme udstrækning og samme karakter gennem tiden. Det danske territorium har faktisk varieret umådeligt. Uffe Østergaard belyser udviklingen og dynamikken bag fra den tidligste statsdannelse og til i dag.
- Stater er ikke evige strukturer. De fødes, lever og dør. Men er der noget mønster bag? Hvornår og hvor er det især sandsynligt, at der opstår nye stater? Birthe Hansen ser på europæiske stater gennem 100 år.
- Selve fremvæksten af EU som en overnational dannelse er et markant eksempel på territorial dynamik. Lykke Friis ser nærmere på, hvorfor og hvordan det er sket.
- Selvom grænsen mellem stater ligger fast, kan den blødes op. Grænser kan ses som gamle ar, der skal heles, og EU støtter et sådant grænseoverskridende samarbejde. Udviklingen i det Sønderjyske-Slesvigske samarbejde diskuteres af Birte Holst Jørgensen.

- Ingen siger, at omformningen af den danske statsdannelse er slut. Færøernes selvstændighed var på dagsordenen lige efter krigen, og er det igen med fuld styrke. Lise Lyck belyser, hvad det er, der gør, at et område ønsker at – og kan – skille sig ud.
- Bl.a. på grund af afvikling af handelsrestriktioner og teknologisk udvikling spinder globale økonomiske transaktioner hele kloden ind i et net af kapital- og varebevægelser. Frank Rasmussen og Peder Andersen belyser, hvordan markedsaktører får verden som territorium. Hvordan påvirker det politik og kultur?
- Offentlige myndigheder vogter gerne over deres territorier. Det gælder ikke mindst skatte- og toldområdet, hvor skatteområdet yderligere kompliceres af opsplitningen mellem stat og kommuner. Udviklingen her giver os med Bent Thaarups analyse en række klassiske eksempler på administrativ territorial dynamik.
- På få år er gamle hæderkronede dele af den danske stat sat på aktier og solgt bort. Fra en kongekronet tilværelse er klassiske etater kommet ud på internationale markeder. Og på andre måder trænger en økonomisk tænkning ind i den offentlige sektor, som ellers mest kendes fra den private sektor. Carsten Greve belyser, hvordan det administrative får økonomisk karakter.
- Skoledistriktet er et typisk eksempel på en administrativ inddeling. Distriktets forældre skal benytte skolen, og skolen har omvendt pligt til optage distriktets børn. Vibeke Normann Andersen viser, hvorledes dette administrative arrangement er under forandring som følge af nye konkurrerende modeller. Brugerbestyrelser er med til at gøre det administrative distrikt til et politisk territorium. Og fritvalg-ordninger placerer skolerne på en slags markedsplads.
- Amtskommunale og nationale grænser overskrides så småt inden for sygehusområdet. Traditionel og godt indarbejdet politisk-administrativ styring i amterne får bruger/markedsstyring som konkurrent. Kjeld Møller Pedersen belyser endvidere, hvordan sygehusene og deres optageområder opløses gennem etablering af specialiserede tværgående enheder.

– Også den verdensberømte danske kommuneinddeling sættes der spørgsmålstegn ved i disse år. Roger Buch ser, om der findes en „optimal“ kommune, og på hvordan kommunerne har ændret sig siden kommunalreformen.

– I den moderne verden er rigtige stater nationalstater, fordi ethvert folk (nation) har eller bør have sin stat. I en undersøgelse af danskernes værdier viser Jens Tonboe, at danskhed afhænger meget af, hvor i Danmark man bor, og at metropolen København på godt og ondt synes at være en drivende kraft.

– I århundreder har stater konkurreret med hinanden om dominans og i høj grad udgjort de rum, der formede menneskers skæbner. Men Ole B. Jensen beskriver, hvordan storbyerne – med EU's velsignelse – er på vej som en ny formende kraft. Det er nu dem, der konkurrerer indbyrdes. Det er København eller Stockholm – ikke Danmark eller Sverige.

Der er mange cases, vi gerne havde medtaget i bogen. Af forskellige grunde blev det ikke til noget. F.eks. havde vi gerne set kapitler om migration, forestillinger om Norden, Øresundsregionen mv.

I det afsluttende kapitel samler vi trådene. Vi ser på, hvorhen de mange eksempler på territorial dynamik tager os, hvordan det sker, og vi relaterer territorial dynamik til magt og demokrati. Endelig ser vi kritisk på vort eget udgangspunkt: Territoriet og spørger, om det karakteristiske for vor tid også er, at territoriet som byggeklods i samfundsbygningen får mindre og mindre betydning. Deterritorialiseres verden?

TERRITORIER, RUM OG DYNAMIK

AF TORBEN BECK JØRGENSEN OG KURT KLAUDI KLAUSEN

TERRITORIET SOM BYGGEKLODS

Det er den centrale påstand i denne bog, at vigtige træk ved samfundsudviklingen kan beskrives, forstås og forklares som territoriale forandringer, eller som affødt af territoriale forandringer. Bragt på kort form: Territorial dynamik. Territoriet er nemlig en af de vigtigste byggeklodser i statsdannelsen. Det gælder udadtil, for forestillingen om statens suverænitet i forhold til andre stater er territorielt baseret. Og det gælder indadtil, for alle stater er opdelt i mangeartede geografiske distrikter, det være sig kommuner, statslige kredsinddelinger, skoledistrikter osv. Skal man forstå en stat, dens kapacitet, ambitioner og konflikter, er det ikke nogen dårlig idé at se nærmere på dens geografiske opdelinger.

Den ældste kendte opdeling af Danmark er herredsopdelingen. Den stammer tilbage fra vikingetiden, og da samtlige herreder var udformet præcis således, at de havde adgang til vand, der kunne besejles af vikingeskibe, havde denne opdeling formentlig primært en sømilitær betydning.

Ser vi på den horisontale organisering af enevældens centralforvaltning, er det interessant at bemærke, hvorledes den var bestykket med enheder afgrænset ud fra et geografisk kriterium. Eksemplerne er legio: Tyske Kancelli, Danske Kancelli, Kontoret for uafgjorte norske sager, Slevigske Toldkontor, Det Islandsk-Færøsk-Grønlandske Kontor, Holsten-Lauenborgske Told-expeditionskontor, Vestindisk Sekretariat, Det Oldenborg-Delmenhorstske Brandforsikringskontor etc. Men efterhånden som Danmark blev en monokulturel nationalstat, forsvinder dette arbejdsdelingsprincip. Nu ligger såvel grønlandske som færøske sager således under indenrigsområdet i Statsministeriet.

Skal vi forstå lidt af nutidens problemer knyttet til territorier, kan vi f.eks. undersøge, hvilke interesser og problemer der er knyttede til forskellige inddelingsreformer af hovedstadsområdet.

Det er endvidere værd at fremhæve, at det repræsentative demokrati typisk er knyttet til territorier. Valgret og valgbarhed forudsætter i langt de

fleste repræsentationsystemer noget så enkelt, som at man bor et bestemt sted.

Hvorvidt og hvordan vi skal opsplitte, nedlægge eller sammenlægge politiske eller administrative inddelinger må antages at være til løbende diskussion. For hvad er hensigtsmæssige inddelinger og funktionsmåder? Det drejer sig ikke blot om arbejdsdelinger mellem overnationalt og nationalt og mellem stat, amter og kommuner. Det drejer sig også om, hvad der formelt og uformelt går på tværs af hidtidige grænser, og det drejer sig om afvejninger af mange og ofte modsatrettede og flertydige hensyn.

Hvorfor udgør det danske rige et rigsfællesskab, der inkluderer Færøerne og Grønland, som har selv- og hjemmestyre, og hvor fasttømret en enhed er dette? Hvorfor er amter og kommuner inddelt og opbygget på den måde, som de er? I begge sæt af spørgsmål tages udgangspunkt i nogle politiske og administrative enheder, der er blevet til gennem en historisk udvikling, og som fungerer i kraft af en række mekanismer, der er med til at holde dem sammen eller skabe udviklinger i andre retninger.

Både i kongeriget og i amter og kommuner er der mere eller mindre sammenfald mellem de mekanismer, der bestemmer territoriers funktionsmåde og udvikling (politisk, administrativt, økonomisk, juridisk mv.). Der er også dynamiske kræfter, som trækker udviklingen i nye (og i nogle tilfælde i gamle) retninger. Dette kommer til udtryk i forestillinger om selvstændighed for Færøerne og Grønland og i forestillinger om nye storamter og storkommuner, i bydelsforsøg, i nye regioner på tværs af gamle inddelinger og landegrænser, men også i det som nogle ville betegne som „sogne“- eller sågar „herredspolitik“ og i genopdagelsen af for længst mistede Hanseforbindelser og samarbejdsmonstre omkring Nordsøen og Baltikum.

TERRITORIET: ORDENE OG BETYDNINGERNE

Det kan næppe være tilfældigt, at sproget er fyldt med ord, der refererer til fysiske *områder*, som er nogens mere end andres. Nogle unge knægte hænger på et *gadehjørne*, men ikke alle er lige velkomne. *Nabolaget* accepterer først tilflyttere efter et stykke tid. Bliv væk fra vort *kvarter*, sang Peter Belli for nogle år siden.

Egnen og *landskabet* er igen lidt større områder, som i hvert fald tidligere kunne have specielle egnsdragter, traditioner og dialekter, som gjorde det nemt at skille dem ud, som ikke hørte til. Fra landskaber glider vi umærkeligt over i politiske og administrative distrikter. *Herredet* kunne være sam-

menfaldende med en egn eller landskab, som f.eks. Ods Herred og Horns Herred. Eller som i Sverige hvor de gamle danske landskaber Skåne, Halland og Blekinge nu er næsten sammenfaldende med de formelle „län“, der svarer til danske amtskommuner.

Bliver vi i den offentlige sfære er der yderligere en del ord til rådighed. Netop *kommune*, *amtskommune* og *amt*. Men også (told)*distrikt*, (skatte)*kreds*, *rode*(kontor), *len*(sgreve), (Nordre) *Birk*, (fødevare)*region*, (Vend)*syssel*. Inden for disse mere eller mindre specialiserede områder har (havde) forskellige myndigheder *jurisdiktion*, dvs. de og ingen andre har en bestemt myndighed at udøve og bestemte pligter at leve op til. Finder vi disse inddelinger uden for hovedstaden, er vi i *provinsen* (traditionelt: Landskab tilhørende Romerriget, men beliggende uden for Italien). *Domæne* er blevet et generelt begreb som område, men oprindeligt havde det en specifik betydning: Krongods.

Kirken har også sine – hierarkisk ordnede – inddelinger. *Sognet* er det område, hvor folk søger samme kirke; derefter følger *provstiet* og *stiftet*. Denne kirkelige inddeling har samtidig haft verdslig betydning, jf. sogneråd, sognefoged og stiftamtmand.

Virksomheder har et *marked* (oprindeligt et område, hvor der kunne købes og sælges), dyr har et *revir* (som også benyttes som betegnelse for et jagtdistrikt), og byer har *opland*, en *omegn* eller *forstæder*.

Stater kan være af den almindelige slags, men man kan også benævne dem som *riger*, og så er de lidt mere ophøjede (et kongerige, Romerriget). Ophøjede, værdige og magtfulde er også f.eks. *kongedømmer* eller fyrstedømmer (kan afsige dom, dømme om noget, udtale autoritativ mening). Og så kan den politiske magt være blevet så geografisk omfattende, at vi tyr til ordet *imperium*. Går vi efter staternes geografiske karakteristika, har vi „statsgeografiske“ udtryk som *flod-rige* og *ø-rige*.

Alle disse udtryk henviser til en fysisk udstrækning, til et geografisk område. Men det er ikke neutrale udtryk som f.eks. et *areal* på 15 hektarer. De har nemlig alle en mere eller mindre udtalt *pointe* bygget ind: De er nogens. Kommunen og staten er til for dem, der bor der. Der var ikke plads til mere end én sysselmand (oprindeligt: At gå kongens ærinde) i et syssel og kun én konge i et kongerige, tak. Distriktet eller kredsen beherskes af den og kun den myndighed, der er autoriseret til det. Og de, der holder til i kvarteret eller på gadehjørnet, kan have deres uformelle måder at markere, at ikke alle hører til.

Et fællesudtryk for alle disse områder, der er nogens, er *territorium*. Helt bogstaveligt betyder dette begreb egentlig blot et landområde (terra = land).

Men typisk betyder det noget mere: At nogle har *ret* til at herske over eller benytte området, at nogle *hævder* at have ret til at herske over et område, eller at de rent *faktisk* gør det. Selvom udtrykket territorium ofte knyttes til statsbegrebet (jf. udtrykkene: Det danske territorium, dansk territorialfarvand), benyttes det på alle niveauer og områder: Nemlig overalt, hvor der kan pises territorier af – og det gør man mange steder. Når man siger territorium, siger man derfor også suverænitet. Nogle andre må anerkende territoriet, og ikke blot tilfældige andre, men relevante andre, f.eks. de, der er i hyppig kontakt med territoriet, som besidder ressourcer, territoriet er afhængig af, eller som behersker naboterritorier.

Territoriebegrebet hænger derfor uløseligt sammen grænsbegrebet. Man kan ganske enkelt ikke forestille sig noget territorium, medmindre der markeres grænser i forhold til andre. Og det gør hunde som bekendt ved at lette ben. Mennesker sætter med ældre udtryk „enmærki“ (olddansk) eller „endamerki“ (oldnordisk), som betyder markeringer af en grænse eller blot grænseskel. Inden for denne grænse er der så nogle, der netop har sine *enemærker*.

Når man har sine enemærker, sker det ofte på baggrund af en anderledes-hed. Og hvis den ikke er der fra begyndelsen, udvikles eller konstrueres den. Det karakteristiske ved territorier er således netop, at det ene sjældent er identisk med det andet. Man hænger ikke på et hvilket som helst gadehjørne, men på et bestemt. Og skulle dette bestemte gadehjørne ligne andre til forveksling, vil det efterhånden blive tillagt en mening, som adskiller det fra de (relevante) andre – en anderledeshed. Det fysiske bliver tillagt en mening.

Og netop ved at iagttage udsving i mening ser vi, hvor vigtig denne er for opfattelsen af et territorium. Kronobergs Län har kun mening for de få, men det er en del af et landskab – Småland – som rummer langt større mening for de fleste: Udvandrere og Emil fra Lønneberg. For nogle år siden kunne man for nordgående på Helsingørmotorvejen se et skilt, der annoncerede „Frederiksborg Amt – en region i Europa“. I al sin meningsløshed blev skiltet hurtigt fjernet.

Men hvoraf kommer mening og anderledeshed, så et område er noget mere end blot et areal? Og hvad bestemmer hvilken slags mening og anderledeshed? For at forstå det skal vi for en kort stund træde et par skridt tilbage.

I samfundet finder vi en række aktiviteter, processer og aktører (f.eks. valg og beslutninger foretaget af politikere og vælgere). Disse aktiviteter foregår meget sjældent tilfældigt eller blot styrede af strategiske kalkulationer. Typisk

spiller normer, værdier, vaner og spilleregler en stor rolle (f.eks. at politik skal være præget af fair play, at man går efter bolden og ikke efter manden). Disse normer er støttet af eller er simpelthen en del af en eller flere institutioner (fra det meget konkrete som f.eks. Folketingets forretningsorden eller Folketinget selv til det mere generelle som f.eks. folkestyret). Disse institutioner kan opleves som meget materielle (som indgangen til Folketinget eller Folketingets talerstol), men de er jo, når det kommer til stykket, mentale konstruktioner skabt af handlende mennesker mere end af guder eller gener. De er socialt konstruerede.

Samfundet består af institutioner af meget forskellig karakter, som f.eks. markedet, familien og retssystemet. For nogle af disse institutioner er det stedlige ganske afgørende. Det gælder f.eks. politik, hvor der er valgkredse, og hvor valgret og valgbarhed er knyttet til præcist afgrænsede geografiske områder. Sådanne institutioner, som vanskeligt kan forstås uden at indtænke det stedlige, kalder vi for *rum*. Som eksempel har vi benyttet, hvad vi nu kan kalde et politisk rum.

Bragt på kort form:

Ved rum forstår vi mentale konstruktioner, der er karakteriseret ved og båret af institutioner og aktører, for hvem det stedlige er af betydning.

De er primært karakteriseret ved institutioner og båret af aktører, men de er også båret af institutioner og karakteriseret ved aktører, herunder aktører som agerer på baggrund af de „spilleregler“, der gælder for det pågældende rum.¹ Når man er aktør i et rum, er det som om man er del af en bestemt og særegen verden. Man har selv en bestemt rolle (f.eks. vælger, partiformand, borgmester), hvortil der er knyttet bestemte forventninger. Man skal benytte et bestemt sprog med bestemte vendinger og betydninger (politikersprog) for at gøre sig forståelig – mens de udenforstående netop kan have forståelsesproblemer. Der er nogle problemer, man kan forholde sig til, og andre hvor det diskuteres heftigt, om der virkelig skal „gå politik i det“. Nogle løsninger er gangbare, andre ikke.

Et rum udfolder sig på to planer, det mentale plan og det fysiske plan. Det udfolder sig på det mentale plan, når vi tænker, kommunikerer og handler politisk, og når vi f.eks. siger, at politik gennemsyrrer noget. Et rum udfolder sig på det fysiske plan, når det giver mening til et geografisk område, f.eks. en stat eller en kommune. Og så har vi et territorium:

Ved territorium forstår vi et geografisk område, som karakteriseres og holdes sammen af et eller flere rum, således at relevante andre anerkender dets suverænitet og opfatter dets anderledeshed.²

Der er en karakteristisk dobbelthed i forestillingen om et territorium. Uadtil skal det kunne forsvares, og indadtil skal det have identitet.

Relationen mellem de to definitioner er klar. Rum er overordnet territorium. Rum giver anledning til eller skaber territorier – ikke omvendt. Rum kan „lede efter“ territorier, og rum kan vokse, uden at territoriet vokser.

De to definitioner kan læses som noget ultimativt. Enten har man rum og territorier, eller også har man det ikke. Det er forkert. Begreberne kan ikke gradbøjes, men forekomsten kan. Der er stærke rum og svage rum, såvel som stærke og svage territorier. Stærke rum kan være karakteriseret af betydningsmættede institutioner, en markant identitet og en rodfæstet tradition. Stærke territorier må naturligvis antages at være karakteriserede af stærke, understøttende rum, og de har klare grænser. Endelig kan den faktiske anerkendelse af suveræniteten variere. Suveræniteten kan i den ene ende af spektret være fuldt anerkendt og i den anden ende være omstridt.

Som nævnt, udfolder et rum sig både på et fysisk plan og et mentalt plan. Vi kan derfor sige, at over for territoriet som et meningsskabt geografisk område står der *mentale rum*, dvs. rum som har udstrækninger, der ikke viser sig på nogen klar eller karakteristisk fysisk måde. Et rum har derfor to slags grænser. Der er fysiske grænser, som nogle gange er både entydige og nemme at se f.eks. mellem to politiske rums territorier: Her holder Danmark op, her begynder Tyskland. Der er mentale grænser, som kan være betydeligt mere subtile og diskutabile. Hvornår er noget et politisk spørgsmål, og hvornår er det absolut ikke noget, som politikere skal tage sig af? Og der er ofte også institutionelt definerede adgangsbetingelser. For at deltage i visse funktioner i et politisk rum (sætte kryds på en stemmeseddel) skal man f.eks. have en bestemt alder. Tidligere skulle man også være mand og have formue. Det mentale rums udstrækninger kan således bestemmes, f.eks. ved hvor omfattende et rums ansvar er, og hvor omfattende en aktørkreds, der kan deltage i et rums aktiviteter.

Mentale rum kan også indeholde en form for stedlighed. Denne er ikke fysisk. Den kan eksempelvis bestå af relationer mellem aktører (over- og underordnede), eller institutionelle normer (centrale bestemmelser og perifere bestemmelser). Man kan også sige, at aktører og normer er lokaliseret i forhold til hinanden. Denne ikke-fysiske stedlighed afspejler måske, at vi er

tilbøjelige til at reproducere vores rumlige tankegang også i abstrakte dimensioner. Selv religiøse oplevelser, eller abstrakte idealtilstande kan gøres stedlige, som f.eks. Himmeriget og Gudsstat.³

Specifikt nutidige eksempler på mentale rum er det *virtuelle rum* og dets informationsteknologiske udgave: *Cyberspace*. Det interessante er, at trods betegnelserne er stedligheden i disse rum ofte meget fysisk inspireret. Det gælder ikke mindst de mange computerspil, hvis „world space“ ofte udgøres af labyrinter i allehånde afskygninger.

Selvom vi definerer rum ud fra det stedliges betydning, kan denne betydning relativt have større eller mindre tyngde. Man kan i det hele taget hævde, at det karakteristiske for den moderne udvikling er en stadig forskydning fra territorier til mentale rum, en *detritorialisering* så at sige. Nogle rum vil være vanskelige eller umulige at forstå uden det virtuelle rum. Vi ser denne udvikling i den ny informationsteknologi, der gør f.eks. kapital allestedsværende og intetstedsværende. Og tendenser i international politik, hvor generelle normdannelse f.eks. omkring menneskerettigheder synes at betyde mere og mere i forhold til stater og statsinteresser, er udtryk for en ændret vægtning mellem territorium og mentalt rum.⁴

Når vi fastholder territorium som nøglebegrebet og ikke (mentale) rum, skyldes det to forhold. Vi ønsker at have fokus på klodens fysiske opdeling. Uanset mentale rums betydning er rums afspejling i det fysiske – territoriet – altid af interesse. Om ikke andet så fordi mennesket endnu ikke er virtuelt. Det er altid et sted.⁵ Dernæst giver et fokus på territorier selvsagt et godt udgangspunkt for at se på detritorialisering.

FEM FORSKELLIGE SLAGS RUM

Som det implicit er fremgået af præsentationen af „territoriale ord“, kan man tænke sig flere forskellige slags rum. Vi opererer her med politiske, administrative, sociale, økonomiske og kulturelle rum. De fem rum kan hver for sig karakteriseres således:⁶

Politiske rum: Disse er „hjemsted“ for en række klassiske funktioner, der i almindelighed er knyttet til politiske systemer, såsom meningsdannelse, interesserepræsentation, forhandling og vedtagelse af bindende kollektive beslutninger. De typiske eksempler er den suveræne stat samt diverse subnationale systemer som f.eks. amtskommuner og kommuner. Inden for hvert af disse rum debatteres der, der vælges repræsentanter og træffes beslutninger. Interesserepræsentation og bindende kollektive beslutninger er natur-

ligvis funktioner, som fordrer meget præcise territoriale afgrænsninger. Repræsentation er ofte netop territorielt baseret, og hvem er da indenfor og opfylder en betingelse for at have valget, og hvem er ikke? Og hvem skal rette sig efter beslutningerne, og hvem behøver ikke? Statsborgerskabet er knyttet til det politiske rum. Meningsdannelsen er derimod en funktion, der kan være mere fritflydende – måske i en grad der gør dens indplacering i lige akkurat politiske rum tvivlsom.

Administrative rum: Disse rum er typisk knyttet direkte til politiske rum, og de vigtigste funktioner i administrative rum er udøvelse af offentlig regulering og produktion af offentlig service.⁷ Hele den offentlige sektor er opbygget af en lang række administrative rum. Hovedstrukturen er staten og dens subnationale opdeling i amtskommuner og kommuner, som er en struktur, der består af i overvejende grad sammenfaldende politiske og administrative rum. Men ved siden af denne opdeling finder vi især for statens vedkommende en lang række distrikter, kredse o.l., som angiver, hvor specifikke offentlige organisationer har jurisdiktion, dvs. hvor de inden for deres eget „fagområde“ er monopol-udøvere af offentlig autoritet. Så længe administrative rum er direkte knyttet til – underlagt – politiske rum, stilles der naturligvis samme præcisionskrav til den territoriale afgrænsning, som der gøres ved politiske rum. Hvem har ret til service? Hvem må finde sig i offentlige organisationers myndighedsudøvelse? Disse spørgsmål må kunne besvares utvetydigt.

Økonomiske rum: Sådanne rum omslutter produktion af og handel med varer og tjenesteydelser, hvor der tages priser. Hvis et bestemt område, f.eks. Østersøområdet, er kendetegnet ved 1) tætte handelsmæssige forbindelser, og 2) at ingen eller få økonomiske transaktioner med parter uden for dette område finder sted, har vi et økonomisk rums territorium. Territoriets grænser finder vi så at sige dér, hvor de økonomiske transaktioner tynder ud. Typisk er økonomiske rum ikke så præcist territorielt afgrænsede som politiske og administrative rum. Det er både vanskeligere at etablere en grænse, og interessen for at gøre det er ikke så udtalt, som når det gælder politiske rum. Men det varierer over tid og fra land til land. Toldmure er ikke in i øjeblikket i de vestlige lande, men de har været det.

Kulturelle rum: Sprog, tolkning, forståelse og erkendelse er centralt i det kulturelle rum. Det vedrører tolkning og forståelse af andre menneskers adfærd, af naturfænomener, af det ubegribelige og farlige. Det vedrører videre konstruktionen af ord, begreber og sprog, der tillader en fælles forståelse og tolkning. Og det vedrører endelig konstruktionen af vilkårene for

FIGUR 1.1.

Rum, institutioner og territorier

RUM	INSTITUTIONER FOR	TERRITORIER
Politisk	Meningsdannelse, dagsordensættelse, Præferenceaggregering, beslutningstagen, regeldannelse	EU, stat, amt, kommune
Administrativt	Implementering, regulering, produktion	Distrikt, region, kreds, (plus de ovenstående samt diverse ældre betegnelser som syssel, herred, len, rode mv.)
Økonomisk	Økonomiske transaktioner, handel, produktion, finansiering	Markedsplads, marked, frihandelsområde, opland
Kulturelt	Sprog, tolkning, forståelse, erkendelse, kunst, videnskab, religion	Landskab, egn, nation, hjemstavn
Socialt	Bosættelse, levemåde, livsstil	Bydel, nabolag, kvarter, forstad, omegn

videnskabelig tænkning og kunstnerisk erkendelse. Det kulturelle rum er et „dybt rum“, fordi det vedrører helt grundlæggende forhold som selverkendelse og erkendelse af verden. Det karakteriseres derfor på den ene side af en udpræget stabilitet, men på den anden side er der også tale om et rum, hvor udviklingen kan gå ekstremt hurtigt, f.eks. udviklingen i computersprog. Kulturelle rum kan have skarpe og let identificerbare territoriale grænser, når de er tæt forbundne med religion og/eller etnicitet.⁸ Og på den anden side kan kulturelle rum også pga. den immaterielle karakter være meget svære at afgrænse. Kulturelle rum er i høj grad virtuelle rum. De kan findes i f.eks. bøger, computere og menneskers bevidstheder, optage mere eller mindre plads dér og bevæge sig på en „u-territorial“ måde, dvs. en måde der geografisk set ikke giver nogen mening. Og de kan sno sig geografisk på den mest forunderlige måde, som når vi finder italienske og kinesiske kvarterer i mange storbyer.

Sociale rum: Disse rum vedrører menneskers livsvilkår og livschancer. Mennesker med nogenlunde samme indkomst og herkomst optræder i det

samme sociale rum. Sociale rum associerer derfor til klasser, stand, social status og andre udtryk, der har det til fælles, at de udsiger noget om det enkelte menneskes samfundsmæssige placering i forhold til andre mennesker. Mens administrative rum som oftest har og skal have klare og indiskutable streger både på kortet og i virkeligheden, har sociale rum mere slørede territoriale grænser. Men man ser dem tydeligt, når man bevæger sig i en by med rigmandskvarterer og fattigkvarterer, eller fra hvide kvarterer til sorte i en del amerikanske byer. Megen proletarisk agitation har direkte haft til formål at skærpe bevidstheden om eksistensen af sociale rum og øge deres synlighed. Sociale rum kan være vanskelige at adskille helt fra kulturelle rum, fordi værdier og identiteter kan udspringe fra begge rum.

DET FYSISKE

Territorier karakteriseres også af rent fysiske forhold, fordi rum både formes af, betinges af, giver mening til og skaber den fysiske verden. Den fysiske verden består af to typer, den geografiske fysik og den menneskeskabte fysik. Typiske ældre eksempler på den *geografiske* fysik er „naturligt“ afgrænsede områder langs en flod eller en fjord eller omkring en sø eller indhav, fordi vand skabte transportmuligheder, og dale, sletter eller andre landområder der omkranses og beskyttes af f.eks. bjerge, dybe skove eller mosestrækninger. Mange stater var tidligere formet efter disse geografiske betingelser, f.eks. de store flodriger, og den gamle grænse mellem Danmark og Sverige var i høj grad bestemt af skove og moser. Sagt mere abstrakt: Den geografiske fysik har en direkte indflydelse på en institutions transaktionsomkostninger.⁹

Men den geografiske fysik er dog aldrig mere naturlig, end at den altid skal ses i forhold til menneskets kunnen og fortolkning. Mest direkte betyder den teknologiske udvikling, at den geografiske fysik får en anden og i nogle tilfælde en mindre betydning. Transportteknologi, informationsteknologi og våbensystemer har forlængst overvundet moser, skove og bjerge. Men det går dybere end som så. Bjerge kan fortolkes som barrierer, beskyttelse eller som mineralforekomster, skove som hjemsted for farlige dyr, som fristeder for utilpassede eller som leverandører af egetræ til orlogsskibe. Selv det nøjagtige landkort er en fortolkning af naturen og har sit eget menneskeskabte formål (Harley, 1989; Hopkins, 1993). Naturen har i sin yderste konsekvens kun betydning som kulisse og rekvisit i territorier. „Se himlen, har Shakespeare skrevet den frem? Tavse marcherer skyerne over det blåsorte tæppe, er de på vej i krig?“, skriver Morten Sabroe i *Den spanske gæst*.¹⁰ Den

menneskeskabte fysiske verden udgøres af eksempelvis offentlige rum som pladser og gader, selve de rum, der skabes i bygninger, store trafikårs adskillelse af områder, veje, tunneler og broers integration af tidligere adskilte områder, og udsmykninger og graffitihærværk mv. Alt efter hvilket rum, der karakteriserer territoriet, vil dele af den fysiske verden melde sig som relevant. Tænker vi på politiske og administrative rum, er det naturligvis især offentlige bygninger og de rum, de skaber, der er af interesse i nærværende sammenhæng. Hvor imponerende er de? Udstråler de hierarkisk autoritet eller indgyder de varm tillid? Økonomiske rum kommer til syne i industri kvarterer, hovedsæder, transportanlæg, fællesskiltning, ar i landskaber mv. Hvilke signaler sender de? Sociale rum afspejles på indlysende måder i boliger og boligkvarterer, steder hvor fritidssysler drives og trives mv. Kulturelle rum i kulturbygningerne. Og territoriet vil kunne afgrænses og understreges af menneskeskabte fysiske grænser, f.eks. Berlinmuren og vagttårne langs en statsgrænse.

TERRITORIALE OG RUMMIGE IDEALER

Over tid er der udviklet mange normative forestillinger om territorier og rum. Rumidealer findes udtrykt i institutionelle normer og værdier. Eksempler fra vores del af verden kunne være, at det politiske rum bør præges af politiske rettigheder (f.eks. friheds- og lighedsrettigheder) samt en ligeværdig dialog, det administrative rum af bureaukrati i teknisk forstand, dvs. orden, saglighed, ansvarlighed og gennemsækelighed, det økonomiske rum af privat ejendom og fri konkurrence, det kulturelle af åndsfrihed, pluralisme og tolerance, og det sociale af tillid og tryghed.

Disse idealer, som alle er historisk og geografisk knyttet til oplysningfilosofien, de borgerlige revolutioners friheds- og lighedsideal og den merkantile, industrielle revolutions forestillinger om en liberal markedsøkonomi, udtrykker, hvad der bør gælde for de rum, der konstituerer et territorium. Vil vi vide, hvad der karakteriserer territoriet Danmark, kan vi hente en del inspiration i de nævnte rumidealer. De er en del af vor historiske arv.

Vi kommer nærmere egentlige territoriale idealer, når vi ser på hvilke normative forestillinger, der tager udgangspunkt i det stedlige. Disse idealer spænder vidt.

– Vi har eventyrene og deres forestillinger om det dejlige sted: „Nu skal I høre en historie om et sted, som hed *den lykkelige dal*. Der var grønt og fro-

digt med rislende bække, bugtede veje og velholdte gårde.“ Således begynder „Mickey og bønnestagen“ (Solohæfte nr.1).¹¹ Musikken og teksten i Haydns oratorium „Skabelsen“ fremmaner det paradisiske sted: „Leise rauhchend gleitet fort im stillen Tal der helle Bach“. Vi kunne tilføje skildringen af herredet i „Hobbitten“ og utallige eventyr om små og lykkelige kongeriger.

– *Lokalsamfundet* som ideal ligger ikke langt fra forestillingen om den lykkelige dal. Folk kender hinanden, her hænger tingene sammen. I sin yderste konsekvens er alle rum stærkt overlappende, og ingen uvedkommende kræfter udefra forstyrrer den indre harmoni. Hverken pendlere, dominerende virksomheder, centralistisk statslig planlægning eller EU-direktiver bringer lokalsamfundet ud af balance eller ødelægger dets selv bærende karakter.

– En lykkelig dal eller et selv bærende lokalsamfund er værdige kandidater til at blive nogens *hjemstavn*. Her har vi rod, og herfra vor verden går, siger H.C. Andersen, og ekkoes af Václav Havel i dennes tale for den tyske forbunds dag i 1997. En hjemstavn rummer historie, tradition, slægt og identitet.

– Det *civile samfund* (civic community) lokaliseres typisk et sted mellem det lokale og regionale uden at være knyttet til hverken amt eller kommune, og rummer idealer vedr. (med)borgernes sociale og politiske engagement i det stedlige, de stærke og tillidsbaserede bånd og netværk mellem mennesker, frivillige organisationer mv. som alt sammen angiveligt skulle styrke den stedlige „sociale kapital“. På en tankevækkende måde findes dette gennemanalyseret i så forskellige sammenhænge som 1800-tallets Amerika (af Alexis de Tocqueville) og vore dages USA og Italien (af Robert D. Putnam).

– Forestillingen om *nationalstaten* som idealstat er måske mindre lyrisk men ligger alligevel ikke så langt fra de ovennævnte idealer. Her understreges enheden mellem det kulturelle og det politiske rum, præget af balance og harmoni, fædrelandets idyl og glørværdige fortid. Studér f.eks. vore nationalromantiske digtere som skaber og dyrker forestillinger om nation og folk. Det svenske „folkehemmet“ tilføjer værdier som omsorg og kollektiv orientering.

– I den moderne „folkestyre-tekniske“ variant finder vi forestillingen om *den optimale kommunistørrelse*. Hvornår bliver kommunen så stor, at den mister den berømte nærhed til borgeren, at dens størrelse forhindrer engagement og det nære demokrati? Hvornår er den så lille, at den ikke kan være selv bærende og dømt til at være præget af administrativ ineffektivitet? Det er ikke nemt at svare på, fordi et politisk rum og flere slags administrative og økonomiske rum vanskeligt kan optimeres samtidigt.

– I en mere teknisk variant har vi forestillingen om *den optimale distriktsstørrelse for specialiserede offentlige organisationer*. Her handler det om størrelsen af det administrative rum for den konkrete, offentlige organisation. Hvor store bør toldkredse være? Og AF-distrikter, politikredse, skoledistrikter etc.? Hver enkelt organisationstype har sine særegne opgaver, teknologi og arbejdsmetoder og kunne derfor have behov for sin egen oplandsstørrelse.

– I den mere imperiale genre finder vi forestillingerne om det victorianske rige, hvor solen aldrig gik ned; herskeren over hele Norden; det ultimative tusindårsrige, med en metropolis, som absorberer og omformer alt, der kommer i nærheden; det imperium, der altid må komme, fordi ekspansion er livets lov,¹² eller verdenssamfundet, der styres og formes ikke af stormagter, men af ansvarsfølelse og menneskerettigheder, eller af Internationales solidaritet.

Man kan naturligvis kritisere sådanne territoriale idealer for at være lige så vage, flertydige og vanskelige at bruge som andre normative forestillinger som f.eks. det almene vel og retfærdighed. Selv det mest enkle ideal – en specialiseret myndigheds optimale distriktsstørrelse – er normalt omgærdet af problemer. Følger man f.eks. de aktuelle diskussioner om centralisering af de lokale domstole både i Danmark og Sverige, finder man ikke entydige svar på spørgsmålet om en retskreds optimale størrelse. Man finder derimod interesser, konflikter og helt forskellige virkelighedsopfattelser.

Men på trods af disse problemer er territoriale idealer vigtige. Først og fremmest fordi man slet ikke kan føre nogen fornuftig diskussion om territorier, hvis man ikke knytter diskussionen til idealer. Dernæst kan udvalgte idealer angive retningen for reformer. Og de er nyttige orienteringspunkter, når vi skal forstå en bestemt territorial dynamik.

STATS- OG SAMFUNDSTYPER SOM KOMBINATIONER AF RUM

Forekomsten af forskellige rum og forskellige koblinger mellem disse kan bruges til at karakterisere statstyper og samfundstyper. *Nationalstaten* søger i virkeligheden at skabe sammenhæng mellem så mange rum som muligt, og helt grundlæggende er den vigtigste brik sammenfaldet mellem et politisk og et kulturelt rum.¹³ Flere århundreders territoriale afskalninger (bl.a. afståelsen af Norge, tabet af Hertugdømmerne, salget af de Vestindiske Øer, Islands løsrivelse) har betydet, at Danmark i næsten enestående omfang er blevet en homogen nationalstat med ét overordnet politisk rum og ét dominerende kulturelt rum (dansk sprog og kultur, luthersk protestantisme som statsstøttet religion). Med folkeafstemningen i 1920 blev grænsen mellem Tyskland og Danmark fastlagt som en sindelagsgrænse, dvs. den gennem afstemningen fundne grænse mellem kulturelle rum blev afgørende for fastlæggelsen af den territoriale grænse mellem politiske rum.

I modsætning til nationalstaten står den *multi-kulturelle stat*, hvor der inden for et politisk rums territorium findes flere kulturelle rum. Den danske enevældes model, der er blevet kaldt „helstaten“, omsluttede som bekendt Danmark, Norge og de i overvejende grad tysktalende hertugdømmer, altså en multi-kulturel stat. Hertugdømmerne blev administreret på tysk og fra deres eget organ: Tyske Kancelli, der samtidig fungerede som helstatens udenrigsministerium. I dag ville det nok forekomme de fleste utænkeligt at have et fremmedsprogligt ministerium midt inde i den danske centraladministration.¹⁴

Det særegne for *enevælden* er også, at her afledes det sociale rum af det politiske. Det er meget konkret udtrykt ved, at social position udformes som rangklasser, der i det store og hele udtrykker grader af nærhed til majestæten. Hermed afhænger social position i det mindste i princippet ikke af økonomisk formåen.

Dernæst udmærker det videre *merkantilismen* i 1600- og 1700-tallet, at statterne skal være selv bærende, dvs. der skal etableres et med staten sammenfaldende økonomisk rum. Ophjælpning af indenlandske „industrier“, etablering af toldmure, importforbud og handelsmonopoler var hjælpemidlerne.

En *føderal stat* er primært kendetegnet ved, at den lovgivende magt er delt mellem en centralregering og et antal delstater, dvs. vi har i virkeligheden at gøre med et politisk rum, der rummer flere mindre politiske rum.

På samme vis som varierende kombinationer af rum karakteriserer stats- og samfundstyper, kan den måde rum er koblete til hinanden spille en

væsentlig rolle. Koblingerne mellem rum kan antage flere former. Et par eksempler.

Rum kan stå i et *formelt over- og underordnethedsforhold* til hinanden, hvilket betyder, at aktører i et rum kan træffe autoritative beslutninger for aktører i et andet rum, og/eller – mere grundlæggende – at et rum udleder sin eksistensberettigelse og legitimitet fra et andet rum. Det helt typiske eksempel er administrative rums underordnede placering i forhold til politiske rum.

Rum kan være koblet sammen på en *direkte* eller *indirekte* måde. Den danske stats centralstyre bygger på en direkte kobling mellem et politisk rum og et administrativt rum. Medmindre andet skulle være lovfæstet har en minister den fulde instruktionsbeføjelse over for hele sit ministerium. I Sverige finder vi som kontrast en indirekte kobling, fordi ministeren kun gennem ny lovgivning og rekruttering kan påvirke arbejdet i de selvstændige „verk“. Et præstestyre er et eksempel på en direkte kobling mellem et politisk og et kulturelt rum, hvor det sidste er overordnet det første. Den nuværende danske kobling mellem kirke og stat er i forhold hertil et eksempel på en indirekte kobling pga. menighedsrådenes placering og myndighed.

Vi kan endelig diskutere forholdet mellem rum i tilknytning til et samfunds elitedannelse. Et af de meget vigtige spørgsmål i forbindelse med elitedannelse er, om et samfund beherskes af én overgribende elite, eller om der findes flere adskilte, af hinanden uafhængige, og eventuelt konkurrerende, eliter (Christiansen, Møller & Tøgeby, 2001). Knytter vi rumbegrebet sammen med elitefænomenet, bliver det vigtigt at overveje forekomster af eliter i rum, og hvorledes rum er koblede til hinanden gennem elitelaget.

Er der skarpe, velmarkerede grænser mellem rum, eller kan man vandre frit? F.eks. kan man i Danmark ikke bare vandre frit mellem det politiske rum og det administrative rum. Der er udviklet om end ikke fuldstændig klare roller så dog forestillinger om politikerrollen og embedsmandsrollen. Nok så vigtigt er det, at rekrutteringsvejene er forskellige, og der er i det mindste vage normer for, hvornår og hvor en politiker kan lade sig ansætte i topstillinger i forvaltningen. Forskellige tider og stater har her arrangeret sig lidt forskelligt.

Er der klare overgangssteder fra det ene rum til det andet, således at bestemte overgange er mulige og legitime – men eventuelt med „toldeftersyn og paskontrol“? Man kan sige, at i den korporative stat med almindeligt udbredt og legitim interesserepræsentation er der bestemte overgange mellem på den ene side især det økonomiske rum og på den anden side det politiske og det administrative rum.

Er „valuta“ i et rum omvekslelig til et andet rums „valuta“? Det er et spørgsmål, om den magt (position/ressourcer) et individ har i et rum, kan benyttes i andre rum. Hvis adgangen til høje embeder i staten er betinget af almen dannelse, sociale færdigheder og en god baggrund, betyder det, at valuta i det sociale rum også kan benyttes i det administrative rum. Et eksempel er elitelaget i embedsmandsstanden under enevælden i Danmark. Kan valuta i det økonomiske rum – penge – benyttes i det politiske og det administrative rum. For det meste ikke i Danmark. Det ville blive stemplet som korruption.

TERRITORIAL DYNAMIK: EN NÆRMERE BESTEMMELSE OG EKSEMPLER

Vi definerer territorial dynamik således:

Territorial dynamik betegner det forhold, at territorier forandres: De skabes, udvikles, udvides, indskrænkes eller opløses. Territorial dynamik henviser både til en tilstandsforandring (et territorium forandres fra X til Y) og til selve forandringsprocessen (territorium A forandres gennem en bestemt proces). Denne dynamik kan vedrøre territoriets størrelse, form og mening.

Som følge af definitionen af territorium udvikles territorial dynamik typisk i eller mellem rum. Vi kan herudfra skitsere tre måder, hvorpå man kan studere territorial dynamik. Vi starter med to eksempler på territorial dynamik som tilstandsforandring og slutter med en analyse af territorial dynamik som proces.

HISTORIEN SOM SEKVENSER AF SPECIFIKT KOBLEDE RUM

Et territoriums historie kan til en vis grad beskrives som sekvenser af forskellige modeller, der konstitueres af varierende koblinger mellem forskellige rum, således som vi beskrev dem i afsnittet ovenfor. Vi skal her skitsere et par udviklingstræk.

I middelalderen var hovedparten af rum ikke sammenfaldende, men tværtimod fragmenterede i konkurrence mellem kongers og fyrstemagters ønsker om overherredømme, pavekirkens og andre religioners ønske om dominans, bystaters ønske om autonomi og stænders og sociale klassers

udbredelse. Dermed var der typisk tale om et vist sammenfald i såkaldt naturlige etniske, sproglige og kulturelle regioner, der også geografisk gav mening, og samtidig i udpræget grad tale om ikke-sammenfald med konkurrerende territorier domineret af forskellige i overvejende grad politiske og administrative rum.

I de klassiske nationalstater og stat-nationer¹⁵ søgte man at koble forskellige rum så tæt som muligt ved at styrke eksterne grænser og ved at skabe fælles enheder og dermed nedbryde territorieinterne grænser. Ikke mindst under enevælden gøres det politiske rum (og de underordnede administrative rum) til det helt dominerende.

1800-tallets gryende økonomiske liberalisme sprænger merkantilismens statsfikserede økonomiske rum. Ikke desto mindre fortsættes opbygningen af staterne med en række nye institutioner med uniforme karaktertræk, som f.eks. militærvæsen, kirken og skolevæsen. Hermed følger etablering af en række statslige administrative rum med specialiserede kredse og distrikter.

Norden kan ses som et eksempel på et territorium, der er blevet holdt sammen på vidt forskellig måde over tid, fra den svage Kalmarunion under dronning Margrethe den 1. til vore dages nordiske samarbejde med Nordisk Ministerråd, Nordisk Råd, told- og pasunion mv. Mens det afgørende i den tidlige middelalder var politik, familiemæssige bånd, militær styrke og eksterne pres fra hanseforbundet og de holstenske grever, bliver økonomi (med samhandel og forestillinger om bl.a. Nordek) og de kulturelle bånd samt politikdannelsen i forhold til øst-vestblokkene og EU mere afgørende i efterkrigstiden.

Ser vi på landet Danmark, er det, der især kendetegner udviklingen efter Anden Verdenskrig, en gradvis oprydning for at skabe større og mere slagkraftige enheder, en kraftig forøgelse af de administrative rums kapacitet og opgaver (opbygningen af velfærdsstatens mange omsorgsfunktioner), og med kommunalreformen en delvis opløsning af det statslige politiske rum i flere subnationale politiske rum (amter og kommuner), som i høj grad bliver den hovedmodel, der delvis opluger og tilpasser statens opgaver og administrative rum.

NUTIDENS TERRITORIALE DYNAMIK:

ANGREB PÅ NATIONALSTATEN?

Ud over at begribe den langsigtede udvikling kan man søge at forstå nutidens forskydninger som territorial dynamik. Vi gætter på følgende mønster:

Nutiden karakteriseres ved en større grad af fragmentering, opløsning og dekobling af hidtidige rum. Især den økonomiske udvikling har betydning. Sociale rum er nu snarere afledt af økonomiske rum end af politiske rum (set i forhold til enevælden), dvs. sociale klasser og sociale relationer konstitueres i vid udstrækning af de økonomiske forudsætninger og muligheder.

Den økonomiske globalisering betyder en løskobling mellem politiske rum og økonomiske rum, og en reaktion herpå er skabelsen af større politiske rum for at kunne matche de økonomiske. Dette ser vi med etableringen af nye og styrkelsen af gamle politiske og økonomiske institutioner såsom handelssammenslutninger i Norden, Balticum og EU. Vi ser det også i bestræbelserne for at styre dette på verdensplan gennem verdenshandelsorganisationer og i reaktionerne på konsekvenser af udviklingen i bevægelser som Greenpeace og mere eksplicit hos ATTAC.

Klassiske administrative rum nedbrydes subsidiært gøres mere uafhængige af nationale politiske rum, hvilket ses både af ministeriers, amters og kommuners selvstændige internationale adfærd, af nye mellemkommunale samarbejder og halvoffentlige og halvprivate selskabsdannelser og af samarbejder og dannelsen af markeder på tværs af landegrænser inden for eksempelvis uddannelse og telekommunikation. Og fragmentering, opløsning og løskobling finder vi ikke mindst, når det nye bestemmes som det postmoderne. Med til forestillingerne herom hører nemlig, at både tids- og rumsforestillingerne anfægtes, eller i det mindste at det, vi finder, er nye forestillinger om, erfaringer med og spændinger mellem forskellige rums- og tidsbestemmelser. Med forestillingerne om det postmoderne gøres der nemlig op med de rationelle og lineære forestillinger om sammenhænge og (historiske) udviklingsforløb, og blikket skærpes for det fragmentariske, kaotiske, netværksagtige, relativistiske og brudprægede i både fortid og nutid.

Samlet er det fristende at tage udgangspunkt i, at det er Nationaldanmark samt KommunalDanmark som faktisk institution og som ideal, der udfordres fra neden såvel som fra oven. For eksempel udfordres nationalstaten fra neden af kommunalisering, af løsrivelse af nationale institutioner, der skal konkurrere på et europæisk eller globalt marked, af indvandrere fra fremmede kulturer, og fra oven af transnationale enheder og samarbejdsmønstre; kommunen og amtet udfordres af selvforvaltning, flytninger, pendlere, tværkommunalt samarbejde og statslig centralisering samt international påvirkning af direkte såvel som indirekte karakter (handel, lovgivning og regulering).

Epicentrene for den nutidige territoriale dynamik kan dermed lokaliseres til mange niveauer og i netværk mellem dem, på samme måde som nogle identificerer magtens multicentrering¹⁶ som et af kendetegnene ved den moderne forhandlingsorienterede, netværksagtige og postmoderne samfunds konstruktion.

TERRITORIAL DYNAMIK SOM PROCES

Endelig må vi spørge hvorvidt man kan udvikle dynamiske modeller og forandrings teorier, der bygger på tankegangen om territorier og rum. En lang række teorier er muligvis til nytte, når vi ønsker at forklare, hvordan territorier bliver til. De er typisk genererede i den omnipotente og panteoretiske historieteori. Der er materialistiske teorier, som lægger vægt på strukturer, f.eks. den såkaldte historiske materialisme, som med forestillinger om, at det er produktivkræfter og produktionsforhold, der er afgørende, når frem til stadieteorier for samfundsudvikling. Heroverfor er der idealistiske og individcentrerede forestillinger om, at det er ideologier og markante enkeltpersoner, der er i stand til at skabe udvikling og ændre på territorier. Men den teoretiske udvikling i forståelsen af samfundsudviklingen er tillige blevet beriget af de mange subdiscipliner, der har søgt at belyse den historiske udvikling af territorier fra politologi og sociologi til særlige fokuseringer såsom konfliktforskning, strategisk tænkning og beslutningsteori.

Vi råder også over et utal af teorier om state- og nationbuilding (udviklingsperspektiv), regimeteori (dominans og hegemoni), neofunktionalisme (spill-over mekanismer), governanceteori (herunder netværksteori), læringsteori (læring, spredning, imitation), strategisk ledelse og strategisk planlægning (som rationelle og fremvoksende processer), garbage cans (tilfældige samspil og timing) med mange flere.¹⁷

Det kan ikke udelukkes, at disse og flere teorier kan have gode bud på forklaringer af territorial dynamik. Det, vi imidlertid søger her, er at udvikle og eksplicitere teorier, der knytter direkte an til territorier og rum. Med et territorielt dynamisk udgangspunkt vil vi starte med at antage følgende:

Antagelse 1: Hvert rum har sin egen indre problematik eller dagsorden, sine egne territoriale idealer, sin egen tid, sin egen puls og sin egen historie.

Antagelse 2: Da rum grundlæggende er forskellige, udvikler hvert rum sig på forskellig måde, med forskellig hastighed og fordrer territorier af forskellig størrelse.

Antagelse 3: Det relative forhold mellem rum er afgørende for den videre territoriale dynamik.

Herudfra kan vi udlede fire former for territorial dynamik:

- *egendynamik* i ét dominerende rum,
- *induceret dynamik* hidrørende fra et eller flere eksterne territorier,
- *samspilsdynamik*, der udspringer af et samspil mellem egendynamik i flere rum og
- *relationsdynamik*, dvs. en udvikling i relationerne eller koblingerne mellem rum.

Egendynamik: En territorial egendynamik betyder, at et territorium udvikler sig på baggrund af en endogen udvikling i ét rum. Dette forudsætter, enten at territoriet er karakteriseret af ét og kun ét rum (hvad der formentlig vil høre til sjældenhederne), eller at det dynamiske rum har en dominerende stilling i forhold til andre rum.

Historisk kan vi finde eksempler på perioder, hvor nogle rum har kunnet dominere andre og skabe territorial dynamik. Der har eksempelvis været perioder, hvor *religion* betød meget og kunne igangsætte korstog, anden helig krig og folkevandringer; perioder, hvor *handel* gjorde byområder, kæder af byer og regioner til dynamoer eller ændrede på opfattelsen af verden og skabte nye geografisk spredte riger; perioder, hvor *teknologien* skabte muligheder, som enten centrerede dynamikken (dampmaskinerne under industrialismen), eller som spredte den (IT og såkaldt ny-økonomi); perioder, hvor den *økonomiske* logik skabte sin egen dagsorden og sine egne kraftcentre (som under kapitalismen); og perioder, hvor *politik* får lov til at overtage førerskabet som under revolutionære omstændigheder og ved dannelsen af stat-nationer.

Induceret dynamik: Territorial dynamik induceres her udefra og er i en vis forstand egendynamikkens modstykke. Det er derfor en dynamikform, hvor udviklingen ikke sker på egne præmisser, eller ud fra en egen indre dagsorden. Der kan være noget påtvunget over denne udvikling. Eller noget vinduesåbnende og forfriskende.

Som eksempler kan man pege på to så forskellige fænomener som afrikanske statsdannelser og den kulturelle globalisering. Afrikanske stater har i vid udtrækning territorier, der er dannet i kølvandet på europæiske magtkampe om kolonier. De afrikanske stater er mere spejlbilleder af europæiske

staters styrkeforhold og specifikke interesser end formet efter indre afrikanske forhold. De udgør derfor ofte politiske og administrative rum, som er helt u-synkroniserede med sociale, økonomiske og nok fremfor alt kulturelle rum. Det forekommer nærliggende at antage, at det kan være årsagen til notorisk ustabile afrikanske regimer. Mere generelt kan man antage, at induceret dynamik er mange småstaters vilkår.

Globalisering af kulturelle rum handler for det meste om, at mange lokale kulturelle rum oversvømmes af amerikansk, men også i stigende grad af anden ekstern kulturproduktion. Man kan forestille sig flere konsekvenser heraf. Et forhold drejer sig om, hvorvidt dette fører til proliferering af det kulturelle rum, eller om det homogeniseres, og at der derfor mistes kulturel diversitet. En anden konsekvens er, at den inducerede dynamik i kulturelle rum smitter af på andre rum, dvs. en gradvis og indirekte påvirkning af f.eks. politiske og økonomiske rum. Resultatet er således ikke blot kulturel proliferering henholdsvis globalisering (amerikanisering mv.), men en videregående globalisering af andre rum også.

Samspilsdynamik: Denne dynamikform hidrører fra samspil mellem flere rums egendynamik. Det er da i brudfladerne mellem de forskellige rum, at dynamikken ligger potentielt såvel som udfoldet, dvs. det er i den synkrone tilstand af brudflader mellem rummene, at dynamikken – som kun kan iagttages retrospektivt i det diakrone felt – bliver til.

De italienske bystater kan tjene som eksempler på en bemærkelsesværdig samspilsdynamik. Således f.eks. Venedig fra omkring 800 og Firenze fra omkring 1200. Begge blev til gennem et samspil mellem og en samtidig ekspansion af økonomiske og andre rum, herunder det kulturelle, der kom til udtryk i den rige kulturarv, som stadig drager turisterne. Men det var forskellige aspekter af disse rum, som danner baggrunden. Det økonomiske rum er således meget forskelligt afhængigt af, om det er handel eller industri og finans, som dominerer. Venedig blev til som en selvstændig bystat på baggrund af en omfattende maritimt forankret handel i et samspil med en social og politisk organisering omkring et driftigt borgerskab, hvis organisering tirrede de omkringliggende stater. Firenze formåede at etablere både den første mere omfattende industrielle produktion og bankvirksomhed omkring nogle få dominerende familier. I begge tilfælde var den administrative organisering et underordnet forhold. Men det er netop på baggrund af samspillet mellem flere rum, at vi kan forstå deres i samtiden enestående status.

Et nutidigt eksempel på samspilsdynamik er EU. I perioder er EU eksemplarisk til hver af de fire dynamikformer. Når vi peger på samspils-

dynamiske træk ved EU's udvikling, tænker vi på, at hvordan samspillet mellem specielt det politiske og det økonomiske rum samt i mindre udstrækning det administrative rum er med til at skabe dynamik omkring både det indre markeds etablering fra begyndelsen af 1990'erne, den gradvise udvidelse af EU i de forskellige udvidelsesbølger (herunder også de kommende), samt den regionale udvikling, der finder sted i kølvandet på EU's regional- og østeuropapolitik. Dette er åbenbart, i og med man kan argumentere for, at disse forhold stimuleres og initieres af alle rum, og der hurtigt opstår et samspil dem imellem, der hvor dynamikken fører til en udvikling. Omvendt må man konstatere, at såvel de sociale som de kulturelle rum er løsrevet herfra og til tider udgør barrierer imod denne dynamik – bortset fra at førstnævnte selvfølgelig manifesterer sig i intellektuelle, administrative og politiske elitors internationale orientering i almindelighed og orkestrering af hjemlige og internationale EU debatter og programmer i særdeleshed.

Relationsdynamik: Relationsdynamik er en dynamikform, der indebærer forandringer i selve koblingerne mellem flere rum og de videre udviklinger, som ændrede koblinger kan afstedkomme for territoriet. Den specifikke konstruktion af koblinger mellem rum er vigtig i enhver statsdannelse, og den kan have store konsekvenser for, hvorledes en samspilsdynamik forløber. Det betyder derfor, at ændringer i koblinger kan være særdeles vigtige.

Faktisk kan store historiske begivenheder som essens have ændrede koblinger mellem vigtige rum, som kæmper om at være det dominerende rum. Eksempelvis blev forholdet mellem det politiske rum og det kulturelle (religiøse) rum ved reformationen i 1536 omdefinert som et slutresultat bl.a. på en meget lang magtkamp mellem konge og kirke, således at det politiske rum blev overordnet det kulturelle (religiøse) rum. Det fik territoriale konsekvenser i den forstand, at en europæisk magt som den katolske kirke i mindre grad kunne få indflydelse på udviklingen inden for det danske territorium. Ved de kommunistiske revolutioner forsøgte statsmagten tilsvarende at ændre koblingen mellem det politiske og de økonomiske rum ved central (plan)styring af sidstnævnte og at svække egendynamikken i de sociale rum ved at forbyde (oppositionelle) frivillige organisationer.

BOGENS ORGANISERING

Vi har valgt at organisere bogen i tre dele. Første del „Det nationale territorium udfordres“ rummer en række kapitler hvor især politiske rum spiller en vigtig rolle, mens anden del „Det offentlige territorier omformes“ også bringer økonomiske og administrative rum i spil. Tredje del „De lokale og regionale territorier udvikles“ inkluderer tillige sociale og kulturelle rum i analysen.

De enkelte bidrag er hovedsageligt valgt med det sigte at få belyst mange og varierende territoriale forandringer. Det var nogle af disse cases og mere tilfældige observationer om deres beskaffenhed, der gav anledning til overhovedet at se forskellige samfundsmæssige og politiske udviklingstræk som territorial dynamik.

Bidragene rummer hver især en tematik og elementer af en struktur, der starter med det, vi kan kalde en *forandringsbeskrivelse*, nemlig selve forandringen beskrevet i rumtermer, hvor det er en selvstændig pointe, at en væsentlig forandring ikke alene kan beskrives i rumtermer, men også at denne beskrivelse giver ny eller uddybende mening. En del af den efterfølgende analyse belyser dels *igangsættelse*, dvs. hvad der initierede udviklingen og holdt dens momentum, dels og mere vigtigt en analyse af den *nye dynamik*, dvs. hvilke nye territorialdynamiske kræfter der slippes løs, når rum forandres eller forholdet mellem dem ændres. Endelig indeholder flere af de efterfølgende cases refleksioner over *aggregerede konsekvenser*, som – om end spekulative – rummer vigtige, tankevækkende perspektiver.

NOTER

1. Vi har arbejdet længe med definitionerne i denne bog, og vi har fastholdt denne version af definitionen til trods for, at den kan siges at være mindre præcis, end man kunne ønske. De mange gode råd vi har fået fra kolleger peger i forskellig retning. Denne definition, som er skrevet i en socialkonstruktivistisk tradition, mener vi, gør det muligt at sige noget fornuftigt om emnet for bogen.
2. I denne opfattelse af territorium ligger vi ikke langt fra Tonboes (1994) definition af territorialitet.

3. Betydningen af det rumlige aspekt understreges i „Roget's Thesaurus of English words and phrases“, der opdeler sproglige udtryk i seks klasser, hvoraf den ene netop er „space“.
4. Se f.eks. Nørretranders (1997) om stedet, som ikke er, og Matlary (2001) om det internationale samfunds deterritorialisering. Vi tager ideen om deterritorialisering op i det sidste kapitel.
5. Men i fremtidsfilmen „Matrix“ er hovedtemaet gjort til kampen mellem en virtuel eksistens og en fysisk eksistens, hvor virtualitet identificeres med undertrykkelse og fysisk eksistens med realitet og frigørelse.
6. De efterfølgende rumbeskrivelser kan også tolkes som indkredsnings af rums handlingslogikker eller grundlæggende rationaler (jf. f.eks. Weber, 1921; Klausen, 2001). Vi kunne have foretaget denne indkredsnings med større analytisk stringens. Til vores formål her er det imidlertid tilstrækkeligt med en hurtig og mere heuristisk skitse.
7. Betegnelsen *administrative rum* er ikke ideel, idet den antyder, at vi kun interesserer os for administrative aktiviteter, og det er netop ikke tilfældet. Vi er tværtom optaget af hele spektret af offentlige aktiviteter, hospitalsdrift, forsvar, monopolregulering, skattekontrol etc. etc. Derfor ville betegnelsen *offentlige produktions- og reguleringsrum* være langt mere præcis, men til gengæld er det en tung betegnelse.
8. Betegnelsen „kulturelt rum“ omfatter både sprog, religion og etnicitet, som i nogle tilfælde vil trække i hver sin retning. Man kunne derfor argumentere for, at denne rumtypologi netop burde indeholde særlige rum for sprog, religion og etnicitet. På den anden side bliver en typologi uhåndterbar, når den indeholder for mange kategorier. Dertil kommer at dynamisk udvikling både kan forankres i homogenitet og heterogenitet. Derfor accepterer vi et noget heterogent kulturelt rum.
9. Østersøområdet er et godt eksempel på et område, hvor geografi ikke har fået lov til at spille den store rolle siden Anden Verdenskrig. Op til murens fald har meget forskellige politiske rum og med tiden også forskellige økonomiske, kulturelle og sociale rum opdelt et geografisk set naturligt sammenhængende område. Efter murens fald er politiske rums forskellighed bortfaldet som barriere, men de øvrige rum ændrer sig tilsyneladende meget langsomt. Der er langt igen, inden Østersøområdet kan siges at udgøre et økonomisk rum svarende til i Hansestædernes tid.
10. Et pudsigt men sigende eksempel på, hvorledes naturen eller det materielle tillægges mening, kommer fra et eksperiment, hvor man lod grupper af forsøgspersoner bedømme en helt udifferentieret mekanisk frembragt række af slag. Omkring halvdelen hørte slagene som jamber, de andre hørte kun trokæer: „Det synes at tyde på, at selv ved så mekaniske forsøg er vore høreefaringer illusoriske; vi lægger noget fra kunsten eller fra vores æstetiske individualitet ind i de tomme mønstre“ (Arnholz, 1966: 16).
11. Moderne varianter, der med større eller mindre poetisk styrke spiller på forestillingen om „dalen“, er f.eks. Silicon Valley og Medicon Valley.
12. Det sidste leder tanken hen til, at der ikke blot findes forestillinger om „de gode“ steder men så sandelig også om „de onde“: Helvede, Mordor i Ringenes Herre og „Ondskabens Imperium“.
13. Det er pudsigt at notere, at i Fr. Winkel Horns oversættelse fra 1898 af Saxo: *Danmarks Krønike* er Saxos latinske ord „nationes“ (i fortalen) oversat til „folkefærd“,

mens det i Peter Zeebergs nyoversættelse fra 2000 er blevet til „nationer“. Begge oversættelser er for så vidt korrekte (folkefærd eller folkeslag af oprindelse eller fødsel; natio = fødsel), men mange vil i dag ved nation forstå „nationalstat“ eller slet og ret „stat“, og forskellen mellem de to oversættelser kan måske antyde, at nationalstaten hos mange er blevet den „naturlige“ statstype.

14. I den sammenhæng udgør Færøerne og Grønland interessante cases. Historien er lang og kompliceret, men man kan sige, at de i den tidlige middelalder havde provinsens karakter, og i Grønlands tilfælde betragtedes dele af relationen i perioder som en kolonirelation, dvs. uden noget selvstændigt politisk rum, hvorefter de i det 18. og 19. århundrede blev stillet lige med andre dele af riget som almindelige danske amter. Men denne konstruktion tilgodeså ikke områdernes præg af særlige kulturelle rum. Med de nuværende hjemmestyreordninger i et samlet rigsfællesskab har vi en form for tilbagevenden til den multikulturelle helstat.
15. Betegnelserne stammer fra den engelsksprogede brug heraf. Således er nation-states karakteriseret ved, at nationen skabes (nationbuilding) før statsdannelsen, dvs. at der historisk og gradvist udvikles nogle af de karaktertræk, som gør, at man kan tale om en nation (Tyskland og Italien er eksempler herpå). State-nations derimod er karakteriseret ved, at statsdannelsen sker forud for nationsdannelsen, hvorved statslige institutioner er med til at skabe nationen (eksempler herpå er Australien, Frankrig og USA).
16. Det forhold, at magten ikke klart kan lokaliseres i f.eks. Folketing, amtsråd og kommunalbestyrelser, men tværtimod må lokaliseres i udvalg, råd og nævn, i erhvervsråd, tænketanke og netværk af enkeltpersoner mv., der sætter dagsorden og forhandler på tværs af hidtidige grænser mellem stat, amt og kommuner, mellem de tre store offentlige sektorer (sundheds-, social- og uddannelsesvæsenet), mellem brancher, mellem offentlig, privat og frivillig organisering mv.
17. For en oversigt over en del forandringsteorier, se Antonsen et al. (2000).

L I T T E R A T U R

- Antonsen, Marianne, Carsten Greve & Torben Beck Jørgensen (2000). „Teorier om forandring i den offentlige sektor“, pp. 17–51 i Marianne Antonsen & Torben Beck Jørgensen (red). *Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Arnholtz, Arthur. (1966). *Dansk verslære. Bind 1: Historie og teori*. København: Akademisk Forlag.
- Baldersheim, Harald & Krister Ståhlberg (1999). *Nordic Region-Building in a European Perspective*. Aldershot: Ashgate.
- Berg, Per Olof, Anders Linde-Laursen & Orvar Löfgren (eds.) (2000). *Invoking a Transnational Metropolis. The Making of the Öresund Region*. Lund: Studentlitteratur.
- Bird, Jon et al. (eds.) (1993). *Mapping the Futures. Local Cultures, Global Change*. London: Routledge.
- Berger, Peter L. & Thomas Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor Books.

- Bourdieu, Pierre (1997). *Af praktiske grunde. Omkring teorien om menneskelig handleen*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Bullman, Udo (Hrsg.) (1994). *Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsanstalt.
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller & Lise Tøgeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Clegg, Steward (1990). *Modern Organizations. Organization Studies in the Postmodern World*. London: Sage.
- Foucault, Michel (1977). *Overvågning og straf. Det moderne fængselsvæsens historie*. København: Rhodos.
- Giddens, Anthony (1986). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.
- Goldsmith, Michael & Kurt Klaudi Klausen (eds.) (1997). *European Integration and Local Government*. London: Edward Elgar.
- Habermas, Jürgen. (1971). *Borgerlig offentlighed – dens framvekst og forfall*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Habermas, Jürgen (1985). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Harley, J.Brian (1989). „Deconstructing the Map“. *Cartographica*, 28, 2:1-20.
- Harvey, David (1993). „From space to place and back again: Reflections on the condition of postmodernity“, pp. 3-29 i Bird et al. (eds.).
- Havel,Václev (1997). *Til forsvar for hjemstavnen*. Tale holdt i den tyske forbunds dag. Weekend Avisen 23. maj.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt & Jonathan Perraton (2000). *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Oxford: Polity Press.
- Hoogue, Lisbeth (1996). *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*. New York: Oxford University Press.
- Hopkins, Daniel (1993). „Jens Michelsen Beck's Map of a Danish West Indian Sugar-Plantation Island: Eighteenth-Century Colonial Cartography, Land Administration, Speculation and Fraud“. *Terrae Incognitae*, XXV:99-114.
- Jensen, Ole B. (1999a). *At ville noget med rummet. Diskurs & rationalitet i Danmarks og Den Europæiske Unions planlægning af byernes rumlige udvikling*, Ph.D.-afhandling. Ålborg: Aalborg Universitet.
- Jensen, Ole B. (1999b). „Rum, identitet og politik – sen-moderne forskydninger i den socio-rumlige relation“. *Grus*, 58:22-40.
- Jessop, Bob (2000). *Globalisering og interaktiv styring*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag. Redigeret og oversat af Carsten Jensen.
- Jönsson, Christer, Sven Tägil & Gunnar Törnqvist (2000). *Organizing European Space*. London: Sage.
- Jørgensen, Birthe Holst (1999). *Building European Cross-border Co-operation Structures*. Ph.D.-thesis. Copenhagen: University of Copenhagen.
- Klausen, Kurt Klaudi (1998). „Explaining Local Government EU Activities as Business Promotion“. *Current Politics and Economics of Europe*, 8, 3:297- 320.
- Klausen, Kurt Klaudi (2001). *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*. København: Børsens Forlag.

- Kohler-Koch, Beate & Rainer Eising (eds.) (1999). *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Kringelbach, G.N. (1889). *Den Civile Centraladministrations Embedsetat 1660-1848*. København: Reitzel. (Uændret reprotryk, Dansk Historisk Håndbogsforlag, 1977).
- Lodge, Juliet (1993). *The European Community and the Challenge of the Future*. London: Pinter Publishers.
- Matlary, Janne H. (2001). *Intervention for Human Rights in Europe*. London: Palgrave
- Nørretranders, Tor (1997). *Stedet som ikke er. Fremtidens nærvær, netværk og internet*. København: Aschehoug.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rogers's *Thesaurus of English words and phrases*. London: Penguin Books, 1852 (1987, ed. Betty Kirkpatrick).
- Rokkan, Stein (1975). „Dimensions of State Formation and Nation-Building: a possible Paradigm for Research on Variations within Europe“, pp. 562-600 i Tilly (ed.).
- Sack, Robert David (1986). *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saxo Grammaticus. *Danmarks Krønike*. Oversat 1898 af Fr. Winkel Horn og 2000 af Peter Zeeberg.
- Scott, W. Richard (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Simonsen, K. (red.) (2001). *Praksis, rum og mobilitet. Socialgeografiske bidrag*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Tilly, Charles (ed.) (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Tocqueville, Alexis de (1835). *Democracy in America*. Edited for the Modern Reader by Richad D. Heffner. New York: New American Library.
- Tonboe, Jens Chr. (1993). *Rummets sociologi: kritik af teoretiseringen af den materielle omverdens betydning i den sociologiske og kulturgeografiske tradition*. København: Akademisk Forlag.
- Tonboe, Jens Chr. (red.) (1994). *Territorialitet: Rumlige, historiske og kulturelle perspektiver*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Wallace, William (ed.) (1990). *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter Publishers.
- Weber, Max (1921). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.

DET NATIONALE TERRITORIUM UDFORDRES

Første del udgøres af en række kapitler, som sætter nationalstaten til diskussion. Det er i vid udstrækning et spørgsmål om, hvordan politiske rum formes og udvikler sig. Vi har efterhånden vænnet os til at betragte (national)staten som naturgivet. Men politiske rum har tidligere udmøntet sig på andre måder, og der er tendenser til, at nye former for politiske rum ønsker at konkurrere med staten.

Politiske rum findes i mange afskygninger, som sfærer for politisk indflydelse, og kommer til udtryk i mange former fra enevældige, monarkiske og diktatoriske stater over fåmandsvælder, og elitestyre til forskellige varianter af demokratiske styreformer. De findes på mange niveauer fra det overnationale til det nationale, regionale og lokale. Den demokratisk opbyggede nationalstat er den dominerende form, som det politiske rum har krystalliseret sig i over hele den vestlige verden med og efter den Westfalske fred i 1648 og ikke mindst de borgerlige revolutioner i 1700 og 1800-tallet (den engelske borgerkrig, den amerikanske uafhængighedskrig, den franske revolution m.v.). Det er derfor staten, som det ubestridt vigtigste politiske rum – typisk opbygget i en tæt kobling med administrative, økonomiske og kulturelle rum – der sættes i fokus i denne del.

Uffe Østergaard analyserer i kapitel 2 Danmarks territoriale udvikling, og viser hvordan territoriet dets form og betydning har varieret betydeligt gennem den lange historiske udvikling fra den tidlige middelalder til etableringen af nationalstaten. De billeder vi har af, hvad Danmark, dets territorium og grænser er og har været, udfordres af denne beretning, som i kort form sætter en lang historie og en række forhold på plads. Dvs. billederne i vore hoveder kan ændres eller suppleres med andre forståelser af, hvad grænser er, hvor de går, og hvor flygtige de er i et større perspektiv. Den måde, hvorpå territoriet konstitueres og holdes sammen, gør således, at det ældre sammensatte „danske monarki“ er helt forskelligt fra den senere så homogene nationalstat, Danmark. Der er her både tale om egendynamik med det politiske rum som det dominerende og om induceret dynamik fra den samtidige europæiske historie.

I kapitel 3 leverer *Birte Hansen* en analyse af, hvordan stater fødes og dør. De sidste 100 års europæiske statsdannelser finder ikke sted på nogen tilfældig måde, men tværtimod som et resultat af induceret territorial dynamik. Det vises, hvordan nye stater bliver til som følge af, at tidligere (typisk større) statsdannelser mister deres sammenhængskraft, og de relative internationale magtforhold ændres i kølvandet på store internationale begivenheder, snarere end fordi særlige forhold (såsom nationalisme) inden for de nye territorier (stater) tilsiger det. Analysen kommer ikke ind på, hvad der skal til for at opbygge intern sammenhængskraft i de nye stater, men det er oplagt, at både den kulturelle sammenhængskraft (nationalisme) såvel som veludviklede administrative systemer kan danne vigtige forudsætninger. Det afgørende for nye staters etablering er, hvorvidt der er politisk magtmæssig opbakning til de nye stater nationalt og internationalt.

Det er derfor også interessant at se på, hvordan nationalstaten udfordres fra oven af internationale politiske organer såsom EU. *Lykke Friis* beretter i kapitel 4 om en dynamisk udvikling af EU i dybden såvel som i bredden. Der er her tale om, hvordan det politiske rum som en egendynamisk kraft udvides, og et nyt overnationalt politisk rum overlejrer nationalstaten og danner et nyt politisk, administrativt konstitueret territorium: EU. Afgørende er primært det politiske rum suppleret med etableringen af et nyt administrativt rum – embedsmændenes boldgade – mens det europæiske kulturelle rum nærmest er fraværende. Den nationale identitet er fortfarande dominerende. Men det er også en historie om, hvordan det økonomiske rum i perioder tiltager sig en egendynamisk rolle (f.eks. med etableringen af det indre marked), og hvordan typer af spill-overmekanismer og læreprocesser skaber samspilsdynamik mellem forskellige rum. Denne udvikling er både intern og på det seneste drevet af eksterne forhold (specielt relationen til USA og de tidligere østeuropæiske landes ønske om optagelse).

Men staten udfordres ikke kun fra oven. Den udfordres også fra neden af kommuner, amter og byer (som vi skal se i bogens tredje del), herunder af nye regionale samarbejder, hvor nogle endda går på tværs af de nationale grænser. Det er emnet for kapitel 5, hvor *Birte Holst Jørgensen* analyserer det grænseoverskridende samarbejde i det dansk-tyske grænseland. Det er en beretning om historiske og nutidige samspilsdynamiske relationer, om hvordan en sindelagsgrænse alligevel bliver kunstig i forhold til både kulturelle og økonomiske rum, om hvordan nye politisk-administrative samarbejder søger at bygge bro over grænsen, og om samspilsdynamik mellem flere rum i forskellige territorier. Det er også en beretning om et samarbej-

de, som tilskyndes og muliggøres af EU lovgivning og regulering, en induceret regionalpolitik, som muliggør nye opgavefordelinger, etablering af nye institutioner og udvikling af nye territoriale strategier (noget som også peger i retning af bogens tredje del). Det grænseoverskridende regionale samarbejde etablerer alternative territoriale udviklingsdynamikker til både EU og nationalstaten som en forestilling om „a Europe of regions“ fremfor „a Europe of nationstates“. Nationalstatens sammenhængskraft udfordres.

Den nationale sammenhængskraft bliver også sat på prøve, når landsdele ønsker at løsrive sig, sådan som det ses i Færøernes ønske om at blive en mikrostat. Der er megen induceret dynamik og samspildynamik i denne case. I analysen af den Færøske situation får vi af *Lise Lyck* i kapitel 6 et indblik i, hvordan ønsket om etableringen af et selvstændigt politisk rum kobles med et økonomisk rum, og hvordan selvstændighedstrangen først i anden omgang forankres i de sociale og kulturelle rum. Det er, når økonomien er i top, at selvstændighedstrangen vokser. Med andre ord, det kulturelle rum, som har været der i hele den historiske periode, fører kun i beskeden grad til nationalisme. Dette er beretningen om en uheldig hjemmestyreordning kombineret med en hårdtrammende lavkonkunktur udbygget med et vildtvoksende forbrug og en ufølsom dansk reaktion, en beretning, som den tager sig ud i et færøsk nationalistisk perspektiv.

DEN DANSKE STAT – TERRITORIALT BETRAGTET

AF UFFE ØSTERGÅRD

Indtil tabet af den norske del af riget i 1814 refererede navnet „Danmark“ til en ret typisk sammensat stat i Europa i territorialstaternes epoke.¹ Den officielle titel på denne middelstore, enevældige magt i Nordeuropa var det „danske monarki“, eller det „oldenburgske monarki“. Hvis denne enhed overhovedet huskes i dag, sker det under mere politisk korrekte betegnelser som „Dobbeltnonarkiet“, „Danmark-Norge“ eller „Tvillingeriget“. Disse høflige betegnelser er imidlertid så upræcise, at de må anses for forkerte. Geografisk bestod staten af to kongeriger, Danmark og Norge, samt to hertugdømmer Slesvig og Holsten, alt regeret af den danske konge, som efter tabet af Skåne, Halland, Blekinge, Bohuslen, Herjedalen, Gotland i 1658, i 1660 fik enevældig magt. Statsretligt kompliceredes situationen af, at Holsten var en del af det Hellige Romerske Rige (på latin *Sacrum Imperium*), hvorfor den danske konge som hertug af Holsten formelt var underordnet den tysk-romerske kejser. Yderligere kompliceret blev situationen af det forhold, at det i 1460 i Ribe var lykkedes ridderskabet i de to hertugdømmer at få Christian I's anerkendelse af, at de to landsdele for „altid“ skulle styres sammen – på plattysk „dat se bliuen ewich tosamende ungedeelt“.

Ud over de fire hoveddele bestod den sammensatte stat af de tre nordatlantiske områder, Island, Færøerne og Grønland. I løbet af 1600- og 1700-tallet var disse tre lande gradvis overgået fra et oprindeligt tilhørsforhold til Norge til direkte styre fra København. Endelig erhvervede det danske monarki i samme periode et antal kolonier i Vestindien (St. Croix, St. Jan og St. Thomas), Vestafrika (fæstningen Christiansborg i vore dages Ghana) og Indien (Frederiksnagore, i dag Serampore ud for Calcutta og Tranquebar). I kraft af dette kolonirige spillede Danmark en, ganske vist mindre, rolle i den atlantiske trekantshandel mellem et europæisk center, det slaveproducerende Vestafrika og de sukkerdyrkende Vestindiske Øer (Degn, 1974), suppleret med en andel i den østasiatiske handel (Feldbæk & Justesen, 1980). Den multinationale karakter af riget ses af det forhold, at de største byer i konglo-

meratstaten i slutningen af 1700-tallet var København i det egentlige Danmark, Altona og Kiel i Holsten, Flensborg i Slesvig og Bergen i Norge, mens havnebyerne Charlotte Amalie på St. Thomas og Frederiksnagore var henholdsvis nummer to og seks målt i handelsvolumen.

Den danske stats relativt store indtægter stammede primært fra toldafgifter på skibstrafikken til og fra Østersøen gennem Øresund. I det hele taget skyldte monarkiet sin stærke stilling placeringen ved indsejlingen til Østersøen. Det imponerende slot ved Helsingør var grundlagt af Erik af Pomern 1420-25. Frederik II ombyggede det til et prægtigt renæssanceslot, der var så velkendt i Europa, at Shakespeare brugte stedet som ramme for sit berømte teaterstykke *Hamlet*. Pga. sin geopolitiske placering udøvede det danske monarki i over 400 år til midt i 1600-tallet et overherredømme i Nordeuropa formaliseret i Kalmarunionen fra 1397 til 1523. Den løse union af tre kroner plus bilande handlede om mange ting, men det maritime herredømme over Østersøen, *Dominium Maris Baltici*, var længe efter opløsningen af Unionen i 1523 det afgørende hovedtema i Nordeuropas historie (Østergård, 1998: 231 ff.). I begyndelsen var den danske stat dominerende i kraft af en stærk flåde og besiddelsen af øerne i Østersøen, Gotland, Dagö, Ösel, Bornholm og Rügen (Ahnlund, 1956; Sørensen, 1992).

Et godt vidnesbyrd om statens multinationale karakter er universiteterne. Normalt siges det, at universitetet i Århus fra 1928 er Danmarks andet. Rigtigt er, at Københavns universitet er det ældste oprettet i 1479. Men det næste var Kiel universitet, oprettet 1665. Det underviste ganske vist på tysk og var oprettet af grev Christian Albrecht af huset Gottorp, en vasal af den danske konge, men på samme tid hans konkurrent i alliance med den svenske fjende (Lange, 1996: 224). Efter inkorporationen af de gottorpske dele af Slesvig og Holsten i det danske monarki efter 1720 fungerede universitetet som uddanner af embedsmænd til helstaten, også efter indførelsen af den såkaldte indfødsret i 1776, der forbeholdt stillinger i rigets administration for indbyggere født inden for rigets grænser.² Det tredje universitet blev indviet i Kristiania (vore dages Oslo) i 1811. Det fjerde indrettedes i Frederiksnagore (Serampore) i 1821/27 under navnet „Det Seramporske Collegium“; universitetet blev ganske vist drevet af britiske baptistmissionærer på engelsk, men hele fundatsen (oktroyen) er udstedt af Frederik 6. og opbevares i Rigsarkivet. Formålet, der fremgår af den officielle titel „College for the Instruction of Asiatic and Other Youth in Eastern Literature and European Science“, var at uddanne kristne indiske unge i sanskrit, andre asiatiske sprog og europæisk videnskab (Rasch, 1966: 238). Selv efter opløsningen af helsta-

ten i 1864 blev der grundlagt universiteter i forskellige dele af det overlevende Rigsfællesskab: Universitetet i Reykjavik (Háskóli Íslands) i 1911; Frodskapasetur Føroya i Tórshavn på Færøerne kom til i 1952, mens Grønlands Universitet, Ilisimatusarfik, blev oprettet i Nuuk 1983 efter indførelsen af hjemmestyret i 1979.

Den samme historie kunne skrives for det multinationale svenske imperium begyndende med Uppsala i 1477, Tartu (Dorpat) oprettet af Gustav Adolf i 1632, Åbo Akademi fra 1640 og Greifswald Universitet oprettet 1456, svensk fra 1648 til 1815. Universitetet i Lund fra 1668, der normalt omtales som Sveriges andet, er således først det femte i rækken af svenske universiteter. I øvrigt blev det oprettet med den eksplicitte opgave at ændre befolkningens loyalitet ved at uddanne svensk orienterede præster til afløsning af de danske. I den katolske middelalder havde Lund været ideologisk centrum for det danske rige som sæde for ærkebiskoppen. Da den danske konge i 1658 måtte afstå Skåne, Halland, Blekinge, Bohuslen, Herjedalen og Gotland til Sverige, grundlagde den svenske stat hurtigst muligt et nyt universitet som alternativ til Københavns Universitet, der tidligere havde været det naturlige orienteringspunkt. Kløften i Øresund blev så dyb, at først i 1820'erne kunne svenske og danske lovligt krydse Sundet. Den politiske logik bag Lunds Universitet var at svedificere den danske landbefolkning, eller i det mindste orientere den bort fra loyaliteten til den danske krone. Denne politik lykkedes med langt større succes end i sammenlignelige europæiske lande som Bøhmen-Mæhren eller Alsace (jf. Fabricius, 1906-58; Åberg, 1994), selvom flere moderne historikere i dag snarere mener, at man må tale om en „försånskning“ – til forskel fra såvel dansk som svensk identitet – snarere end en egentlig „försvenskning“ (Gustafsson, 2000: 19-20).

DET ENEVÆLDIGE MONARKI I EUROPA

Den sammensatte stat strakte sig fra Nordkap til Hamburg, en afstand så lang som afstanden fra Hamburg til Sicilien. Dertil kom det vidtstrakte nordatlantiske rige. Den militære, teknologiske og politiske rygrad i imperiet var flåden, i vid udstrækning bemannet af fiskere fra Norge og de nordatlantiske øer. Denne flåde var stor nok til at kunne kæmpe i det baltiske område imod en stigende svensk rival og samtidigt beskytte de vidtspændende besiddelser i mere end 150 år. Men efter at have overanstrengt sine ressourcer led riget en serie ydmygende nederlag til konkurrenten Sverige mellem 1645 og 1660. Derefter overgik herredømmet over Nordeuropa indtil 1721 til det

nyetablerede svenske Østersø-imperium (Roberts, 1979). Den danske flåde var dog stadig i stand til at tilføre svenskerne blodige tab i den skånske krig 1675-79. Det var kun det svenske militærs overlegenhed på land og det for svenskerne heldige udfald af slaget ved Lund 3. december 1676, der gjorde det muligt for Sverige at beholde de nyerobrede territorier i det, der i dag er Sydsverige (Larsson, 1999). På trods af disse tab rangerede Danmark-Norge-Slesvig-Holsten i 1700-tallet stadig som en mellemstor europæisk magt, kun overgået af stormagter som Frankrig, Storbritannien, Østrig (Habsburg), Rusland og det spirende Preussen.

Prisen for denne position var en højere grad af militarisering af de relativt fattige og tyndt befolkede danske og svenske lande end nødvendigt i de øvrige rigere og tættere befolkede europæiske stater (Ladewig Petersen, 1984). Derfor er det ret beset bemærkelsesværdigt, at den geografisk vidtstrakte og økonomisk overbebyrdede danske magtstat formåede at modernisere sig selv ved en art revolution fra oven i slutningen af 1600-tallet og igen i det sene 1700-tal (Horstbøll & Østergård, 1990). Det danske rige undgik en revolution i stil med den franske ved i tide at reformere sig selv i årene mellem 1784 og 1814. Dette nordeuropæiske monarki personificerede på mange måder idealerne blandt oplysningstidens filosoffer. Derfor blev statens politiske system flittigt debatteret blandt politiske iagttagere fra Venezia til London. Ikke altid på flatterende vis, som vi ved det fra hudfletningen af det enevældige Danmark i Montesquieus *De l'esprit des lois* (1748), som provokerede Holberg til et bidsk svar publiceret på fransk i 1753. Men diskuteret blev staten (Østergård, 1995). Teoretisk set var det politiske system det mest enevældige i Europa og ligefrem formaliseret i en art enevældig „forfatning“ (Kongeloven eller *Lex Regia* fra 1665). Men den politiske realitet var langt fra despotisk, en tilstand den norske historiker Jens Arup Seip lidt paradoksalt har døbt „opinionstyret enevælde“ (Seip, 1958). Denne tradition for at konsultere den offentlige mening er hovedårsagen til, at det lykkedes det danske monarki at revolutionere sig selv fra oven igennem en serie relativt sammenhængende reformer af det agrare system, civile rettigheder, told, handel, uddannelse og emancipation af jøderne mellem 1784 og 1814 (Løfting et al., 1989). Den franske konge mistede derimod grebet om den skattebevilligende stænderforsamling og udløste derved en ukontrollabel demokratisk revolution, som hovedparten af fransk historieskrivning siden har udnævnt til den eneste mening med historien, trods de enorme omkostninger og den blodige terror revolutionen også indebar.

I kølvandet på den militære og politiske katastrofe i 1864 blev denne multinationale, sammensatte stat reduceret til en lille homogen nationalstat. Efter tabet af Slesvig og Holsten var den så lille, at mange i den dominerende elite tvivlede på, om det var muligt at overleve som selvstændig stat. Det viste det sig dog at være. Konkurrerende eliter opfandt forskellige programmer for ministatens overlevelse. Dele af den nationalliberale intelligentsia gik ind for en union med Sverige og Norge, der allerede var i union med hinanden. Dette program gik under betegnelse skandinavisme og ville *de facto* have betydet et svensk overherredømme (Stråth, 1980; Stråth, 1995; Østergård, 1996, 1997). Et mindretal gik ind for en alliance med det nye Tyskland, mens det overvejende flertal foretrak neutralitet overfor Tyskland kombineret med en økonomisk orientering mod det britiske imperium. I takt med at gårdmændene gradvis erobrede den politiske, kulturelle og økonomiske magt satte det sidste program sig igennem i form af et vellykket nationalt og socialt demokrati. På den måde kom den danske reststat til at blive selve indbegrebet af den amerikanske sociolog Moores forestilling om en „småstat“, som han har formuleret i indledningen til et af de mest indflydelsesrige værker i komparativ historisk sociologi, *The Social Origins of Dictatorship and Democracy*.³

Det er imidlertid vigtigt ikke at forveksle denne ekstremt homogene nationalstat med den ældre sammensatte stat, selvom vi plejer at kalde dem begge for Danmark. Det ville være endnu mere forkert end at forveksle nutidens Rusland eller Serbien med Sovjetunionen eller Jugoslavien. Der er selvfølgelig indlysende kontinuiteter, men på mange områder er bruddene og forskellene mere betydningsfulde. Først og fremmest med det resultat at den sammensatte stats rolle i international politik fuldstændigt misforstås. Når begge stater omtales som „Danmark“ i de mangfoldige Danmarkshistorier, forveksler vi en multinational, middelstor magt med en lille national, velfærdsstat i det 20. århundrede, selvom de som statstyper i realiteten ikke har meget andet til fælles end en vis geografisk kontinuitet i det egentlige Danmark, dvs. de to jyske provinser, Nørre- og Sønderjylland, samt Sjælland, Fyn og de øvrige øer. En logisk konsekvens af denne negligering af andre dele af monarkiet er benægtelsen af forskelle inden for nationalstaten. Danmark endte med at blive en ekstremt centraliseret stat forklædt som meget lokalt styret. Men det resultat var ingen selvfølge. Som det så smukt er demonstreret af Steen Bo Frandsen i en tæt analyse af det „jyske spørgsmål“, bør man i analysen af det 19. århundredes Danmark ikke ignorere forsøgene

på at omdanne det multinationale monarki til en føderal stat (Frandsen, 1993, 1996).

Kun én kontinuitet er så påfaldende, at det ikke er lykkedes at undertrykke den: Forholdet mellem de tiloversblevne dele af den forsvundne multinationale stat, Færøerne og Grønland og det egentlige Danmark. Grundloven fra 1953 nåede ikke frem til en god definition af relationen mellem de forskellige dele af det danske rige, hvorfor kravet om anerkendelse af de andre dele af riget som selvstændige nationer til stadighed dukker op. Og afvises af et samlet dansk politisk system, som kun kan forstå en stat som en nationalstat og samtidig med en rygmarvsreaktion afviser al tale om en føderation.

RIGSENHED ELLER RIGSFÆLLESKAB

Danmark er en af de nationalt og socialt mest homogene stater i verden. Denne sentens er børnelærdom for enhver dansker og mange udlændinge. Indtil anerkendelsen af Slovenien som selvstændig stat i 1991 figurerede Danmark sammen med Island og Portugal i autoritative opstillinger som de eneste europæiske lande med så godt som identitet mellem stat, folk og nation (Connor, 1994). Denne misundelsesværdige position har været et bekvemt grundlag for en aktiv mindretalspolitik i verden. Vi har kunnet foreholde andre deres dårlige behandling af nationale mindretal uden at risikere pludselig selv at ende i anklagestolen. I hvert fald efter at det i 1953 lykkedes at omdøbe Grønland fra en koloni til et dansk amt. Men „Danmark“ er i historisk såvel som i statsteoretisk forstand en mere problematisk størrelse, end vi normalt indrømmer.

„Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks rige“, står der i Grundlovens § 1. Den danske stat består således af flere dele, knyttet sammen af en fælles forfatning. Hvori denne sammenknytning består, hvem enhederne er, og hvordan forbindelsen nærmere skal forstås, siges der imidlertid intet om i lovteksten. For at få en antydning af det, skal man gå til forarbejderne, der findes trykt i *Forfatningskommissionens betænkning* nr. 837/78 bd. 1-2, 1953. Side 28 står, at „Danmarks Rige“ består af tre dele: Danmark, Færøerne og Grønland. I grundlovens § 3 defineres derefter en fælles lovgivende, udøvende og dømmende magt for disse tre dele af det danske rige.

I forfatningsretlig forstand udgør Danmark altså en *enhed*. Men det er ikke umiddelbart lig med en enhedsstat. Sådan opfattes forholdene blot i daglig tale i hovedlandet; i Grønland og på Færøerne ses tingene helt anderledes, som det blev klart for den danske offentlighed og regering i de smertelige

forhandlinger om ansvaret for den færøske gældskrise i begyndelsen af 1990'erne (Høydal, 2000). Det underlige er, at hele den statsretlige teori for Frederik Harhoff's disputats om Rigsfællesskabet fra 1993 ikke har spekuleret nærmere over karakteren af denne sammensatte stat. Selv efter indførelsen af hjemmestyre i de to transatlantiske rigsdele i henholdsvis 1948 og 1979 omtaler de statsretsteoretiske lærebøger blot hjemmestyret som et kuriosum (jf. Harhoff, 1993: 17). Danmark opfattes åbenbart stadig som en centraliseret enhedsstat i den dårligste tradition fra den nationalliberale politiker Orla Lehmann. Han spurgte retorisk i en skåltale i Københavns Læseforening om aftenen den 27. maj 1838 midt under en ophedet debat om det ønskelige i en sammenlægning af stænderforsamlingerne i Viborg og Roskilde.

Men gives der da Provindser i Danmark? Nei, mine Herrer! man har jo end ikke i støvede Archiver, langt mindre i den friske lyslevende Virkelighed, kunnet finde saa meget som et Navn til den ene af de Halvdele, hvori man vilkaarlig har deelt vort Danmark; der gives i Danmark ingen Provindser. Eller er det maaskee Jyllands saakaldte Fastlandshed, (Latter), hvori Grunden skal ligge til denne Adskillelse – saa har den Nat, da Vesterhavet holdt Bryllup med Liimfjorden, saa har den Storm, der ploiede sin vaade Fure giennem Jyllands Sanddyner, kulkastet dette hele System (Bifald)! Eller er det de særlige Interesser, der gjorde særlige Stænder nødvendige? Men hvilke ere da disse? Hvor ere de? Hvad er deres Navn? Tusinde Gange er dette Spørgsmaal blevet opkastet, men aldrig er det endnu blevet besvaret. Jeg skal sige Dem Grunden: Fordi der i Danmark ikke gives særlige Interesser i anden Betydning end den, hvori hvert Amt, hvert Herred, hver By, hver Gade kan siges at have dem – der gives i Danmark ingen Provindser, der gives kun eet Danmark, beboet af Danske (stærkt Bifald)! Danske af samme Æt, med samme Historie, et eneste udeleligt Folk med fælles Charakter og Sæder, fælles Sprog og Litteratur, med fælles Minder og Forhaabninger; Danske der, som Kong Kristian den Femtes Lov siger, have een Gud, een Tro, een Konge, og een Lov. Derfor ønske da vi Danske ogsaa alle – deri i det mindste enige med vor Kongelov – at „hele Landet, intet undtagen, skal være uskift og udeelt.“ (Lehmann, 1838).

Med denne latterliggørelse af enhver tale om eksistensen af regionale forskelle krævede Orla Lehmann nedlæggelsen af den selvstændige nørrejyske stænderforsamling i Viborg, der var blevet oprettet i 1834 (Østergård, 1999).

Talen markerede et højdepunkt i den kampagne, som Københavns liberale opposition fra 1838 til 1849 førte mod alle tilløb til regional eller føderal organisering af riget (jf. Frandsen, 1996). Hvor Lehmann vidste fra, at Danmark ikke har provinser, fremgår ikke. Men det blev en selvopfyldende profeti, som alle senere politiske partier og regeringer har arbejdet ud fra. Og altså også indtil for ganske nylig de statsteoretiske eksperter.

Hvis betegnelsen „Danmark“ er forkert, hvad skal man så kalde den danske stat, der består af tre enheder? I dag bruges normalt udtrykket „Rigsfællesskab“, men det blev eksplicit afvist af såvel Alf Ross i hans forslag til færøsk hjemmestyreløvs af 16. juni 1947 som af Hjemmestyrekommissionen for Grønland (*Betænkning* 837/78, bd. I, 7). Begge kommissioner foretrak i stedet ordet „Rigsenhed“, der den dag i dag er den anvendte term i begge hjemmestyreløvene. *Loven om Færøernes hjemmestyre* af 23. marts 1948 indledes således: „I Erkendelse af den Særstilling, som Færøerne i national, historisk og geografisk Henseende indtager indenfor Riget, har Rigsdagen i Overensstemmelse med Vedtagelse i Færøernes Lagting vedtaget og Vi (Frederik IX) ved Vort Samtykke stadfæstet følgende Lov om Færøernes forfatningsmæssige Stilling i Riget:

§ 1. Færøerne udgør inden for denne Lovs Rammer et selvstyrende Folkesamfund i det danske Rige. I Henhold hertil overtager det færøske Folk ved sin folkevalgte Repræsentation, Lagtinget, og en af dette oprettet Forvaltning, Landsstyret inden for Rigsenheden Ordningen og Styrelsen af færøske Særanliggender som angivet i denne Lov. (Himmelstrup & Møller, 1958: 165).

Den grønlandske hjemmestyrekommission overvejede eksplicit den rette terminologi og nåede frem til, at betegnelsen „fællesskab“ efter normal juridisk sprogbrug anvendes om forbindelsen mellem suveræne stater, men da Grønland netop ikke tilstræbte national uafhængighed, anså man det for mest logisk og dækkende at benytte udtrykket „rigsenhed“ om staten som helhed (Harhoff, 1993: 31). Statsministeriet anvendte imidlertid udtrykket „Rigsfællesskabet“ i en skrivelse af 23. december 1975 til Hjemmestyrekommissionen (optrykt som bilag til *Betænkning* 837/78 bd. 2, 7). Men tilføjede samtidig, at en hjemmestyreordning inden for rigsfællesskabets rammer udelukkede dannelsen af et statsforbund eller en forbundsstat eller lignende.

Betegnelsen „rigsenhed“ er imidlertid ikke en realistisk karakteristik af forholdet mellem Rigets dele. Enhed antyder en grundlæggende fælles

identitet, som netop ikke foreligger, hvad enten man definerer identiteten sprogligt, kulturelt, etnisk eller nationalt. Riget består af tre rigsdele, som er grundlæggende forskellige med hensyn til sprog, kultur, klima og livsmønstre. Ud over udenrigspolitik, magt og internationale hensyn holdes rigsfællesskabet sammen af en fælles historie og gensidige politiske og økonomiske interesser. Derfor den fælles forfatning. Men hvordan skal man oversætte Rigsfællesskab til f.eks. engelsk? Empire, Commonwealth eller Realm? Frederik Harhoff har valgt den sidste løsning i sit engelske summary. Det er teknisk rigtigt, men virker temmelig gammeldags med konnotationer i retning af de territoriale monarkier fra tiden mellem 1500 og 1800. Politiske hensyn taler imidlertid imod at bruge de andre betegnelser, og det mere neutrale „composite state“, som i faglitteraturen bruges om Storbritannien (Clark, 1991), er for teknisk. Danmark er i terminologisk henseende reelt i samme situation som Rusland i forholdet til de øvrige efterfølgerstater til den gamle Sovjetunion.

Uanset hvordan man løser det terminologiske og klassifikatoriske problem omkring karakteren af den sammensatte stat, må det imidlertid slås fast, at færinger og grønlandere ikke er mindretal i den danske stat, men udgør egne nationer (selvstyrende folkesamfund) med egne statslige beføjelser. Derfor varede det så længe for Danmark at ratificere Europarådets konvention om mindretalssprog. Til slut skete det med henvisning til det tyske mindretal samt færinger og grønlandere. Men det er helt forkert og anerkendes ikke i Grønland og Færøerne. At der er tale om tre nationer med stigende grad af reel forskellighed og selvstændighed inden for den samme stat understreges af de aktuelle planer om oprettelsen af et fælles „rigsråd“ for rigets tre dele. Skal man tænke historisk kunne man foreslå, at dette råd indrettedes lidt i stil med det fælles rigsråd for Danmark, Slesvig og Holsten, der blev oprettet i 1854, men aldrig kom til at fungere. Et yderligere argument for at anerkende det danske rigsfællesskab som en føderation af tre nationer er det ofte oversete forhold, at hverken Færøerne eller Grønland er medlemmer af Den Europæiske Union.

KONTINUITET OG DISKONTINUITET

Danske iagttagere har en tendens til at tage den danske histories kontinuitet for givet i så høj en grad, at de glemmer at reflektere over det. Og gøres det, sker det ofte i dogmatisk form som hos den nationalistiske præst Søren Krarup, som 20. november 2001 blev valgt til Folketinget for Dansk Folkeparti. I

et interview i dagbladet *Information* 9. februar 2002 svarer han på et spørgsmål om, hvad han mener om det forhold, at nationalstaten er en relativt ny konstruktion:

Det er fuldstændig forkert. Når du bruger ordet nation, så skal du lægge mærke til, at ordet faktisk betyder „det medfødte“. Og det er det, som sagen drejer sig om: vi er alle født i en bestemt historisk sammenhæng. Det vil sige, at historien har fra begyndelsen bestået af nationer. Det gælder også Danmark.

– Historikerne Søren Mørch og Uffe Østergaard har anført, at nationalstaten opstod med romantikken og sandsynligvis vil forsvinde igen til fordel for andre statsformer?

Det er det rene nonsens. Den slags udtalelser viser, at de er fuldstændigt uvidende om deres historie. Danmark blev til i begyndelsen af 700-tallet. Noget af det første, der opstod, var Dannevirke, der blev bygget som en kæmpevold mod syd – et kæmpemæssigt bygningsværk efter den tids forhold, hvilket illustrerer, at Danmark var et samlet land under en fælles ledelse, der forstod sig selv i modsætning til Tyskland, eller hvad der nu var syd for grænsen (*Information*, 9.-10. februar 2002).

Bortset fra den sidste linies indrømmede tvivl om konstansen af Tyskland – og dermed den „tyske fare“ – har vi her i en nøddeskal den opfattelse af kontinuiteten i dansk historie, der har præget de sidste godt 150 års danske historieskrivning, og som Krarup har fremført i mange sammenhænge de seneste år. Men det bliver opfattelsen ikke rigtigere af. Heller ikke af det forhold at netop argumentet om Dannevirke som vidnesbyrd om en samlet dansk stat af samme udstrækning som i dag er blevet lagt til grund for analysen i første bind af den nye samlede fremstilling af dansk udenrigspolitikks historie. I bind I genopliver middelalderhistorikeren Esben Albrechtsen uden præcise argumenter tidligere tiders ureflekterede tale om „det danske folks territorium“ fra den ældste vikingetid med henvisning til Dannevirke (Albrechtsen et al., 2001: 14). Ingen tvivl om at byggeriet af voldanlæggene sammen med de senere Trelleborge og broen over Vejle Ådal vidner om en organiseret kongemagt. Men hvilken udstrækning havde dette rige? Omfattede det også øerne og Skåne, eller var der tale om to riger, som Harald samlede, da han efter egen påstand „vandt sig alt Dan-

mark og Norge og gjorde danerne kristne“, som det hedder på den store Jellingesten fra o. 962.

At Karl den Store havde et mellemværende med en kong Godfred af Danmark, som det beskrives i de frankiske rigsannaler, er uomtvisteligt. Men den præcise karakter af riget, dets organisation og udstrækning skal man begrunde med præcise argumenter, først og fremmest af arkæologisk art. Og det besværer nationalister som Søren Krarup – men desværre også historiske traditionalister som Esben Albrechtsen – sig ikke med. Folk og nation er for dem en a priori størrelse, og da der ubetvivleligt også eksisterede en konge og dermed en forestilling om et rige, vupti har vi 1800-tallets nationalstat i embryonisk form. Dvs. at man antager det, man skal bevise. Man kan diskutere, om ordet nation er velegnet som betegnelse for det folk og det sprog, der uden tvivl fandtes i den tidlige vikingetid eller tidligere, hvis man følger arkæologernes påvisning af tidligere statsdannelser (Hedeager, 1992). Selv foretrækker jeg at forbeholde ordet for de erkendte politiske fællesskaber, der gradvis udviklede sig i tidlige moderne tid mellem 1500 og 1800, og i stedet anvende det vagere, om end bestemt ikke ubelastede ord folk i tidligere perioder. Men det er ikke så afgørende. Det afgørende er koblingen af det nationale bevidsthedsfællesskab med den moderne territorialstat – af det italienske *lo stato* i modsætning til det latinske *res publica* – der udvikledes i Vesteuropa, herunder Skandinavien, mellem 1500 og 1800 (Hettne et al., 1998).

Det er i denne bestemte forstand, at såvel nationalismen som ideologi – i modsætning til den ældre og mere ubestemte nationale bevidsthed som betegnelse for tilknytning til et land (provins eller region) – og nationalstaten først opstod i og med de nationale reaktioner på den franske revolution og napoleonskrigene. Nationalstatens blomstring foregik endda først for alvor i det 20. århundrede med Versailles-fredens grænsedragninger og skabelse af nationale flertalsstater – og de deraf følgende nationale mindretal (Østergård, 1992). Statsdannelser der siden førte til ustabilitet, konkurrence og krige, som man i dag kan studere dem i Afrika eller det indiske subkontinent, hvor nationalstater er ved at etablere sig i processer, der minder om Europa i tidligere århundreder. Af alle disse grunde er det nødvendigt at insistere på terminologisk klarhed. Ikke af hensyn til begreberne, men netop for at forstå den historiske situation på dens egne betingelser og ikke som identisk med vor tids situation.

Vender vi tilbage til formeringen af den danske stat, den episode som er så vigtig for den nationalistiske argumentation, hvad enten den er åbenlyst

politisk eller forklæder sig som videnskab, finder man en langt simplere og mere overbevisende fremstilling hos retshistorikeren Stig Jørgensen. I en lille bog fra 1987 fastslår han følgende indlysende fakta:

Ud fra en retshistorisk synsvinkel er det ikke naturligt at regne med et samlet dansk rige før Jellingedynastiet. Allerede den omstændighed, at retsgrundlaget endnu ved indledningen til historisk tid er forskelligt for de forskellige „lande“, Jylland, Fyn, Sjælland og Skåne med Halland og senere Blekinge, tyder på, at Danmark ligesom de øvrige nordiske lande langt ned i tiden snarere har bestået af et antal retsfællesskaber, der har bestået ved siden af hinanden og først senere er blevet samlet til større retsenheder. Tilstedeværelsen af tre-fire hovedtingsteder i Viborg, Ringsted og Lund tillige med Urnehoved i Sønderjylland, hvor kongerne også senere skulle hyldes – med Viborg som det fremmeste – tyder i samme retning. Der er derfor også større grund til at fæste lid til Olaf Tryggvessons saga, når der deri fortælles om kong Gorm, der vandt sig kongemagten ved at bekæmpe en række jyske småkonger, end de ræsonnementer, som vil se bevis for en gammel rigsenhed i beretningen om kong Godfreds og senere Hedeby-kongers kontroverser med Frankerriget og de tyske kejsere i 800-tallet og opførelsen af Dannevirkes ældste dele og andre forsvarsanlæg til lands og til vands. En jydsk eller sønderjydsk vikingekonge ville i de vildsomme grænseområder, der jo er tale om, vel ligesåvel kunne holde et skrøbeligt frankervælde stangen, som de tyske germanerstammer tidligere kunne modstå det mægtige romerske rige.

Stig Jørgensen konkluderer:

Vi må også erindre, at „Danmark“ første gang optrådte i danske kilder på Jellingestenen i forbindelse med Harald Blåtands påstand om, at han samlede „alt Danmark“ (Jørgensen, 1987: 23–24).

Jeg betvivler altså ikke, at det danske kongerige blev etableret i den tidlige middelalder, og at det havde et omfang noget større end det nuværende „Danmark“ (bortset fra de nordatlantiske dele af rigsfællesskabet). Hvad jeg betvivler, er den uantastede kontinuitet mellem de skiftende statsdannelser, der i 1920 førte til, at den danske stat fik lige netop sin rette „danske“ størrelse (eller iflg. Søren Krarup lidt for lille pga. tabet af Flensborg). Ræsonnementer, om hvordan det kunne være gået anderledes f.eks. under Valde-

mar den Store, da han brød sin troskabsed til den kejser af det Hellige Romerske Rige, der havde hjulpet ham til sejr over de andre tronprætendenter, får nemt et lidt spekulativt præg. Kontrafaktisk historie kalder vi historikere nu genren, der efter nogen tøven er ved at vinde indpas også i et professionelt historikerlav på jagt efter nye læsere (Dahlberg, 2001 og andre værker på vej).

Jeg har i den her fremførte ultrakorte analyse søgt at råde lidt bod på, at ingen historikere har skildret det danske monarkis eller den danske stats historie i sin helhed. Ikke engang det ellers meget fortjenstfulde firbindsværk om Danmark-Norge 1380-1814 af Esben Albrechtsen, Øystein Rian, Ståle Dyrvik og Ole Feldbæk har formået at udfylde dette tomrum, dertil fylder Slesvig/Sønderjylland, Holsten og Skåne, Halland og Blekinge samt Bohuslen og øerne i Østersøen, kolonierne og de nordatlantiske dele af riget alt for lidt. Men jeg håber at have overbevist om behovet for et sådant nyt perspektiv, samt en ny og meget grundigere viden om nabolandenes og det øvrige Europas historie, hvis man vil forstå den særlige danske politiske kultur og mentalitets binding til et ganske bestemt territorium og nogle særlige af de mange landskaber, man finder i riget. Kun de „bøgelyse øer“, de gule kornmarker og blånende strande er indgået i forestillingen om det „rigtige“ Danmark, mens heden, granplantagerne, marsken, Vesterhavets strande og Bornholms granit ikke besynges (Østergård, 1991b).

„Danmark“ refererer til såvel en multinational stat som til en etnisk og delvis socialt homogen småstat. Denne dobbelthed er årsagen til, at Danmark i modsætningen til alle andre lande i verden ikke kan klare sig med mindre end to nationalsange, som Tim Knudsen gjorde opmærksom på i en artikel fra 1992 (Knudsen, 1992). Den første, „Kong Christian stod ved højnen mast“, er skrevet af Johannes Ewald i 1779; denne krigeriske sang priser krigerkongen som besejrer landets fjender – og glemmer høfligt, at han faktisk tabte søslaget ved Kolberger Heide i Kieler bugt i 1644. Den anden nationalsang er „Der er et yndigt land“, skrevet i 1819 af Adam Oehlenschläger. Den priser det skønne land, som er venligt og fredeligt – og dets nationale indbyggere. Danmark, danskerne og den danske konsensus er fanget mellem disse konkurrerende og de til tider antagonistiske opfattelser af danskhed. Forklaringen skal findes i de forskellige udgaver af det danske territorium, som den kollektive erindring og politiske kultur mere eller mindre ubevidst henviser til.

NOTER

- 1 „Sammensat stat“, „konglomeratstat“ eller på engelsk „composite state“ er de senere år blevet en *terminus technicus* for territorial-staterne i det tidligt moderne Europa. Man kan finde en definition i J.C.D. Clark i Østergård (1991a). Egenskaberne ved den britiske sammensatte stat er udbygget i Clark (1989); for en undersøgelse af fænomenet i europæisk sammenhæng, se H.G. Koenigsberger (1989) og J.H. Elliot (1992). De første forsøg på at anvende disse begreber på dansk og nordisk historie er Ole Feldbæk i C.V. Johansen et al. (eds.) (1992) og Jens Rahbek Rasmussen i N.A. Sørensen (ed.) (1995), samt Harald Gustafsson (1994, 1997).
- 2 Helstaten brugtes i 1800-tallet som betegnelse for det samlede danske monarki bestående af kongeriget Danmark og hertugdømmerne Slesvig, Holsten og Lauenburg. Helstatspolitikken var således bestræbelsen på at holde hele riget sammen imod de to konkurrerende nationale programmer, det nationalliberale danske og det slesvig-holstenske som begge gjorde krav på hele Slesvig/Sønderjylland. Betegnelsen helstat har dog i de senere år vundet indpas i historieskrivningen som betegnelse for den multinationale danske stat også i 1700-tallet, således i forskellige af Ole Feldbæks arbejder om epoken.
- 3 Efter Barrington Moores opfattelse kan man ignorere småstater i sammenlignende studier pga. deres mangel på originalitet og indflydelse (Moore, 1966: x). Hans anvendelse af begrebet „småstat“ er en historisk sociologisk karakteristik snarere end udtryk for foragt for de små lande, men sådan er det ofte blevet opfattet i Nederlandene og i de Skandinaviske lande.

LITTERATUR

- Ahnlund, Nils (1956). „Dominium maris Baltici“, pp. 114–130 i Nils Ahnlund. *Tradition och historia*. Stockholm: Norstedt.
- Albrechtsen, Esben, Øystein Rian, S. Dyrvik & Ole Feldbæk (1997–98). *Danmark-Norge 1380-1814*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Albrechtsen, Esben, Karl-Erik Frandsen & Gunner Lind (2001). *Konger og krige 700-1648, Dansk Udenrigspolitik Historie, 1*. København: Danmarks Nationalleksikon.
- Clark, J.C.D. (1991). „Britain as a composite state – Sovereignty and European Integration“, pp. 55–84 i Uffe Østergård 1991a.
- Clark, J.C.D. (1989). „English History’s Forgotten Context: Scotland, Ireland, Wales“. *Historical Journal*, 32: 211–28.
- Connor, Walker (1994). *Ethnonationalism: The Quest for Understanding*. Princeton: Princeton University Press.
- Dahlberg, Rasmus (red.) (2001). *En anden historie. Ni alternative Danmarkshistorier*. København: Aschehoug.
- Degn, Christian (1974). *Die Schimmelmans im atlantischen Dreieckshandel. Gewinn und Gewissen*. Neumünster: Karl Wachholtz Verlag.
- Elliot, J.H. (1992). „A Europe of Composite Monarchies“. *Past and Present*, 137: 48–71.
- Fabricsius, Knud (1906–58). *Skaanes Overgang fra Danmark til Sverige I-IV*. København.
- Feldbæk, Ole (1991–92) (ed.). *Dansk identitetshistorie I-IV*. København: C.A. Reitzels Forlag.

- Feldbæk, Ole (1992). „Clash of Culture in a Conglomerate State: Danes and Germans in 18th century Denmark“, pp. 80-93 i C.V. Johansen et al. (eds.). *Clashes of Culture*. Odense: Odense University Press.
- Feldbæk, Ole & Ole Justesen (1980). *Kolonierne i Asien og Afrika*. København: Politikens Forlag.
- Frandsen, Steen Bo (1993). „Jylland og Danmark – kolonisering, opdagelse eller ligeberettiget sameksistens?“, pp. 103-129 i Østergård.
- Frandsen, Steen Bo (1996). *Opdagelsen af Jylland. Den regionale dimension i danmarkshistorien 1814-64*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gramsci, Antonio (1930-36). *Fængselsoptegnelser (Quaderni del Carcere)* I-II. Oversat og redigeret af Gert Sørensen. København: Museum Tusculanum, 1991.
- Gustafsson, Harald (1994). *Political Interaction in the Old Regime. Central Power and a Local Society in the Eighteenth-Century Nordic States*. Lund: Studentlitteratur.
- Gustafsson, Harald (1997). *Nordens historia. En europeisk region under 1200 år*. Lund: Studentlitteratur.
- Gustafsson, Harald (2000). „När blev Skåne svenskt? Ett internationallt perspektiv“, Skånes renässans. Lund: *Kulturen 2000*, 10-23.
- Harhoff, Frederik (1993). *Rigsfællesskabet*. Århus: Klim.
- Hedeager, Lotte (1992). *Danmarks Jernalder. Mellem stamme og stat*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (1. udg. 1990).
- Hettne, Björn, Sverker Sörlin & Uffe Østergård (1998). *Den globala nationalismen*. Stockholm: SNS.
- Himmelstrup, Jens & Jens Møller (udg.) (1958). *Danske Forfatningslove* 2. udg. København: Schultz Forlag.
- Holberg, Ludvig (1753). *Remarques sur quelques positions qui se trouvent dans l'Esprit des loix par M. le baron de Holberg*. København.
- Horstbøll, Henrik & Uffe Østergård (1990). „Reform and Revolution. The French Revolution and the Case of Denmark“. *Scandinavian Journal of History*, 15: 155-179.
- Høydal, Hogni (2000). *Myten om rigsfællesskabet*. København: Lindhardt og Ringhof.
- Jørgensen, Stig (1987). *Danmarks kongemagt og dens fødsel*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Knudsen, Tim (1992). „A Portrait of Danish State-Culture: Why Denmark Needs Two National Anthems“, pp. 262-97 i Morten Kelstrup (ed.). *European integration and Denmark's participation*. København: Copenhagen Political Studies Press.
- Koenigsberger, Helmut Georg (1989). „Composite States, Representative Institutions and the American Revolution. *Historical Research*, 62: 135-53.
- Krarup, Søren (2002). „Søren Krarup nærmest næsten“ (interview). *Information*, 9-10. februar.
- Ladewig Petersen, Erling (red.) (1984). *Magtstaten i Norden i 1600-tallet og dens sociale konsekvenser*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Lange, Ulrich (1996) (Hrsg.). *Geschichte Schleswig-Holsteins*. Neumünster: Wachholtz Verlag.
- Larsson, Göran (1999). „När södra Sverige blev östra Danmark“, i L.M. Andersson & U. Zander (red.). *Tänk om ... Nio kontrafaktiska essäer*. Lund: Historiska Media.

- Lehmann, Orla (1838). „Men gives der da Provindser i Danmark?“. *Kjøbenhavnsposten*, 145, 28. maj.
- Løfting, Carsten, Henrik Horstbøll & Uffe Østergård (1989). „Les effets de la révolution française au Danemark“, pp. 621–42 i M. Vovelle (ed.). *L'image de la révolution française I*. Oxford: Pergamon Press.
- Moore Jr., Barrington (1966). *The Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- Rasch, Aage (1966). *Dansk Ostindien 1777-1845*. København: Fremad.
- Rasmussen, Jens Rahbek (1995). „The Danish Monarchy as a Composite State“, pp. 23–36 i Niels Arne Sørensen.
- Roberts, Michael (1979). *The Swedish Imperial Experience 1560-1718*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seip, Jens Arup (1958). „Teorien om det opinionsstyrte enevælde“. (norsk) *Historisk Tidsskrift*, 38: 397–463. (Reprint 1988, pp. 13–66 i Seip. *Politisk ideologi. Tre lærestykker*. Oslo: Universitetsforlaget).
- Stråth, Bo (1980). „Illusory Nordic Alternative to Europe“. *Cooperation and Conflict* 15, : 103–114.
- Stråth, Bo (1995). „Scandinavian Identity. A Mythical Reality“, pp. 37–57 i Niels Arne Sørensen.
- Sørensen, Niels Arne (1995) (ed.). *European Identities, Cultural Diversity and Integration in Europe since 1700*. Odense: Odense University Press.
- Sørensen, Søren (1992). *Øerne i Østersøen – før og nu*. Visby: Gotlands Fornsal.
- Østergård, Uffe (1991a) (ed.). *Britain – Nation, State, Decline, Culture and History* 9/10.
- Østergård, Uffe (1991b). „Politisk kultur og landsskabsopfattelse i Danmark“, pp. 21–32 i Lise Bek, Jens Scherup Hansen & Gregers Algreen-Using (red.). *Syn for rum. Om byens og landskabets æstetik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Østergård, Uffe (1992). „Nationale minoriteter“, pp. 121–149 i Helen Krag & Margit Warburg (red.). *Minoriteter. En grundbog*. København: Spektrum.
- Østergård, Uffe (1993) (red.). *Dansk identitet?*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Østergård, Uffe (1995). „Republican Revolution or Absolutist Reform?“, pp. 227–56 i G.M. Schwab & J.R. Jeanneney (eds.). *The French Revolution of 1789 and Its Impact*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Østergård, Uffe (1996). „The Nordic Countries: Roots of Cooperation and Early Attempts“, pp. 13–50 i Péter Bajtai (ed.). *Regional Cooperation and the European Integration Process. Nordic and Central European Experiences*. Budapest: Hungarian Institute of International Affairs.
- Østergård, Uffe (1997). „The Geopolitics of „Norden“ – States, Nations and Regions“, pp. 25–71 i Bo Stråth & Øystein Sørensen. *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Østergård, Uffe (1998). *Europa. Identitet og identitetspolitik*. København: Rosinante.
- Østergård, Uffe (1999). „Grundloven, kirken og Danmark“, pp. 29–38 i Bent Hansen (ed.). *Talerne ved grundlovsfesten i Viborg 17. september*. Viborg.
- Åberg, Alf (1994). *Kampen om Skåne under försvenskningstiden*. Stockholm: Natur och Kultur.

EUROPAS STATSKOMPOSITION

AF BIRTHE HANSEN

Når man ser på det europæiske statslandskab i det tyvende århundrede, er det slående, at antallet af stater i løbet af de hundrede år blev dramatisk øget: Fra 18 i 1900 voksede antallet til 35 i 2001.¹ Antallet dækker imidlertid over en række yderligere ændringer. For det første at nogle stater er forsvundet, for det andet er nogle stater blevet dannet flere gange, og for det tredje har atter nogle skiftet størrelse. Alene den fysiske manifestation af „staten“ i Europa² er dermed et omskifteligt fænomen.

På det overordnede plan kan man betragte staten som det politiske og administrative rum. Ændringerne kan dermed også betragtes som en ommøblering, eller som en ændring af hvor de politiske magtforhold „bor“. At der kommer nye stater, at gamle dør, og at atter andre får nye udstrækninger betyder dermed, at magtforholdene bliver anderledes, og dette påvirker vores alle sammens hverdag.

Nogle mennesker gik i seng i Sovjetunionen den ene dag og vågnede op i Estland den næste. Den slags gør en kolossal forskel. Når stater dannes eller går bort, har det store konsekvenser: Befolkningernes liv bliver forandret, da man måske skal lære et nyt sprog, leve i en anden kultur, og klare hverdagen på en anden måde; de økonomiske ressourcer bliver omfordelt og som oftest reduceret; andre bodelingsproblemer kommer på dagsordenen som for eksempel fordeling af energiressourcer; og der kan opstå sikkerhedsmæssige udfordringer – endda krig, og tusindvis af praktiske ting skal laves om. Det gør også en forskel for de politiske ledere, når deres omverden forandres så meget: Det giver nye samarbejds- og konfliktmønstre. Alene fordi statsdannelse har så voldsomme effekter, er det relevant at lede efter dynamikkerne bag statsdannelse. I en diskussion af politiske rum er statsdannelsen også afgørende. Det er stadig stater, der i størst udstrækning sætter rammerne for menneskers liv, og mange rums kvaliteter afhænger af hvilke stater, de har udgangspunkt i.

Statsdannelser er således vigtige for magtforhold, staters indbyrdes forhold og borgernes hverdag. Derfor er formålet her at sætte fokus på, hvornår og

hvor stater dannes. Der er mange andre ting, man kunne undersøge ved statsdannelser – præcist hvor store de blev, hvem der fik magten i de nye stater, og hvor godt de kom fra start. Dette er dog ikke formålet her; her er fokus lagt på de dannelser, der går forud for og er forudsætningen for de øvrige problematikker.

Den grundlæggende påstand er, at stater dannes som følge af en dynamik, der ligger uden for dem selv (uden for det, der bliver til den nye stat). Man kunne også kalde en sådan territorial dynamik for induceret. Det vigtige er, at årsagen skal findes uden for de enkelte enheder, i det internationale systems struktur. Strukturen er en abstraktion, der betegner antallet af supermagter, og når denne – eller kompositionen af supermagter – ændrer sig, vil vi se en bølge af statsdannelser. Hidtil har det været yderst svært for stater at dannes, hvis ikke denne betingelse var til stede.

Mange har henledt opmærksomheden på „nationalisme“ som forudsætning for statsdannelse. I løbet af 1990'erne blev „neo-nationalisme“ et udbredt begreb, og både i de faglige og politiske miljøer kom nationalisme på dagsordenen – samtidig med „regionalismen“.

Hertil kommer, at EU har påvirket staternes råderum og suverænitet samt, som nogle hævder, har lagt sig som en postmoderne statsform henover den moderne territorialstat.³

Formålet med kapitlet er derfor at give en oversigtsanalyse over den europæiske statskomposition i det tyvende århundrede. Hvad er der sket, hvilke mønstre kan man identificere, og hvorfor har udviklingen været således? Perspektivet med analysen er at bidrage til debatten om, hvad der er muligt eller umuligt i det aktuelle og fremtidige Europa.

UDVIKLINGEN I DEN EUROPÆISKE STATSKOMPOSITION 1900-2000

Som nævnt indledningsvist blev antallet af stater i Europa stort set fordoblet i det 20. århundrede. Fordoblingen fandt imidlertid ikke sted som en løbende proces: Staternes antal blev forøget i „klynger“. Bortset fra Norges dannelse i 1905, der markant falder uden for mønstret, blev staterne dannet i tre distinkte og afgrænsede perioder: Omkring Første Verdenskrig, Anden Verdenskrig og Koldkrigsafslutningen. I forbindelse med de to verdenskrige kan tidspunkterne yderligere indsnævres til de første fem år efter krigenes ophør. Undtagelser er blot Albanien (1912) og Island (1944). Undtagelserne er dog ikke dramatiske, da disse to stater benyttede krigenes optakt/udkæm-

FIGUR 3.1.

Europæiske statsdannelser i klynger 1900-2000

KLYNGE	DANNELSER
I: Første Verdenskrigs afslutning - 1918	Albanien (1912), Finland (1917), Østrig (1918), Tjekkoslaviet (1918), Estland (1918), Letland (1918), Litauen (1918), Ungarn (1918), Polen (1918), Kongedømmet Jugoslavien (1918), Irland (1921), Tyrkiet (1923)
II: Anden Verdenskrigs afslutning - 1945	Island (1944), Vesttyskland (1949), Østtyskland (1949)
III: Den Kolde Krigs afslutning - 1989	Belarus (1991), Kroatien (1991), Estland (1991), Letland (1991), Litauen (1991), FYRO Makedonien (1991), Slovenien (1991), Ukraine (1991), Bosnien-Hercegovina (1992), Tjekkiet (1993), Slovakiet (1993)
Uden for klynger	Norge (1905) ^a

- a) Man kunne dog argumentere for, at Norge blev dannet i forbindelse med den klynge, der fulgte systemforandringen i 1814 efter Napoleonskrigene. Norge førte på mange områder et 'statsliv' i unionen med Sverige. Man kunne også argumentere for, at der i det norske tilfælde var tale om et noget længere tidsinterval inden dannelsen, som man også har set det i områder uden for Europa.

pelse til at opnå selvstændighed. Den islandske havde dog længe været undervejs. Figur 3.1 giver en samlet oversigt over den europæiske statsdannelsesproces 1900-2000.

Af figur 3.1 fremgår det, at nogle stater er gengangere. De baltiske stater for eksempel. I processen er en række stater også gået tabt, eksempler er Østrig-Ungarn og Det Osmanniske Rige. I forbindelse med verdenskrigene har nogle stater været kort på banen, for eksempel Storbritannien 1941-44. Statsdannelser på under fem år, der har fundet sted under krigene, er imidlertid ikke medtaget. Under krigene forsvandt en række stater desuden midlertidigt som følge af okkupation eller indlemmelse. Det gælder også for nogle stater ud over krigene, og kun disse er talt med som følge af femårs- og

fredskriterierne. Statsdannelser er ofte blevet kædet sammen med krig, dels på grund af fremkomst af nationalisme og polarisering, dels på grund af besættelser. Oversigten i figur 3.1 viser imidlertid, at krig kan være en betingelse, men den er ikke den mest grundlæggende, jævnfør de mange statsdannelser efter ophøret af Den Kolde Krig.

I stedet, hvis man kigger på fællestræk ved de tre dannelsesperioder, er den fælles betingelse ændringer i de generelle, internationale styrkeforhold. I den neorealistiske teori ville man sige internationale systemskifter. Det vil sige, at en ændring af antallet, eller i konstellationen af internationale stormagter, er afgørende. En sådan fordrer ikke nødvendigvis en varm krig, hvilket Sovjetunionens nederlag vidner om. Ligeledes er det heller ikke afgørende, at de storpolitiske ændringer finder sted i Europa (eller internt i en anden region med nye statsdannelser), for at de får konsekvenser for den europæiske (eller anden) statskomposition.

Afslutningen af Den Kolde Krig indebar, at en i stort omfang ikke-europæisk magt, Sovjetunionen, tabte, og en transatlantisk, USA, blev styrket. Overgangen til amerikansk unipolaritet blev fulgt af et stort antal dannelser. At de tidligere systemskifter har fundet sted „indefra“ i Europa skyldes, at det primært var europæiske stater, der var stormagter op til Første og Anden Verdenskrig.

På denne baggrund er det muligt at udlede en række konklusioner om den europæiske statsdannelsesproces i perioden:

- Der er blevet stadig flere stater
- Staterne er blevet dannet i klynger
- Dannelserne har fundet sted i forbindelse med afslutningen på større forandringer i de generelle, internationale styrkeforhold

HVORNÅR STATSDANNELSER?

Oven for blev det vist, at der var klare mønstre i de europæiske statsdannelser 1900–2000, og at udviklingen i det internationale system er den vigtigste faktor. Forklaringen kan sammenfattes i følgende „ligning“:

$$\Delta IS \rightarrow \Delta \text{Statskomposition}$$

Nu er det imidlertid ikke sådan, at hele statskompositionen forandres ved et internationalt systemskifte, eller at alle systemskifter fører til samme foran-

dringer i statskompositionen. Det kan derfor betale sig at se, om man kan præcisere betingelserne for statsdannelse yderligere.

Hvis man nærstuderer de nævnte mønstre, kan man pege på i hvert fald to yderligere betingelser:

- Stater dannes som oftest i afgående stormagters (eller imperiers) zoner, „nederlagszonerne“, eller i frontlinien mellem tidligere konkurrerende parter
- Nye stater dannes, hvis det accepteres af de nye stormagter (i det internationale system) og de omkringliggende, stærke stater.

Nederlagszoner beskriver de områder, der før en systemtransformation omfattede styrkeprøvens taber og dennes territorium (herunder også områder indlemmet under tidligere styrkeprøver), samt taberens allierede og interessesfære (Hansen, 1998).

Hvis man sammenholder de dannede stater med „grænserne“ for det tyvende århundredes systemtransformationer, får man en klar fællesmængde: De nye statsdannelser ligger i nederlagszonerne. Enkelte ligger i frontlinien.

Stormagtsaccepten og accept fra store naboer er også essentielle faktorer. Senest har for eksempel Kosovo (hvis skæbne stadig er uvis) ikke fået en sådan accept.

En tredje betingelse, der imidlertid endnu ikke er undersøgt til bunds, kunne være knyttet til *polariteten*. Hvilken polaritet beskriver det „nye“ internationale system? Mellem 1900 og 2000 har der været variationer:

1918 (e. *Første Verdenskrig*): Overgang fra multipolaritet til en anden variation af multipolaritet

1945 (e. *Anden Verdenskrig*): Overgang fra multipolaritet til bipolaritet

1989 (e. *Den Kolde Krig*): Overgang fra bipolaritet til unipolaritet

Det ser umiddelbart ud til, at multi- og unipolaritet giver plads for komparativt set flest statsdannelser. Dette forekommer sandsynligt, da bipolaritet fremmer et nulsumsspil, som enhver potentiel ny stat ville indgå i, og som ville give de bipolære magter incitament til ikke at acceptere mange nye stater – hvis tilhørsforhold, der ville blive konflikt om. Omvendt kan nye statsdannelser indgå i det store magt-puslespil og i de skiftende alliancer under multipolaritet, hvilket støttes af de mange statsdannelser efter Første Verdenskrig. Endelig ser det ud til, at unipolaritet giver plads til mange nye

FIGUR 3.2.

Statsdannelser og tilstedeværelse af nationalisme

STATS- DANNELSE	ÅR	KLYNGE	NATIONALISME	BAGGRUND
			+/-	
Norge	1905	Ingen (1824)	x	Voksende nationalisme i det 19. århundrede skønt svage forbindelser mellem yderområder og center
Albanien	1912	1918	-	Nationalisme udbrød under en kort periode med oprør mod Det Osmanniske Rige
Finland	1917	1918	x	Stærk nationalisme til stede
Østrig	1918	1918		Dannelsen fulgte det Habsburgske imperiums nederlag og opløsning. Der var ingen substantiel 'østrigsk' nationalisme
Tjekkoslaviet	1918	1918	-	Dannelsen fulgte det Habsburgske imperiums nederlag og opløsning. Der var ingen substantiel 'tjekkoslavisk' nationalisme - om end nogen tjekkisk og, mindre, slovakisk
Estland	1918	1918	-	Voksende nationalisme igennem det 19. århundrede; omfattede ikke rigtigt masserne, dog mange bønder. Dannelse som resultat af Ruslands krigsnederlag
Ungarn	1918	1918	x	Dannelsen fulgte det Habsburgske imperiums nederlag og opløsning. Opdelingen førte til den ungarske stat, baseret på magyarerne

Letland	1918	1918	x	Voksende elite-nationalisme gennem det 19. århundrede; omfattede ikke rigtigt masserne. Også bønder siden slutningen af det 19. århundrede. Dannelse som resultat af Ruslands krigsnederlag
Litauen	1918	1918	x	Voksende elite-nationalisme gennem det 19. århundrede; omfattede ikke rigtigt masserne. Dannelse som resultat af Ruslands krigsnederlag
Polen	1918	1918	x	Stærk nationalisme til stede
Jugoslavien (kongedømmet)	1918	1918	-	Forening af forskellige nationalismer fulgte imperium-opløsningen efter verdenskrigen
Irland	1921	1918	x	Voksende nationalisme med massebevægelser siden det 19. århundrede
Tyrkiet	1923	1918	-	Dannelse efter Det Osmanniske Riges krigsnederlag og opløsning
Island	1944	1945	x	Massemobilisering med historisk baggrund og tidligere skridt
Østtyskland	1949	1945	-	Deling påført efter krigsnederlaget
Vesttyskland	1949	1945	-	Deling påført efter krigsnederlaget
Belarus	1991	1989	-	Meget beskeden belarussisk nationalisme til stede
Kroatien	1991	1989	x	Genfremkomst af nationalisme med massemobilisering; dog konkurrerende projekter og former

Estland	1991	1989	x	I de sene 1980'ere blev bevægelser mobiliseret. Denne gang med en historisk baggrund. Tilstedeværelse af stor russisk minoritet
Letland	1991	1989	x	I de sene 1980'ere blev bevægelser mobiliseret. Denne gang med en historisk baggrund. Tilstedeværelse af stor russisk minoritet
Litauen	1991	1989	x	I de sene 1980'ere blev bevægelser mobiliseret. Denne gang med en historisk baggrund.
FYRO Makedonien	1991	1989	-	Kun begrænset makedonsk nationalisme. Eruptiv udvikling
Slovenien	1991	1989	x	Massemobilisering med historisk baggrund
Ukraine	1991	1989	-	Kun begrænset ukrainsk nationalisme
Bosnien-H.	1992	1989	-	Konkurrerende nationalismer i forskellige former
Tjekkiet	1993	1989	-	Ingen massemobilisering
Slovakiet	1993	1989	-	Ingen massemobilisering

statsdannelser, især til dannelse af relativt svage stater. Unipolen behøver ikke at frygte, at nye stater allierer sig med en konkurrent – der er ikke nogen, og den kan have en vis interesse i, at der er mange og ikke for stærke stater omkring den.

NATIONALISME OG STATSDANNELSER

Nationalisme bliver historisk set kædet sammen med udviklingen af den moderne nationalstat i Europa. I det 19. århundrede gik bølger af nationalisme gennem Europa, men de var i stort omfang af den såkaldt statsbyggende

karakter. Det vil sige, at eliter i de daværende europæiske stater (hvoraf mange var unge) sled i det for at frembringe nationale symboler, særtræk og myter. Processen blev forstærket af, at Frankrig i starten af Napoleonskrigene havde opnået en militær fordel ved at bruge værnepligt og motivere soldaterne med nationalisme.

Op til Første Verdenskrig sås også en nationalistisk bølge i Europa, men denne bølge indeholdt også mange løsrivelsesnationalismer. Man kan groft sagt sige, at de seneste par hundrede år har nationalismen haft sit indtog i Europa, først som primært statsbyggende, dernæst som løsrivelsesnationalisme. Spørgsmålet her er imidlertid, om nationalisme kan forklare ændringer i den europæiske statskomposition. Der er også et følgespørgsmål: Hvis man ser nationalisme som et kulturelt rum, der leder efter et territorium, der er sammenfaldende med et politisk rum, hvilket rum er så det vigtigste for udfaldet?

Figur 3.2 giver en oversigt over forholdet mellem det 20. århundredes europæiske statsdannelse og tilstedeværelsen af nationalisme. Nationalisme defineres her i overensstemmelse med Charles Tillys definition:

...the mobilization of populations that do not have their own state around a claim to political independence (Tilly, 1995: 116).

Det fremgår af figur 3.2, at nationalisme i meget forskelligt omfang har været et træk ved statsdannelserne. I den første klynge efter 1918 er nationalisme stærkt repræsenteret, i den anden klynge efter 1945 (der er den mindste klynge) er nationalisme kun ringe repræsenteret, og i den tredje klynge efter 1989 er der tale om et meget blandet billede.

I de tilfælde, hvor nationalismen har været til stede, har der ofte været tale om sameksistens af konkurrerende nationalismer, enten i form af samtidige statsbyggende og løsrivelsesnationalismer, eller af konkurrerende løsrivelsesnationalismer.

Det ser også ud til, at nationalisme ikke er en nødvendig betingelse for en statsdannelse. For det første er der blevet dannet stater på basis af meget beskeden nationalisme. For det andet har der i perioden været en række nationalistiske bevægelser i Europa, der ikke har fået en stat. Eksempler er den baskiske bevægelse i Nordspanien og den korsikanske.

Forholdet mellem nationalisme og systemtransformation kan formentlig bedst illustreres med de nationalistiske bevægelser i Estland, Letland og Litauen efter Sovjetunionens besættelse i forbindelse med Anden Verdens-

krig. Nationalismen hjalp intet, da stormagten stod der. Til gengæld blev staterne gendannet, da Sovjetunionen tabte Den Kolde Krig, efter at nationalismen havde været undertrykt i mange år.

Hvis man ser på, hvordan det er gået staterne efter den seneste dannelsesbølge (efter 1989), tyder meget dog på, at de nye stater, hvor der var en omfattende nationalisme, er kommet bedre fra start end de øvrige. De baltske stater med meget nationalisme har umiddelbart set klaret sig bedre end stater som Ukraine og Belarus, hvor nationalisme var til stede i kun meget begrænset omfang. Det ser også ud til, at hvis en konflikt er under udvikling, så styrkes nationalismen hos de involverede parter.

I en tid, hvor globaliseringsprocessen er inde i en intens fase, og hvor mange fremhæver, at relationer krydser grænser, samtidig med at neo-nationalismen har gyldne tider, er det relevant at pege på de konklusioner, der kan drages på basis af de hidtidige forhold mellem nationalisme og statsdannelse:

- Nationalisme er ikke nogen nødvendig betingelse for statsdannelse
- Nationalisme fører ikke nødvendigvis til statsdannelse
- I statsdannelsesklyngerne i Europa i det 20. århundrede har nationalisme i det første tilfælde været stærkt til stede, i det andet kun i ringe grad, og i det tredje i blandet omfang.

Noget helt andet er, at det ser ud til, at de samme dynamikker, der udløser statsdannelser, også udløser nationalismebølger. I begyndelsen af det 20. århundrede voksede nationalismen mange steder i Europa, ganske som den gjorde det op til Anden Verdenskrig og i Den Kolde Krigs sidste fase. Det ser dermed ud til, at de begyndende ændringer i de aggregerede, internationale, relative styrkeforhold, der fører til systemskifter og statsdannelser, også fremprovokerer folkelige beslutninger (og følgende organisation) i forhold til fremtidigt tilhørsforhold.⁴ Nationalisme bliver på den måde en strategisk option under særlige betingelser.

Nogle af de ting, der fører til en sådan udvikling, er, at stater og befolkninger i spændte situationer tvinges til at forholde sig til alliancemuligheder, herunder markante skift i orientering, og til de øvrige nye politiske muligheder, som situationerne ofte afstedkommer.

VI UDVIDER RUMMET

Når man skal forklare, hvilken type dynamikker, der ligger bag den europæiske statskomposition, er det nærliggende at pege på den mest afgørende: Ændringer i det internationale system. Det vil sige, at det i forhold til den aktuelle, europæiske stat er en dynamik udefra (egentlig i forholdet *mellem* stater), der er den afgørende, for statsdannelse er grundlæggende for staters videre virke.

Hvad sker der, hvis man lader være med at fokusere snævert på statsdannelser i Europa i det tyvende århundrede?

Hvis vi starter med at gå tilbage i tiden – men bliver i Europa, ser det ud til, at konklusionerne holder i tid tilbage til det europæiske statssystems dannelse, der som regel dateres til indgåelsen af den Westphalske fred i 1648. Der har også været tale om klynger, og om statsdannelser, der fulgte større internationale forandringer. Der var dog et større tidsmæssigt interval for dannelserne, og perioden før 1900 var præget af, at alle det internationale systems stormagter befandt sig i Europa/Rusland.

Uden for Europa gør dynamikkerne sig også gældende. I kolonitiden skiftede koloniherrøddet i takt med systemforandringerne, og kolonitidens afslutning startede for alvor med Første Verdenskrig, hvor en række større kolonimagter tabte. Efter Anden Verdenskrig fik kolonitiden sit endelige dødsstød, da USA og Sovjetunionen begge var interesserede i at reducere de tidligere, nu afgangende, stormagters indflydelse. Der var dog et noget større tidsmæssigt interval i forhold til tredje verdens statsdannelserne; nogle af dem kom meget sent. Det gjaldt primært områder, der havde været kontrolleret af de nye stormagters (læs USA's) allierede.

Endnu en måde at gå ud over materialet på er ved at inddrage de såkaldte mikrostater. Meget små statsdannelser, herunder en række ø-stater i Stillehavet, faldt ikke under nærværende undersøgelses „beskyttelse“. Grunden er, at nogle stater er så små og ubetydelige, at de øvrige stater i det internationale system ikke bekymrer sig om, hvorvidt disse er stater eller ej. De behøver et vist mål af hjælp udefra – uanset om de har statsstatus, og de kan ikke true nogen eller påvirke en magtbalance mellem de større. Betingelsen for, at man som mikrostater kan glide igennem på denne måde, er imidlertid, at man ikke er strategisk placeret i en given verdensorden.

To potentielle mikrostater er i europæisk – og ikke mindst – dansk sammenhæng af særlig interesse: Færøerne og Grønland. Færøerne ⁵ vil langt hen ad vejen kunne glide igennem på mikrovis, i Grønlands tilfælde er alle

omstændigheder meget anderledes. Grønland er strategisk vigtigt for Danmark og har spillet en stor rolle i dansk sikkerhedspolitik. Grønland er imidlertid også strategisk vigtig for USA, der dermed kunne se en interesse i grønlandsk selvstændighed. USA ville givetvis få et stort råderum på trods af selvstændigheden, da Grønland er helt afhængig af støtte udefra.

Selvom disse øvrige tilfælde ikke er omfattet af den egentlig undersøgelse, ser de således ud til at støtte dens resultater, om end dynamikkerne i givet fald burde specificeres efter de særlige omstændigheder (især det nævnte længere tidsinterval), og resultaterne ses i lyset af disse. Det er også vigtigt at være opmærksom på polaritetsfaktoren: Vi har endnu ikke set en afsluttet unipolar periode, og det er ikke umuligt, at unipolariteten vil være mere åben for løbende statsdannelser end de øvrige polariteter, jf. unipolens interesser og fraværet af alliancekamp.

For nogle vil det virke stødende, at der gives en så håndfast forklaring på statsdannelse som ligningen oven for. Er det forklaring nok, vil man spørge? Et svar må naturligvis være bekræftende, men det må også indeholde en uddybning af, om forklaringen er total, og om der er peget på enten tilstrækkelige eller nødvendige betingelser.

Forklaringens status er, at den for det første er den *vigtigste* forklaring. For det andet, at den – med de yderst få undtagelser – forklarer de *nødvendige* betingelser. For det tredje, at den med sine supplerende faktorer også forklarer de *tilstrækkelige*. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at det ikke er alle omstændigheder ved de enkelte konkrete statsdannelser, der direkte forklares, det er *fænomenet* statsdannelser. I hvert enkelt, konkret tilfælde af statsdannelse, bør både de historiske omstændigheder og konkrete forhold inddrages i en helhedsforklaring.

I overvejelserne har der ikke været lagt vægt på, i hvilket omfang de statsligt-politiske rum i sig selv ændrer sig. Mange har peget på, at den statslige suverænitæt er udfordret, at staterne har fået konkurrence fra andre aktører, og at de er blevet mindre sammenhængende men interdependente. Her er det kun staters dannelse som stater – uanset hvilken form og hvor meget suverænitæt disse har på et givet tidspunkt, der er blevet behandlet. Dette betyder ikke, at de øvrige diskussioner ikke er relevante. Tværtimod: EU's udvikling rejser naturligt nok spørgsmålet om, hvorvidt den europæiske stat i sin klassiske form er ved at fusionere med henblik på stordriftsfordele i et internationalt system, der er præget af langt større magter end de enkelte, europæiske.

Selvom den europæiske integrationsproces har udviklet sig i dybden såvel som bredden i løbet af de senere år, er der imidlertid stadig tale om, at samar-

bejdet består af stater. Og hvis integrationen skal yderligere udvikles, vil det også være af interesse, hvilke og hvor mange stater, der skal integreres, og hvilke stater, der er udenfor. Også i EU-sammenhæng er det derfor vigtigt, hvor og hvornår stater dannes. I Danmark er det kulturelle rum imod øget integration, det politisk-administrative rum er for. Det politiske rum må imidlertid også overveje en alternativ tæt tilslutning til USA og står i et dilemma.

Alt i alt ser det dermed ud til, at de politisk-administrative rum – staterne, der er så vigtige for vores hverdag såvel som for krig og fred, dannes ud fra inducerede dynamikker. I en diskussion af „magt“ ville perspektivet derfor være at lægge større vægt på det internationale systems udvikling og forhold, der ligger uden for de enkelte stater selv. Desuden viser statsdannelser, at de politisk-administrative rum i hvert fald i nogle sammenhænge er de afgørende.

NOTER

- 1 Også globalt set er antallet af stater blevet markant forøget (se Boniface, 1998).
- 2 Europa er afgrænset efter en konventionel, geografisk definition, jf. Encyclopaedia Britannica (dvs. minus Rusland og Tyrkiet).
- 3 Der er naturligvis også den omfattende diskussion om, hvorvidt staten som institution er død, grundlæggende forandret eller blot under – løbende – tilpasning. Denne diskussion, der ikke vil blive taget her, er ikke mindst udbredt under den bredere globaliseringsdiskussion.
- 4 En sådan konklusion på sammenhængen kræver dog yderligere forskning.
- 5 Om nationalisme på Færøerne, se Lise Lycks kapitel herom.

LITTERATUR

- Boniface, Pascal (1998). „The Proliferation of States“. *The Washington Quarterly*, 21, 3:111-127.
- Brown, Michael E. (ed.) (1993). *Ethnic Conflict and International Security*. Princeton: Princeton University Press.
- Clark, Ian (1997). *Globalization and Fragmentation*. Oxford: Oxford University Press.

- Dunn, Seamus & T.G. Fraser (eds.) (1996). *Europe and Ethnicity. World War I and Contemporary Ethnic Conflict*. London: Routledge.
- Gellner, Ernest (1983). *Nations and Nationalism*. London: Basil Blackwell.
- Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Hansen, Birthe (2000). „The Unipolar World Order and its Dynamics“, i Birthe Hansen & Bertel Heurlin (eds.). *The New World Order*. London: MacMillan.
- Hansen, Birthe (1998). „Multiple Identities of European States“, pp. 147–165 i Anders Wivel (ed.). *Explaining European Integration*. Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press.
- Hobsbawm, Eric J. (1991). *Nations and Nationalism Since 1780*. Cambridge: Canto, Cambridge University Press.
- Held, David m.fl. (2000). *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- Holton, Robert J. (1998). *Globalization and the Nation-State*. London: MacMillan Press Ltd.
- Jackson, Robert (1990). *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lane, Jan-Erik & Svante D. Ersson (1996). *European Politics*. London.
- Levy, Jack S. (1983). *War in the Modern Great Power System, 1495-1975*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Luard, Evan (1990). *The Globalization of Politics*. London: MacMillan Press Ltd.
- McCrone, David (1998). *The Sociology of Nationalism*. London: Routledge.
- Porter, Bruce (1994). *War and the Rise of the State*. New York: Free Press.
- Robertson, Roland (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage Publications.
- Rosenau, James N. & Ernst-Otto Czempiel (eds.) (1992). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. CSIR, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, John Gerard (1993). „Territoriality and Beyond: Problematising Modernity in International Relations“. *International Organization*, 47,1: 139–74.
- Smith, Anthony D. (1991). *National Identity*. London: Penguin Books Ltd.
- Spruyt, Hendrik (1994). *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Tilly, Charles (1995). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Cambridge: Blackwell.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: Random House.
- Woolf, Stuart (ed.) (1996). *Nationalism in Europe 1815 to the present*. London: Routledge.
- Østergård, Uffe (1998). *Identitet og identitetspolitik*. København: Munksgaard – Rosinante.

DANMARK OG DEN EUROPÆISKE UNION – MOD EN NY TERRITORIAL FORANDRING?

AF LYKKE FRIIS

EN DAG I FULDMÆGTIG HANSENS OG NIELSENS LIV

Klokken er 8.00, da fuldmægtig Hansen møder på kontoret i Handelsministeriet på Slotsholmen den 1. juni 1951. Hansens arbejdsområde er erhvervsudvikling. Hvordan kan man få mere gang i hjulene på den jyske hede? Dagen går med sagsarbejde og et enkelt besøg fra en kollega bosat i Silkeborg. Den store verden uden for Danmarks grænser kommer Hansen derimod ikke i kontakt med. Klokken 17.00 pakker Hansen sammen for at tage sporgovnen hjem til Frederiksberg.

Den 1. juni 2001 møder en af Hansens efterfølgere i selvsamme ministerium, som nu hedder Økonomi- og Erhvervsministeriet. Fuldmægtig Nielsen har ligeledes erhvervsudvikling som sagsområde. Dagen starter med et krisemøde: Europa-Kommissionen vil ikke godkende den hjælpepakke, som ministeriet har skruet sammen til Nordjylland. Ifølge Kommissionen vil planen virke konkurrenceforvridende i forhold til de øvrige medlemsstater. Hvis ikke Nielsen & Co makker ret, kan der vanke en saftig bøde fra Bryssel. Efter frokost er der besøg fra Nielsens litauiske kollega, som indsamler tips om EU's erhvervsudviklingspolitik i forbindelse med landets optagelsesforhandlinger i EU. Klokken 17.00 pakker Nielsen sammen for at nå flyet til Bryssel. Dagen efter er der nemlig møde i en af de arbejdsgrupper, hvor Nielsen repræsenterer Danmark. Temaet, der skal diskuteres, er WTO.

Naturligvis er de to fuldmægtiges dagbøger noget karikerede. Ikke desto mindre indfanger de alligevel én af de mest markante territoriale forandringer i efterkrigstiden: Mens mange politikområder tidligere blev håndteret i en ren national kontekst, håndteres de i dag i et nyt, overnationalt politisk rum (Den Europæiske Union). Formålet med dette kapitel er at stille skarpt på oprettelsen af det nye politiske rum: Hvilke dynamikker ligger bag, og hvordan er samspelet mellem EU, nationalstaterne og det øvrige interna-

tionale system? Et af kapitlets hovedpointer er, at vi står over for en skæv (eller asymmetrisk) europæisering: Det politiske rum er i stigende grad blevet europæiseret – Nielsen og hans kolleger pisker nærmest på ugebasis til Bryssel. Det kulturelle rum er imidlertid stort set forblevet nationalt. Netop denne skævhed og udvidelsen mod øst bliver den helt centrale udfordring for EU i de kommende år. En sandsynlig udvikling er, at der kommer en ny territorial forandring, hvor en gruppe EU-lande bryder ud af det eksisterende fællesrum og opretter en række nye rum med en mindre medlemskreds.

DET NYE POLITISKE RUM

Hvorfor går stater med til at overlade suveræniteten til EU? Hvorfor accepterer de f.eks., at det ikke længere er deres domstole, men EU-Domstolen, der har det sidste ord at skulle have sagt? Uden tvivl er den territoriale dynamik, der ligger bag oprettelsen af EU, en af de mest omdiskuterede.¹

Den territoriale dynamik i 1950'erne blev først og fremmest udløst af frustration over nationalstaterne. Efter at de europæiske magter endnu engang var røget i totterne på hinanden i Anden Verdenskrig, nåede de frem til den erkendelse, at konflikter og krig skulle gøres til en umulighed ved oprettelse af et nyt politisk rum, den europæiske integrationsproces. Håbet var, at de gamle militære konflikter mellem territorier ville blive afløst af politiske konflikter om landbrugskvoter, fiskenetstørrelser og stemmевægte i Ministerrådet. Ideen var ikke at erstatte eller ophæve nationalstaterne, men at supplere dem med et overordnet fælleseuropæisk politisk rum, som også kunne sikre en genoprettelse af de europæiske økonomier.

Helt uden ekstern indflydelse var oprettelsen af EU nu ikke. USA spillede en central rolle som indpisker og inspirator, der f.eks. betingede økonomisk hjælp af, at vesteuropæerne begyndte at samarbejde. Jo koldere Den Kolde Krig blev, jo stærkere blev dette eksterne pres, og jo mere blev EU en koldkrigsorganisation, der ligeledes blev holdt sammen af frygten for Sovjetunionen. En tysk kommentator har indfanget denne dynamik ved at betegne USA som Europas fredstifter (Joffe, 1984).

Med tiden er de oprindelige drivkræfter blevet suppleret med en række andre. På ny er der tale om såvel interne som eksterne dynamikker. Den første interne dynamik er knyttet til en stigende erkendelse af, at der er klare grænser for nationalstaternes effektivitet. Hvor meget batter det f.eks. at bekæmpe forurening og kriminalitet nationalt, når begge fænomener ofte er grænseoverskridende?

Den anden interne dynamik, spill-over, er nok den, der er blevet brugt allerflest reolhyldemetre på i den internationale EU-forskning. Dynamikken består af to facetter – en funktionel og en institutionel. Den funktionelle spill-over dynamik går i alt sin enkelthed ud på, at integration inden for et politikområde vil medføre pres for integration på andre områder. Et eksempel, der ofte trækkes frem, er det indre marked – altså ambitionen om at skabe et fælles europæisk hjemmemarked for varer, tjenesteydelser, kapital og arbejdskraft. Da et sådant hjemmemarked kan føre til ulige konkurrencevilkår, hvor nogle landes virksomheder kan udkoncurrere andres ved at tillade lave miljømæssige og sociale standarder, opstod der hurtigt et pres for, at EU også skulle tage sig af emner som miljø, arbejdsmarkedsforhold og forbrugerbeskyttelse. Andre igen lancerede argumentet om, at et indre marked i sidste instans kun ville kunne fungere, hvis man også indførte en økonomisk og monetær union (ØMU) med en fælles valuta.

Den institutionelle spill-over dynamik knytter sig til, at politikere og embedsmænd efter en periode udvikler en egeninteresse i at uddybe samarbejdet. Feks. har embedsmænd ansat i Kommissionen ønsket at styrke EU-samarbejdet, da dette bl.a. kan give dem nogle mere interessante arbejdsområder at rive i.²

På den eksterne front er integrationen primært blevet drevet frem af to forhold – en konkurrence- og en samspilsdynamik. Begge dynamikker er af nyere dato. Konkurrencedynamikken opstod i 1980'erne og bunder i en erkendelse af, at Vesteuropa kun kunne klare sig i den benhårde internationale konkurrence med USA og Japan, hvis medlemsstaterne ophævede de indbyrdes handelsgrænser og oprettede et indre marked, hvor der ikke var nogen forskel på, om LEGO solgte klodser til en forhandler i Köln, Kalmar eller København.

Samspilsdynamikken slog for alvor igennem i 1990'erne efter Berlinmurens fald og knytter sig til kravene udefra. Jo mere udviklet og effektiv den europæiske integrationsproces er blevet, jo større er kravene blevet fra USA og Rusland og ikke mindst fra de lande, som ønsker at blive medlem.

Efter Berlinmurens fald er kravene udefra faktisk blevet hoveddrivkraften i integrationsprocessen (Friis, 2001: 65-66): Hvordan kan EU-samarbejdet reformeres, så de central- og østeuropæiske lande kan optages – lige fra institutionerne over landbrugspolitikken til oversættelsestjenesten? Hvordan kan EU påtage sig ansvaret for krisestyring, udvikle et stærkere forhold til Ukraine, Hviderusland og Rusland og ikke mindst reagere på indvandrings- og asylproblematikken og globaliseringstendenserne? Med andre ord: Sam-

FIGUR 4.1.

Internt-eksternt pres: Den territoriale forandring bag EU (1951-2001)

UDLØSENDE DYNAMIKKER	VIGTIGSTE UDBYGGENDE DYNAMIKKER
• Frustration over nationalstaterne – Anden Verdenskrig (<i>egendynamik i det dominerende rum</i>) • Pres fra USA og Den Kolde Krig (<i>dynamik fra et eksternt territorium</i>)	• Nationalstaternes ineffektivitet over for grænseoverskridende problemer (<i>egendynamik i det dominerende rum</i>) • Spill-over (<i>funktionel/institutionel egeninteresse</i>) • Konkurrence med omverdenen (<i>dynamik fra et eksternt territorium</i>) • Samspil med omverdenen (<i>dynamik fra et eksternt territorium</i>)

arbejdets drivkraft er ikke længere at skabe orden mellem de vesteuropæiske stater, men at bygge det fælleseuropæiske rum om, så det kan modstå udfordringerne udefra og i højere grad indgå i et samspil med det internationale.

DEN TREDOBBELTE UDVIDELSE AF EU

De mange dynamikker, der har udløst og udbygget den territoriale forandring, vidner om, at EU-samarbejdet siden dets første år har været igennem en rivende udvikling. Helt overordnet kan man tale om en tredobbelt udvidelse af det politiske rum. Den første udvidelse knytter sig til rummets bredde. Da integrationsprocessen startede i 1951, var der kun to emner, kul og stål, på dagsordenen. I 2001 er EU-samarbejdets arbejdsområde næsten lige så stort som medlemsstaternes. Faktisk er det kun kirkeministrene, som ikke jævnlgt sætter kurs mod Bryssel. Den voldsomme udvidelse af arbejdsområdet betyder ligeledes, at EU's lovmaskineri er gået betydeligt op i tempo. Mens der i 1960 blev vedtaget ca. 20 love om året, var antallet i 1974 allerede steget til ca. 1500. I 1996-97 var tallet nærmest på niveau med medlemsstaternes, nemlig 3500 (ibid: 60). Udover arbejdsområdet er der også sket en kraftig udvidelse af antallet af medlemmer omkring bordet. I 1951 befandt kun seks lande sig om mødebordet. I 2001 er 15 lande repræsenteret, samtidig med at yderligere 12 lande er i færd med at forhandle om at blive lukket ind i EU.

Den anden udvidelse, denne gang i dybden, knytter sig primært til samarbejdets forpligtende karakter. Allerede i 1951, da Kul- og Stålfællesskabet blev oprettet, var det unikt ved samarbejdet, at det på en række punkter var *overstatsligt*. Vigtigst var her, at medlemsstaterne, i modsætning til traditionelt mellemstatsligt samarbejde, kunne blive bundet af lovgivning på trods af, at de havde stemt imod. Hvis landene efterfølgende forsøgte at knibe uden om ved bare at vedtage en ny national lov, kunne EU-Domstolen gå ind og overtrumfe den nationale lovgivning. Ud over de klassiske karakteristika, flertalsafgørelser og stærk domstol, blev samarbejdet udstyret med en Kommission, som fik tildelt den dagsordensættende magt. Kun når Kommissionen havde skruet et forslag sammen, kunne der vedtages noget. Også her adskiller den europæiske integrationsproces sig fra klassisk internationalt samarbejde, hvor det er nationalstaterne, der har den dagsordensættende magt.

Siden 1951 er samarbejdets overstatslighed på mange områder blevet udvidet. Mens flertalsafgørelser før var undtagelsen, er de i dag reglen. Mindst lige så afgørende er det, at størstedelen af lovgivningen i dag påvirkes af et direkte valgt parlament – Europa-Parlamentet. I 1951 eksisterede der ganske vist også en parlamentarisk forsamling. Den bestod imidlertid af repræsentanter fra de nationale parlamenter og havde stort set ingen magt. Endelig skal det nævnes, at EF-Domstolen har tolket EU-retten ekspansivt, således at borgere er blevet retssubjekter. Borgere eller individer, som normalt ikke har nogen rolle i traditionelt internationalt samarbejde, har således fået rettigheder (og pligter). Ja, de kan oven i købet lægge sag an mod deres egen regering, hvis den ikke overholder eller gennemfører EU-retten.

Selvom udvidelsen af samarbejdets overstatslighed er den mest iøjnefaldende tendens, er der også på nogle punkter sket en styrkelse af mellemstatsligheden. Det afgørende eksempel er her oprettelsen af Det Europæiske Råd, der består af medlemsstaternes stats- og regeringschefer. Frem for den overstatslige Kommission er det derfor på mange områder denne institution, der støber de afgørende kugler i samarbejdet.

Den sidste udvidelse knytter sig til antallet af aktører, der har deres daglige gang i det politiske rum. Mens EU-politikken groft taget i de første mange år kun var for nogle få ministre, regeringsekskusive og EU-ansatte, er antallet siden steget betydeligt. Det afgørende rykind kom i 1986 (efter den såkaldte EF-pakke), hvor EU ikke alene begyndte at beskæftige sig med flere emner, men også for alvor begyndte at gå over til flertalsafgørelser. Da de nationale regeringer pludselig kunne blive stemt ned, var det for lobbygrup-

perne ikke længere tilstrækkeligt at udøve deres virksomhed i de nationale hovedstæder. Nu måtte de drage til Bryssel og skyde dér, hvor ænderne var – for at bruge et udtryk, der anvendes i lobbyistbranchen. Det samme gjaldt de nationale parlamenter. Samtlige parlamenter fulgte således i fodsporene på Danmark og Storbritannien og etablerede Europaudvalg, der beskæftiger sig med EU. 50 år efter samarbejdets start er der imidlertid stadig aktører, der ikke har taget turen til EU. De politiske partier er stadig rent nationale, og at dømme efter bl.a. den lave valgdeltagelse til Europa-Parlamentet (ca. 50 pct.) er EU ikke et emne, der engagerer den almene vælger synderligt.

FRA NATIONALSTAT TIL FØDERALSTAT?

EU's rivende udvikling har fået store konsekvenser for de lande, som deltager. Ja, EU's indflydelse er i dag så betydelig, at den rækker væsentligt ud over medlemskredsen. Et land som Norge, f.eks., er officielt ikke medlem af EU. Da nordmændene, for at kunne sælge deres varer til EU's indre marked, overtager store dele af EU-lovgivningen, er betegnelsen „virtuelt medlem“ egentlig mere passende.

Mere konkret betyder EU's udvikling, at der i dag findes få lovgivningsområder, som ikke på den ene eller anden måde påvirkes af EU. Den markante interaktion mellem EU og nationalstaterne har givet anledning til en betydelig diskussion blandt samfundsforskere og i den bredere befolkning. For hvad er det egentlig, vi er vidner til? En ophævelse af nationalstaten til fordel for en europæisk føderalstat, som EU-modstanderne ofte har hævdet, eller blot en fortsættelse af et internationalt samarbejde, hvor medlemsstaterne, trods samarbejdets overstatslighed, stadig har de fleste trumfer på hånden, som tilhængerne tit har påpeget? Svaret ligger som så ofte et sted midt imellem. EU er ikke på vej til at ophæve nationalstaterne, men vil fortsætte med at være en unik krydsning mellem en stat og en international organisation – en krydsning, der oven i købet ikke findes nogen gængs betegnelse for.

På den ene side har EU for meget magt til at være en gængs international organisation. I internationale organisationer er det således ikke normen, at stater bliver stemt ned, eller at en domstol underkender national lovgivning. På den anden side har EU for lidt magt til at være en stat. Som hovedregel kan EU ikke træffe beslutninger, uden at medlemsstaterne har givet deres samtykke. Med andre ord: EU er som organisation ikke en suveræn magt og kan derfor heller ikke ændre EU-traktaterne.³ Frem for at *afgive* eller *afstå* suverænitet er der derfor snarere tale om, at landene har „poolet“ deres

suverænitæt i en europæisk pulje, som de efterfølgende forvalter i fællesskab.

Det forhold, at EU også fremover vil være en blandingskategori – hverken stat eller international organisation – gør, at politikudformningen i dag finder sted i et konstant spændingsfelt mellem nationalstaten (primært Folketinget) og de respektive internationale organisationer, og her især EU. Selvom emner, der på overfladen forekommer rent nationale, vil ofte blive påvirket af EU. Og hvad der er mindst lige så vigtigt: I stigende grad vil de afgørende beslutninger inden for et politikområde, f.eks. miljø, blive taget i samarbejde mellem EU og andre internationale aktører. Et godt eksempel er her Kyoto-processen, hvor EU-landene i fællesskab forhandlede med USA, Japan, Canada, etc.

I praksis betyder dette, at man frem for at dyrke den klassiske diskussion om, at EU ophæver nationalstaten, snarere burde vende opmærksomheden mod samspillet mellem nationalstaten, EU og andre internationale organisationer. Det er i dette samspil, politikken vil blive afgjort.

SAMSPIL I: NATIONALSTATEN OG EU

Oprettelsen af EU har fundamentalt ændret vilkårene for regeringernes muligheder for at føre politik. I et så kort kapitel som dette er det naturligvis kun muligt at give et rids over nogle af de vigtigste samspildynamikker. Hvis vi starter med samspillet mellem staterne og EU, er det slående, hvordan EU har både udvidet og indsnævret regeringernes handlerum. Helt overordnet er der tale om et „to-niveau-spil“, hvor forhandlingerne dels skal gå op på europæisk plan (alle skal kunne leve med resultatet), dels skal kunne accepteres af samtlige regerings bagland (Putnam, 1988). Den faktiske politik afhænger derfor i høj grad af regeringernes evner til at manøvrere i dette felt.

Udvidelsen af handlingsrummet knytter sig primært til, at en stats- og regeringschef kan omsætte pres fra EU til et næsten ufravigeligt argument for at gennemføre en politik, som vedkommende ellers ville have svært ved at komme igennem med på hjemmefronten. I stedet for selv at skulle argumentere voldsomt for politikken (eller investere politisk egenkapital) kan stats- og regeringschefen henvise til kravene fra EU („Vi bliver nødt til at gennemføre nogle betydelige strukturreformer i de kommende år. Ellers opfylder vi ikke EU's konvergenskriterier og kommer dermed ikke med i ØMU'en“). Handlingsrummet bliver bestemt ikke mindre af, at stats- og regeringschefen har væsentligt bedre muligheder for at følge slagets gang i

EU end f.eks. de nationale parlamentarikere. Trods Europa-Parlamentets styrkelse og ikke mindst Europaudvalgenes stigende indflydelse er EU-processen fortsat en tumleplads for regeringer og deres embedsmænd. Netop ved at aktivere EU-rummet kan stats- og regeringscheferne dermed styrke deres magt i forhold til f.eks. parlamenterne.

Indsnævringen af handlingsrummet skal ses i forhold til, at EU-lovgivningen og selve processen fjerner en række handlemuligheder fra regeringernes paletter. Her kan vi trække på eksemplet fra fuldmægtig Nielsens hverdag. Selvom regeringen ønskede at poste millionbeløb i egnsudvikling i det jyske, går det ikke på grund af EU's statsstøtteregler. Tilsvarende vil medlemsstaterne ikke kunne bryde EU's nye minimumsstandarder inden for flygtningepolitik for at mindske indvandringen. Udfordringen ligger naturligvis her i at arbejde for EU-regler, som er i overensstemmelse med kravene fra den hjemlige arena. Som bl.a. påpeget af den amerikanske forsker Andrew Moravcsik kan regeringer forsøge at omsætte markant modstand i parlamentet eller befolkningen mod et EU-direktiv til forhandlingsmagt i Ministerrådet („Hvis vi vedtager denne regel, vil der være en fare for, at det bliver et nej i den næste folkeafstemning“) (Moravcsik, 1994).

SAMSPIL II: EU OG ANDRE INTERNATIONALE ORGANISATIONER

Da oprettelsen af EU på mange måder har gjort Vesteuropa til en fælles aktør, f.eks. inden for den økonomiske politik og senest indvandringspolitikken, er der opstået et helt nyt samspil mellem EU og det øvrige internationale system.⁴ Hvor Frankrig, Tyskland etc. før var de internationale aktører, er det i dag ofte EU. Netop det forhold, at nogle emner i dag afgøres i et samspil mellem EU og f.eks. USA, bevirker naturligvis, at den traditionelle parlamentariske styringskæde i endnu mindre grad holdes ubrudt. Den afgørende arena er ikke Folketinget, Forbundsdagen etc., men koblingen mellem EU og andre internationale organisationer.

Landbrugspolitik er et godt eksempel på, hvordan EU interagerer med omverdenen. EU's landbrugspolitik har i årevis været en torn i øjet på især USA, da den opfattes som konkurrenceforvridende. Den amerikanske frustration er imidlertid ikke rettet mod Tyskland, Danmark etc., men mod EU som aktør. Forhandlingerne om reformen af EU's landbrugspolitik foregår da også i et multilateralt forum, hvor EU optræder som fælles aktør i WTO-

regi. Netop dette pres udefra er en af de afgørende faktorer, der påvirker EU-politikken. Selve reformen af landbrugspolitikken afgøres i et komplekst samspil på tre niveauer. EU-landene skal blive enige indbyrdes (niveau 1), derefter skal der forhandles i WTO (niveau 2) og endelig skal der opnås opbakning i de nationale parlamenter (niveau 3). Det siger næsten sig selv, at det kræver betydelige ressourcer at spille med på samtlige niveauer.

Et andet eksempel på EU's interaktion med omverdenen er EU's udvidelse. Siden EU's oprettelse har der kun har været få perioder, hvor der ikke var ansøgere, som bankede på døren til EU. På ny er det ikke medlemsstaterne, man ringer til, men EU. Kravene udefra (som allerede antydnet) sætter EU under et betydeligt pres („Nu er der snart gået 10 år siden Berlinmurens fald; hvornår bliver vi optaget?“). Mindst lige så afgørende er det, at presset ude fra efterhånden er blevet en af de største reformmotorer i samarbejdet. Østudvidelsen er uden tvivl det bedste eksempel. Selvom udvidelsen i 2001 ikke har fundet sted endnu, har EU allerede gennemført betydelige reformer netop på grund af den forestående udvidelse. De første reformrunder inden for EU's landbrugs- og strukturfondspolitikker er blevet afviklet, EU har afholdt to regeringskonferencer for at tilpasse institutionerne samtidig med, at medlemsstaterne har inkorporeret bl.a. Schengen-samarbejdet i EU-traktaten for på den måde at sikre sig, at en effektiv grænsekontrol er et af de medlemskabskriterier, som de nye lande skal overholde, før de kan blive medlemmer. Især Frankrig, Tyskland og Østrig frygtede, at de i givet fald ellers kunne blive udsat for en stigende indvandring fra f.eks. Ukraine og Hviderusland, når et land som Polen blev optaget i EU.

A F S L U T N I N G : D E N P A R A D O K S A L E E U R O P Æ I S E R I N G

I 2001 befinder den europæiske integrationsproces sig i en paradoks situation. På den ene side har EU-samarbejdet ondt i legitimiteten; ja, i mange lande er store grupper enten indifferente eller kritiske over for EU. Reelt er der her tale om en skæv europæisering: Mens regeringer, embedsmænd etc. har gennemført en gennemgribende europæisering af det politiske rum, er de kulturelle rum stadig udpræget nationale. Dette kan bl.a. anskueliggøres derved, at kun en beskedent procentdel (2 pct.) af den europæiske arbejdsstyrke gør brug af EU-traktatens bestemmelser om frit at søge arbejde i et andet EU-land. Eller for at citere en britisk EU-forsker:

Regeringsudøvelse er i stigende grad blevet en indviklet institutionaliseret aktivitet, som finder sted på mange forskellige niveauer, mens borgerenes repræsentation, loyalitet og identitet forbliver fast forankret i nationalstatens traditionelle institutioner. Meget af substansen bag de europæiske staters suverænitet er nu faldet væk; symbolerne, den nationale solidaritetsfølelse, samlepunktet for politisk repræsentation og ansvarlighed er imidlertid uændrede (Wallace, 1999; min oversættelse).

På den anden side „kæmper“ EU også med en stigende popularitet fra lande, som mere eller mindre brændende ønsker at blive optaget. Som tidligere beskrevet i dette kapitel forhandler EU med intet mindre end 12 lande om medlemskab, samtidig med at yderligere fem lande fra Sydøsteuropa har fået et medlemskabsperspektiv. Derudover er der en hel række lande, som overvejer at sende en ansøgning (f.eks. Ukraine, Moldova og selv Georgien).

Udfordringen for EU i de kommende år bliver at reagere på dette paradoks: Hvordan kan EU på én og samme tid udvide mod øst og indsnævre gabet i europæiseringen i Vesteuropa? Umiddelbart synes EU-landene her at stå over for et dilemma. Dette skyldes ikke mindst, at udvidelsen kun i de færreste lande er en vindesak („Hvem skal betale regningen, og hvordan skal det hele kunne fungere med så mange lande?“). Set i dette perspektiv er det alt andet end sikkert, at udvidelsen vil bidrage til at overvinde den skæve europæisering.

På den anden side er et udvidelsesstop heller ikke realistisk, da det vil afføde en hel bølge af skuffelse i Central- og Østeuropa. Et udvidelsesstop vil også kaste EU ud i en identitetskrise: Hvis formålet med EU ikke er at skabe fred og sikkerhed i hele Europa, hvad er det så? Situationen kompliceres kun af, at en udvidelse også vil kræve, at EU fortsætter den interne reformproces (institutionelle reformer etc.), som stats- og regeringscheferne er så intensivt optaget af. Det kan i hvert fald efterlade indtrykket af, at stats- og regeringscheferne bare fortsætter i samme tempo uden at tage hensyn til den offentlige opinion.

På kort sigt vil medlemsstaterne forsøge at håndtere dette dilemma på regeringskonferencen i 2004. Mulige skridt (som dog næppe vil kunne løse alle problemer) er vedtagelsen af et kompetencekatalog og en forenkling af EU-traktaten. Formålet med kompetencekataloget er at berolige gemyttede i det kulturelle rum ved at fastslå, hvilke emner der stadig sorterer under nationalstaterne. Formålet med forenklingen er at skabe et traktatgrundlag, som borgerne i hvert fald har en chance for at kunne forstå. Nutidens traktat

er jo intet mindre end et samleværk af deltraktater. Med afsæt i disse reformer vil EU sandsynligvis allerede i 2004 optage de første lande.

På længere sigt er der næppe tvivl om, at EU-landene må gå mere radikalt til værks. I skrivende stund er det endnu usikkert, hvilken kurs landene vælger at slå ind på. Et bud har dog allerede floreret i såvel den europæiske som danske europadebat stort set siden Berlinmurens fald: Når EU bliver så stort, bliver det nødvendigt at oprette en række nye forskellige politiske rum, hvor de lande, som er „til noget“, kan udbygge integrationen imellem sig – uden at vente på lande, som ikke *kan* eller *vil* være med. Hvis denne nye runde af territorial forandring bliver en realitet, vil ringen nærmest været sluttet: I 1950'erne var hoveddrivkraften bag Kul- og Stålfællesskabets oprettelse erkendelsen af, at nationalstaterne ikke længere var effektive og dermed måtte suppleres med et overnationalt politisk rum. I 2010 (eller deromkring) kan hoveddrivkraften meget vel være erkendelsen af, at dette europæiske rum ikke vil kunne være funktionsdygtigt med så mange lande og derfor må suppleres med en række nye rum. „EU i flere rum“ vil måske også kunne bidrage til en løsning af legitimitetsproblemerne, da lande, som f.eks. ikke ønsker at være med i forsvarsdimension eller ØMU, kan vælge at stå udenfor.

Under alle omstændigheder vil en sådan ny organisering af EU føre til et helt nyt fascinerende felt inden for studier i territorial forandring. For hvordan vil dynamikkerne være imellem de forskellige funktionelle rum – oven i købet med en forskellig medlemskabskreds? Hvordan kan EU fungere, hvis lande frit kan sammensætte deres medlemskab, når EU hidtil har været stærkt afhængig af byttehandler? („Vi accepterer integration på jeres område, mod at I støtter integration på dette område, som vi ønsker?“) Og hvor simpelt vil det være for vælgerne at danne sig et overblik over de forskellige rum, når mange allerede har opgivet at fatte det nuværende fællesrum?

NOTER

- 1 I praksis betyder det, at det følgende afsnit naturligvis ikke kan give et detaljeret billede af de forskellige dynamikker, der ligger bag oprettelsen af det nye politiske

rum, EU-samarbejdet. Ej heller er det muligt at komme synderligt ind på den økonomiske side (dvs. oprettelsen af et økonomisk rum). (Se Andersens og Rasmussens bidrag i denne bog).

- 2 Et andet eksempel, som ofte nævnes, er, at EF-Domstolen har haft en egeninteresse i at fortolke EU-retten ekspansivt.
- 3 Ej heller har EU, i modsætning til stater, magt til at forsvare sit territorium i tilfælde af angreb eller magt til at sende en efterretningstjeneste på banen.
- 4 Naturligvis er det en tilsnigelse kun at operere med ét internationalt rum. Der findes således mange forskellige – WTO-rummet, NATO-rummet, FN-rummet etc. For en nemheds skyld opereres dog her kun med samlebetegnelsen.

L I T T E R A T U R

- Friis, Lykke (2001). *Den europæiske byggeplads. Fra fælles mønt til europæisk forfatning*. København: Centrum.
- Joffe, Josef (1984). „Europe’s American Pacifier“. *Foreign Policy*, 54.
- Moravcsik, Andrew (1994). „Why the EC Strengthens the State“. *Center for European Studies. Working Paper Series* 52, Harvard University.
- Putnam, Robert. (1998). „Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games“. *International Organisation*, 42:427-460.

GRÆNSEOVERSKRIDENDE SAMARBEJDE I DET DANSK-TYSKE GRÆNSELAND

AF BIRTE HOLST JØRGENSEN

EN REGION BLIVER TIL: HVOR GÅR GRÆNSEN?

Længe inden det blev moderne at bygge fysiske og mentale broer over Øresund i det ambitiøse projekt „Øresundsregionen“, har der i det dansk-tyske grænseland været et mangeårigt samarbejde over den 68 km lange landegrænse. Samarbejdet omfatter på dansk side Sønderjyllands amt, og på tysk side drejer det sig om de to nordtyske kredse Kreis Nord Friesland og Kreis Schleswig-Flensburg samt byen Flensburg. I alt dækker samarbejdet et areal på ca. 8.200 km² med ca. 696.000 indbyggere fordelt på 254.000 danskere og 442.000 tyskere.

Samarbejdet drejer sig først og fremmest om at finde pragmatiske løsninger på de dagligdags problemer, som opstår som følge af grænsebarrierer. Samarbejdet omfatter bekæmpelse af forurening, beskyttelse af naturområder, erhvervs- og arbejdsmarkedsudvikling, uddannelser, sundhed mv. (se f.eks. den dansk-tyske monografi Region Sønderjylland/Schleswig, 2000). Det er et samarbejde, som ligger fjernt fra statsmagtens korridorer i København, og som derved ikke har tiltrukket nær samme opmærksomhed, politisk og økonomisk, som den store satsning over Øresund.

Det afspejlede sig da også i den landsplanredegørelse, som blev udgivet i 1997. Den beskrev detaljeret perspektiverne i en integreret Øresundsregion, men nævnte ikke med et ord det veletablerede dansk-tyske samarbejde end-sige perspektiverne. Det var udtryk for „Københavneri“, mente daværende amtsborgmester Kresten Philipsen (V) fra Sønderjyllands amt og satte trumf på ved i forbindelse med revision af regionalplanen at husstandsomdele et debathefte „Hvor går grænsen?“ om det dansk-tyske samarbejde. Der var et stærkt ønske fra tysk side om en fastere struktur og en mere overordnet målsætning for samarbejdet, så selvom de sønderjyske repræsentanter var godt tilfredse med den hidtidige mere adhoc prægede struktur, kunne de som troværdige samarbejdspartnere ikke fortsat modsætte sig en institutionalisering af samarbejdet. Konkret ønskede man fra politisk hold at bringe det

FIGUR 5.1

Region Sønderjylland/Schleswig



dansk-tyske regionale samarbejde, hvortil EU havde bevilliget millioner af Euro, tættere på borgerne og indgå et mere formaliseret samarbejde over grænsen. Der skulle dannes et grænseoverskridende politisk råd (et politisk rum), hvor visioner og ideer skulle udvikles i fuld offentlighed mod tidligere tiders lukkede administrative rum. Da Sønderjyllands amt tillige var aktivt medlem i den europæiske forening for grænseregioner „Association of European Border Regions“ (AEBR), lå navnet for den nye region lige for: „Euroregion Schleswig“ på linie med andre grænseoverskridende Euregios og Euroregions i Europa.

Og pressedækning fik det dansk-tyske samarbejde, om end ikke helt som ønsket. Det dansk-tyske samarbejde blev eksponeret i danske og udenlandske medier, da sønderjyderne kom i tvivl om, hvorvidt grænsen fra 1920 lå

fast eller ej. Om den i værste fald skulle flyttes tilbage til den gamle Kongeågrænse fra 1864 eller i bedste fald virkeliggøre den gamle drøm om Danmark til Ejderen. Usikkerheden om „Euroregion Schleswig“ og grænsen udviklede sig til ballade i det danske grænseland i løbet af foråret (se også Østergaard, 1997). Der blev sendt bombeattrapper til amtsgården i Aabenraa, og Kresten Philipsens traktordæk blev skåret op. Der blev talt om tysk Lebensraum og nødvendigheden af en fast grænse. Der blev organiseret en protestbevægelse kaldet „Sønderjyllandskomiteen“ understøttet af EU modstandere og yderligtgående nationalistiske kræfter, som den 10. maj 1997 forsøgte at danne en levende fakkलगrænse som værn mod udefra kommende frø af ugræs. De tyske samarbejdspartnere stod som overbeviste europæere uforstående overfor disse voldsomme følelser i en ellers EU-positiv egnsdel, og de danske partnere græmmede sig.

Siden blev navnet ændret til Region Sønderjylland/Schleswig,¹ og befolkningen blev forsikret om i en ny husstandsomdelt pjece, at „Grænsen ligger fast“. Det grænseoverskridende råd blev – med en vis forsinkelse – etableret med 42 repræsentanter, nærmere betegnet 21 danske og 21 tyske som blev udpeget på hver side af grænsen efter egne kriterier, og med observatører fra den danske stat og den tyske delstat. Samtidig blev et fælles dansk-tysk Regionskontor etableret i Bov. Siden har der været forbavsende stille om det dansk-tyske samarbejde. Det har utvivlsomt fået en del ridser i lakken, men det lever og har fortsat arbejdet med at overvinde barrierer i grænselandet, skabe større forståelse og gøre samarbejdet så nærværende for borgerne som muligt. Gamle samarbejdsprojekter er blevet konsolideret og nye er føjet til, f.eks. inden for sygehusområdet, ambulancesamarbejde og fælles uddannelsestilbud.

I dette kapitel sættes der fokus på den lange udvikling af det grænseoverskridende samarbejde i det dansk-tyske grænseland, en udvikling, der allerede startede, da grænsen blev draget i 1920, og som har haft afgørende indflydelse på de overlappende og konkurrerende rum, der i dag placerer Region Sønderjylland/Schleswig på det europæiske landkort.

DEN VENLIGE GRÆNSE

Grænsen er nationalstatens institution par excellence. Den er etableret ved politisk beslutning og reguleret i juridiske bestemmelser (Anderson, 1996, 1998). Et regionalt samarbejde hen over den nationale grænse er et minefelt, der balancerer mellem forskellige opfattelser af grænsen. Traditionelt skal

grænsen beskytte nationalstaten mod udefrakommende trusler, men i takt med udviklingen er den faktiske kontrol ved grænsen minimeret og flyttet andre steder hen. Grænsen opfattes også som en barriere for den frie bevægelse af folk, varer, tjenester og kapital. Det ligger i hele tankegangen bag EU's indre marked. Sidst men ikke mindst opfattes grænsen som et mødested mellem forskellige befolkninger og kulturer, der giver anledning til at bygge bro over fortidens krige og uoverensstemmelser, ganske som vi kender det i ideologien bag det europæiske samarbejde.

Den dansk-tyske grænse blev draget i 1920 efter det tyske nederlag i Første Verdenskrig. Den blev fastlagt af en international kommission, efter at der havde været afholdt folkeafstemning om nationalt tilhørsforhold. Folkenes selvbestemmelsesret havde allerede været på tale efter den dansk-preussiske krig i 1864 og igen efter den østrigsk-preussiske krig i 1866. Den blev bare aldrig til noget, og i stedet for blev de dansk-sindedes interesser varetaget i den nordslesvigske vælgerforening under ledelse af H.P. Hanssen (Østergaard, 1996). Efter Første Verdenskrig var det denne forening og ikke den danske regering, der var initiativtager til den såkaldte Aabenraa deklARATION, som henledte de allieredes opmærksomhed på grænseproblemet og derved banede vejen for en ny grænse-dragning i 1920.

Selvom der siden er gjort forsøg fra begge sider på at revidere denne grænse, mellem de to verdenskrige og under og efter Anden Verdenskrig, har grænsen givet anledning til forskellige former for samvær og samarbejde og dannelsen af nye rum.

ADMINISTRATIVE RUM

Da den nye grænse i 1920 for en stor dels vedkommende fulgte midtstrømslinien i åer og vandløb, gav grænsen fra starten anledning til et administrativt samarbejde om regulering af fælles vandløb og diger. Da den danske og tyske vandløbslovgivning var forskellig, var det nødvendigt at udarbejde et nyt internationalt regelsæt på området. Det resulterede i, at der blev indarbejdet en særskilt overenskomst om regulering af vandløb i den dansk-tyske traktat fra 1922 (Høst-Madsen, 1995). Siden blev der gjort adskillige forsøg på at udvide Grænsevandløbskommissionens jurisdiktion til også at gælde bekæmpelse af forurening i Flensborg Fjord (Jørgensen, 1999: 328). Dog uden held, hvilket skulle danne grundlag for en mere pragmatisk form for grænseoverskridende samarbejde. Herom senere.

ØKONOMISKE RUM

Med grænsedragningen blev en del byer afskåret fra en naturlig del af deres opland. På tysk side drejede det sig om Flensborg, som tidligere havde været det økonomiske og kulturelle centrum i regionen. På dansk side var det bl.a. Tønder. Grænsen gav derved anledning til en udstrakt grænsehandel. I tiden efter Anden Verdenskrig handlede danskere i de såkaldte bananboder syd for grænsen, siden kom også benzin, alkohol og andre afgiftstunge varer til. Tyskerne handlede fødevarer, især mejeriprodukter, nord for grænsen. 1958 blev kaldt „Das Butterjahr“, idet der dagligt kom 5-8.000 tyskere til Padborg for at købe smør (Bygvrå, 1995). Grænsehandlen lever også i det indre marked (1. januar 1993), da der fortsat er forskelle i nationale afgifter og moms. Grænsehandel er derved en del af det almindelige indkøbsmønster i grænseområdet, hvor folk udnytter priser og et anderledes vareudbud på den anden side af grænsen.

Siden dansk indtræden i det europæiske samarbejde i 1973 har grænsen i princippet været åben for arbejdskraft. I realiteten er arbejdsmarkederne forblevet så godt som adskilte og med en begrænset pendling over landegrænsen (Hansen & Hinz, 2000). Forskelle i sprog og kultur spiller en stor rolle, men forskelle i arbejdsmarkeds-, skatte- og socialstatslige regler og deres fortolkning betyder også meget (Europa-Kommissionen, 1995).

KULTURELLE OG SOCIALE RUM

Ved grænsedragningen i 1920 kom grænsen i store træk til at følge Clausenlinien, en linie som danskeren H.V. Clausen allerede i 1890 havde identificeret ved hjælp af sproget i kirkebøgerne. Derfor kaldes grænsen også en sprog-grænse (Fink, 1995). Med genforeningen blev det officielle sprog i landsdelen ændret fra tysk til dansk, og mange tyske låneord gik af brug (Pedersen, 1995).

Selvom grænsen blev fastlagt på baggrund af folkelig selvbestemmelse, var der på begge sider af grænsen nationale mindretal, som havde forskellige forestillinger om at revidere grænsen. Et endeligt punktum for ønsket om grænserevision kom først i forbindelse med Forbundsrepublikken Tysklands ansøgning om optagelse i NATO i 1954, idet mindretalsspørgsmålet blev genstand for forhandlinger mellem regeringerne i Bonn og København (Kühl, 1996). Det førte til afgivelsen af de unilaterale og enslydende Bonn-København erklæringer i 1955, hvor mindretallenes legitimitet blev accepteret. Det sammenfattes ofte i formuleringen „Minderheit ist, wer will“,

hvor en persons sindelag ikke må betvivles eller efterprøves fra offentlig side. Identitetsdannelsen er ganske kompleks og dynamisk, idet den uvægerligt påvirkes af såvel mindretals- som flertalsnormer.

POLITISKE RUM

De økonomiske og sociale relationer hen over grænsen gav også anledning til politisk samarbejde mellem lokale erhvervsfolk og myndigheder. Siden 1954 havde repræsentanter fra Sønderjyllands amt, Kreis Nord Friesland, Kreis Schleswig-Flensburg og Stadt Flensburg mødtes årligt hos hinanden og diskuteret emner af fælles interesse som f.eks. grænsependling, kystbeskyttelse, forening af Flensborg Fjord mv. Disse møder blev i 1977 institutionaliseret i Dansk-tysk Forum. Allerede dengang udtrykte de tyske partnere et ønske om et mere formaliseret samarbejde, men det blev afvist af den danske partner, den daværende amtsborgmester Erik Jessen (V) (Schack & Hansen, 1997). Ønsket blev igen fremsat i 1983, men med samme negative svar fra dansk side, der nok var positiv overfor pragmatisk samarbejde fra sag til sag, men ikke ønskede at indgå i et mere formaliseret samarbejde. Det skulle midlertidig ændre sig, da muligheden for at søge fælles udviklingsmidler i Bruxelles opstod i slutningen af 1980'erne og siden blev konsolideret i fælles EU programmer for grænseregionen.

MANGE BÆKKE SMÅ, GØR EN STOR Å

De første skridt blev taget tilbage i 1983, da den daværende tyske ministerpræsident Uwe Barschel (CDU) under et besøg i København foreslog den danske regering, at man søgte fælles udviklingsmidler i Bryssel til det dansk-tyske grænseland. På dansk side blev opgaven delegeret til Sønderjyllands amt. Efter adskillige års arbejde resulterede det i et fælles aktionsprogram, hvori delstaten Schleswig-Holstein og Sønderjyllands amt søgte EU Kommissionen om finansielle midler til en række pilotprojekter, f.eks. fælles bekæmpelse af forening i Flensborg Fjord, naturgenopretning ved Frøsløv-Jarnelund Moser mv. Med fremsendelsen af et fælles aktionsprogram i 1988 blev det dansk-tyske samarbejde underlagt regelsættet og retningslinierne for EU's strukturfonde, hvor særlige midler var øremærket til grænseoverskridende Artikel 10 pilotprojekter. Derfor blev der nedsat en fælles dansk-tysk styrekomite og et fælles sekretariat, der skulle administrere projekterne. I spidsen for komiteen stod den danske amtsborgmester for Søn-

derjyllands amt og den tyske økonomiminister i Schleswig-Holsten. Sidstnævnte blev siden udskiftet med europaministeren. Øvrige medlemmer var repræsentanter for de to tyske kredse og Flensborg by, lokale amtsrådsmedlemmer og arbejdsmarkedets parter. Tidligere tiders juristeri blev klaret med hensigtserklæringer og gældende EU regelsæt, og fra starten lagde man sig fast på en fleksibel og pragmatisk administration af midlerne med Sønderjyllands amt som finansiel administrator.

Med reformen af strukturfondene i 1988 blev 10 pct. af de samlede midler øremærket til Kommissionens egne initiativer, som gav mulighed for at foreslå særlige foranstaltninger af interesse for Kommissionen. Med disse initiativer kom det grænseoverskridende initiativ INTERREG til verden i 1989. INTERREG byggede videre på erfaringerne fra de Artikel 10 pilotprojekter, som allerede var løbet i gang i udvalgte grænseregioner, og blev gennemført i perioden 1989-1993 i 39 operationelle programmer langs de interne og eksterne grænser i det europæiske fællesskab. Til fremme af dansk-tysk samarbejde blev der i alt bevilliget 5,4 millioner euro. De var objektivt beregnet på baggrund af befolkningstal og økonomisk status (mål 2 og mål 5b) og inkluderede udover Sønderjyllands amt også Storstrøms og Fyns amter på dansk side. På tysk side var det primært Planungsraum V, der dækkede de to tyske samarbejdskredse og byen Flensborg. Fordelingen af midlerne afspejlede styrkeforholdet og historikken i det dansk-tyske samarbejde. Mens det nyetablerede samarbejde mellem Storstrøms amt og Kreis Ostholstein fik 10 pct. af midlerne, fik det veletablerede dansk-tyske samarbejde i grænselandet med direkte deltagelse af delstatsregeringen 90 pct. af midlerne. Da Fyns amt ikke havde nogen oplagt samarbejdspartner på tysk side, fik de ikke tilført midler. Den tidligere fleksible og pragmatiske administration af EU-midlerne blev videreført i INTERREG og senere ex-post legaliseret ved hjælp af en brevveksling mellem den danske regering og delstatsregeringen i Kiel.

Siden blev INTERREG erklæret en politisk succes i det europæiske samarbejde og fik i den efterfølgende programperiode (1994-1999) flere midler fordelt på i alt 59 operationelle programmer langs alle interne og eksterne grænser i EU. I denne ombæring beregnede Kommissionen, igen baseret på objektive kriterier som befolkningstal og økonomisk udvikling, 18 millioner euro til grænseoverskridende samarbejde mellem Tyskland og Danmark. Disse blev videreformidlet til tre dansk-tyske grænseoverskridende samarbejder efter forhandlinger mellem Europaministeriet i Kiel og Erhvervsfremmestyrelsen i Silkeborg, således at det dansk-tyske samarbejde over land fik den favorable sum af 11,1 millioner euro, mens Storstrøms amt/Kreis

Ostholstein og nu også Fyns amt og dets tyske samarbejdspartner KERN fik tildelt henholdsvis 5,2 millioner euro og 1,7 millioner euro.

Det grænseoverskridende samarbejde henover den dansk-tyske landegrænse havde altså vist sig at være en ganske god forretning for regionen. Men de fælles EU programmer viste sig at have en række dynamiske implikationer.

For det første viste samspilsdynamikken mellem de to ledende men umage parter i samarbejdet sig at være et tve-ægget sværd. På den ene side lykkedes det gang på gang at få en særdeles favorabel dansk tildeling af INTERREG-midler til lige netop det samarbejde, hvor delstaten var involveret. Den tyske tunge på vægtskålen viste sig også at være betydningsfuld, da samarbejdets finansielle administration ex-post skulle godkendes af den danske stat. De samlede EU-midler blev overført direkte til en bankkonto i Sønderjyllands amt. Det havde medført en kraftig kritik fra den danske rigsrevision, fordi det er medlemsstaterne, der hæfter over for Kommissionen. På den anden side forstærkede samarbejdet det pres, hvormed de tyske samarbejdspartnere fremsatte ønsket om regionsdannelse og formalisering af det grænseoverskridende samarbejde. Hvad tyske lokale politikere i årevis forgæves havde ønsket gennemført sammen med Sønderjyllands amt, viste sig langt lettere for en minister fra Kiel. Europaminister Gerd Walther introducerede begrebet „region building“ på den første grænselandskonference i 1995 som optakt til en formalisering af det grænseoverskridende samarbejde. Denne formalisering kunne så også passende bane vejen for delegation af opgaven til de tyske lokale parter, så Europaministeren kunne koncentrere sig om den større territoriale politik omkring Østersøen i et tæt samspil med Forbundsregeringen.

For det andet blev det grænseoverskridende samarbejde i høj grad formet af de grundlæggende principper for EU strukturfondsmidler som f.eks. programmering, partnerskab og additionalitet, altså en form for induceret dynamik. Visionerne for det grænseoverskridende samarbejde blev underlagt de programperioder, der gjorde sig gældende for INTERREG, og tilpasset de indsatsområder, som var tilskudsberettigede. Det betød, at der aldrig rigtig blev igangsat en åben strategisk diskussion blandt de danske og tyske partnere om, hvilke scenarier for fremtidigt samarbejde de kunne forestille sig, og hvilket scenario de foretrak. I stedet blev samarbejdet udviklet og formet af skridtvise ændringer og justeringer, hvor EU-tilskuddet til grænseoverskridende projekter kom til at vægte forholdsvis højt. Selv formaliseringen af det grænseoverskridende samarbejde blev indpasset som et udviklingsprojekt under INTERREG programmet, således at der kunne

gives EU-midler til etablering af et grænseoverskridende råd med tilhørende sekretariat.

For det tredje blev de tyske og danske samarbejdspartnere aktive medspillere i de politiske processer, der konstituerer fordelingen af opgaver og kompetencer mellem forskellige styringsniveauer. Eftersom administrationen af de fælles EU-projekter fandt sted i et juridisk spændingsfelt, fandt der ligeledes en række tilpasninger sted, der udfordrede den traditionelle legalitet og legitimitet i den offentlige administration. Vi kan altså tale om induceret dynamik i forhold til konstituering af opgavefordeling mellem eksisterende styringsniveauer og etablering af nye institutioner. På europæisk plan har der i Europarådet været en række bestræbelser på at skabe et juridisk grundlag for grænseoverskridende samarbejde i form af rammekonventionen af 1980 og tillægskonventionen af 1995. På tysk side er den tyske forfatning (Artikel 24 – 1a) blevet ændret i forbindelse med vedtagelsen af Maastricht traktaten og åbner derved mulighed for, at de tyske delstater kan overgive suverænitet i nærmere bestemt omfang til grænseoverskridende institutioner. Der har dog ikke været interesse fra Schleswig-Holsteins side til at gøre brug af denne mulighed. På dansk side blev der i forbindelse med balladen i det danske grænseland i 1997 præciseret, at det grænseoverskridende samarbejde sagtens kan finde sted inden for rammerne af den kommunale styrelseslov, så længe det ikke vedrører udenrigspolitiske formål. I forbindelse med etablering af det grænseoverskridende råd og al den ballade, det udløste, var det da også magtpåliggende for parterne at understrege, at beslutninger kun kunne træffes i enighed, at der var ligeberettigelse og respekt for hver sides kulturelle egenart og selvstændighed, og at den nationale lovgivning på hver side skulle respekteres. Det sidste var ikke mindst vigtigt, da administrationen af EU-projekterne gav anledning til en vis nævenyttig bøjning af nationale regler. Eksempelvis afviste den danske del af INTERREG sekretariatet i perioder at opfylde kravet om offentlighed i forvaltningen under henvisning til samarbejdets internationale karakter (Jørgensen, 1999: 68-69).

UDFORDRINGER I GRÆNSEOVERSKRIDENDE SAMARBEJDE

Det har altså vist sig, at det grænseoverskridende samarbejde i Region Sønderjylland/Schleswig er en integreret del af det europæiske fællesskab og de politiske og økonomiske tiltag, der sigter på at sikre fred og sikkerhed i Europa (Jørgensen, 1999 & 2001a). Det er tiltag, der opfatter grænser som histori-

ens ar efter tidligere tiders konflikter og krige, og hvor grænseoverskridende samarbejde har som mål både at bygge bro over tidligere konflikter og at fjerne grænsebarrierer for den frie bevægelighed af folk, varer, tjenester og kapital (Foucher, 1998). Derved bliver grænseoverskridende samarbejde en form for mikro-integration, der skal forsøge at løse dagligdagens problemer for befolkningen i grænselandet. Men netop fordi der er åbenbare grænser for en pragmatisk løsning på disse problemer, afsløres mangler i de nationale politiske og administrative strukturer, og der udløses et pres for makro-integration. I den forstand er grænseoverskridende samarbejde en del af den samspilsdynamik, der også gør sig gældende inden for andre EU politik felter.

Det dansk-tyske samarbejde vidner i høj grad om forskelle i opfattelsen af det europæiske projekt. Mens engagementet på dansk side har hvilet på konkrete samarbejdsprojekter, hvortil man kunne hente pæne summer af EU-støtte hjem til regionen, har der fra tysk side været en opmærksomhed over for det mellemfolkelige projekt om fred og sikkerhed i Europa og et forpligtende engagement overfor vores naboer omkring Østersøen. Det skyldes dels forskelle i udsyn hos en delstatsregering i Kiel med en lang række internationale samarbejdsprojekter, hvoraf samarbejdet over den danske lande grænse blot dækker en lille del af dets territorium, og en dansk amtskommune, der nok har internationalt udsyn, men primært skal løse en række konkrete hverdagsopgaver tæt på borgerne i grænselandet.

Grænsen mellem indenrigs- og udenrigspolitik har også rykket sig gevaldigt, siden grænsen blev draget i 1920. Dengang skulle regulering af fælles vandløb indskrives i traktaten af 1922 og underlægges en international kommission. Siden skulle det vise sig, at den ikke kunne udvides til også at gælde forureningsbekæmpelse i Flensborg Fjord. Med dansk indtræden i Det Europæiske Fællesskab i 1973 blev betingelserne for det dansk-tyske grænseoverskridende samarbejde afgørende ændret, idet det blev en del af integrationspolitikken og det mere eller mindre eksplicitte regelsæt, der skulle understøtte denne.

Med etablering af grænseoverskridende samarbejde sættes opgavefordeling mellem styringsniveauer i relief, idet det ikke er et spørgsmål om opgavefordeling mellem niveauer, men mere om sammen at diskutere og udføre opgaverne. Etablering af grænseoverskridende strukturer kan nemlig ikke ske løsrevet fra nationalstaten og dens institutioner, men må nødvendigvis ske i et gensidigt konstituerende forhold, hvor de forskellige niveauer fra EU, stat og de lokale niveauer sidder med ved bordet og hver især forpligter sig til at skabe opbakning for fælles afgørelser. Mens en del EU litteratur fokuserer

på det interne samspil mellem flere niveauer (multi-level governance), vidner det dansk-tyske samarbejde om, at det i lige så høj grad er et spørgsmål om skabelsen af et demokratisk offentligt rum, hvor visionerne og målsætningerne for de fælles projekter debatteres så tæt på borgerne som muligt. I den forstand er det mere formålstjenligt at tale om et nyt *agora*, et bytorv for direkte og offentlig udveksling af synspunkter på tværs af regeringsniveauer og nationale grænser, og et forum der anerkender, at folk finder identitet, fællesskab og borgerskab i lokale og regionale territoriale enheder.

Det store spørgsmål er, om dette *nye rum for meningsudveksling* også vil overleve i en fremtid, hvor der sandsynligvis ikke kommer særlige midler fra EU. Den politiske interesseorganisation AEBR anbefaler sine medlemmer gradvist at nedtrappe andelen af EU-midler til fordel for en større og større egenfinansiering. Om det så skal ske gennem en øremærket skatteopkrævning per borger bestemt for grænseoverskridende samarbejde, som det praktiseres i andre grænseoverskridende samarbejder i Europa (se f.eks. EUREGIO, Jørgensen 1999: 1973) og for den sags skyld i tidligere tiders skatteopkrævning i Danmark, eller på anden vis, står hen i det uvisse. Det er altså grundlæggende et spørgsmål om, at det nye politiske rum får tildelt eller tilkæmper sig indflydelse og autoritet i forhold til fælles opgavevaretagelse på tværs af grænsen. En konsolidering af et nyt politisk rum forudsætter nye former for dynamik: Delegering af administrativt ansvar (og dertilhørende ressourcer), etablering af en grænseoverskridende institution og i yderste konsekvens direkte demokratiske valg af repræsentanter.

Balladen i det danske grænseland i 1997 forpligtede den tyske part til at blive siddende for bordenden nok en stund. Men i forbindelse med det nye INTERREG III for perioden 2000–2006 decentraliseres administrationen af INTERREG til de lokale parter på den tyske side (Verein Region Schleswig bestående af de tre tyske parter samt Industrie- und Handelskammer Schleswig), således at Schleswig-Holstein kan delegerer ansvar til underliggende myndigheder og begrænse sit engagement til at føre kontrol, ganske som delstaten gør i andre grænseoverskridende samarbejder i regionen, f.eks. samarbejdet Storstrøms amt/Kreis Ostholstein og Fyns amt/KERN. Som kompensation for det direkte samarbejde med delstaten er der blevet underskrevet en partnerskabsaftale mellem Schleswig-Holstein og Sønderjyllands amt (15.6.2001) for at fastholde kontakten inden for en række områder af fælles interesse.

Denne partnerskabsaftale kan dog ikke måle sig med det engagement, som Schleswig-Holstein har udøvet længere østover. Her deltager man i et lang-

sigtet strategisk samarbejde i en region, der spænder fra det sydlige Sverige, videre over Østdanmark og Schleswig-Holstein til Hamborg. Det såkaldte STRING-samarbejde drejer sig om at bygge broer, både den helt konkrete „missing link“ mellem Sverige-Danmark-Tyskland og de politisk-administrative netværk, der skal positionere den sydvestlige del af Østersøen som en attraktiv politisk og økonomisk aktør i en mere og mere global verden (Jørgensen, 2001b). Hvilken betydning, det har for Region Sønderjylland/Schleswig og denne regions synlighed i den nordlige del af Europa, står åben. Men allerede nu taler jyske politikere om Østdanmark, der får alle midler til grænseoverskridende broer og samarbejder, mens Vestdanmark bliver mere og mere marginaliseret. Grænseoverskridende samarbejde skaber nemlig nye grænser, og den dag kommer måske, hvor der er behov for at fremme grænseoverskridende samarbejde mellem Østdanmark og Vestdanmark.

Afslutningsvis er det værd at minde om, at perspektiverne for det grænseoverskridende samarbejde er snævert forbundet med hele det europæiske projekt. Det er først og fremmest et politisk projekt. Det har Sønderjyllands amt erfaret på egen krop i det danske grænseland, som det fremgår af nedenstående udtalelse fra det daværende amtsrådsmedlem og nuværende amtsborgmester Carl Holst (V) til Jyllands-Posten den 6. februar 2000:

Kun fantasien sætter grænser for et dansk-tysk samarbejde i fremtiden. Og hvis vi gennem eksemplets magt, som med kræftbehandlingen, viser befolkningen, at det giver fordele i hverdagen, kan vi sagtens sikre udvikelsesmulighederne. Vi skal bare være ydmyge over for, at der er en historisk arv ... Det handler i virkeligheden om, at samarbejdet i sig selv kan være fredsskaber. Jo mere vi kommer hinanden ved, jo mere kommer vi også under huden på hinanden.

NOTER

- 1 Sønderjylland og Slesvig var i middelalderen og senere konkurrerende betegnelser for hele provinsen mellem Kongeåen og Ejderen (Østergaard, 1996: 80).

LITTERATUR

- Anderson, Malcolm (1998). „European Frontiers at the End of the Twentieth Century: An Introduction“, i Malcolm Anderson & Eberhard Bort (eds.). *The Frontiers of Europe*. London/Washington: Pinter.
- Anderson, Malcolm (1996). *Frontiers. Territory and State Formation in the Modern World*. Cambridge: Polity Press.
- Bygvrå, Susanne (1995). „Grænsehandel – under skiftende forhold“, i Henrik Becker-Christensen (red.). *Grænsen i 75 år*. Åbenrå: Institut for Grænseregionsforskning.
- Europa-Kommissionen (1995). *Kommissionens beslutning af 10.8.1995 om støtte fra EFRU og ESF til et operationelt program under EF-initiativet INTERREG II i regionerne Nordfriesland, Schleswig-Flensburg, og kreisfreie Stadt Flensburg i Tyskland og Sønderjyllands amtskommune i Danmark*. K(95)1731.
- Foucher, Michel (1998). „The Geopolitics of European Frontiers“, i Malcolm Anderson & Eberhard Bort (red.). *The Frontiers of Europe*. London/Washington: Pinter.
- Hansen, Christian & Hinz, Holger (2000). *Den socio-økonomiske situation i den dansk-tyske grænseregion 1988-2000. Die sozio-ökonomische Situation in der deutsch-dänischen Grenzregion 1988-2000*. Aabenraa: Institut for Grænseregionsforskning.
- Høst-Madsen, Mogens (1995). „Den dansk-tyske grænsevandløbskommission“, i Henrik Becker-Christensen (red.). *Grænsen i 75 år*. Åbenrå: Institut for Grænseregionsforskning.
- Jørgensen, Birte Holst (1999). *Building European Cross-border Co-operation Structures*. København: Institut for Statskundskab, Licentiatserien, 1999 nr. 2.
- Jørgensen, Birte Holst (2001a). „Cross-border Co-operation and European Enlargement“, i The NEBI Yearbook 2001/2002. *North European and Baltic Sea Integration*. Berlin: Springer-Verlag.
- Jørgensen, Birte Holst (2001b). „Foresight in Cross-border Co-operation“. *IPTS Journal*, November.
- Kühl, Jørgen (1996). *På vej mod den slesvigske model. Mindretallene i det dansk-tyske grænseland 1955-1995*. Åbenrå: Institut for Grænseregionsforskning.
- Region Sønderjylland/Schleswig (2000). *Monografier om Erhvervsområder i Europa. Monographien europäischer Wirtschaftsgebiete. Region Sønderjylland/Schleswig*. Oldenburg: Verlag Kommunikation & Wirtschaft GmbH.
- Schack, Michael & Christian Hansen (1997). *Co-operation in Border Regions – Why and how? Casestudies of Euro-regions along the German-Dutch Border and the Danish-German Border*. Åbenrå: Institut for Grænseregionsforskning.
- Østergaard, Uffe (1996). „Danmark og mindretallene i teori og praksis“, i Jørgen Kühl (red.). *Mindretalspolitik*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI).
- Østergaard, Uffe (1997). „Euroregion Schleswig“. *North. The Nordic Journal of Regional Development and Territorial Policy*, 8.

FÆRØERNE – EN NY MIKROSTAT?

AF LISE LYCK

INDLEDNING

Antallet af stater er stigende. Lige efter Første Verdenskrig var der 51 stater. 6 var mikrostater (på dette tidspunkt defineret som stater med mindre end en million indbyggere). De var alle beliggende i Europa (Andorra, Liechtenstein, Luxembourg, Monaco, San Marino, Vatikanstaten). I 1944 kom Island til som mikrostat, hvorefter antallet af mikrostater var uændret i en årrække. I dag er antallet af stater tæt på 200, og ca. en fjerdedel er mikrostater (nu defineret af FN som stater med mindre end $1\frac{1}{2}$ million indbyggere). Den mindste stat har under 10.000 indbyggere. Tilgangen i antallet af ny stater har især fundet sted i forbindelse med afkoloniseringen og senere i forbindelse med de tidligere koloniers ønske om ændrede og flere statsinddelinger end koloniinddelingen, og senest i forbindelse Østeuropas udvikling og Sovjetunionens opløsning. Ny stater anerkendes normalt af FN, medmindre der er tale om secession, dvs. udskillelse fra en eksisterende stat mod dennes vilje.

Færøerne dækker 1399 km² med 47.300 indbyggere på 18 øer i Nordatlanten. Færøerne har haft hjemmestyre siden 1948. Mange ansvarsområder er overført til hjemmestyret, men hjemmestyret er ikke etableret ved en international traktat eller ved indføjelse i Grundloven. Hjemmestyret er derfor ikke en autonomimodel, hvilket indebærer en uklarhed om Hjemmestyrets reversibilitet eller irreversibilitet. Med andre ord, en uklarhed om den danske stat ensidigt kan beslutte at bringe Hjemmestyret til ophør. Dansk forfatningsret peger mod reversibilitet, international folkeret mod irreversibilitet.

Vil Færøerne fortsætte som en del af Danmark, eller vil Færøerne blive en ny mikrostat? Dette spørgsmål analyseres i det følgende ud fra en territorial-dynamisk tilgang.

TERRA, TERRITORIUM OG TERRITORIAL DYNAMIK

Terra er latin og betyder jord som materiale, det der er i jorden, jordoverfladen, men også det, der kommer af jorden. Terra inkluderer i romerretten flora (terra filius) og fauna og folk bortset fra romerske borgere, som har ejendomsret til terra. *Territorium* betyder distrikt og landområde, men fra Seneca også den med bygninger opfyldte jordflade, dvs. territorium inkluderer tillige de producerede goder, der forefindes på terra.

Terra og territorium kunne vindes eller tabes i krig og var *et formuegode, der kunne sælges, anvendes som gældsfrigørelsesmiddel, gives som gave og arves i henhold til lovgivningen. Herudover kunne formuegodet også anvendes til løbende indtjening.* Den territoriale dynamik kom dermed fra et ikke retsreguleret område (krig) og fra et retsreguleret område styret af ejendoms- og formueret.

Terrakonceptet var udviklet i modsætning til hav (mare). Dette ændredes efterhånden, som handel fik øget betydning. Først gav det sig udslag i „mare nostrum“ (vores hav) tankegangen, det hav, som en stat kontrollerer. Senere med indførelsen af 3 miles kystzonerne, og senest i 1970'erne i forbindelse med fastlæggelsen af havrettighederne over hele Jorden med fiskerizoner og økonomiske zoner. De internationale farvande uden statslig ejendomsret er således blevet stærkt reduceret og findes i dag overvejende på den sydlige halvkugle. Terrabegrebet og territorial dynamik inkluderer i dag ejendomsret til jorden, hvad enten det drejer sig om jord eller hav. Også luftrummet er blevet inkluderet.

I sidste halvdel af 1700-tallet ændres terrakonceptet, idet personer/folk udgår af begrebet. Nyt økonomisk rum skabes med industrialiseringen, der muliggøres af det ny syn på terra, som findes i enclosure-bevægelsen i Storbritannien, hvor inddragelsen af overdrev og frit husdyrhold i skovene kræver og lovliggør en vandring fra land til by. Denne *mobilitet* løsriver folk fra terra og igangsætter en vandring for at overleve og retfærdiggør bl.a. en subsistensløn som aflønning i industrien og skaber en arbejderklasse. Udviklingen understøttes af Oplysningstidens menneskesyn, der adskiller mennesker fra terrakonceptet.

Disse ændringer forandrer også produktionsfaktorbegrebet fra alene at omfatte terra til også at omfatte kapital (producerede produktionsmidler) og arbejdskraft. Mobiliteten betyder også en forskydning i økonomisk teori med flytning af vægten i økonomien fra beholdning (stock) til strømme (flows). Magten forbliver i betydeligt omfang knyttet til ejendomsretten. Disse forhold afspejler sig bl. a. i styreform med tokammersystemer, som det kendes fra mange stater.

Det afgørende brud med den grundlæggende terraopfattelse sker ved Den Franske Revolution, hvor enkeltindvidernes ret, løsrevet fra den overordnede ejendomsret til terra, formuleres som en ret til frihed, lighed og broderskab, i relation til terra forstået som fødested (*natio*). Det indebærer, at statens suverænitet ikke bestemmes af én enehersker, men i et kollektivt bestemt styresystem, en eller anden form for demokrati (folkestyre).

Den territoriale dynamik i dette ny system kan stadig være ureguleret (krig), men også reguleret i forhold til *rationaler* (rum) som økonomi, kultur og formelle styringsrationaler med tilhørende administrative systemer, der indbyrdes kan udvikle sig forskelligt, komme ud af balance og udvikle sig til konflikt.

Ved krig skabes typisk modsætningsforhold, der spiller en rolle igennem et langt tidsforløb, en ensidig langvarig dynamik. Kulturkonflikter med manglende respekt af individernes identitet begrundet i de franske frihedsrettigheder og religion skaber også en langvarig ensidig dynamik. Dynamik i relation til andre *rationaler*, f.eks. økonomiske, er som regel flerdimensionale, hvilket muliggør tilpasning og integration.

De enkelte stater er igennem historien alle påvirket generelt af den gennemgående terraudvikling, men også specifikt af de territoriale dynamikker. Over tiden akkumuleres disse udviklinger, og udgør en reaktionsflade i relation til ny territoriale dynamikker.

FÆRØERNE – TERRA OG HISTORIE

Latinske kilder og islandske sagaer (især Færingesagaen) beretter om enkelte keltiske munke på Færøerne før 870, da vikinger fra Norge i større tal begynder at bosætte sig. Tiden fra 870–930 regnes normalt for bosætningsperioden. Historien indebærer, at færingerne, som også har eget sprog og kultur, betragtes som et oprindeligt folk, om end med en relativ kort historie. Færingerne har dermed rettigheder til terra som oprindelige folk i international ret.

I 1035 bliver Færøerne lydland/skatteland til Norge. Det indebærer status som norsk len og skattebetaling til den norske konge. Traktaten er ikke bevaret. I 1262 bliver Island skatteland. Denne traktat er bevaret og har spillet en betydelig rolle for Islands opnåelse af suverænitet. Traktaten for Færøerne menes at være af samme karakter som traktaten for Island. Da den norske kongedynasti uddør med dronning Margrethe den Førstes søn, arves Færøerne i 1380 sammen med Norge. Det dansk-norske rige fortsætter

frem til Kielerfreden i 1814 efter Napoleonskrigene. Historien viser tydeligt, at det især er resultatet af terra ejendomsretten, der giver en situation, som i dag kan forekomme tilfældig: Shetlandsøernes tidlige historie minder om Færøernes. Shetlandsøerne overdrages imidlertid til den skotske konge i 1469 af kong Christian den Første som medgift for datteren Margrethe, hvilket fører til en endelig afståelse i 1590, hvorved Shetlandsøerne forsvinder ud af det dansk-norske rige. Estland sælges i 1346, dvs. bruges som gældsfrigørelsesmiddel osv.

Færøerne er disse mange år et traditionelt bondesamfund med kongsbønder og almindelige bønder, med færingebåden som transportmiddel og med Lagtinget i funktion. Et samfund, hvor den væsentligste forandring havde været overgangen til kristendommen.

I slutningen af 1600 tallet betyder opdagelsesrejserne en kraftig påvirkning. Ekspeditioner kommer mod nord for at finde ny søveje rundt om Jorden. Udviklingen opfattes som en trussel mod det nordiske mare nostrum (Nordatlanten), og især interessen fra Storbritannien fører til administrativ nyorganisering og ekspeditioner udsendt af den danske konge. I forbindelse hermed ændres det administrative rum på Færøerne ved, at administrationen flyttes fra Bergen til Sjællands Stift i 1709. Også det økonomiske råderum påvirkes kraftigt, idet den danske stat indfører monopolhandel, men der finder ikke nogen omskiftning sted af jorden og ingen industrialisering. Dette er med til at gøre det kulturelle rum stærkt og konservativt.

Opdagelsestiden medfører også interesse for Grønland både med hensyn til søveje og drømme om mineralske rigdomme. Men da nordboerne her er forsvundne, og indførelsen af kristendommen med Hans Egedes ankomst til Grønland i 1721 tillægges afgørende vægt, bliver Grønland en koloni, en status, der varer til Grundloven af 1953. Dette nævnes for at understrege, at terra historien, der er knyttet til Færøerne og til Grønland, er meget forskellig. Færøerne har aldrig været en koloni.

Der har været forskellige teorier om, hvorfor Færøerne ikke udgik af det danske rige sammen med Norge ved Kielerfreden i 1814. En teori er, at det var skabelsen af det administrative rum, der forbandt Færøerne til Sjællands Stift, der var årsagen. En anden teori er, at forhandlerne ved freden havde manglende kendskab til nordisk historie og geografi. Denne teori understøttes bl.a. af, at Svalbard overhovedet ikke nævnes i fredsftalen.

I 1816 blev Lagtinget nedlagt, og Færøerne gjort til et dansk amt. Der var ikke på Færøerne eller blandt færinges i København nogen selvstændig

interesse i forfatningsmæssige spørgsmål fra 1830'erne og frem til Grundlovens indførelse, sådan som det var tilfældet i Island. Ændringen i terrabegrebet med Den Franske Revolution spillede ingen væsentlig rolle i relation til Færøerne i næsten 100 år. Der kom ingen udskiftning af jorden på Færøerne, så det er i realiteten det gamle nordiske terra- fordelingssystem, der stadig fungerer på Færøerne. Et retssystem, der bygger på frihed, på enkeltindivid- og slægtsrettigheder og på lighed, og som sikres af Lagtinget, der i princippet er en forsamling af ligemænd. Retssystemet adskiller sig fra det franske ved ikke at lægge vægt på broderskab og nation samt ved ikke at bygge på magtens tredeling.

Det mest betydningsfulde for Færøerne var genskabelse af det gamle økonomiske rum fra før monopolhandelen og af Lagtinget. Begge dele opnåedes i 1856, da monopolhandelen blev ophævet og Lagtinget genskabt. Selvom der var færinger omkring 1840, der ønskede politisk indflydelse, var der i 1849 ved Grundlovens vedtagelse hverken færøske tilkendegivelser for eller imod Grundlovens indførelse. Først ved julemødet i København i 1888 begyndte nationalisme at spille en rolle. Der blev formuleret et ønske om selvstændighed af unge færøske studerende i København, men uden videre gennemslagskraft på Færøerne. Dog blev en udløber, at de første to politiske partier, der etableredes på Færøerne i 1905, netop var relaterede til spørgsmålet om selvstændighed versus samhørighed med Danmark.

Helt frem til Anden Verdenskrig var fokus på det økonomiske råderum og bibeholdelse af færøsk kultur. Det økonomiske råderum blev udbygget med fjernfiskeri og handel. Færingehavn blev anlagt i Grønland. Samfundsbevarelsen var ikke Færøerne som nation, men Færøerne som kultur med særskilte bygdeinteresser og lokale politiske alliancer til gennemførelse af konkrete mål.

ANDEN VERDENSKRIG SOM TERRITORIAL DYNAMIK PÅ FÆRØERNE

Anden Verdenskrig afbrød forbindelsen til Danmark. Færøerne måtte selv stå for besejlingen, og ikke alene det, besejlingen skulle ske under færøsk flag, hvorved flaget kom ud på verdenshavene. Med besejlingen fulgte penge, og indkomsterne på Færøerne steg kraftigt.

Lufthavnen på Vagar blev bygget, og Færøerne blev inddraget i den nordatlantiske luftrute, så soldater, udstyr og varer kunne transporteres til Storbri-

tannien fra USA via Gander i Canada, Blue West lufthavnene i Grønland, Keflavik i Island og Vagar. Engelske tropper blev stationeret på Færøerne.

Færøerne kom med i Sterlingområdet fra 1941-1948. Det betød en pengepolitisk selvstændighed, der yderligere understøttede det økonomiske rum og indtjeningsmulighederne.

Krigens ophør betød følgende en indskrænkning af Færøernes økonomiske råderum. Skibene skulle igen sejle under dansk flag, og beslutninger tages i Danmark. Derfor stillede det færøske parti Folkaflokkurin (et højreorienteret selvstændighedsparti) forslag om færøsk selvstændighed. De politiske partier på Færøerne er, som analyseret af Jogvan Mørkøre, opdelt både i en højre-venstre dimension og i en selvstændigheds-Danmarkstilknytningsdimension.

Verdenssituationen var vanskelig for denne afstemning. Island var blevet en republik i 1944, hvor 97 procent havde stemt for selvstændighed. Dette viste, at selvstændighed var en mulighed. Men Grønlands position efter krigen gjorde situationen vanskelig. Grønland havde under krigen også været afskåret fra Danmark. Ambassadør Henrik Kauffmann havde været i USA, havde haft en selvstændig position og et tæt forhold til USA. Efter krigen ønskede USA at købe Grønland og fortsat have militær i Grønland. Danmark ønskede at genoptage suveræniteten over Grønland med de gamle terra relationer. Der er ingen tvivl om, at den færøske afstemning i 1946 var uønsket fra dansk side.

Folkaflokkurin havde allerede dagen efter Danmarks besættelse foreslået, at Færøerne skulle erklære sig selvstændig, men der var ikke flertal for dette. Sambandspartiet (højre) ønskede assimilation med Danmark. Socialdemokraterne ønskede selvstyre inden for Rigsfællesskabet.

Ved afstemningen i 1946 kunne der stemmes for et dansk forslag om begrænset hjemmestyre og et forslag om secession. Afstemningen viste et lille flertal for selvstændighed, men ca. en tredjedel af de stemmeberettigede havde ikke stemt – mange var ude på verdenshavene og tjene penge. (32,9 pct. for uafhængighed, 31,9 pct. for samhørighed og 32,5 pct. stemte ikke). Det medførte en dramatisk situation på Færøerne i slutningen af september 1946. Suveræniteten blev proklameret af et lille flertal i Lagtinget. Et dansk krigsskib blev sendt af sted mod Tórshavn. Det færøske Lagting blev suspenderet. En dansk delegation blev sendt til Tórshavn for at arrangere nyvalg. 8. november 1946 blev der afholdt valg. Folkeflokkurin mistede flertallet. Forhandlinger om hjemmestyre igangsattes.

Udgangspunktet for den danske hjemmestyremodel er den danske konstitution for Island fra 1871.

Hjemmestyreloven blev vedtaget 23. marts 1948 som et kompromis, gennemført af socialdemokraterne på Færøerne, som havde en tæt relation til de danske socialdemokrater. Hjemmestyrevisionen var, at Færøerne skulle udvikle sig som Danmark – af et socialdemokratisk broderskab med en fælles vision og en fælles forståelse af, at det betød øgede statslige indkomstoverførsler til Færøerne for, at en sådan vision kunne realiseres. Som tiden gik, faldede visionen. Livet på Færøerne fortsatte med fokus på det økonomiske rum og den færøske kultur. Hjemmestyreloven er aldrig blevet fejret på Færøerne. *Den har været et symbol på indskrænkede rettigheder i forhold til krigen, men samtidig også en garant for økonomisk råderum og for social trykthed for de svage på grund af indkomstoverførslerne fra den danske stat.*

Hjemmestyret blev styrket gennem især to konkrete begivenheder, nemlig spørgsmålet om EF medlemskab 1973 og undergrundsaftalen sommeren 1992, men stærkt svækket ved bankkrisen, der startede efter sommeren i 1992.

I 1972 bestemte Lagtinget, at Færøerne ikke ønskede medlemskab af EF. Dette respekteredes af den danske regering. Medlemsskabet var set som en økonomisk aftale, hvorfor Færøerne havde ret til at bestemme. Havde det været i dag, er det min opfattelse, at Færøerne næppe havde haft denne selvbestemmelsesmulighed, eftersom EF har udviklet sig til en politisk union, og Hjemmestyreloven anser udenrigspolitik som et rigsanliggende. Filosofien bag Hjemmestyreloven og EU er i øvrigt næsten diametralt modsat. Hjemmestyreloven vil sikre økonomisk udvikling gennem lokal selvbestemmelse og decentral fastlæggelse af økonomiske instrumenter, mens EU vil sikre økonomisk udvikling gennem fælles regler og reguleringer, hvor stordriftsfordele og konkurrence skaber konkurrencedygtighed.

Hjemmestyreloven har et anneks A og B, og undergrundsrettighederne står anført som rettigheder, der kan overføres ved forhandling. Der havde længe været tale om at indlede forhandlinger fra færøsk side, men Danmark havde ikke ønsket forhandlinger. I 1992 forhandlede den daværende statsminister Poul Schlüter, og undergrundsrettighederne blev overdraget til Færøerne.

Senere i 1992 opstod bankkrisen, som varede 6 år og afgørende brød med tilliden til Hjemmestyremodellen. Uden ændring af teksten i Hjemmestyreloven ændredes dens symbolværdi totalt. Den blev et symbol på den danske stats intervention i det færøske økonomiske råderum efter forgodtbefinden-

de og på en laden hånt om social tryghed og på fratagelse af indflydelse på det økonomiske råderum.

BANKKRISEN OG DEN TERRITORIALE DYNAMIK

I 1970'erne blev havrettigheder stadigt mere centrale. Det skyldtes jagten på havets ressourcer (olie og fisk). Olie som følge af den første oliekrise i 1973. Fisk pga. de stadigt større fiskefartøjer, der blev bygget med billig kapital til at fiske i internationalt farvand, dvs. 3 sømil fra andre staters kyster. Internationalt farvand reduceredes kraftigt, og havområderne blev fordelt mellem staterne. I 1977 indførtes 200 sømil grænse.

Det færøske økonomiske rum, der primært var fiskeri i internationalt farvand, blev hårdt påvirket. Fiskerne måtte fiske i færøsk farvand. Her har kun den grå fisk, sej, fast opholdssted, mens den hvide fisk, torsken, kan være der i perioder. (Grå fisk får altid lavere pris end hvid fisk, og er derfor mindre økonomisk værdifuld). Ændringen betød også en fuldstændig anderledes livsstil på Færøerne, det sociale rum ændredes. Så længe der fiskedes i internationalt farvand, var mændene længe væk hjemmefra. Det betød, at det i høj grad var kvinderne, der tog sig af dagligdagen og forvaltningen af samfundet.

Ændringen betød, at det økonomiske rum skulle omlægges. Mændene skulle fiske og lande fisken i nybyggede fabrikker, hvor kvinderne skulle bearbejde fisken. Det offentlige skulle lette omlægningen gennem en lang række subsidieringer. Der blev bygget fiskefabrikker, investeret i ny fartøjer, i forsøgsfiskeri, i lakseopdræt mv. Der byggedes veje, tunneller og havne, så infrastrukturen, som stort set ikke var blevet udviklet siden krigen, kunne blive tidssvarende.

Læringsomkostningerne blev høje. Lakseopdræt slog fejl på grund sygdom, der var ingen erfaring med de finanspolitiske konsekvenser af en så kraftig infrastruktur satsning, og værst af alt, den hvide fisk, der skulle skaffe indtjeningen, forsvandt stort set fra færøsk farvand. Var det rovfiskeri, var det de usædvanlige storme, eller en kombination af begge dele? Et faktum er, at torsken forsvandt både fra Færøerne og Newfoundland. Da den færøske økonomi er meget fiskeriafhængig, endte krisen direkte i banksystemet. Det gjorde den også i Newfoundland, men fordi bankerne dér opererer over hele Canada, blev en bankkrise undgået.

På Færøerne var der to banker, den færøske Jøvinubanken og Færøabanken, ejet af Den Danske Bank. At bankkrisen tog 6 år at få en løs-

ning på kan være vanskeligt at fatte, for trods alt ville det ikke svare til mere end to større danske filialer i hovedbankerne. Her må huskes, at året var 1992, et kriseår for dansk finansvæsen. (Hafnia- Balticaskandalen mv.) Herudover det problematiske krydsfelt mellem Hjemmestyreloven og Bankloven. Der skal ikke her gås i detaljer med sagsforløbet, men fokuseres på afgørende elementer for de holdninger, sagen har afstedkommet:

Først var der en stor tillid til, at den danske stat ville få genetableret et stabilt finansielt system, og til at svær nød ville blive afhjulpet. Men de danske pengepolitiske myndigheders håndtering af sagen, især Finanstilsynet, og skabelsen af Finansieringsfonden af 1992 uden fondsanmeldelse og med en ret enevældig bestyrelsesformand etc., fik snart tilliden til at forsvinde og erstattet af mistro til den danske stats intervention. Den økonomiske krise blev til en politisk krise.

Under krisen faldt det færøske BNP med en tredjedel, arbejdsløsheden steg fra 0 til 20 procent, en tiendedel af befolkningen måtte forlade Færøerne – gå fra hus og hjem i bogstavelig forstand – mange med en kæmpegæld i fast ejendom som følge af, at ejendomspriserne blev halveret.

Dernæst var der sagen om dommerundersøgelsen. Flere og flere undrede sig over, hvad der kom frem i presse og medier, og det førte til noget så sjældent i det færøske Lagting, som en enstemmig anmodning til den danske stat om en dommerundersøgelse. Den danske regering modsatte sig dette og fik støtte af Det Konservative Folkeparti. I stedet blev vedtaget en særlov (Lov af 8. juni 1995). Efter 1½ år fremkom i januar 1998 advokat Grønborgs 5-binds værk om Færøbanksagen. I alt 792 sider plus bilag. Aldrig tidligere er der skrevet så meget, der relaterer sig til Færøerne. Grønborgrapporten løste ikke knuden. Det var umuligt med kommissoriets indhold. Men det var en udmærket systemanalyse, der afdækkede systemfejl. Men hvad så? Der blev efter yderligere trænering lagt sag an mod Den Danske Bank, og en afslutning kunne have lange udsigter. Men en tilfældighed skabte ny dynamik. Der skulle være folketingsvalg i Danmark i 1998, og tilfældet ville, at det færøske socialdemokratiske medlem blev tungen på vægtskålen for regeringens fortsættelse. Juni 1998 kom der en politisk „løsning“. Færøerne fik 1,5 mia. kr og fik mulighed for en mere selvstændig politik, og noget senere blev sagen mod Den Danske Bank opgivet.

Den færøske forståelse af forløbet kan i korthed sammenfattes som følger: Behov for udskiftning af egne politikere, Hjemmestyreloven sikrer ikke det økonomiske råderum, den danske stat giver ikke social tryghed, det er *real magtpolitik*, der er afgørende for udviklingen.

Krisen, der startede som en ændring af terra (fiskeressourcerne), endte som en territorial dynamik for politiske ændringer.

RUM OG RUMLIGE DYNAMIKKER

Færøerne er et spændende samfund, fordi det kulturelle og sociale rum er stærkt og dybt forankret og også dominerende for økonomien. Et samfund, hvor suveræniteten først for alvor er begyndt at spille en rolle fra Anden Verdenskrig.

Færøernes oprindelige vikingebefolkning besad en overlegen teknologi til havs med de veldesignede og utroligt sødygtige vikingeskibe. Det indebar, at vikingerne kunne komme hurtigt, sikkert og langt omkring. Færøerne havde en i moderne terminologi nærmest trafikcenterfunktion, en „hub“ funktion, mellem Grønland, Island, Irland, Skotland og Norge. Færøbåden, vikingeskibets nutidige bærer af teknologien, har stadig en funktion i det færøske samfund både som transportmiddel og som identitetsbærer. Vikingekulturen var præget af værdier om individets kamp med naturen, om det fri menneske, hvor det kollektive var de rammer, som fri mænd satte på tinge for den enkeltes råderum. Samtidig var det et samfund, hvor slægten var det afgørende værdimål. Et samfund domineret af et stabilt kulturelt rum. Kulturen inkluderede en retstilstand præget af „nødvendig gengældelse“. Kristendommens budskab om forsoning og tilgivelse var derfor på en gang en provokation og et fremmedelement, der kaldte på modstand mod at forlade det gamle værdimål samtidig med, at det var en tillokkende løsning for ny muligheder for konfliktløsning. Med andre ord indebar kristendommen en kraftig ændring af det kulturelle rum. Men samtidig betød kulturdynamikken også, at magten til at tildele tilgivelsen rykkede sydpå til paven. Denne kulturelle sociale forandringsproces gjorde sig gældende i hele Norden og indebar en magtforskydning væk fra Nordatlanten til paven og Kirken.

Inden for en kortere periode mistede Færøerne også meget af sin centrale handelsmæssige position. Norge fik en stadig svagere position og kom under Danmark ligesom Island, forbindelsen til Grønland ophørte, Wilhelm Erobreren kom til England osv. *Handelen fulgte magten sydpå*. For Færøerne betød det udviklingen af et mere indadvendt kristent bondesamfund, men med bevarelsen af de gamle historier i sagaer og ikke mindst i folkeviser og kædedans, som den dag i dag er levende dele af færøsk kultur. Også relationen til naturen er forblevet en central del af færøsk kultur. Det ses tydeligt i færøsk kunst, hvor naturen altid er tæt på og spiller en rolle,

hvad enten det er i malerier eller i personer som Barbara eller William Heinesens skæbner.

Det sociale og kulturelle rum indebar forskelligartede identiteter på de enkelte øer, men set sydfra var Færøerne nu blevet periferi og med et ret ensartet kulturelt og socialt rum og med en forvaltning og administration også bestemt sydfra.

Monopolhandelens indførelse betød yderligere mindre magt over det økonomiske rum og centrering om traditionelt landbrug. Ophævelsen af monopolhandelen betød derfor en vældig økonomisk frigørelse, hvor økonomi, økonomisk udvikling og vækst både blev et *værdimål og en integreret del af færøsk identitet*. Det økonomiske rum spillede yderligere tilbage på det kulturelle rum og skabte behov for, at færøsk også blev et skriftsprog og et forvaltnings- og administrativt sprog. Det resulterede i det store ordbogsprojekt og i, at undervisning og forvaltning i dag foregår på færøsk og overvejende udføres af færinger.

Det politiske rum blev først rigtigt vigtigt for de fleste under Anden Verdenskrig, hvor der for første gang kom udenlandsk militær til Færøerne, og hvor det demonstreredes, at Færøerne kunne realisere en økonomisk opblomstring ikke blot via fiskeressourcer, men som transportører og handlende ved selvstændig beherskelse af det økonomiske rum med en politisk dimension. Med andre ord med styrke i det kulturelle, sociale og økonomiske rum, ønskedes også et selvstændigt politisk råderum, jf. afstemningen om suverænitet.

Ud over den politiske umulighed i at blive selvstændig på dette tidspunkt, hvor USA tilbød at købe Grønland, rejste udviklingen også en anden problemstilling: Gavnedes det sociale, kulturelle og økonomiske rum mest ved eget hårdt arbejde, eller ville en model med en løbende indkomstoverførsel fra den danske stat være at foretrække? Med overførslen fulgte også ideen om „velfærdsstaten“, der i kampen mod naturen kunne bidrage til at realisere en god økonomi, også selvom de fri markeds kræfter viste sig fra en ugunstig side. For socialdemokraterne på Færøerne var Hjemmestyreloven en lov, der indebar økonomisk selvbestemmelse, men også økonomisk sikkerhed.

Trods Hjemmestyrelovens manglende popularitet, er det dog usandsynligt, at der uden andre begivenheder skulle være kommet en bred politisk modstand mod loven. Det udbredte ønske om færøsk selvstændighed skyldes „tillidsbruddet“ i forbindelse med bankkrisen.

VIL FÆRØERNE BLIVE EN NY MIKROSTAT?

Hvordan det vil gå med Færøerne er vanskeligt at vurdere. Udover tilfældigheder er der en række pejlemærker, der kan indgå i en vurdering:

Efter krisen er torsken kommet tilbage, og fangstmængderne vokset. BNP er steget, mange fraflyttede er flyttet tilbage, der er ingen ledighed. De, der måtte flytte har ikke glemt, at de var tvunget til det. Mange olierelaterede aktiviteter er kommet i gang, og der var olie ved den tredje boring. Den færøske økonomi er stadig ikke diversificeret, men det økonomiske råderum har fået ny styrke og en større soliditet.

Globaliseringsregimets karakteristika: *Simultanitet, mobilitet, pluralistisk agentadfærd og omgåelse /fastsættelse af egne regler* øger Færøernes muligheder for en succesfuld økonomisk udvikling. Færøerne har en meget mobil arbejdsstyrke med megen human kapital, som samtidig er bundet til færøsk kultur. En færøsk stat vil have mulighed for hurtige beslutninger og for at fastsætte egne regler, faktorer, der er afgørende for konkurrenceevne under globalisering.

Landsstyret går ind for selvstændighed og har på eget initiativ fået nedsat indkomstoverførslen fra den danske stat til Færøerne fra 1 mia. kr. til 600 mio. kr. og har planer om fuld afvikling. De fleste i den færøske elite, herunder mange selvstændige, går ind for selvstændighed. Næsten alle unge færinger går ind for selvstændighed. Børn og unge, der igennem 6 år dagligt har hørt om og så at sige er vokset op med bankkrisen, har fået holdninger og et værdisæt, som næppe ændrer sig meget. Der er igangsat en territorial dynamik, som det er vanskeligt at stoppe, især med et stigende økonomisk råderum. Selvom mange færinger har familie i Danmark, er det sjældent at høre argumenter for et fortsat tilhørsforhold, der ikke alene er økonomisk begrundet ved indkomstoverførslen fra den danske stat til Færøerne. Socialdemokraterne går ind for en revision af Hjemmestyreloven, hvor hjemmestyre erstattes af selvstyre. Dette er ikke præcist defineret, men indebærer større kompetencer på det finansielle og udenrigspolitiske område. Især ufaglærte mener stadig, at den danske stat garanterer en social tryghed. Enkelte frygter for retssikkerheden, hvis Færøerne bliver en stat.

Det færøske Landsstyre er kommet med udspil til den danske regering med en 15 års overgangsperiode (inspiration fra Islands forfatningsudvikling). De fleste folketingspolitikere afviser modellen som urealistisk. Det færøske Landsstyre mener ikke, at den danske stat fører realitetsforhandlinger. Det færøske Landsstyre er mere udadvendt end noget tidligere færøsk

Landsstyre med henvendelser til FN, kontakt med udenlandske ambassader, og udenlandske eksperter har udarbejdet analyser.

Den danske regerings strategi synes at være en trænering: Går tiden, glemmes sagen, og når økonomien på Færøerne er god forventes konstitutionelle spørgsmål traditionelt at spille en mindre rolle. Forhandlingsløsninger med færingerne giver ingen stemmer i Danmark.

Verdenssituationen med USA som eneste hegemon og de venlige relationer mellem USA og Rusland må forventes at indebære, at en evt. færøsk selvstændighed ikke vil støde på afgørende udenlandsk modstand.

De politiske partier på Færøerne, bortset fra Sambandspartiet, prioriterer selvstændighed, men ikke lige højt. Hvis det siddende færøske Landsstyre styrkes, er fremtiden som mikrostat måske ikke fjern. Mister det siddende Landsstyre derimod styrke, er det mest sandsynligt, at der vil blive arbejdet på justering af Hjemmestyreloven. I en sådan situation kan ønsket om selvstændighed til stadighed være en underliggende trend. En slags Quebec-agtig politisk langtidssudvikling.

K O N K L U S I O N

Det oprindelige kulturelle rum har været stærkt og stabilt med kristendommens indførelse som den største ændring, og færingerne har bevaret magten over dette rum, der er og har været meget robust over for påvirkning udefra, hvilket bl.a. giver sig udslag i en kultur næsten uden amerikansk indflydelse.

Det færøske økonomiske råderum var stærkt indskrænket under monopolhandelen. Siden har det varieret noget, men med en relativ stærk stabil langtidstrend. Råderummet har aldrig været større end fra 1941 til 1948, hvor Færøerne var en del af Sterlingområdet. Selvom Færøernes økonomi er lidt af en elevatorøkonomi – højt oppe, når der er rigeligt med fisk, og nede når fisken er væk – har krisen aldrig været så kraftig som under den 6-årige bankkrise fra 1992–1998, hvor BNP faldt med ca. en tredjedel, ledigheden voksede fra 0 til 20 procent, og en tiendedel af befolkningen var nødt til at forlade Færøerne – en krise af dimension som i de Østeuropæiske transitionsøkonomier.

Krigen var en kraftig territorial dynamik for Færøerne. Den viste, at det var muligt at fungere uden forbindelse med Danmark. Den territoriale dynamik, som fordelingen af havrettighederne har ført med sig, ændrede livsformen på Færøerne. Omstillingen og den efterfølgende krise, der førte til spørgsmålstejn ved fortsat Hjemmestyre og satte magtrelationerne i

fokus er stadig under udvikling. Hjemmestyreloven har aldrig været elsket på Færøerne, men den har haft en slags repressiv symbolværdi som *et symbol på indskrænkede rettigheder i forhold til krigen, men samtidig også en garant for økonomisk råderum og for social tryghed for de svage på grund af indkomstoverførslerne fra den danske stat.*

Det er troligt, at Færøernes selvstændighed vil være til diskussion i mange år. Får det siddende Landsstyre bekræftet eller forøget sit mandat, forekommer det sandsynligt, at den igangsatte territoriale dynamik vil føre til, at Færøerne bevæger sig mod at blive en ny mikrostat. Svækkes mandatet og/eller kommer socialdemokraterne til at få plads i Landsstyret forekommer en mindre justering af Hjemmestyreloven mere sandsynlig, men formentlig vil der hele tiden ligge en selvstændighedstrend i politikken.

L I T T E R A T U R

- Grønborgrapporten (1998). *Den færøske banksag*. København: Statens information.
- Jensen, J. & M. Goldschmidt (1962). *Latinsk-dansk ordbog*. København: Gyldendals Boghandel, Nordisk Forlag.
- Lyck, Lise (ed.) (1997). *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*. Stockholm: Nordrefo.
- Lyck, Lise (1995). „Lessons to be learnt on autonomy and on human rights from the Faroese situation since 1992“. *Nordic Journal of International Law*, 64, 3:481-487.
- Lyck, Lise (1992). Kommentar i *Politiken* 7. februar 1992 om Færøerne. Statsminister Poul Nyrup Rasmussen svarede i læserbrev d. 10. februar 1992.
- Lyck, Lise (1993). „Færøernes krise“. *Samfundsøkonomen*, september 93, 5.
- Lyck, Lise (1993). *Færøernes økonomiske krise og lender of last resort problematikken*. Foredrag i Tórshavn 5. februar.
- Lyck, Lise (1994). „Færøerne – et samfund i dyb krise på vej mod opløsning“. *Nordrevy*, 2, 3. juni.
- Mørkøre, Jógvan (1991). „Et kooperativt forvaltningsregimes sammenbrud – Erfaringer fra det færøske fiskeri i internationalt farvand“. *Nordisk Session og arbejdsrapport*, 516.
- Winther Poulsen, H. (1997). „Faroese Home Rule: Some Considerations Regarding its Place in Constitutional and International Law“, i Gudmundur Alfredsson & Peter Macalister Smith (eds.). *The Living Law of Nations*. Kehl, Germany: N.P. Engel Publisher.

DET OFFENTLIGES TERRITORIER OMFORMES

Anden del bringer en række kapitler, som sætter økonomiske og administrative rum i centrum og konkretiserer, hvordan den måde det offentliges forskellige territoriale opdelinger og funktionsmåder omformes. Der indledes med et kapitel af *Frank Rasmussen og Peder Andersen* om økonomiske rum og deres globalisering. Det er en historie om markeder, der ikke mindst efter Anden Verdenskrig gives frit af politikerne gennem flere forhandlingsrunder. Det er historien om globalisering som en induceret økonomisk egen-dynamik, der udvisker grænser mellem nationale territorier, så nationale økonomiske rum bliver til et globalt økonomisk rum. På den ene side er globaliseringen drevet af politiske beslutninger og teknologiske fremskridt, på den anden side påvirker den mulighederne for at lave selvstændige nationale politikker. Det økonomiske rums forhold til andre rum bliver dermed mere markant og konsekvenserne heraf mere omdiskuteret. Det gælder f.eks. amerikanisering, som udtryk for at et kulturelt rum hæfter sig på den økonomiske globalisering, og det gælder spørgsmål vedr. udviklingen af og mellem rige og fattige lande. Den økonomiske globalisering går hånd i hånd med og skaber et behov for udviklingen af overnationale politiske rum og institutioner, der kan matche udviklingen, såsom IMF, WTO, ILO, men også ATTAC og den type institutioner, som første del drejede sig om.

Efterfølgende bevæger vi os over i rækken af kapitler om administrative rum. Hvad sker der egentlig med statens klassiske opgaver som følge af den udvikling, vi her interesserer os for? Enhver stat fødes med to apparater: Et militær og en administration, som kan inddrive de nødvendige skatter. I nyere tid tager staten sig tillige typisk af infrastruktur og kommunikation, dvs. veje, jernbaner, havne, fyrtårne, redningsvæsen, lufthavne, tele, post, radio/tv (typisk områder hvor vi finder en hel del nationalstatssymbolik og kongekroner). Velfærdsstaten bliver efter Anden Verdenskrig opbygget omkring uddannelsesvæsen, socialvæsen og sundhedsvæsen – områder som med og efter den store kommunalreform i 1970'erne typisk blev udlagt til amter og kommuner. Vi bringer kapitler om offentlige organisationer fra

hver af de historiske faser: Told- og skattevæsenets udvikling, privatisering af statslige virksomheder indenfor infrastruktur og kommunikation, brugerbestyrelsernes funktion og rolle samt frit sygehusvalg.

Bent Thaarup analyserer i kapitel 8 den skatteadministration, som de sidste 30 år har fået stadig større betydning for finansieringen af velfærdsstaten. Den territoriale dynamik viser sig her på flere måder bl.a. i forhold til administrative rums næsten universelle trang til territorial udvidelse. Således er toldkredsene i lighed med andre administrative distrikter i flere omgange blevet færre og større. Området illustrerer, hvor svært det er at finde en optimal kredsstørrelse, når dette territorium skal rumme flere slags opgaver som netop told, moms, selskabsligning, lønmodtagerligning mv. Endelig giver området unikke eksempler på territoriale rivegilder, sammensat som det er af både statslige og kommunale myndigheder og indtil for nylig to slags statslige myndigheder med helt forskellig historie og kultur. Ændringerne i dette administrative rum kan tolkes både som induceret dynamik forårsaget af politiske reformer og en spejling af samtiden, og som en egendynamik, der muliggør interne reformer og nye samarbejdsformer, sådan som det kommer til udtryk i de nye kommunesamarbejder.

Skattevæsenets nyeste udvikling fortæller i tillæg helt andre historier. Det er historier om etableringen af EU som ét toldområde, om toldkamre, der ikke mere behøver ligge ved grænser, havne og jernbanestationer, om et skattevæsen, der skal hamle op med virksomheder, der boltrer sig i det globale økonomiske rum, om den mulige udvikling af overnationale skattemyndigheder, f.eks. i EU, og om informationsteknologien, der gør det mere ligegyldigt, hvor skattevæsenet overhovedet er lokaliseret rent fysisk.

Også centrale forhold ved infrastruktur og kommunikation bliver der ændret ved i disse år. Infrastruktur og kommunikation er traditionelt opgaver, som en fremmed magt i tilfælde af invasion ville lægge sin klamme hånd på som noget af det første. Derfor har langt de fleste lande også organiseret disse (monopol)opgaver i centralstatsligt regi. Denne organisationsform – generaldirektoratet, statsvirksomheden, den klassiske etat, befolket af et tjenestemandsansat personale – er drastisk på retur i disse år.

Carsten Greve belyser dette i kapitel 9. I første omgang blev der ændret organisationsform henimod det mere forretningsprægede privatretlige selskab, dernæst blev der privatiseret ved aktiesalg. Det er en bevægelse fra administrative rum – med en klar forankring i politiske rum gennem politisk repræsentation og ministeriel instruktionsbeføjelse – til et mere forretningspræget liv i et økonomisk rum. Dette rum er i stigende omfang blevet

internationalt. I løbet af ganske få år er gamle statslige monopoler kommet ud på et internationalt marked. Denne udvikling – en afmontering af klassiske nationalstatslige opgaver – har i høj grad haft EU's velsignelse og aktive medvirken – en i sig selv interessant territorialdynamisk observation om induceret dynamik. Udviklingen ændrer desuden ved koblingerne mellem politiske rum på den ene side og økonomiske/administrative rum på den anden side (ny relationsdynamik), i og med det politiske rum søger indflydelse på udviklingen både nationalt og internationalt gennem inddragelse i bestyrelsesarbejde og gennem regulering.

Brugerbestyrelserne og skolens territorium diskuteres af *Vibeke Normann Andersen* i kapitel 10. Skoledistrikterne har siden 1700-tallet udgjort et territorium for styringen af skolerne, men dette territorium udvikles og udfordres løbende af nye forhold såsom frie forbrugsvalg og brugerbestyrelser. Det gælder, både hvad angår dets størrelse og dets politiske styring i og mellem centrale ministerielle styringsinteresser, lokale og regionale kommunale interesser og skolernes egne nye styreformer, som de kommer til udtryk i brugerbestyrelserne. Andersen analyserer, hvorledes kampen om skolens territorium bringer forskellige rum i spil, som konkurrerer om indflydelse på dets udvikling.

Her er både sociale, kulturelle, politiske og økonomiske rum i funktion over for skolen som administrativt system, karakteriseret ved og båret af forskellige institutioner og aktører. Forandringerne skyldes typisk induceret dynamik, som afstedkommer relationsdynamik. Nye institutioner er således med til at legitimere nye adfærd hos forskellige aktører i skolefeltet, om end de nye normer og værdier langt fra er entydige. Ved etablering af skolebestyrelser bliver det således brugerne, der – ved siden af den territorielle repræsentation af borgerne i kommunalbestyrelsen og skoleudvalg mv. – er de legitime aktører. Dynamikken udfoldes i samspillet og konfliktfeltet mellem rum, institutionerne og aktørerne i disse, og denne udvikling udfordrer bl.a. vore forestillinger om politiske og sociale fællesskaber.

Sygehusene sættes til behandling i kapitel 11 af *Kjeld Møller Pedersen*. Det er en fortælling om opbygningen af amtskommunale politiske og administrative rum efter kommunalreformen, hvor sygehusene var et af de meget væsentlige elementer. I første omgang handlede det om at etablere en central udbuds- og kapacitetsstyring inden for sygehusområdet i et samspil med diverse professionelle grupper, et professionelt-bureaukratisk-politisk kompleks om man vil, hvor systemets ret til at henvise patienten til behandlinger og dermed til behandlingssteder er helt central. Som det almindelige hører

patienten til et sygehusoptageområde inden for en amtskommune. Kun særlige sygdomme kan efter lægelig vurdering kvalificere til afvigelse.

To former for territorial dynamik bryder på hver sin højst forskellige måde med dette mønster. Den første skaber ny relationsdynamik og den anden ny egendynamik i det administrative rum. For det første er der frit sygehusvalg, som potentielt kan gøre sygehusene til selvstændige organisationer, der skal kappes om at tiltrække patienter på tværs af optageområder og amtsgrænser. EU-domme sandsynliggør tillige øgede patientvandring over landegrænser. Efter denne model løsnes det administrative rum, som sygehusene bevæger sig i, fra det politiske rum, og det administrative rum transformeres i et vist omfang til et økonomisk rum. For det andet er der den nyeste udvikling: Etablering af funktionsbærende enheder, som er specialeorienterede centre på tværs af sygehusene inden for en amtskommune. Her forsvinder optageområdet nærmest pr. definition, sygehuset opløses som organisation og er ikke mere bundet til en bestemt adresse.

GLOBALISERING, ØKONOMI OG TERRITORIAL DYNAMIK

AF FRANK RASMUSSEN OG PEDER ANDERSEN¹

INDLEDNING

Dette kapitel ser nærmere på de forandringer mellem Danmark og andre lande og inden for Danmarks grænser, som skyldes globaliseringen, og hvilke kræfter der har fremkaldt disse forandringer. Desuden berøres, hvordan balancen mellem økonomi og politik som bestemmende for et områdes udvikling har rykket sig og derved påvirket landes suverænitet. Endelig kommer kapitlet ind på de samlede økonomiske konsekvenser af de beskrevne forandringer, som først og fremmest vedrører en række udfordringer for velfærdsstaten, hvor behovet for mere omfordeling, hvis tendensen til større ulighed fortsætter, og vanskelighederne med finansiering af velfærdsydelser må anses for de vigtigste.

Globalisering er en proces, der medfører en række forandringer af politisk og økonomisk karakter. I dette kapitel er de økonomiske i centrum. Nutidens globalisering har fremkaldt en voldsom debat, som nok især skyldes, at den er blevet associeret med stigende ulighed både inden for og mellem lande.² Større ulighed ses som en konsekvens af mere vidtrækkende markeds kræfter i en stadig mere integreret verdensøkonomi, og samtidig opfattes de nationale interventionsmuligheder som mere begrænsede. Men globaliseringen er ikke et nyt fænomen. Også perioden omkring forrige århundredeskifte var præget af stigende verdenshandel og fremkomsten af ny teknologi, der forandrede indretningen af samfundet. Med historien in mente er udviklingen mod større ulighed ikke en nødvendig konsekvens af større åbenhed, idet de industrialiserede lande faktisk oplevede et fald i ulighed i perioden efter den industrielle revolution op til Første Verdenskrig.

En del tyder imidlertid på, at den økonomiske udvikling i dag på langt kraftigere vis presser de politiske muligheder for at regulere forskellige markeder. Dette pres kan føre til, at flere beslutninger med tiden må træffes på et overstatsligt niveau i alles interesse.

Globaliseringen kan således ses som et eksempel på territorial dynamik, der beskriver, hvorledes et område anerkendt som havende en vis suverænitæt bliver defineret af udstrækningen af forskellige rum. Globaliseringen udviser i noget omfang landegrænser, idet det økonomiske rum har en udstrækning, der går ud over landegrænser, og det politiske rum må udvides tilsvarende, hvis politiske beslutningstagere ikke skal miste indflydelse.

Globaliseringen betragtes i kapitlet overvejende som et økonomisk fænomen. De økonomiske kræfter er vigtige i globaliseringsprocessen, men kapitlets vinkel afspejler også forfatterens baggrund og måde at anskue verden på. Globaliseringen kan tolkes langt bredere, men det er vigtigt at være opmærksom på, at ændrede økonomiske strukturer er blandt de væsentligste, se f.eks. Krugman (1995) for en lignende tilgang til emnet.

FORANDRINGSBESKRIVELSE

Globaliseringen dækker over en række forhold, der på den ene eller anden måde fører til en mere integreret verdensøkonomi og derved øger den gensidige afhængighed i den økonomiske udvikling mellem lande, jf. f.eks. Greenspan (2000). Globaliseringen kan derfor defineres som den proces, der fører til tættere økonomisk integration. Væsentlige elementer i denne proces er set ud fra en økonomisk synsvinkel et stigende handelsomfang, et stigende investeringsomfang på tværs af grænser og endelig den teknologiske udvikling. Globaliseringsprocessens hastighed og retning kan på forskellig vis påvirkes af de nationale og især internationale institutioner, der eksisterer eller opbygges, og de aftaler, der i sammenhæng hermed indgås.

Den del af globaliseringen, der vedrører et stigende handelsomfang, benævnes nogle gange internationaliseringen og satte allerede ind i tresserne. Væksten i den internationale handel er fortsat betydelig og for de industrialiserede lande typisk omkring to gange hurtigere end BNP. I det seneste årti er den internationale arbejdsdeling blevet yderligere forstærket af en betragtelig stigning i de såkaldte direkte investeringer, som dækker over opkøb eller etablering af virksomhed i udlandet (altså investeringer, hvortil der er knyttet et mere varigt interesseforhold). Denne udvikling kaldes transnationalisering, jf. bl.a. Hatzichronoglou (1999). De direkte investeringer er i de industrialiserede lande typisk vokset fire gange hurtigere end BNP det seneste årti med den konsekvens, at udenlandsk ejerskab af virksomheder udgør en stadig større andel, og i den forbindelse har multinationale selskaber fået en større udbredelse.

Den teknologiske udvikling bør opfattes som en del af globaliseringen. Dels er teknologiske fremskridt med til at mindske handelsfriktioner, dels skaber ny teknologi nye handelsmuligheder, og derigennem fremmes den økonomiske integration. Dertil kommer, at ny teknologi har en selvstændig betydning for udviklingen på arbejdsmarkedet, hvilket kan være nok så afgørende for den observerede stigning i ulighed. Denne mistanke bestyrkes af et nærmere studie af handelsmønstre, der viser, at industrialiserede lande i overvejende grad handler med hinanden og således med lande, der ligner dem selv med hensyn til indkomst og strukturer på arbejdsmarkedet osv., jf. tabel 7.1 for handelstal vedrørende Danmark.

Med balanceret handel kan man derfor ikke umiddelbart forvente store effekter af et øget handelsomfang. Ser man på forskydninger i efterspørgslen efter arbejdskraft, finder man også, at de har fundet sted inden for alle brancher og ikke kun brancher, der i særlig grad er udsat for konkurrence fra lavtlønslande, jf. f.eks. Slaughter og Swagel (1997). Større lønforskelle er dog ikke en nødvendig konsekvens af ny teknologi. Som nævnt tidligere, blev uligheden mindre efter den industrielle revolution, bl.a. fordi opgaver, der tidligere havde krævet en højt kvalificeret håndværker, nu ved nye produktionsmetoder kunne klares af en ufaglært industriarbejder. Det kan også tænkes, at nutidens teknologiske forandringer med tiden vil komme alle til gode, og ikke som det ofte ses at være til ugunst for ufaglærte (såkaldt *skill-bias*). I hvert fald er der noget, der tyder på, at tendensen til skill-biased efter-

TABEL 7.1.

Danmarks handel med udlandet fordelt på områder (andel af samlet handel i pct.)

	1960	1970	1980	1990	2000
EU-15	70,9	67,7	68,2	68,3	67,7
OECD	89,6	87,7	85,9	88,3	87,5
CØE-10	1,7	1,3	1,8	1,4	3,8
ASEAN	0,9	0,9	1,1	1,4	1,4

Anm.: Handel er opgjort som gennemsnittet af import og eksport. CØE-10 dækker over de central- og østeuropæiske EU-ansøgerlande: Bulgarien, Estland, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn. De baltiske lande og Slovenien indgår kun i tallet for 2000. Bidraget er 1,1 pct. point. ASEAN har følgende sydøstasiatiske lande som medlemmer: Brunei Darussalam, Cambodia, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar (Burma), Filippinerne, Singapore, Thailand og Vietnam.

Kilde: OECD: ITCS og egne beregninger.

spørgsel efter arbejdskraft er aftaget lidt i de seneste år, hvilket kan været begrundet i, at efter en indlæringsperiode har den ny teknologi fundet bredere anvendelsesmuligheder.

IGANGSÆTTELSE

Globaliseringen er drevet af såvel politiske beslutninger som teknologiske fremskridt. Forhandlinger i internationale samarbejdsorganisationer har ført til afvikling af handelsbarrierer og liberalisering af kapitalbevægelser, herunder også lempeligere regler for opkøb af udenlandske virksomheder. Nationale beslutninger om dereguleringer og privatiseringer har også i en række tilfælde fremmet den økonomiske integration, da der derved er blevet åbnet for udenlandsk kapital. Andre dereguleringer, herunder dem vedrørende arbejdsmarkedet, skal i et vist omfang ses som en naturlig følge af globaliseringen, der har skærpet krav til afkast og effektiv udnyttelse af ressourcer på grund af mere konkurrence. De politiske beslutninger har generelt medført en reduktion af offentlig intervention og således bevirket, at markedet er kommet til at betyde mere. Afviklingen af en række handelshindringer og tekniske begrænsninger er sket i erkendelse af, at der er en række gevinster ved at tillade eller ligefrem fremtvinge en bedre udnyttelse af ressourcer.

For økonomer har der siden Ricardo (ham, der forklarede princippet bag handel ud fra komparative fordele) ikke hersket tvivl om, at frihandel bringer gevinster. Det har dog ikke afholdt politikere fra tid til anden fra at være protektionistisk indstillet f.eks. ud fra betragtningen: Hvorfor købe varer i udlandet, når vi lige så godt kan producere dem selv og beholde pengene (fremsat af den amerikanske præsident Lincoln). Samme holdning mødes også hos nogle (få?) af nutidens politikere, f.eks. Ross Perot, der hørte *the giant sucking sound* i forbindelse med amerikanske arbejdspladser, der forsvandt til Mexico. Men i almindelighed har der været stor enighed om det fordelagtige i at afvikle handelsbarrierer – i mange tilfælde fremskyndet ved oprettelse af handelsblokke.

Andre liberaliseringer og dereguleringer betragtes også et langt stykke hen ad vejen som at have været (eller at ville være) gevinst-givende. Reguleringer er et af velfærdsstatens instrumenter, der kan anvendes til at give nogle grupper en vis social beskyttelse (f.eks. mindsteløn, begrænsninger på afskedigelser, loft på prisstigninger), men kan modvirke, at ressourcer udnyttes optimalt. Dereguleringer vil ofte samlet set indebære en samfundsmæssig gevinst, men kan ramme dem, der under regulering er beskyttet. Forskellige

lande har vidt forskellige præferencer for, hvor meget de ønsker at regulere. Derfor er det måske heller ikke overraskende, at de seneste WTO-forhandlinger i Seattle strandede på spørgsmålet om miljø- og arbejdsforhold, selv om der generelt ønskes visse standarder, sådan at lande ikke kommer til at konkurrere på ringe arbejdsvilkår (f.eks. børnearbejde).

Teknologiske fremskridt er for det første kommet til udtryk ved markante fald i omkostninger på transport, kommunikation og informationsudveksling, hvilket har mindsket den økonomiske afstand mellem lande. Dernæst har teknologiske fremskridt også ført til helt nye produkter og desuden nye produktionsmetoder, der bl.a. tillader en betydeligt mere opdelt produktionsproces f.eks. i forbindelse med outsourcing. I alle tilfælde er mulighederne for handel blevet udvidet, og det er værd at bemærke, at fordi handel i noget omfang er betinget af ny teknologi, kan det være svært at pege på den ene af dem som afgørende for udviklingen på arbejdsmarkedet; om arbejdskraft bliver erstattet af arbejdskraftbesparende teknologi eller billig arbejdskraft i udlandet er egentligt også underordnet for den ramte. At tek-

TABEL 7.2.

Varehandel (pct. af værditilvækst i vareproducerende erhverv)

	1890	1913	1960	1970	1980	1990	1998
Australien	27,2	35,6	24,4	25,6	32,4	38,7	55,8
Canada	29,7	39,4	37,6	50,5	65,5	69,8	.
Danmark	47,4	66,2	60,2	65,9	90,0	85,9	106,3
Frankrig	18,5	23,3	16,8	25,7	44,0	53,5	73,4
Italien	14,4	21,9	19,2	26,0	43,1	43,9	59,3
Japan	10,2	23,9	15,3	15,7	25,8	18,9	21,2
Norge	46,2	55,2	60,0	73,2	70,9	74,8	80,3
Sverige	42,5	37,5	39,7	48,8	72,9	73,1	110,4
Tyskland	22,7	29,2	24,6	31,1	48,5	57,8	82,2
UK	61,5	76,3	33,8	40,7	52,6	62,8	71,9
USA	14,3	13,2	9,6	13,7	30,9	35,8	34,5

Anm.: Handel er opgjort som gennemsnittet af eksport og import. Kun handel med varer indgår. De vareproducerende erhverv omfatter landbrug, fiskeri og råstofudvinding; industri; energi- og vandforsyning samt bygge- og anlægsvirksomhed.

Kilde: Feenstra (1998) opdateret på baggrund af Eurostat og Verdensbanken: *World Development Indicators*.

nologi – som allerede antydte i forrige afsnit – må være en væsentlig drivende faktor bag globaliseringen, kan også konstateres ved at se nærmere på forholdet mellem handel og BNP. Måles udenrigshandlen i forhold til værditilvæksten i de vareproducerende erhverv (altså uden værditilvækst i serviceerhverv, herunder den offentlige sektor), fås et billede af en langt mere integreret verdensøkonomi i dag end tidligere, jf. tabel 7.2. Dette tyder på, at afvikling af handelsbarrierer (altså noget politisk bestemt) og dermed en tilbagevenden til samme åbenhed, som prægede verdenen omkring forrige århundredeskifte, ikke alene kan forklare den kraftige stigning i handel. Endvidere kom mange tiltag i retning af frihandel i 1960'erne, hvilket ikke forklarer den fortsatte stigning i udenrigshandlen. Selvom teknologiske fremskridt i disse år ser ud til at fremkalde øget ulighed, er det et åbent spørgsmål, om fremskridtene er større, end de historisk har været, og der er endnu ikke belæg for at konkludere, at produktivitetsvæksten mere vedvarende skulle være steget, jf. Gordon (2000).

Det er nærliggende at konkludere, at stigningen i den internationale handel skyldes færre handelsfriktioner, hvad enten de er politisk bestemte eller fremkaldt af ny teknologi. Men et andet og måske nok så afgørende forhold er, at indkomsten generelt er steget i alle lande, og at den er blevet mindre koncentreret blandt lande, der handler med hinanden. Der er empirisk belæg for, at handel mellem to lande afhænger af produktet af indkomsterne i landene og afstanden (i økonomisk forstand) mellem dem. En fordobling af indkomsten i to lande vil da ikke blot fordoble handelsomfanget, men faktisk lede til en firdobling, se f.eks. Feenstra (1998).

NY DYNAMIK

Som beskrevet i forrige afsnit er økonomiske transaktioner over landegrænser langt mere omfattende i dag end tidligere. De er endvidere i langt mindre grad betinget af, at de involverede parter kender hinanden på den måde, at de skal mødes på et egentlig marked for at udveksle varer og betaling. Selve leverancen foretages i dag sjældent af producenten, hvis ejerskab måske heller ikke umiddelbart kendes af køberen. Loyalitetsforholdet mellem kunde og producent kan derfor heller ikke være så stærkt som tidligere. Nye forbindelser skabes af bedre muligheder for at søge information, og den øgede gennemsigtighed, der fremkommer derved, styrker konkurrencen. Et tydeligt eksempel på denne udvikling er handel over internettet, om end den endnu er ret begrænset, men dog i kraftig fremvækst, specielt den del, der

vedrører såkaldt B2B-handel, hvilket dækker over handel mellem virksomheder, jf. Coppel (2000).

Skærpet konkurrence i forbindelse med globaliseringen er også et resultat af et bredere vareudbud, der gør varer tættere substitutter, dvs. der findes flere alternativer, hvis en producent prøver at skruer prisen op, og af bedre muligheder for at trænge ind på markeder, hvor konkurrencen måske ikke er stor i forvejen. Skærpet konkurrence er dog ikke givet, da specialisering kan tænkes at give visse virksomheder en mere dominerende markedsposition. Denne bekymring styrkes af den eksplosive stigning i antallet af multinationale selskaber og strategiske alliancer. Multinationale selskaber er da også ofte angrebepunktet for anti-globaliserings-bevægelser. Skærpet konkurrence på varemarkedet vil også have afledte konsekvenser på arbejdsmarkedet, idet arbejdstageres forhandlingsposition svækkes af, at der er grænser for, hvor stort lønkrav arbejdsgivere kan efterkomme. For høje lønkrav vil slå ud i højere ledighed, på hvilken baggrund globaliseringen kan gøre det forholdsvis dyrere at kræve mere i løn. I det hele taget betyder jobmobilitet (det forhold, at arbejdspladser nemt kan flytte sig, uden at arbejdskraften nødvendigvis flytter med), at arbejdstagere kan komme til at stå dårligere, se f.eks. Andersen m.fl. (2000).

Globaliseringen fremmer på forskellig vis en udvikling, hvor regioner kommer til at betyde mere som konsekvens af koncentration af økonomisk aktivitet og indkomst i bestemte områder. Øget ulighed gælder altså også mellem forskellige landsdele. Regioner kan nemmere specialisere sig i overensstemmelse med deres udrustning af ressourcer (og udnytte deres komparative fordele), og afstand til markedet betyder mindre, da transportomkostninger og andre handelsfriktioner er mindre. En sådan udvikling betyder også, at beslægtede virksomheder nemmere kan koncentrere sig i bestemte områder og udnytte forskellige synergi-effekter, f.eks. bedre *job-matching* og fordele ved nemmere spredning af viden gennem formelle og uformelle kontakter. Den selvforstærkende effekt, der opstår derved, kan være med til at fastholde regionens position på verdensmarkedet, selvom det i første omgang måske er mere eller mindre tilfældigt, hvor produktionen – især hvis den er vidensbaseret – bliver placeret.

Langt størstedelen af handlen har i dag karakter af at være udveksling af varianter af samme typer af varer, jf. f.eks. Det Økonomiske Råd (1997). De handlede varer har derfor deres eget særpræg, og dermed indebærer handel med dem også en vis eksport af kultur eller livsstil. På den måde udvides kulturelle rum langs økonomiske rum. Den større udstrækning kommer

ikke alene fra international handel og direkte investeringer (i det omfang, at de foretages med henblik på at afsætte produktionen på lokale markeder og således bliver et substitut for handel), men også som en konsekvens af lokal produktion under licens af en lang række „globale“ produkter, som ikke krydser grænser og dermed kommer til at optræde i handelsstatistikker (bortset fra betaling for brug af varemærke). Et oplagt eksempel er Coca-Cola, som forbruges over hele verdenen, og hvis udbredelse også bør betragtes som en del af globaliseringen, fordi udbredelse nødvendigvis må komme på bekostning af andre (lokale) produkter.

Mere konkurrence, større påvirkning udefra, større udbredelse af multinationale selskaber og andre forhold, som skyldes globaliseringen, gør, at nationale regulerende myndigheders muligheder for intervention svækkes. Som reaktion kan det i nogle tilfælde måske være hensigtsmæssigt at lade overnationale myndigheder gribe ind, hvis markedet overladt til sig selv ikke fører til en ligevægt i fælles interesse. Tilstedeværelse af mere og mere betydningsfulde internationale samarbejdsorganisationer, der kan koordinere interesser på tværs af grænser, vidner om, at en udvikling i denne retning allerede er sket, og der er kræfter for at intensivere den, således at samarbejdet bliver stadigt mere bindende og dermed får en politisk karakter. Det oplagte eksempel er den økonomiske politik og i særdeleshed pengepolitikken i EU, der er gået fra at være i fælles interesse til at være underlagt mere eller mindre faste regler (under EMS) til helt at være overdraget til en overnational myndighed (ECB). Også andre internationale organisationer kunne nævnes: WTO, IMF og Verdensbanken.

AGGREGEREDE KONSEKVENSER

Selvom globalisering ikke er et nyt fænomen, er der nogle afgørende forskelle på udviklingen i dag og udviklingen omkring forrige århundredeskifte. Globaliseringen finder i dag sted i en verden med en veludbygget velfærdsstat, som af forskellige grunde kan komme under pres. Social beskyttelse er en af velfærdsstatens vigtigste opgaver, og behovet for offentlig intervention på dette område kan blive større, hvis tendensen til større ulighed fortsætter. Indgreb vil her på kort sigt sige omfordele indkomster (hvilket muligvis vil være forbundet med stigende omkostninger) og på lidt længere sigt være at sikre, at alle har en tilstrækkelig uddannelsesmæssig baggrund til at varetage krævede jobfunktioner. Hvis denne opgave ikke

kan løses (eller ønskes løst, fordi omkostningerne er for store, eller andre opgaver prioriteres højere), må konsekvensen enten være en politisk accept af større indkomstulighed eller en omlægning af nuværende velfærdsydelser, således at der kommer en klarere sammenhæng mellem finansiering og velfærdsydelser, se Andersen (2000). Mangel herpå fører til lønpres, og økonomisk integration betyder, at virksomheder må svare igen med skære beskæftigelsen endnu mere for at klare sig under skærpet konkurrence.

Også den større gensidige påvirkning af den økonomiske udvikling i forskellige lande kan kræve et større omfang af offentlig indgriben. Kriser (negative stemninger) kan nemmere forplante sig fra et land til et andet, og lande kan måske ubegrundet – altså uden afsæt i dårlige økonomiske strukturer i eget land – blive ramt. Asien-krisen klargjorde dette problem, og der hersker blandt økonomer ikke enighed om, hvor gavnlige helt frie kapitalbevægelser egentlig er. En ting er dog sikkert: Med frie kapitalbevægelser kan et land ikke vælge både at have en selvstændig pengepolitik (bestemme renten) og styre valutakursen på samme tid. Dette har mange lande måttet erkende, og udviklingen er gået i retning af enten at lade valutaen flyde helt frit eller deltage i et mere forpligtende valutasamarbejde, typisk valutaunion eller *currency board*. I sidstnævnte tilfælde opgives national suveræniteten.

Ikke kun velfærdsstatens opgaver påvirkes. En nok så vigtig udfordring ved globaliseringen er faren for et fald i skatteindtægter, der følger af den øgede mobilitet for især kapital og højtuddannet arbejdskraft; skattekonkurrence gør, at indkomst flytter derhen, hvor den bliver lempeligst beskattet, og dette kan føre til, at mindste fællesnævner bliver standard (færre skatteindtægter). Ydermere er det tænkeligt, at mulighederne for unddragelser bliver større, idet globaliseringen betyder, at det bliver sværere at følge transaktioner og leverancer; endvidere bliver det sværere at identificere indkomst, hvor den bliver skabt og af hvem.

Udbygningen af velfærdsstaten – især i de europæiske lande – fandt først og fremmest sted i perioden 1960–80. Siden da er udgifterne mere eller mindre steget i takt med BNP. De mindre stigninger i de offentlige udgifter i de seneste år kan tolkes som, at udbygningen af velfærdsstaten har nået et modent niveau. En anden tolkning er, at globaliseringen allerede er begyndt at lægge et vist pres på den offentlige sektors størrelse.

I forbindelse med mobilitet påkalder migration sig en særlig interesse. Bevægelser kan i nogen grad betragtes som tilpasning som følge af forskelle i faktoraflønninger. Det giver en vis skævhed i vandringsmønstret i mange

europæiske lande, idet udvandringen primært udgøres af højtuddannet arbejdskraft (for at undgå skat), mens indvandrere generelt har mindre uddannelse bag sig.

Påvirkningen udefra rammer også arbejdsmarkedet ved at øge kravet til omstillingsevne for at bevare konkurrenceevnen. Som følge heraf kan kravet til fleksibilitet på arbejdsmarkedet stige.

S A M M E N F A T N I N G

Globaliseringen udvisker i disse år i noget omfang landegrænser, da statslige regulerende myndigheder mister gennemslagskraft, og stadig flere beslutninger må træffes på et overstatsligt niveau. En del af begrundelsen er en mere integreret verdensøkonomi, der har – med terminologi fra teorien om territorial dynamik – ført til en større udstrækning af økonomiske rum. Politiske rum må nødvendigvis – og er i noget omfang allerede – udvides tilsvarende, hvis politiske beslutningstagere skal bevare indflydelse. Det betyder, at området afgrænset af forskellige rum ikke længere svarer til forskellige lande i dag, og at deres suverænitet dermed udfordres.

Udvidelsen af økonomiske rum er delvis politisk bestemt (afvikling af handelsbarrierer og andre liberaliseringer). Men mere afgørende er nok den teknologiske udvikling, der har mindsket den økonomiske afstand mellem lande, og som har ført til helt nye muligheder for international handel og produktion. Informationssøgning er blevet langt mindre bekostelig, og faktorer er i dag langt mere mobile end før. Som konsekvens er det blevet sværere at regulere markedet, der på den måde er kommet til at fylde mere.

Den større dominans af økonomiske rum over andre rum kan opfattes negativt – og udviklingen har da også startet en voldsom debat om, hvorvidt globaliseringen er gået for langt. Denne debat har mange aspekter, som i mange tilfælde dog tager udgangspunkt i ulighed og muligheder for fortsat at opretholde en statslig målsætning for indkomstfordeling.

NOTER

- 1 Vurderinger og synspunkter er alene forfatterens ansvar.
- 2 Når samme udvikling med stigende ulighed ikke kan spores i Danmark, skyldes det alene et stigende uddannelsesniveau, der har bevirket, at udbuddet af kvalificeret arbejdskraft har kunnet følge med efterspørgslen. Ses der alene på den relative efterspørgsel, har skiftet været lige så stort som i USA, hvor uligheden de seneste tre årtier er steget markant, se Fosgerau m.fl. (2001). Danmark kan også i de kommende år komme til at opleve tendenser til større ulighed, fordi væsentlige ændringer i uddannelsesniveauet ikke længere kan forventes (de ældste årgange med forholdsvis mindre uddannelse bag sig har forladt arbejdsmarkedet). For generel dokumentation for stigende indkomstulighed se Smeeding (2000).

LITTERATUR

- Andersen, Torben M. (2000). „The Danish Welfare Model and International Integration“. *Working Paper*.
- Andersen, Torben M., Niels Haldrup & Jan.R. Sørensen (2000). Labour Market Implications of EU Product Market Integration. *Economic Policy*, 30: 107-133.
- Coppel, Jonathan (2000). „E-Commerce: Impacts and Policy Challenges. Economic Department“. *Working Paper, No. 252*. OECD.
- Det Økonomiske Råd (1997). *Dansk Økonomi, forår*. København.
- Feenstra, Robert (1998). Integration of Trade and Disintegration of Production. *Journal of Economic Perspectives*, 12, 3: 31-50.
- Fosgerau, Morten, Svend Erik Hougaard Jensen & Anders Sørensen (2001). „Relative Demand Shifts for Educated Labour“. *CEBR Discussion Paper, 2000*, 11.
- Gordon, Robert (2000). „Does the „New Economy“ Measure Up to the Great Inventions of the Past?“. *Journal of Economic Perspectives*, 14, 4: 49-74.
- Greenspan, Alan (2000). „Opening Remarks“, i Federal Reserve Bank of Kansas City. *Global Economic Integration: Opportunities and Challenges*.
- Hatzichronoglou, Thomas (1999). „The Globalisation of Industry in the OECD Countries“. *STI Working Paper 1999/2*, OECD.
- Krugman, Paul (1995): „Growing World Trade: Causes and Consequences“. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 327-377.
- Slaughter, Matthew & Phillip Swagel (1997). „The Effect of Globalization on Wages in Advanced Economies“. *IMF Working Paper*, 97-43.
- Smeeding, Timothy (2000). „Changing Income Inequality in OECD Countries: Updated Results from the Luxembourg Income Study (LIS)“. *Luxembourg Income Study Working Paper No. 252*.

SKATTEADMINISTRATIONEN**EN KÆDE AF ÆNDRINGER I ADMINISTRATIVE RUM OG GRÆNSER**

AF BENT THAARUP

Det er svært at forestille sig en større kilde til kedsomhed end nogle betragtninger om udviklingen i skattevæsenets administrative struktur efter 1988. Ikke desto mindre er det temaet for dette kapitel.

Temaet er nemlig alt andet end kedeligt, hvis man ser udviklingen i skattevæsenets struktur som en lang række af ændringer i administrative rum og grænser, ændringer som mere end så meget andet fortæller om de økonomiske og handelsmæssige forandringer i samfundet.

Samtidig er det ændringer, der er lette at følge, fordi hjemlen og dermed adgangen til at opkræve skatter, afgifter og told i et blot nogenlunde civiliseret samfund skal være klar, dvs. i overensstemmelse med loven. Tænk blot på grundlovens § 43, der indeholder udsagnet „ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov“.

Entydighed i den administrative struktur netop på skatteområdet er altså helt central og da også let at finde i lovgivningen.² Den samlede struktur udgør et betydeligt kludetæppe, som hjælper landets skattemedarbejdere og skatterådgivere til at holde sig beskæftiget. Men et kludetæppe med orden, for uden gyldig hjemmel kan ingen civiliseret skattemyndighed agere.

Hvis antagelsen om, at skattevæsenets struktur afspejler samfundets udvikling, er blot nogenlunde rigtig, kan udviklingen i skattevæsenets struktur måske ikke alene give os et historisk indblik, men måske også fortælle noget centralt om vores samtid og nære fremtid. I bedste fald kan forandringer i strukturen måske endda i kimform give et indblik i nogle af de mekanismer, der skaber forandringerne.

Skatteområdet har historisk gennemløbet adskillige strukturelle forandringer, men dette kapitel begynder i 1988 – med århundredets store afbureaukratiseringsplan³. Kapitlet slutter med spekulationer over, hvilke komplekse forandringer i samfundet, de igangværende strukturændringer afspejler.

SKATTEFORVALTNINGEN TILPASSES DET NY ÅRTUSINDE

AFBUREAUKRATISERINGSPLANEN 1988

I december 1988 fremlagde den daværende Schlüter-regering⁴ den såkaldte afbureaukratiseringsplan, der som sit flagskib havde væsentlige ændringer på skatteområdet.

Det overordnede mål på skatteområdet var at skabe en strømlinet statslig virksomhed med en effektiv struktur og opgavevaretagelse, bl.a. under hensyntagen til ikrafttrædelsen af EU's indre marked pr. 1. januar 1993. Som led i planen skulle 5.000 medarbejdere ud af i alt 15.000 fjernes i den samlede skatteforvaltning omfattende såvel det statslige som det kommunale niveau.

Hovedelementerne i planen var følgende:

- en sammenlægning af toldvæsenet og det statslige skattevæsen, således at der fremover kun var én statslig myndighed på departements-, styrelses- og regionalt niveau
- en flytning af lignings- og revisionsopgaven fra kommunerne til den ny sammenlagte statslige administration, hvorved kommunerne skulle reduceres til servicekontorer
- et ændret klagesystem med kun to administrative niveauer (275 skatteankenævn og Landsskatteretten) mod tidligere tre

Planen blev imidlertid aldrig ført ud livet i denne form. Kommunerne og deres organisation – Kommunernes Landsforening – var voldsomt imod planen, der måtte opfattes som et brud på den historiske deling mellem stat og kommuner om skatteopgaven. En ung skatteminister fra Venstre var enig. Han ønskede ikke, at ligningsopgaven blev taget fra de kommunale skatteforvaltninger. Derved blev det.

De øvrige ændringer blev gennemført, herunder en væsentlig del af de planlagte personalebureaukratiseringer. Endvidere blev bl.a. arbejdsgiverkontrollen flyttet fra kommunerne til staten – uden personalemæssig kompensation.

Planen blev i praksis ført ud i livet gennem en ændring af skattestyrelsesloven og gennem reduktion af bevillingerne. I staten ved hjælp af finansloven, i kommunerne gennem reduktion af bloktilskuddet.

Planen indeholdt to helt centrale elementer. Den historiske opdeling mellem toldvæsenet og skattevæsenet blev afsluttet, og modernisering og

effektivisering på området blev stærkt manifesteret som et udtryk for en af tidens dominerende tendenser.

Når tingene præsenteres på denne måde, er det for at trække vigtige tiltag og pointer frem. I realiteten giver det et forenklet billede af udviklingen. Spørgsmålet om samarbejde mellem told- og skattevæsen havde tidligere været behandlet i flere betænkninger, og effektiviserings-bestræbelserne på området var bestemt ikke de første.

1998 – SELSKABSLIGNINGEN STATSLIGGØRES

Knap et 10-år holder den struktur, der vokser ud af afbureaukratiseringsplanen. En mørk decemberdag i begyndelsen af december 1997 offentliggøres det, at det som led i finanslovsforliget om 1998 er aftalt, at staten overtager ansvaret for selskabsligningen.

Selskabsligningen er den opgave, der vedrører gennemgang og kontrol af selskabernes selvangivelser og regnskaber, og som har til formål at sikre en korrekt betaling af selskabsskat. Opgaven er ikke den største på skatteområdet, den løses skønsmæssigt af 600–700 medarbejdere (årsværk). Men den er den fagligt vanskeligste og dermed mest prestigegivende. Og nogle opfatter opgaveflytningen som begyndelsen til enden på kommunal skatteforvaltning.

Beslutningen giver anledning til voldsomt røre, både i Folketinget, hvor især Venstre er stærkt imod, og i kommunerne.

Resultatet bliver, at ansvaret for opgaven flyttes til staten, mens hovedparten af den konkrete opgaveløsning finder sted i kommunerne eller i til lejligheden etablerede kommunale fællesskaber efter en kontraktstyrings-liggende model. Dog lignes store selskaber centralt i Told- og Skattestyrelsen, og den almindelige opgaveløsning i nogle kommuner, der ikke ønsker opgaven, varetages af told- og skatteregioner.

DEN ADMINISTRATIVE STRUKTUR I DAG (EFTERÅRET 2001)

Overordnet er strukturen i dag – efter ændringerne på selskabsligningsområdet – fortsat – som langt tilbage i tiden – delt i et statslig og et kommunal niveau. I grove træk således at afgifts- og toldområdet alene er statsligt, mens skatteopgaven er delt mellem de to niveauer.

På statsligt niveau findes i forhold til de administrative opgaver Told- og Skattestyrelsen samt 29 told- og skatteregioner plus et toldcenter med

regionsstatus (København). Til hver af regionerne er knyttet et geografisk område, told- og skattekredsen, der omfatter et antal kommuner. Udover Toldcenter København findes ved 7 af regionerne tillige et toldcenter, således at toldopgaven har sin egen struktur med større distrikter.

Told- og skatteregionerne har som udgangspunkt identiske opgaver, men der findes en række undtagelser herfra, bl.a. er det ikke alle regioner, der har opgaven vedrørende selskabsligning. Det betyder i praksis, at en række opgaver har en særlig struktur inden for den overordnede regionsstruktur, og at den samlede struktur dermed er mere kompliceret, end den umiddelbart fremstår.

Til det statslige niveau hører desuden skattedepartementet og Landsskatteretten, der er øverste administrative klageinstans.

På kommunalt niveau findes som udgangspunkt en skatteforvaltning i hver kommune, men forskellige samarbejdsmodeller er under udvikling, jf. nedenfor. Samarbejdsmodeller, der udfordrer den i dag entydige sammenhæng mellem en kommune og dens skatteforvaltning.

POLITISKE INITIATIVER PÅ BØLGEN AF STØRRE FORANDRINGER

Det er kompliceret at analysere, hvad der skaber forandringer i strukturen. Højest sandsynligt kan det bedst forstås som et komplekst samspil mellem igangsættende kræfter på to niveauer. På det mest synlige niveau er det tydeligvis politiske beslutninger, hvad såvel afbureaukratiseringsplanen i 1988 som den politiske aftale om finansloven for 1998, hvor beslutningen om flytningen af selskabsligningen træffes, er vidnesbyrd om. På et mindre synligt niveau er det imidlertid snarere historiens brede og komplicerede bølge, der river alt på sin vej med sig, der er forklaringen.

Større forandringer i den administrative struktur – ikke mindst når de berører såvel stat som kommuner synes at være politisk kontroversielle, og de kræver derfor gunstige politiske forhold for at kunne gennemføres.⁵

Skattevæsenets historie rummer en række konflikter om opgavefordelingen. Konflikter der inddrager statslige og kommunale politikere såvel som faglige organisationer. Konflikter der vel dybest set handler om arbejde, om indflydelse og prestige – kort sagt: Om institutionelle egeninteresser. Men konflikterne kan også være baseret på forskellige opfattelser af, hvad der tjener sagen bedst.

Både forandringerne i forbindelse med afbureaukratiseringsplanen og senere med den statslige overtagelse af selskabsligningen rummer spændende fortællinger om konflikter med mange aktører.⁶

Både visioner om forandringer og gennemførelsen af disse kræver stærke aktører. I den årrække, vi beskæftiger os med her, synes Finansministeriet at have arkitektens og i nogen grad styrmandens rolle. Det stemmer godt overens med det billede af Finansministeriets fremtrædende rolle i forhold til tværgående forhold, der er tegnet af flere forskere.

Det er imidlertid kendetegnende, at tiltag af denne karakter fra Finansministeriet kræver såvel en god politisk anledning som en politisk vilje. I det første tilfælde, afbureaukratiseringsplanen, var VKR-regeringen under pres for at markere en mere borgerlig politik. Til dette formål var planen, der bl.a. indebar en betydelig personalereduktion, velegnet. I det andet tilfælde, selskabsligningen, kunne ændringen indpasses i et finanslovforlig mellem SR-regeringen og CD, SF og Enhedslisten.

Et supplerende – og måske bedste – bud på en forklaring på, hvad der sætter forandringer i gang, er som antydnet i indledningen imidlertid, at strukturen på området afspejler samtiden – at vi så at sige kan læse væsentlige træk i samtiden ved at se på skattevæsenets struktur. Jeg vil prøve at illustrere tankegangen med tre små spots.

FØRSTE SPOT

I det første spot tager vi litteraturen til hjælp. Vi vender os mod Gustav Wied, der i „Livsens ondskab“ malende har beskrevet træk af hverdagen i en provinsby, Gammelkøbing, ved overgangen mellem det nittende og det tyvende århundrede.

Gustav Wied tegner et portræt af toldkontrollør Knagsted, der er en del af borgerskabet i den lille by. Vi hører ikke meget om toldkontrollørens arbejde, men det er næppe vovet at gætte på, at han ikke har været overanstrengt.

I forvaltningshistorisk sprogbrug ville man beskrive det anderledes. Man ville i stedet fokusere på størrelse og antal af toldsteder, opgaver, personale, sammenhæng med erhvervsstruktur mv. I den forbindelse er det nødvendigt at påpege, at toldvæsenets opgaver helt frem til Anden Verdenskrig i overvejende grad bestod i opkrævning af told og i tilknytning dertil toldmæssig kontrol med trafikmidler og rejsende samt vareførselen mellem ind- og udland. Efterhånden som indirekte beskatning blev gennemført, blev dog

også opkrævningen af forbrugsafgifter og den dertil knyttede kontrol med erhvervsvirksomheder en del af den samlede opgave.

Toldvæsenet var spredt over hele landet i hver en købstad og langs grænsen. Som regel enten ved havnen eller – for købstæder inde i landet – ved jernbanestationerne. Kort sagt: Datidens vigtigste transportveje. De mange efterladte toldkamre, der nu mest bruges til andre formål, er et vidnesbyrd herom.

Før 1967/68 var der i provinsen 78 toldkamre og 250-300 ekspeditions- og kontrolposter og i København ca. 100 tjenestesteder (Betænkning om toldvæsenets arbejde og organisation). Da personaleantallet samtidig var noget mindre – ca. 1800 medarbejdere på landsplan i 1920 – er det oplagt, at antallet af medarbejdere ved nogle tjenestesteder var ganske beskedent – helt svarende til de beskedne opgaver, som historien om Knagsted giver os indtryk af. Eksempler på de helt små ved århundredeskiftet er bl.a. toldstederne i Struer med fire ansatte og Hillerød med 3 ansatte (Dansk Toldhistorie IV).

ANDET SPOT

Vi skal også på landet – til beskatningen på landet, der i århundreder primært var skat på jord. Det er egentligt en fascinerende historie, der er grundigt beskrevet hos Nielsen og Thalbitzer. Det korte afsnit her yder på ingen måde den variation og fantasifuldhed, der er blevet udvist med hensyn til beskatning selv langt tilbage i tiden, fuld retfærdighed. Ej heller ydes der fuld retfærdighed til den opfindsomhed, der har været udvist med hensyn til at udvikle en administrerbar og i hvert fald delvis retfærdig beskatning.

Tilbage før 1800-tallet spillede det offentlige i moderne forstand en beskedent rolle – hvor især krigsførelse spillede en væsentlig, men stærkt varierende rolle for behovet for skatter.

De lokale skatter opstod oprindeligt som led i bestræbelserne på at løse særlige konkrete opgaver, forskellige i udformningen over tid og mellem sognekommuner og købstæder (Thorlund Jepsen, 1993).

Eksempler på beføjelse til at opkræve skat knyttet til de enkelte opgaver er f.eks. fattigvæsen (fra 1803), skolevæsen (fra 1814), kommunekassen (fra 1841) og vejvæsen (fra 1841).

Et senere skridt i udviklingen af de kommunale skatter var, at de forskellige skatter blev slået sammen, så man i stigende grad fik fælles skattegrundlag.

Et eksempel herpå er, at fattigvæsenets kasser i løbet af 1800-tallet (på forskellige tidspunkter i henholdsvis København, købstæderne og sognekommunerne) blev opløst og i stedet lagt ind i den fælles kommunekasse.

I den tidlige beskatning var der primært tre ydelsesformer: Penge, naturalier i form af varer, samt naturalier i form af arbejde.

Beskatningsgrundlaget på landet blev meget naturligt baseret på hartkorn (matrikelbaseret), samt formue og lejlighed (skønsbaseret).

Alt i alt var der tale om et beskedent beskatningsniveau, der afspejlede det offentliges beskedne placering i samfundet (Christensen, 1998).

TREDJE SPOT – DA DET ADMINISTRATIVE DANMARK FORVANDLES

Inden for få år omkring 1970 ændres det administrative billede af Danmark dramatisk. Mest kendt er kommunalreformen fra 1970, hvor den gamle struktur med sondringen mellem købstæder og sognekommuner, henholdsvis 86 og 1300 af slagsen, blev afløst af det, vi kender i dag med 14 amtskommuner og 275 primærkommuner. Kommunalreformen blev ledsaget af en omfattende flytning af opgaver og tilkomst af nye opgaver til kommunerne (Strøm, 1991).

Malet med den meget brede pensel var det årene, hvor industrien blev Danmarks hovederhverv, hvor kvinder over en bred front kom ud på arbejdsmarkedet, og hvor nye offentlige institutioner skød op som paddehatte. Det var også årene, hvor Danmark blev medlem af De Europæiske Fællesskaber efter folkeafstemningen i 1972.

Det var ligeledes årene, hvor skattetrykket eksploderede – som en afledt virkning af de mange nye offentlige udgifter. Det førte bl.a. til indførelsen af moms i 1967, og momsen blev den konkrete anledning til opbruddet i toldvæsenet, hvor man nedlagde de mange lokale toldkamre. De mange enheder blev erstattet med 31 større distrikts-toldkamre, hvilket var en afgørende forudsætning for at have kapacitet til opkrævningen af moms.

1970 var året, hvor kildeskatten blev indført, og hvor det groteske system med skattebetaling året efter indkomståret blev afløst af et system, hvor man principielt – og i vidt omfang reelt – fik opkrævet skatten samtidig med udbetalingen af løn mv.

Med de to oliekriser i henholdsvis 1973 og 1979 fik det danske samfund en brat opbremsning af den voldsomme vækst, der havde karakteriseret de foregående 5-10 år. Men på de få år fra slutningen af 1960'erne og frem til

midten af 1970'erne var skattesystemet administrativt blevet rustet til at kunne opkræve skatter mv. på et stabilt højere niveau, der modsvarede den øgede offentlige service med tilhørende øgede udgifter.

Med til denne periode hører nok – selvom det tidsmæssigt ligger lidt senere – udformningen af den første skattestyrelseslov i 1978. Denne lov, der må betragtes som skattesystemets „grundlov“ for så vidt angår arbejdsdelingen og kompetencen i skatteadministrationen, regulerer blandt andet arbejdsdelingen mellem stat og kommuner. Med udformningen af skattestyrelsesloven er det ved grundige studier af forarbejder til ændringer i loven, som nævnt, blevet relativt let at se, hvilke hensyn efterfølgende ændringer i opgavefordelingen angiveligt har skullet tilgodese.

DE TO NIVEAUER – EN OPSAMLING

Samspillet mellem det politiske, synlige niveau og den materielle udvikling, det mindre synlige niveau er som nævnt kompliceret. Højest sandsynligt kan man bedst forstå det således, at den materielle udvikling giver nogle rammer, men rammer der levner betydelig plads for variationer som resultatet af mere tilfældige og uforudsigelige politiske processer.

Det betyder i forhold til temaet for dette kapitel, at strukturelle ændringer på skatteområdet må antages at afspejle mere generelle ændringer i samfundet, men at tidspunktet for og måden, hvorpå forandringerne gennemføres, langt fra er givne.

OPLØSNING AF FORESTILLINGEN OM EN NATIONALT BASERET STRUKTUR

De tre spots gav os et billede af en udvikling med gradvis større administrative rum. Denne udvikling tegner et klassisk billede af udviklingen i det tyvende århundredes administrative Danmark.

Med udgangspunkt i dette mønster og tankerne om de to forklaringsniveauer kan vi nu forsøge os med en analyse af udviklingen siden 1988. Udtrykket „forsøge“ er valgt med omhu, fordi det formentlig selv i bagklogskabens skarpe lys er en illusion at tro, at der kan skabes et enkelt og dækkende billede af en historisk begivenhed i al dens kompleksitet.

Afbureaukratiseringsplanens gennemførelse indeholdt kimen til tre vigtige træk, der afspejlede udviklingen i samfundet. For det første gav sammenlægningen af told- og skattevæsenet på statsligt niveau i princippet

erhvervslivet en entydig indgang til disse myndigheder og udtrykte dermed symbolsk en forenkling og en øget service over for erhvervslivet, hvilket har været et stort fokusområde siden midten af 1980'erne.

Dernæst lettede strukturændringen tilpasningen til EU's Indre Marked, der bl.a. indebærer afskaffelse af toldgrænser mellem medlemslandene og en styrket kontrol ved de såkaldte ydre grænser. EU udgør herefter et samlet toldområde.

Det bemærkes, at afskaffelsen af toldgrænser mellem medlemslandene udgør et af de centrale elementer i udviklingen af fri handel mellem medlemslandene – et tydeligt symbol på et større økonomisk marked.

Endelig gav processen vedrørende afbureaukratiseringsplanen ny luft til konkurrencen eller den periodevise konflikt mellem stat og kommuner om opgaverne.

Med hensyn til ændringerne vedrørende selskabslovgivningen synes tre forklaringer at falde i øjnene: For det første globaliseringen, for det andet en stigende kompleksitet i skattelovgivningen og tilgrænsende lovgivning, og for det tredje et stadig voksende behov for nye indtægter til statskassen.

Med hensyn til globaliseringen (jvf. Frank Rasmussens og Peder Andersens bidrag) er det velkendt, at erhvervsstrukturen i Danmark ikke antalsmæssigt er præget af meget store selskaber eller koncerner, men tværtimod af mange mellemstore og mindre virksomheder. Der findes dog nogle hundrede internationalt orienterede selskaber, der tilsammen står for en meget betydelig del af omsætningen og beskæftigelsen i danske virksomheder. Nogle af disse er beliggende i små kommuner med beskedne ressourcer til at revidere regnskaber mv. i de pågældende selskaber, og det er næppe injurerende at hævde, at disse selskaber typisk ikke er blevet reviderede, så meget mere som de enkelte kommuner af andre grunde ikke har haft den store tilskyndelse hertil.

Med hensyn til den stigende kompleksitet i skattelovgivningen kan den antages at føre til et behov for større faglig specialisering – et tiltag der ikke eller kun vanskeligt er muligt i små kommuner med ganske få medarbejdere på området.

Endelig – for det tredje – er det relevant at inddrage det stadige pres på statskassen, der især opleves hvert år i forbindelse med udarbejdelsen og vedtagelsen af finansloven. Presset opleves som følge af kombinationen af et opadgående pres på udgifterne i form af krav om stadig bedre ydelser, de demografiske ændringer i befolkningen samt et nedadgående pres på ind-

tægterne i form af en øget konkurrence mellem staterne i Vesteuropa om et lavere skattetryk.

I den kontekst er der valgt en organisatorisk løsning, hvor de store selskaber overflyttes til central statslig ligning og revision, mens opgaveløsningen i forhold til de øvrige selskaber fortsat varetages af kommuner, fælleskommunale samarbejder, samt told- og skatteregioner.

Netop etableringen af kommunale fællesskaber i et større antal efter 1998 er et tiltag, der måske peger frem mod større strukturelle ændringer.

Det anslås, at mindst 60-70 kommuner medio 2001 arbejder med tanker om et fælleskommunalt samarbejde på skatteområdet.

Dette modsvarer nogle tanker udviklet i Skatteministeriet, hvorefter der på sigt ønskes et system, der på skatteområdet omfatter et antal store kommuner og ligningscentre (kommunesamarbejder). Tankerne blev første gang præsenteret i et større forum af skatteministeren ved skattechefforeningens årsmøde 13. september 2001 (Skatteministeriets hjemmeside 14.09.01).

Der er tale om en bemærkelsesværdig udvikling, der på sigt kan føre til kommunesammenlægninger eller til en løsere forbindelse mellem ligningscentre og kommunerne. I begge tilfælde vil det bekræfte udviklingen mod større administrative rum på området.

Den konkrete udvikling kan tolkes på den måde, at ordningen fra 1998 på selskabsligningsområdet måske kun er en overgangsordning. Et fænomen, der også er kendt i andre sammenhænge, er, at en mere grundlæggende forandring måske forudsætter nogle mellemliggende faser.

Man kan – set i et tiårs perspektiv – forestille sig andre måder at indrette strukturen på. Måder, der måske ikke i dag forekommer helt oplagte, men som i en videre udvikling af den offentlige sektor kan komme på tale.

En af disse andre måder er visionen om et offentligt marked (Nielsen et al., 2001). Visionen indeholder forestillinger om konkurrence inden for den offentlige sektor. Visionen bygger på den grundtanke, at mange offentlige organisationer udfører en række delopgaver, der kan udbydes på et internt offentligt marked, og som med fordel kan samles hos de mest velfungerende organisationer på området. Som et eksempel nævnes en række opgaver på skatteområdet.

Fordelen ved modellen er angiveligt, at man på samme tid kan opnå effektiviseringsgevinster og bevare opgaverne i offentligt regi, f.eks. hvis det er myndighedsopgaver, eller opgaver der af politiske grunde ønskes bevaret i offentlig regi.

Modellen forudsætter en bredere anvendelse af kontrakter og nye former for overvågning af og tilsyn med markedet. En anden model er principielt udliciteringen af dele af skatteopgaven, en model der marginalt har været forsøgt i en enkelt af landets kommuner. De mere principielle aspekter ved en udlicitering af myndighedsopgaver, som skatteopgaven må siges at være, er en diskussion værd (Bjerre & Lyndrup, 2001). Dette på trods af, at det ikke i dansk forvaltning er klart afgrænset, hvad myndighedsopgaver er. Synspunktet hos forfatterne er, at det ikke uden videre kan afvises, at myndighedsopgaver kan udliciteres. I den forbindelse spiller en argumentation for, at retssikkerheden kan opretholdes på samme niveau som i dag, en central rolle. Forfatterne påpeger, at der ikke nødvendigvis er en effektiviseringsgevinst forbundet med en udlicitering af myndighedsopgaver, idet dette må bero på de konkrete forhold.

Opsummerende: Grundlæggende afspejler udviklingen siden slutningen af 1980'erne, at mange kommuner i forhold til opgaveløsningen på dette område ikke er store nok – det vil sige ikke har mulighed for anvende de ressourcer, der er nødvendige til at skabe et fagligt tilstrækkelig stærkt miljø. Udviklingen viser samtidig, at der på det politiske niveau indtil videre ikke er enighed om at drage konsekvensen heraf i form af kommunesammenlægninger – måske også fordi andre hensyn taler for at bevare de nuværende kommuner. Men derved kræves også andre konstruktioner, der kan medvirke til at løse de spændinger, som kombinationen af den nuværende struktur og kravene til opgaveløsningen skaber. Der er her diskuteret forskellige principielle muligheder.

En af konsekvenserne af de nye tanker vil i givet fald være et større administrativt kludetæppe, hvor mere specialiserede dele af skatteområdet får en egen struktur, og hvor forskellige kommuner kan vælge forskellige organisatoriske løsninger. En forenkling er det i hvert fald ikke i forhold til de nuværende administrative niveauer stat, amter, kommuner – snarere afspejler denne differentiering en mere generel differentiering i samfundet.

DET ALLESTEDS- OG INTETSTEDSVÆRENDE VÆSEN

Det er med nogen tøven og bekymring, at jeg kaster mig ud i en diskussion af, hvilke varsler om fremtiden de igangværende strukturforandringer kan afspejle.

Først og fremmest fordi risikoen for, at man reelt er tilbageskuende, er større end muligheden for at se frem. Det er den af to grunde. For det første fordi en af de stærkeste impulser til forandring endnu ikke har været sat i spil, nemlig informationsteknologien. For det andet fordi de aggregerede konsekvenser af alle de impulser, der er i gang, forekommer meget komplekse.

En vis hjælp til studiet af fremtiden kan man få ved at studere analyser, der er udarbejdet i henholdsvis den svenske skatteforvaltning, Riksskatteverket, (Vår omvärld år 2010, 1999) og i den danske, Told- og Skattestyrelsen (Visioner, vilkår, viden, 2000). Begge er fremtidsstudier, der bygger på grundigt analysearbejde, og som med skatteforvaltningen i centrum i et tiårs perspektiv beskæftiger sig bredt med udviklingen i samfundet.

Fremtidsstudier inden for den offentlige sektor er vel ikke noget nyt fænomen. Men det er sandsynligt, at de senere års udvikling i den offentlige sektor med fænomener som flerårsaftaler, kontraktstyring, virksomhedsregnskaber, kvalitetsmodeller mv. har befordret et øget fokus på strategitænkning og dermed på fremtiden.

Fremtidsstudier giver selvsagt ikke svaret på, hvordan udviklingen vil komme til at foregå. Men fremtidsstudier kan bidrage med at pege på nogle udviklingsmuligheder og spiller formentlig også en vis rolle for det virkelighedsbillede, som beslutningstagere m.fl. opererer ud fra.

Den svenske analyse er den mest grundige, hvilket afspejler den stærkere svenske tradition for analyser.

I analysen identificeres seks store områder i samfundsudviklingen, der vurderes at have stor betydning for skattevæsenets fremtid, nemlig globaliseringen, IT, arbejdsmarkedsforhold, EU, differentieringen af samfundet og holdningerne i befolkningen.

Den danske analyse af udviklingen i Told & Skats omverdensvilkår (Visioner, vilkår, viden, p. 24-26) har delvis overlappende fokus-områder.

Tre områder: Globalisering, EU-samarbejdet og informationsteknologien må anses for at have særlig betydning for den fremtidige udvikling af administrative rum og grænser på skatteområdet.

Det falder uden for rammerne af dette kapitel at tegne et billede af *globaliseringen*. I denne sammenhæng er det tilstrækkeligt at henvise til forekomsten af et betydeligt antal globalt opererende selskaber, der placerer produktion mv. ud fra en samlet vurdering af forholdene i de enkelte lande, herunder beskatningsforhold, men som også ved hjælp af koncern-interne

transaktioner har vide muligheder for at omplacere overskud til lande med lav eller ingen beskatning.

Med hensyn til *EU-samarbejdet* er det sandsynligt, at det vil gennemgå betydelige forandringer, der blandt meget andet vil påvirke de nationale skatteforvaltningers betingelser. Med udgangspunkt i den kendsgerning, at næppe mange før 1990 havde forestillet sig omvæltningerne i Central- og Østeuropa i de følgende år, hvor en række lande i løbet af kort tid søgte optagelse i EU, er det vanskeligt at forestille sig de næste 10 års udvikling. Det kan dog med relativ stor sandsynlighed forventes, at EU vil blive udvidet med en række nye medlemslande, at euroen bliver etableret som en hovedvaluta, og at en række institutionelle reformer trænger sig på eller gennemføres.

Disse forhold kan meget vel tænkes at få konsekvenser på skatteområdet, både i form af øget harmonisering af dele af lovgivningen og i form af øget formelt samarbejde, måske endda i form af grænseoverskridende strukturer.

Informationsteknologien har – trods mange års debat herom – endnu ikke sat dybe spor i den måde, som skatteforvaltningen – og med den andre dele af den offentlige administration – er organiseret på. Formentlig fordi de teknologiske forudsætninger for et mere radikalt brud endnu ikke har været til stede, og fordi der er en vis træghed i alle forandringsprocesser, der skal gennemføres i den virkelige verden – og ikke kun ved skrivebordet.

Men meget tyder på, at mere radikale ændringer er på vej. Når man med den fornødne teknologi kan opholde sig fysisk i det fjerne østen og foretage ændringer i sin selvangivelse herfra, hvor er så det store behov for en lokal administrativ forankring?

Når det spiller sammen med de øvrige impulser, herunder især globaliseringen, bliver det komplekst. Hvordan foretages den regnskabsmæssige kontrol af et selskab, der formelt er hjemmehørende på en eksotisk ø i det fjerne udland, men reelt helt eller delvis arbejder i Danmark?

NOTER

- 1 Udtrykket „skattevæsenet“ bruges af sproglige grunde som et forenklet udtryk for den samlede skatte-, afgifts- og toldforvaltning.
- 2 I efteråret 2001 findes bestemmelser om strukturen i skattestyrelsesloven, der omtaler de enkelte myndigheder på skatteområdet og deres kompetence; i bekendtgørelsen om landets inddeling i told- og skatteregioner samt toldcentre; i sagsudlægningsbekendtgørelsen, hvor ministeren uddelegerer en række opgaver; samt i Told- og Skattestyrelsens cirkulære om dekoncentrerede opgaver.
- 3 Afbureaukratiseringsplanen blev fremlagt i december 1988 af den daværende Schlüter-regering. Planen blev lanceret som en stor fornyelse af den offentlige sektor, men bortset fra skatteområdet levede den på næppe op hertil.
- 4 Regeringen bestod af ministre fra Venstre, Det Konservative Folkeparti og Det Radikale Venstre.
- 5 Et eksempel herpå er den under Indenrigsministeriet nedsatte opgavekommission, der i 1998 fremkom med en rapport om opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner. Rapporten lagde stort set ikke op til ændringer i den gældende struktur. Dette kan selvsagt skyldes, at denne er hensigtsmæssig, men det kan også skyldes, at den bredt sammensatte kommission vanskeligt kunne nå til enighed om ændringer.
- 6 Jeg nævner disse konflikter, fordi de må anses for normale indslag i de fleste organisationsforandringer.

LITTERATUR

Betænkning om toldvæsenets arbejde og organisation, maj 1976.

Bjerre, Karsten & Mads Lyndrup (2001). *Udlicitering af myndighedshedopgaver: økonomi og retssikkerhed ved udlicitering af myndighedsopgaver med selskabslicensing som case*. København: Speciale ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Christensen, Harry (1998). *Bonden, kommunen og demokratiet: det lokale selvstyres etablering på landet i Danmark 1842-1867*. Udgiverselskabet ved Landsarkivet for Nørrejylland.

Enrum, Nils & Jeppe Ladekarl (1994). *Skattepolitik*. København: Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag.

Jepsen, Gunnar Thorlund (1993). *Kompendium i skattepolitik*. Århus: Økonomisk Institut, Aarhus Universitet.

Nielsen, Arne Bundgaard, Kim Saastomoinen-Jacobsen & Mads Lyndrup (2001). „Vision om en offentlig markedsplads“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1.

Nielsen, Helge & Victor Thalbitzer (1948). *Skatter og skatteforvaltning i ældre tider*. København: Nyt Nordisk Forlag.

Riksskatteverket (1999). „Vår omvärld år 2010“. *RSV Rapport*, 3.

Strøm, Henning (1991). *Kommunalreformen i Danmark 1: Inddelingsreformen*. København: Forlaget Kommuneinformation.

Told & Skat (2000). *Visioner, vilkår, viden*.

Toldhistorisk Selskab (1990). *Dansk Toldhistorie IV*.

Wied, Gustav (1996). *Livsens ondskab: billeder fra Gammelkøbing*. København: Gyldendal.

PRIVATISERING, GLOBALISERING OG REGULERING AF OFFENTLIGE VIRKSOMHEDER

AF CARSTEN GREVE

PRIVATISERING: FRA POLITISK- ADMINISTRATIVT RUM TIL ØKONOMISK RUM

Siden 1980'erne har der fundet en privatisering af offentlige virksomheder sted over det meste af verden (Hodge, 2000). „Privatisering“ dækker over to fænomener: Salg af statslige aktier til private investorer og indførelse af konkurrence i stedet for monopol på produktion af varer- og tjenesteydelser. Det begyndte med Thatcher i Storbritannien. Thatcher privatiserede „arvesølv“ i de store statsejede britiske virksomheder som British Gas og British Telecom. Siden spredtes ideen over den ganske klode – fra Brasilien og Argentina i Sydamerika til Rusland og Tjekkiet.

Danmark og det øvrige Norden begyndte først for alvor at interessere sig for privatisering i 1990'erne. Indtil da havde privatisering været en farlig politisk cocktail, som selv nordiske konservative politikere gik forsigtigt frem med. Det fortælles, at den daværende danske statsminister, Poul Schlüter, i begyndelsen af 1980'erne skrottede Henning Dyremoses forslag om at sætte en privatiseringsbølge i gang i Danmark. Det var for politisk kontroversielt over for vælgerne. Velfærdsstaten var solidt bundfældet i danskerne – privatiseringstanker var forbeholdt Thatcher i Storbritannien og Reagan i USA.

De store danske offentlige virksomheder som Københavns Lufthavnsvæsen, Post- og Telegrafvæsenet, DSB, Statsanstalten for Livsforsikring, teleselskaberne KTAS, Jydsk Telefon og Fyns Telefon, Dansk Olie og Naturgas og Datacentralen havde typisk monopol på den ydelse, virksomhederne leverede i deres geografiske område. De var offentligt ejede (med undtagelse af telefonselskaberne, der havde visse private aktionærer af historiske grunde). Politikerne bestemte en del over, hvad de offentlige virksomheder skulle producere, og hvordan de skulle producere det. Politikerne var rigt repræsenteret i repræsentantskaber (DONG, telefonselskaberne), og ellers var der en kort kommandovej fra ministeren til selskabets ledelse. Markedsstyring

fandtes stort set ikke. Virksomhederne var henvist til at disponere i henhold til det såkaldte „hvile-i-sig-selv-princip“, hvor selskabernes økonomi skulle være nogenlunde i balance. Der måtte hverken være for store overskud eller underskud. Økonomien var i det hele taget til forhandling mellem ministeren – og nogle gange Folketinget – og selskabets ledelse. Hvis DSB's regnskaber ikke var i balance, kunne selskabets ledelse altid lægge pres på Folketinget og få ekstrabevillinger til nyt materiel. Kunderne – eller klienterne om man vil – blev ikke regnet for ret meget, for de havde jo ingen alternativer. Hvis man ville ud at flyve, var der kun Kastrup at flyve fra. Hvis man ville have en telefon, var der kun ens regionale telefonselskab at henvende sig til. Samlet set var der offentligt ejerskab og monopol hos de offentlige virksomheder. Kunderne havde kun meget få muligheder for at øve indflydelse eller give deres mening til kende. Den afgørende akse var mellem ministeren og Folketinget – og selskabernes ledelse, hvorefter nogle var tidligere politikere.

I 1990'erne vendte bøtten. Der var primært tre årsager til, at aktieselskabsdannelse og privatisering kom på den politiske dagsorden (Greve, 2000). For det første kom der krav fra EU (eller EF, som det stadig hed i begyndelsen af 1990'erne) om, at markederne skulle åbnes (induceret dynamik). Der skulle til at være konkurrence mellem forskellige udbydere på de nationale markeder. Det var en udløber af vedtagelsen af Det Indre Marked – en politik Danmark havde tiltrådt med Fællesakten i 1986 efter en folkeafstemning. EU interesserede sig primært for konkurrenceaspektet. Det lå uden for EU's ansvar direkte at pålægge de nationale regeringer at privatisere. Indirekte blev der alligevel lagt pres på regeringerne for at privatisere. Det skete, fordi tilslutningen til den Økonomiske og Monetære Union (ØMU'en) krævede, at landene i EU levede op til visse økonomiske konvergenskrav. En nem og hurtig måde at leve op til kravene var at skaffe indtægter ved at sælge aktier i de offentlige virksomheder – og ved at de offentlige virksomheder ikke figurerede på de nationale statsbudgetter, når de var blevet gjort private.

For det andet var der en politisk gevinst for de politiske partier ved at privatisere. Ud over de nævnte fordele i forhold til ØMU'en, kunne politikerne også bruge de statslige aktieselskaber og de privatiserede selskaber til at decentralisere ansvaret for virksomhedsdriften til selskabernes ledelse. Der ved håbede politikerne at opnå mindst to ting: Dels at lade selskaberne klare de mange nye udfordringer i en stadigt mere globaliseret og risikofyldt verden, dels at distancere sig fra evt. skandalesager. Det sidste lykkedes ikke altid

lige godt, jf. sagen om busselskabet Combust, der kom i store økonomiske vanskeligheder. Selvom ideologi havde skilt de store partier ad i 1980'erne, blev det ideologiske nedtonet kraftigt i takt med, at de praktiske udfordringer fra især EU-medlemsskabet meldte sig.

For det tredje blev aktieselskabsformen og privatiseringen af regeringen og Folketinget opfattet som en effektiv organisationsform, der signalerede handlekraft og ledelsesfokus. Den offentlige sektor var i forvejen ved at blive moderniseret og fornyet kraftigt. Organisatorisk omstilling var et mantra i den øvrige del af centraladministrationen, så derfor var det naturligt også at inkludere de offentlige virksomheder i den proces.

Privatiseringsprocessen kom efterhånden til at følge et bestemt mønster. Processen begyndte med, at virksomheden først blev omdannet fra en offentligretlig offentlig virksomhed til et privatretligt statsligt aktieselskab. Københavns Lufthavnsvæsen blev omdannet til Københavns Lufthavne A/S. Postgiro blev omdannet til GiroBank A/S. Den Militære Klædefabrik blev omdannet til Statens Konfektion A/S (disse tre selskabers omstillingsproces er nærmere beskrevet i Greve, 1997), DSB dannede sit busselskab om til DSB Busser A/S (det senere Combust) og sit færge-selskab til DSB Rederi A/S (det senere Scandlines) og teleselskabernes regionale selskaber blev samlet i TeleDanmark A/S.

Omstillingen til et aktieselskab betød, at der skulle oprettes en bestyrelse og ansættes en professionel direktion. I Københavns Lufthavne hentede man erhvervsmanden Niels Boserup ind som direktør. Ellers bemandede staten de nye selskaber med personer, der havde vist et ekstraordinært talent for ledelse og organisering i statens tjeneste. Connie Hedegaard, der dengang var journalist på Berlingske Tidende, døbte de nye statslige virksomhedsledere for „Magtens supermænd“. De inkluderede folk som Michael Christiansen (Sund og Bælt), Henning Hummelose (Øresundsforbindelsen og Statens Konfektion), Hans Würtzen (TeleDanmark), Henrik Hassenkam (DSB). Kun de to store etater DSB og Postvæsenet lykkedes det ikke at få bragt på aktier i 1990'erne. De blev i stedet organiseret som „selvstændige offentlige virksomheder“, en ny forvaltningskategori i 1990'erne, opfundet til lejligheden.

De nye selskaber skulle til at konkurrere med andre virksomheder om kundernes gunst. Konkurrencen var dog begrænset for nogle af selskaberne. Hverken DSB eller Postvæsenet havde synderlige konkurrenter. Men for flere af aktieselskaberne blev konkurrencen reel. DSB Busser/Combust skulle til at konkurrere om busruterne i Danmark med de andre busselskaber.

GiroBank/BG-bank skulle til at konkurrere med de andre banker om bank-kundernes gunst.

Efterhånden som selskaberne blev klar til konkurrencen, fandt en privatisering sted ved, at en del af aktierne blev solgt fra til private investorer. Københavns Lufthavne solgte ud af sine aktier, og i 2002 ejer staten kun 34 pct. af aktierne. Aktierne i GiroBank blev solgt til Bikuben, der dannede BG-bank. Siden blev BG-bank selv overtaget af Danske Bank. Combust endte med at blive solgt til det britiske selskab Arriva, der overtog Combust for 1. kr. af trafikministeren! Scandlines blev fusioneret med det tyske statslige rederi. Den største handel af dem alle til dato fandt sted, da TeleDanmark blev overtaget af det amerikanske teleselskab Ameritech i 1997. Ameritech blev kort tid efter købet af TeleDanmark overtaget af et andet amerikansk teleselskab: SBC. I 2002 kalder TeleDanmark sig for TDC. Datacentralen, der først var et interessentskab og siden et aktieselskab, endte med at blive opkøbt af det amerikanske computerfirma Computer Science Corporation. I alt solgte staten aktier for ca. 36. mia. kr. i 1990'erne.

Resultatet blev en øget forretningsfokusering hos selskaberne. Det økonomiske rum kom til at dominere i stedet for det politiske rum – selvom betingelserne for det økonomiske rum var skabt hos politikerne i regeringen og i Folketinget – og i EU. Det økonomiske rum fik overtaget, når der skulle træffes afgørende beslutninger. Combust måtte via ministeren bede om flere penge fra Folketinget og argumentere med, at den forretningsmæssige strategi krævede en kapitalindsprøjtning. Combust kunne ikke – som det gamle DSB i 1970'erne – blot „true“ sig til en tilførsel af penge ved politisk lobbyarbejde. Combust måtte fremvise en forretningsmæssig strategi for, at Folketinget kunne bevilge pengene. Den samme logik gjaldt for Statens Konfektion, der i midten af 1990'erne kom i store økonomiske vanskeligheder på grund af svigtende ordrer. Her gjaldt forretningsmæssige- og markedsmæssige overvejelser fremfor politiske overvejelser om at redde arbejdspladser i Danmark på kort sigt. Statens Konfektion fik besked fra finansministeren om at klare sig selv – og det medførte, at Statens Konfektion måtte dreje nøglen om og gå konkurs.

GLOBALISERING: FRA NATIONALT TIL INTERNATIONALT OG GLOBALT TERRITORIUM

Det næste, der skete var, at markedet for de tidligere statslige selskaber blev ændret fra at være primært nationalt funderet til at blive internationalt – og

for nogles vedkommende – globalt funderet. Globalisering betyder i denne sammenhæng markedsglobalisering. De forskellige selskaber har mærket konkurrencen forskelligt, eftersom de befinder sig i mange sektorer. Det første selskab, der for alvor mærkede den internationale konkurrence var Statens Konfektion. I mange år havde Den Militære Klædefabrik syet tøj til den danske hær og det danske kongehus. Leverancerne var beskyttet, og det havde betydet, at økonomistyringen og omkostningskalkulerne var katastrofalt ringe. I det nye EU-baserede indre marked skulle leverancerne til forsvaret ud i EU-licitation. Statens Konfektion antog først, at der ville være en overgangsperiode på ca. 6 år, før konkurrencen kom, men det viste sig at være en fejlslutning. Leverancerne skulle ud i licitation med det samme. Statens Konfektion tog et drastisk – men forretningsmæssigt fornuftigt – skridt og flyttede det meste af produktionen til Polen (dog ikke gallauniformerne!). Alligevel viste konkurrencen sig for hård; andre landes virksomheder kunne sy tøjet til langt billigere priser – og Statens Konfektion endte, som nævnt før, med at gå konkurs.

Et andet selskab, der mærkede konkurrencen, var Combis. Også her var det kravet om EU-licitationerne, der medførte, at Combis ikke længere kunne regne med et sikkert dansk hjemmemarked. Udenlandske busselskaber, som det svenske Linjebuss og det britiske Arriva, gjorde meget for at komme ind på det danske marked – og de udenlandske selskaber vandt også en del udbud. Combis følte derpå, at selskabet måtte anlægge en mere aggressiv forretningsstrategi. Combis begyndte at komme med tilbud på licitationer, som der reelt ikke var økonomisk bæredygtighed i. Det betød, at de udenlandske selskaber i sidste ende fik udkonkurreret Combis fra det danske marked. Combis måtte til sidst sælges til konkurrenten Arriva i 1999.

Andre selskaber tog konkurrencen benhårdt op. Det gjaldt et andet tidligere DSB-selskab, Scandlines, der kæmpede for sin eksistens ved at indgå i en fusion med det tyske rederi og ved at satse på nye færruter, blandt andet i Baltikum. At kæmpe for nye markeder har også været en strategi for Post Danmark. Selvom selskabet formelt set er en selvstændig offentlig virksomhed, er Post Danmark alligevel indgået som medejer af forskellige selskaber på pakkepostområdet, der er i konkurrence.

For det største selskab, TeleDanmark/TDC var spillet et helt andet. TeleDanmark havde i flere år været opsat på at erobre nye markeder. Blandt andet forsøgte TeleDanmark at komme ind på det tjekkiske marked. Genembruddet kom, da TeleDanmark indgik i et ejerkonsortium i det belgiske

teleselskab, Belgacom. Herved var TeleDanmarks strategi lagt i forhold til at blive en international spiller på et internationalt marked. TeleDanmark kom dog hurtigt ind i en endnu større sammenhæng, da det amerikanske selskab, Ameritech, købte sig ind i TeleDanmark. Ameritech så TeleDanmark som et led i sin strategi om at ekspandere i Europa – med det formål at skabe en global alliance på telemarkedet.

Danske selskaber har dermed været involveret i tre forskellige strategier: For det første at forsvare sin markedsandel på det nationale marked. For det andet at kæmpe for nye markeder i udlandet samtidig med at positionen på hjemmemarkedet bevares. Og for det tredje at være med i kampen om globale markedsandele ved at indgå i globale alliancer med andre selskaber.

Markederne er forskellige fra sektor til sektor, og det er klart, at nogle markeder har været mere nationalt orienterede end andre. For nogle selskaber er konkurrencen på EU-niveau stor nok (som ved busselskaberne). Globaliseringen af markederne har især fundet sted på telemarkedet. Udviklingen på telemarkedet har både medført en produktudvikling, der især skyldes en rasende teknologisk udvikling, og samtidig bliver der indgået alliancer mellem spillere på globalt plan.

Et andet marked, der har potentiale til at blive globalt i de kommende år, er markedet for post-ydelser. Her er der allerede en betydelig „produktdifferentiering“. Ud over den almindelige brevpост, hvor Post Danmark stadig har monopol på breve under 250 g, er der pakkepost, direct mail osv. Post Danmark var i 1990'erne ikke parat til at blive et statsligt aktieselskab. Den primære årsag var, at de faglige organisationer i Post Danmark skændtes indbyrdes. Især de ca. 13.000 tjenestemænd voldte Post Danmark og politikerne problemer, fordi de ved en overgang til at blive et aktieselskab ville kunne forlange 3 års løn (ca. 1. mio. kr.). Først i begyndelsen af det ny årti blev der fundet en løsning på de faglige organisationers indbyrdes konflikt på postområdet. Daværende trafikminister Jakob Buksti var skeptisk overfor en aktieselskabsdannelse, men i 2001 udsendte han positive signaler, hvad en fremtidig aktieselskabsdannelse angår.

Post Danmark har tre strategier, de kan følge (Greve, 2000). For det første kan Post Danmark vælge at koncentrere sig om det danske postmarked. Historisk har det været Post Danmarks primære opgave at bringe post ud til de danske borgere og virksomheder inden for landets grænser. For det andet kan Post Danmark indgå i strategiske alliancer og/eller fusioner med andre postvirksomheder på lige vilkår. Muligheden for et nordisk samarbejde har været nævnt som en mulighed, men hidtil har trafikministeren holdt Post

Danmark tilbage mht. at forfølge den strategi. For det tredje kan Post Danmark søge en global alliancepartner og lade sig opkøbe af en eller flere større postvirksomheder. Et samarbejde på de vilkår med f.eks. Deutsche Bundespost fra Tyskland er her en mulighed. Det internationale og globale marked for postservice udvikler sig kraftigt i disse år. Det er tiden at indgå i større alliancer, hvis de enkelte postvirksomheder skal overleve på markederne. Der er forhandlinger i gang mellem forskellige af de store postvirksomheder og de private pakkepostfirmaer (Børsen, 8. november 2001). Hvis Post Danmark skal følge TeleDanmarks strategi, er et opkøb af en større international eller global koncern en realistisk mulighed.

Det nationale territorium er derved blevet overskredet for de tidligere offentlige virksomheder. Nu hedder horisonten ikke længere kun Danmark, men Europa – og hele verden for teleselskabernes vedkommende. Globaliseringen har fået konsekvenser for selskabernes interne organisering og bemanning. Nu er det ikke længere kun de tidligere „Magtens supermænd“, der sidder ved styrepinden. I TeleDanmark/TDC's ledelse indgår nu en række amerikanere, selvom den tidligere finansminister Henning Dyremose er koncernens ansigt udadtil.

REGULERING: FRA ØKONOMISKE RUM PÅ ET GLOBALISERET TERRITORIUM TIL NYE POLITISKE RUM

Læseren kan på dette tidspunkt foranlediges til at tro, at privatiseringsbølgen og globaliseringstendensen er endt med en fri og uhemmet markedsøkonomi med virksomheder, der gør, hvad der passer dem, mens staten er kørt ud på et sidespor og politikerne og befolkningen dermed ser hjælpeløst til. Sådan forholder det sig ikke i virkeligheden. I 1990'erne kom der et effektivt modsvar i forhold til privatisering og globalisering: Instrumentet hedder „regulering“. Regulering af virksomheder og af markeder kan kort defineres som „intentional state (or self-regulatory) activity directed towards the modification of behaviour by reference to systems of authoritative rules“ (Baldwin et al., 1998: 4).

I Storbritannien i 1980'erne troede politikere og økonomer, at den fri konkurrence ville overflødiggøre behovet for regulering på sigt. Det skulle vise sig, at de tog fejl. En række af de privatiserede virksomheder opererer på markeder, hvor de har så betydelige markedsandele, at det tenderer mod et de-facto monopol. British Telecom blev privatiseret i form af aktiesalg i 1980'erne, men der blev ikke skabt en væsentlig ændring i konkurrencefor-

holdene. Det andet selskab, Mercury, der skulle konkurrere med British Telecom kunne ikke stille meget op mod British Telecoms markedsandel på 80-90 pct.. Igennem hele 1980'erne mærkede British Telecom derfor ikke synderligt til konkurrence. Det er først i 1990'erne med EU's indre markeder og med liberaliseringen af verdenshandelen, at konkurrence er blevet en parameter for mange af de privatiserede virksomheder.

Svaret i Storbritannien kom i form af nye reguleringsmyndigheder. Office of Telecommunication (OfTel) blev dannet for at regulere teleselskaberne og konkurrencen i telesektoren. Office of Gas (OfGas) blev dannet for at regulere gasselskaberne og konkurrencen i gassektoren. Således etablerede Storbritannien en lang række reguleringsmyndigheder, der fik øgede beføjelser til at gribe ind for over monopoldannelser, ulige konkurrencevilkår og følgende høje priser. Det var hensigten, at reguleringsmyndighederne skulle afvikles efter en årrække, når konkurrencen fungerede mere effektivt. Men i 2002 er reguleringsmyndighederne der stadigvæk og fungerer som „vagt-hunde“ overfor de privatiserede selskaber. Reguleringsmyndighederne ledes hver især af en generaldirektør (‘director general’) med et sekretariat bag sig. Generaldirektøren kan ikke modtage direkte ordre fra ministeren og fungerer således som en uafhængig myndighed.

Storbritanniens model med uafhængige reguleringsmyndigheder har dannet forbillede for mange andre reguleringsmyndigheder rundt om i verden (Parker, 1999). I USA var man dog allerede bekendt med fænomenet, da en række forsyningsvirksomheder har været organiseret som privatretlige, profit-drevne selskaber. I USA har man historisk haft såkaldte reguleringskommissioner fremfor at udpege en enkelt generaldirektør personligt.

Inden for politologien og økonomien findes en teori om, at reguleringsmyndigheder bliver „tamme“ med årene, så de mere varetager industriens og selskabernes interesse fremfor politikernes og borgernes interesse. Teorien er først kendt som „livscyklus-teorien“, hvor amerikaneren Marvin Bernstein i 1950'erne advokerede for, at reguleringsmyndigheder gennemgår forskellige livsfaser som fødsel, ungdom, voksentilværelse, alderdom og død. Når reguleringsmyndigheder „ældes“ vil de være mere tilbøjelige til at følge industriens interesser.

En mere interesse-baseret forklaring findes i teorien om „capture“, hvor den amerikanske økonom George Stigler påviste, at industrien og selskaberne selv søger regulering for at holde konkurrenterne ude af markedet. En skærpelse af miljøkravene kan eksempelvis tilgodesee de selskaber, der allerede er på markedet, fordi de i forvejen lever op til bestemte miljøkrav, mens

nye konkurrenter kan have sværere ved at leve op til kravene. Det interessante i de britiske reguleringsmyndigheders tilfælde er, at de foreløbig ser ud til at være aggressive i forhold til selskaberne – og dermed tjener politikerne og borgernes interesser. På længere sigt kan de dog imidlertid „degenerere“, som i Bernsteins teori om livscyklus for reguleringsmyndigheder.

I Danmark har vi set en øget interesse for at etablere reguleringsmyndigheder inspireret efter britisk mønster. Da Folketinget vedtog en ny lov om den danske Telestyrelse efter liberaliseringen af telemarkedet, skævede man til erfaringerne fra Storbritannien. Den britiske model blev dog ikke kopieret 100 pct. i Danmark. Blandt andet var regering og Folketing bange for at gøre Telestyrelsen lige så formelt uafhængig som den britiske Oftel. Resultatet blev en „fordansket“ løsning, hvor Telestyrelsen i realiteten har videre beføjelser til at regulere teleselskaberne, end det tidligere er set i Danmark, men ikke på en måde, der fuldstændig afskærer regering og Folketing fra indflydelse fremover (se Greve, 2002 for en udbygning af diskussionen om Telestyrelsen som eksempel på en ny uafhængig reguleringsmyndighed).

På andre områder har den britiske reguleringsmyndighed ikke vakt den samme begejstring. Det gælder diskussionen om reguleringen af el-sektoren, der i sig selv er en kompliceret affære. Her var regeringens første udspil at lade oprette et nyt Energitilsyn, men ikke under de samme betingelser som Telestyrelsen. Energitilsynet, der skal regulere el-sektoren, er opbygget på en meget mere fragmenteret og skrøbelig facon end Telestyrelsen.¹

Erfaringen med de nye britiske reguleringsmyndigheder inspirerede især udviklingen inden for EU. EU kopierede store dele af den britiske reguleringsmodel i anbefalingerne til medlemslandene. Samtidig har der udviklet sig et behov for en koordinering af reguleringsindsatsen i de forskellige europæiske lande. Når de offentlige virksomheder privatiseres, og når de opererer på et europæisk – og globalt – marked, opstår der et behov for regulering på overnationalt niveau af de privatiserede selskaber. Den italienske forsker Majone (1999) har argumenteret for, at regulering er netop den funktion, EU er bedst til. EU beskæftiger sig ikke som almindelige stater med produktion af serviceydelser direkte til befolkningen, eller med redistribution af goderne gennem skattesystemet. EU's primære rolle ifølge Majone er at regulere. Derfor kalder Majone EU for „den regulerende stat“ (1996). EU skal koncentrere sig om at være regulerende i forhold til medlemsstaterne og deres virksomheder. Derfor kan reguleringen inden for forskellige markeder som telekommunikation, naturgas, postudbringning foretages af reguleringsorganer på EU-niveau.

Det er ikke sikkert, at reguleringen blot internationaliseres i EU, eller globaliseres med globale reguleringsmyndigheder eller globale handelsaftaler som i WTO (World Trade Organization). En anden mulighed er, at der finder et samspil eller en konkurrence sted mellem reguleringsmyndigheder på forskellige niveauer. Steven K. Vogel (1996) har slået til lyd for, at de overnationale reguleringsmyndigheder har brug for de nationale reguleringsmyndigheder. I fremtiden vil det derfor være mest interessant at se på relationerne mellem reguleringsmyndigheder på forskellige niveauer. Teoretisk taler man om „multi-level regulation“ eller regulering på flere niveauer på dansk. Det er dermed ikke sikkert, at de nationale reguleringsmyndigheder vil blive afløst af et EU-reguleringsorgan eller en global reguleringsmyndighed. For de teleselskaber, der opererer i Danmark, vil det medføre, at de både skal rette opmærksomheden mod den danske Telestyrelse, mod EU og mod de globale aftaler, der indgås i WTO eller i de globale teleorganisationer, der regulerer teletrafikken globalt.

A F S L U T N I N G : G L O B A L R E G U L E R I N G A F P R I V A T I S E R E D E S E L S K A B E R P Å G L O B A L E M A R K E D E R ?

Samlet set kan man sige, at det politisk-administrative rum atter forsøger at kontrollere det økonomiske rum, men at fokus er flyttet fra det nationale til det internationale og globale territorium. Der er forskel på, hvordan denne udvikling har ramt de forskellige selskaber og sektorer. Busselskabernes konkurrence sker primært på nationale markeder, hvor de enkelte selskaber kan indgå i internationale koncerner. Et eksempel er det britiske Arriva, der opererer i Danmark, som overtog ruterne efter det tidligere statsejede selskab Combis. Teleselskabernes konkurrence foregår derimod globalt med globale markedsaktører. TDC – det tidligere TeleDanmark – er en amerikansk ejet koncern, der tilstræber at blive blandt de dominerende udbydere af kommunikationsløsninger på det globale telemarked. Her er der ikke meget dansk islet tilbage på nær topchefen og de ansatte i TDC's filial i Danmark. Staten er helt ude af TDC og beskæftiger sig kun med telemarkedet via den generelle telepolitik og gennem Telestyrelsens regulering af selskaberne på den danske del af det globale telemarked.

Vil reguleringen lykkes? Vil aktører i det politisk-administrative rum (dvs. regering og regulatorer) effektivt kunne regulere de privatiserede selskaber og de globaliserede markeder på sigt? Vi har påpeget, at en effektiv regule-

ringsindsats som minimum kræver koordination mellem reguleringsmyndighederne på det nationale, internationale (europæiske) og globale niveau. Hvorvidt tendensen går imod en globaliseret reguleringsmyndighed i de enkelte sektorer, eller et samarbejde reguleringsmyndigheder imellem, er genstand både for den aktuelle teoretiske og for den praktisk-politiske diskussion rundt om i landene.

NOTER

- 1 Katja Sander Johansen fra AKF og Institut for Statskundskab, Københavns Universitet arbejder med et ph.d. projekt om regulering af det liberaliserede el-marked i Danmark i et komparativt perspektiv.

LITTERATUR

- Baldwin, Robert, Colin Scott & Christopher Hood (1998). *Regulation. A Reader*. Oxford: Oxford University Press.
- Greve, Carsten (1997). *Styring og demokratisk kontrol af statslige aktieselskaber*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Greve, Carsten (2000). *Statens virksomheder*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Greve, Carsten (2002). *Telestyrelsens reguleringsstrategier i en globaliseret telepolitisk kontekst*. København: Hans Reitzel (under udgivelse).
- Hodge, Graeme A. (2000). *Privatization*. Boulder, Co: Westview Press.
- Majone, Giandomenico (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Majone, Giandomenico (1999). „The Regulatory State and Its Legitimacy Problems“. *West European Politics*, 22, 1:1-24.
- Parker, David (1999). „Regulating Public Utilities. What Other Countries Can Learn from the UK Experience“. *Public Management*, 1, 1:93-120.
- Vogel, Steven K. (1996). *Freer Markets, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca: Cornell University Press.

SKOLENS TERRITORIUM OG RUM**FUNKTIONEL REPRÆSENTATION VS.
TERRITORIAL REPRÆSENTATION**

AF VIBEKE NORMANN ANDERSEN

De kommunale skolevæsener er organiseret i skoledistrikter. De enkelte skoledistrikter udgør et territorium. Skoledistrikternes antal og størrelse varierer efter antal indbyggere i den enkelte kommune, men forskelle på skoledistriktets størrelse kan også være udtryk for en politisk prioritering – dvs. om man politisk ønsker henholdsvis store eller mindre skoler i kommunen. Allerede i 1700-tallet var skolerne organiseret i skoledistrikter. Landsbyskolernes distrikt fulgte sognegrænsen eller godsets jorde, mens de kongelige skoler var underlagt et distrikt på økonomiske vilkår. Hvert distrikt skulle have 280 tønder hartkorn som økonomisk underlag (Markussen, 1988: 76). Selv i dag vil vi kunne finde eksempler på, at skoledistriktets territorium svarer til tidligere tiders sognegrænser. Det kunne på den ene side indikere, at skoledistriktet som territorium er en forholdsvis fast størrelse, hvis sammenholdskraft er opretholdt historisk og kulturelt.

I dette kapitel skal en række udviklingstendenser imidlertid betragtes, som på den anden side viser, at også skoledistriktets territorium ændres og udfordres løbende. Det betyder, at territoriale dynamikker også er på spil i forhold til skoledistrikter, således de ændres i størrelse, form og mening. Skoledistrikters territoriale grænser indskrænkes eller udvides, de sammen- eller nedlægges, de udfordres af nye betydninger som f.eks. frit skolevalg, og deres styringsgrundlag ændres gennem en vedvarende spænding mellem centrale og decentrale kræfter. Politisk varetages styringen af den danske folkeskole centralt af Undervisningsministeriet og decentralt af det kommunale selvstyre. Fastsættelsen af den enkelte kommunes skoledistrikter er en kommunal opgave. Derved er den funktionelle opgaveløsning af skolernes ydelser knyttet til territoriet. Imidlertid kan vi inden for de seneste ti år finde udviklingstendenser, som udfordrer denne tætte sammenkobling mellem den funktionelle og territoriale opgaveløsning. Tre tendenser skal fremhæves her; decentralisering, skolebestyrelser og frit skolevalg.

I den sammenhæng konkurrerer tre modeller om, hvilket rum der konstituerer skoledistriktet. De tre modeller eksisterer i samme tid og rum. I den første model reguleres skolen af det kommunale skolevæsen. Med decentralisering af en række opgaver, og nærmere regelfastsættelse fra det nationale niveau til det kommunale skolevæsen, konstituerer det kommunale skolevæsen skoledistriktet som territorium. I den anden model betragtes skolen som en del af lokalsamfundet. Forskellige kulturelle og sociale aktiviteter finder ud over produktion af undervisning sted på skolen. Med etablering af skolebestyrelser i 1990 dannes et nyt politisk rum, som bliver tæt forbundet med de sociale og kulturelle rum i lokalsamfundet. Antagelsen er, at skoledistriktet bliver et stærkere territorium, når flere tæt forbundne rum konstituerer det. I den tredje model opløses skoledistriktet som territorium af den fri skolevalsordning. Det nye territorium er i stedet kommunen, som betragtes som en slags markedsplads. Kommunen som territorium konstitueres gennem et økonomisk rum, hvor forældrene som forbrugere kan vælge eller fravælge de ydelser, som den enkelte skole producerer. På hvilken måde forandrer relationerne mellem disse tre modeller dynamikken inden for skoledistriktet som territorium og dynamikken mellem skoledistriktet og andre rum i den skolepolitiske diskurs?

DECENTRALISERING, SKOLEBESTYRELSE OG FRIT SKOLEVALG

I starten af 1990'erne fandt en omfattende decentralisering fra Undervisningsministeriet til det kommunale skolevæsen sted. Det kommunale skolevæsen fik i større grad indflydelse på læseplaner, økonomi og personaleområdet. Man kan betragte det som en kommunalisering af folkeskolen. Decentraliseringen skete dog ikke kun til kommunalt niveau, men også til skoleniveau. I 1989 blev skolebestyrelser med forældreflertal oprettet ved lov med et markant politisk flertal i Folketinget. Forældrerepræsentanterne vælges direkte ved valg blandt de øvrige forældre på den enkelte skole hvert fjerde år, hvilket fremhæver skolebestyrelsen som et politisk organ placeret på den enkelte skole. Omtrent samtidig blev der indført frit skolevalg inden for det enkelte kommunale skolevæsen. Dog er der den begrænsning i relation til frit skolevalg, at den modtagne skole skal acceptere elevens tilflytning. I ganske særlige tilfælde kan frit skolevalg på tværs af kommunegrænser forekomme. Hvor skolebestyrelsen kan betragtes som et kollektivt instrument, er frit skolevalg snarere udtryk for forældrenes individuelle

prioriteringer. Både skolebestyrelser og frit skolevalg giver forældrene en mere fremtrædende position i forhold til folkeskolen. Og på aggregeret niveau kan forældrenes individuelle prioriteringer få en betragtelig indflydelse som politisk instrument.

Når nye styringsmekanismer som skolebestyrelser og frit skolevalg implementeres, forandres opfattelsen af, hvad man betragter som korrekte og acceptable handlinger (Rothstein, 1998). Med decentralisering til kommune- og skoleniveau skabes nye institutioner, som er med til at forandre, hvilke handlinger der er legitime i det enkelte skoledistrikt, f.eks. at det er legitimt at vælge naboskolen, hvis forældrene er utilfreds med ydelserne på distriktets skole. Der skabes ikke blot nye formelle styringsmekanismer. Der sendes også signaler om bestemte samfundsmæssige værdier og normer, som ikke kun har betydning på den enkelte skole, men institutionaliseres eller indoptages i samfundet og mere bredt præger vores opfattelse af folkeskolen og demokratiet.

En sådan institutionaliseringsproces kan imidlertid ikke altid betragtes som entydig. Den sker som en fortolkningsproces i samspil mellem f.eks. den nationale opfattelse af decentralisering til kommune- og skoleniveau, det kommunale skolevæsens fortolkning heraf, den lokale implementering inden for det enkelte skoledistrikt og endelig mere bredt den offentlige meningsdannelse forståelse af decentralisering på grundskoleområde.

Så længe skoledistriktet betragtes som underordnet det kommunale skolevæsen, er det helt og holdent kommunen, der definerer skoledistriktet som territorium. Skolepolitikken fastlægges med hele kommunen som territorium for øje. Men ved at forældrene gives en mere fremtrædende position med skolebestyrelser og frit skolevalg – i det mindste formelt – opprioriteres skoledistriktet og den funktionelle repræsentation på bekostning af det kommunale skolevæsen og den territoriale repræsentation som grundlag for en stor del af den danske skolepolitik.

Ved territorial repræsentation forstås, at opgaverne inden for et politikområde som skolen løses i fællesskab af alle borgere, som er knyttet til et givet territorium. Det kan være Danmark som national stat, det kan være det kommunale selvstyre, eller det kan være samtlige borgere inden for et skoledistrikt.

Ved funktionel repræsentation „fjernes“ opgaveløsningen fra borgerne som de legitime deltagere. I stedet sættes forældrene som brugere i centrum. Det politiske rum konstitueres, så de legitime deltagere er brugerne. Vi har stadig at gøre med den territoriale repræsentation på nationalt og kommunalt niveau. Men på lokalt niveau i forhold til det enkelte skoledistrikt sker

der en forskydning mod en funktionel repræsentation. Ikke alle borgere i et skoledistrikt kvalificerer sig som legitime deltagere. Kun de i distriktet, der samtidig er brugere af den enkelte skole, betragtes som legitime deltagere. Der finder en yderligere afgrænsning sted ud fra et kriterium om funktionel repræsentation. Samtidig udfordres skoledistriktet som territorium gennem frit skolevalg. Nu får man også elever fra andre distrikter, som ikke er knyttet til skolens qua dens geografiske placering. Derved skabes nye rum på tværs af de fysiske territorier som skoledistrikterne udgør, hvorved den funktionelle repræsentation overskrider den territoriale betydning.

EN NY DYNAMIK

Forandringerne af dynamikken inden for det enkelte skoledistrikt som følge af relationerne mellem de tre modeller – kan anskues ud fra to perspektiver. Det første vedrører det demokratiske, politiske fællesskab i skoledistriktet og mellem skoledistriktet og andre rum. Det andet perspektiv vedrører en administrativ, moderniseringsdiskurs i forhold til styringen af den enkelte skole og det kommunale skolevæsen.

Det demokratiske politiske fællesskab i skoledistriktet udspiller sig inden for et politisk og et socialt rum. Der træffes i klassisk forstand kollektive, bindende beslutninger og varetages interessenrepræsentation gennem skolebestyrelsen, men hvor repræsentation i forhold til statsborgerskabet er territorielt baseret, forskybtes repræsentationen mod en funktionelt baseret interessevaretagelse og beslutningstagen. Det indikerer også, at skolen er mere end en fysisk bygning. Den er et sted, hvor også politik og magtkampe foregår. Men derudover er den med den amerikanske sociolog Amitai Etzionis ord:

Tag for eksempel lokale skoler. De er ofte mere end et sted, hvortil forældre sender deres børn. Bygningerne og sportshold, er identitetskilder i lokalsamfundet... Fra et snævert økonomisk synspunkt kan man måske spare penge ved at sammenlægge flere små skoler til en regional skole. Men hvis tabet af lokalsamfund – og de sociale omkostninger ved et sådant tab – inkluderes i beregningerne, så kan det meget vel vise sig værd at bevare mange af disse skoler (Etzioni, 1993: 136 – min oversættelse).

Skoledistriktet får derved også en betydning som et socialt og kulturelt rum, hvor fælles værdier og identitet kan være rammen om et fællesskab. Netop en sådan type fællesskab kan udfordres af nye tiltag som frit skolevalg og af

ændringer i skoledistriktets størrelse eller befolkningsmæssige sammensætning.

Med skolebestyrelser og frit skolevalg lanceres en anden måde at styre det skolepolitiske område. I den sammenhæng knyttes skoledistriktet ikke kun til et politisk rum og samspil med andre politiske rum som kommunalbestyrelsen i klassisk forstand, men også til et administrativt rum i kommunen. Man producerer så at sige den offentlige service på skoleområdet på en anden måde. Eftersom kompetenceområderne ændres, ændres samspillet mellem de forskellige rum også, eksempelvis samspillet mellem skolen og den kommunale skoleforvaltning. I hvilke administrative og politiske rum myndighedsudøvelsen af den offentlige skolepolitik foregår, er helt centralt for at forstå magtrelationer på grundskoleområdet – og på hvilken måde.

DET POLITISKE OG SOCIALE FÆLLESSKAB I SKOLEDISTRIKTET

Hvad er sammenholdskraften i et demokratisk fællesskab, som er knyttet til funktionel repræsentation og ændrede grænser i forhold til territoriet (skoledistriktet)? I relation til skoledistriktet må man naturligvis føre en diskussion, om et skoledistrikt overhovedet kan betragtes som et politisk fællesskab. Et politisk fællesskab kan tillægges forskellige betydninger. Politik handler på den ene side om at løse konflikter gennem politiske institutioner som valg, lovgivning og regering, dvs. de er ofte knyttet direkte til en lokalitet. Det er væsentligt, at borgerne inden for den givne lokalitet, i dette tilfælde skoledistriktet, anerkender disse institutioner som legitime beslutningstagere, handler i overensstemmelse med deres beslutninger og samarbejder om fælles mål (Juviler & Stroschein, 1999: 438). På den måde kan de direkte valg til skolebestyrelser, og den om end begrænsede autoritet bestyrelsen har til at træffe formelle beslutninger vedrørende skolens myndighedsområde, ses som grundlag for et politisk fællesskab – selvom det er et politisk fællesskab, som primært har sit rodfæste i repræsentation gennem de valgte forældrerepræsentanter.

Allerede tidligt i folkeskolens historie imødekom politikere, at forældrene skulle sikres indflydelse på skolens aktiviteter. I 1930'erne blev det muligt at oprette rådgivende forældreråd ved den enkelte skole, som senere i forbindelse med kommunalreformen i 1970'erne blev gjort obligatoriske under navnet skolenævn (Olsen, 1982: 205). Det var imidlertid først med skolebe-

styrelserne i 1990, at forældrene fik flertal og derved fik tillagt en markant større betydning og flere rettigheder – i det mindste formelt. Der har fra mange sider været rejst kritik af, at skolebestyrelserne ikke har den fornødne kompetence og derved ikke har reel politisk indflydelse (Kristensen, 1998; Sehested & Sørensen, 1997).

Hvis vi på den anden side betragter politik som mere end blot at træffe formelle beslutninger, betragtes den politiske aktivitet som værdifuld i sig selv. Det handler ikke kun om de output, der skabes. Politik bliver en skabende proces, der konstituerer, former og udvikler politiske identiteter og interesser (Kristensen, 1998: 40) og derved kan være med til at danne grundlag for et politisk fællesskab inden for skoledistriktet. Det politiske fællesskab består ifølge denne forståelse af politik af grupper af personer, der interagerer med hinanden og er bundet sammen af fælles strukturer og processer, hvorigennem man søger en fælles politisk arbejdsdeling omkring fælles regler og processer (Bang et al., 2000: 17). Et sådant politisk fællesskab kan være vanskeligt at adskille fra det, som i dette kapitel betragtes som det sociale rum. I for eksempel den amerikanske uddannelsesdebat tillægges skolen som institution en vigtig funktion i lokalsamfundet og i forhold til udviklingen af et demokratisk samfund (Etzioni, 1993; Gutman, 1999).

Inden for et skoledistrikt vil det være muligt at betragte den fælles politiske arbejdsdeling, som knyttet til territoriet og udfoldet blandt forældre, skolens ansatte og eventuelt det øvrige lokalsamfund. Men her er det vigtigt at pointere, at ikke alle skolars tilknytning til rummet og deres grad af samhørighed er ens. Eksempelvis er den form for fællesskab, der udspiller sig omkring en privat skole, ikke knyttet til territoriets fysiske rammer, da eleverne typisk kommer fra mange forskellige områder inden for kommunen eller ligefrem på tværs af kommunegrænser. Private skoler kan også være en af de faktorer, der på samme måde som frit skolevalg blandt folkeskoler udfordrer den enkelte skoles distrikt. Derfor bliver det relevant at forfølge, om borgernes eneste tilknytning til en skole skyldes, at deres børn er elever der? Går barnet på skolen, fordi den har en særlig profil, for eksempel en international profil som blot et eksempel på et koncept, som mange folkeskoler „markedsfører“ sig på i dag? Eller er man knyttet til skolen, fordi den er en vigtig institution i lokalsamfundet eller distriktet? Hvis svaret er ja til det sidste spørgsmål, er det ikke ligegyldigt, hvilken skole man som forældre vælger, at ens barn skal være tilknyttet. Territoriet bliver derved en vigtig faktor, når fælles problemer skal løses.

Imidlertid er det ikke givet, at et fællesskab eksisterer inden for et territorium som et skoledistrikt. Hvilke betingelser skal der til, for at et fællesskab kan opstå og udvikles? En mulig sondring er at betragte den enkelte skole og samarbejdet omkring den som enten lokal eller kosmopolitisk (Ander- sen, 2000: 341; Gouldner, 1957/58; Ranson et al., 1999: 101). Den lokale skoles referenceramme er det umiddelbare lokalsamfund, hvorimod den kosmopolitiske skole orienterer sig ud over skoledistriktet. I det lokale skoledistrikt er man optaget af skolen som del af lokalsamfundet. Der er som regel en tæt overensstemmelse mellem parterne, der samarbejder om skolen, dvs. forældre og ansatte. I disse tilfælde kobles det politiske rum ofte med sociale og kulturelle rum i lokalsamfundet, hvorved fællesskabet omkring skoledistriktet kan træde stærkere frem. Den funktionelle repræsentation bliver en ny sub-kommunal territorial repræsentation.

I et kosmopolitisk skoledistrikt er man mere interesseret i, hvordan skolen klarer sig sammenlignet med andre skoler. Skolens profil får en betydning. På samme tid kan man dog ikke forvente, at parterne på skolen nødvendigvis er i overensstemmelse med hinanden, da parterne udfordrer hinanden på baggrund af de erfaringer, de har med sig. Bestyrelsen kan udvikle sig til en sammenslutning af krævende brugere, der primært varetager funktionel repræsentation på distriktets vegne. Skolen som del af lokalsamfundet tages ikke for givet. Frit skolevalg vil være en mekanisme, som harmonerer med den kosmopolitiske skole. Hvis forældre ikke er tilfreds med skolens præstationer, vælger de en anden skole. Skoledistriktets territorium tenderer at opløses til en markedsplads, hvor den funktionelle repræsentation rækker ud over distriktets territorium.

Betingelserne for at skabe et politisk fællesskab med skolebestyrelsen som kernen i dette, vil være vidt forskellige alt afhængig af, om skoledistriktet karakteriseres som lokalt eller kosmopolitisk. I det lokale skoledistrikt er skolebestyrelsen en del af lokalsamfundet. Hvis vi sammenligner det lokale skoledistrikt med et kosmopolitisk skoledistrikt, er spørgsmålet, hvilken betydning territoriet som fysisk størrelse har i de to forskellige distriktstyper? En forskel kunne være, at det lokale skoledistrikts grænser er sammenfaldende med landsbyens, sognets, kvarterets grænser, hvorved en af sammenholdsfaktorerne i skoledistriktet er tilstedeværelsen af et socialt og kulturelt rum. Et kosmopolitisk skoledistrikts grænser kan være trukket mere tilfældigt som følge af sammenlægning af landsbyskoler, nye kvarterer i byerne eller typisk som følge af kommunesammenlægningerne ved kommunalreformen i

1970'erne. I et sådant distrikt kan man ikke forvente, at et socialt eller kulturelt rum umiddelbart kan fungere som sammenholdsfaktor – om end et sådant over tid og under nogle vilkår vil kunne udvikles. Hvilken betydning har dette for etablering af et politisk rum i skoledistriktet?

To forskellige politiske rum har altså mulighed for at udvikle sig i skoledistriktet. Det politiske rum i det lokale skoledistrikt er vanskeligt at adskille fra det sociale og kulturelle rum. Det betyder også, at den funktionelle repræsentation i højere grad i det lokale skoledistrikt smelter sammen med den sub-kommunale territoriale repræsentation, da de to betragtes som integreret. Skolen bliver det lokale distrikts identitetskilde (Andersen, 2000: 372). Vigtige politiske emner i et lokalt skoledistrikt kan for eksempel være, at alle distriktets børn går på skolen, at skolen er klart afgrænset fra naboskolen og bevarelse af skolens eksistensgrundlag i lokalsamfundet. Truslen om frit skolevalg kan ligefrem være med til at styrke den lokale orientering, da man ønsker at undgå denne mekanisme i distriktet. Frit skolevalg kan true den lokale identitetskilde. Skolebestyrelsen indtager en vigtig rolle som garant for gennemførelse af disse „mærkesager“. Særligt i sager omkring lukning eller sammenlægning af skoler, ses en sammensmeltning mellem den funktionelle og territoriale repræsentation på sub-kommunalt niveau (Andersen, 2000: 377; Rasmussen, 1992).

I det kosmopolitiske skoledistrikt kan der ikke forventes et sammenfald mellem det politiske og et socialt og kulturelt rum med udspring i et lokalt fællesskab. Det politiske fællesskab er med skolebestyrelsen i spidsen i mere snæver forstand knyttet til den funktionelle repræsentation. Politiske emner i et kosmopolitisk skoledistrikt kan for eksempel være skolens præstationer sammenlignet med andre skoler, kvaliteten i undervisningen og markedsføring af skolen. Frit skolevalg kan få en større betydning som individuelt politisk instrument for den enkelte forældre i det kosmopolitiske skoledistrikt. Lever skolen ikke op til forældrenes forventning, flyttes barnet til en skole, der bedre lever op til de forventninger, forældrene har. Territoriet har ikke samme betydning i det kosmopolitiske skoledistrikt som i det lokale skoledistrikt. Det er ikke lokalsamfundets ve og vel, som står i centrum, men derimod skolens ve og vel forstået som dens præstationer.

SKOLEDISTRIKTETS ADMINISTRATIVE RUM

Betragtet under ét reguleres grundskoleområdet af flere administrative rum. Disse rum er blandt andet repræsenteret ved et nationalt reguleringsrum

med Undervisningsministeriet som autoritativ kilde, et kommunalt skolevæsens regulering af de enkelte distrikter og den enkelte folkeskoles ledelses regulering af skolens serviceproduktion. Decentralisering på skoleområdet generelt til kommunen har afstedkommet en række forandringer i kommunerne. Der hævdes at være sket et skifte fra, at kommunen repræsenterer det lokale samfund og tradition til, at kommunen bliver serviceproducent inden for et givet område (Frazer, 1996: 100) i dette tilfælde grundskoleområdet. Det påståede skifte i kommunernes måde at styre grundskoleområdet på kan ses som værende i overensstemmelse med den kosmopolistiske måde at betragte skoledistriktet på. Det kommunale skolevæsen og den enkelte skole producerer en ydelse, i dette tilfælde undervisning, som skal leve op til en bestemt kvalitet. Denne serviceproduktion og den offentlige regulering i øvrigt finder sted inden for skoledistriktet som territorium.

Beslutningerne om indførelse af decentralisering til kommunerne, skolebestyrelser og frit skolevalg er naturligvis formelt truffet i et bestemt politisk rum – Folketinget. Og på den led er foranstaltningerne blevet induceret til at gælde inden for kommunens og skolens reguleringsområder. Det betyder, at forandringer i skoledistrikter og kommunale skolevæsen er afstedkommet uden for disse. Men der er ingen tvivl om, at både kommune og skole har sat deres præg på såvel udformning som implementering af de nye styringsmekanismer på skoleområdet. De dynamikker, der således udspilles inden for grundskoleområdet som følge af forandringerne i starten af 1990'erne, har således snarere karakter af at udformes som samspils- og/eller relationsdynamikker mellem flere såvel politiske som administrative rum.

Med implementering af decentrale tiltag som skolebestyrelser og frit skolevalg aftager relationsdynamikkerne ikke nødvendigvis. Tværtimod sker der en løbende tilpasning og oversættelse ud fra eksempelvis forventninger til reformerne, hensyn til lokale forhold osv. De dynamikker, som udløses i den forbindelse, sker ikke nødvendigvis i overensstemmelse mellem de administrative og politiske rum på grundskoleområdet. Derimod kan de meget vel udløses som følge af, at der ikke inden for det enkelte skolevæsen er enighed om fortolkningerne af for eksempel kommunens kompetencer, skolebestyrelseres beføjelser og frit skolevalgs udstrækningsmuligheder. Lovgivningen vil sjældent være så præcis, at der ikke er rum for fortolkninger. For selvom folkeskolen er en af de mest lovregulerede organisationer i samfundet, har skolen traditionelt haft høj grad af autonomi i dens udførelse af og levering af de serviceproducerede ydelser (undervisningen) (Andersen, 2000: 149-150). Derfor kan der være kompetencestridigheder mellem skole

og kommune: Hvem ender med at sætte sig på den faktiske indflydelse – skolen eller kommunen? Hvis kommunen får overtaget, styrkes den kosmopolitiske orientering. Hvis det enkelte skoledistrikt får overtaget, bliver skolepolitikken inden for kommunen mere fragmenteret.

Relationsdynamikker, der udløses i de administrative rum på grundskoleområdet, kan ses som eksempler på en mere vedvarende spænding på grundskoleområdet. Det drejer sig om den dynamik, som udløses som følge af en vedvarende spænding mellem kravet om en centralstyret skole og et decentraliseret skolestyre og -tilsyn (Olsen, 1982: 261). En spænding, der kan spores tilbage til folkeskolens oprindelse og udløser det centrale spørgsmål; hvem udøver myndigheden inden for skoledistriktet? Med de skitserede ændringer siden starten af 1990'erne kan det hævdes, at det decentraliserede skolestyre kom i fokus på bekostning af det centraliserede syn på skolevæsenet. To forhold taler dog imod entydigt at karakterisere disse forandringer som blot en videreførelse af den tradition, som har talt for decentralisering af folkeskolen.

For det første har decentralisering af serviceproduktion i den offentlige sektor været et generelt fænomen internationalt såvel som nationalt. Det er for eksempel blevet hævdet, at de mest populære reformforslag siden slutningen af 1980'erne har sigtet mod at give de udøvende led i den offentlige sektor mere magt og holde dem ansvarlige i forhold til borgerne (Kymlicka & Norman, 1994: 359). Decentralisering på skoleområdet i Danmark i 1990'erne er netop i tråd med disse reformforslag. Ligeledes er det fænomen, som vi ikke kun har set indført i Danmark, men også i en række andre vestlige lande. Der er således tale om en anden form for dynamik, der afstedkommer disse forandringer end blot videreførelse af en tradition.

Denne form for decentralisering kan kobles til en kosmopolitisk forståelse af skolen. Fokus flyttes blandt andet med frit valg ordninger til skolens præstationer snarere end skolens identitet i lokalsamfundet. Det betyder, at de administrative rum primært orienterer deres forvaltning mod en kosmopolitisk opfattelse af folkeskolen. I forhold til de skoler, som er præget af en lokal forståelse af folkeskolen, kan det rumme divergerende opfattelser og potentielle konflikter vedrørende forvaltningen af skolens serviceproduktion.

Det ses eksempelvis, når de kommunale skolevæsener vælger at sammenlægge eller lukke skoler og derved skaber nye skoledistrikter, som ud fra en tankegang om økonomisk og administrativ optimering har et tilstrækkeligt stort elevgrundlag. Forældre og lokalsamfund, der er stærkt forankret i en fælles identitet, vil typisk protestere og yde modstand mod denne form for

beslutninger (Andersen, 2000; Rasmussen 1992). Vi ser derved en konflikt mellem den kosmopolitiske og lokale forståelse af skolen, når de administrative rum regulerer på kosmopolitiske vilkår. Der kan gå en lang årerække, før et nyt skoledistrikt accepteres af dets beboere. Og endnu længere tid, før beboerne danner en ny identitet omkring distriktet som del af lokalsamfundet.

Heri finder vi også implicit det andet forhold, som taler imod at betegne decentralisering af folkeskolen i 1990'erne som en videreførelse af en tradition for decentral opgavevaretagelse. Decentralisering er nemlig ikke en entydig størrelse. Der findes mange og divergerende opfattelser af decentralisering, som går på tværs af de politiske og administrative rum, der varetager reguleringen og serviceproduktionen af folkeskolens ydelser. Derfor vil for eksempel skolebestyrelser og frit skolevalg også af nogle parter opfattes som et brud med den tradition for decentralisering, der hidtil har præget folkeskolen.

Med skolebestyrelser og frit skolevalg sker der ikke et skifte i den formelle politiske autoritet, men en delegering af opgaver og ansvar fra et niveau til et andet (Andersen & Helgesen, 2001: 429). Begge tiltag styrker forældrenes rolle på bekostning af blandt andet de professionelle. Den dynamik, som centrale beslutningstagere kunne have forestillet sig gennem vedtagelse af indførelse af skolebestyrelser og frit skolevalg, kan meget vel komme til at forløbe anderledes på grund af de dynamikker, der udløses som følge af divergerende fortolkninger inden for det enkelte skoledistrikt eller mellem de politiske og administrative rum.

Decentralisering, skolebestyrelser og frit skolevalg er fænomener, som umiddelbart er udløst som følge af en induceret dynamik i det enkelte skoledistrikts territorium. De har dog rod i ideer, der rækker ud over skolens territorium. Ideerne om decentralisering, skolebestyrelser og frit skolevalg har sandsynligvis sit udgangspunkt i den decentrale folkeskoletradition og er i forlængelse heraf blevet koblet til modernisering af den offentlige sektor (Lindbom, 1995: 109, 115). Derved er dynamikken udløst ved, at den decentrale skoletradition er blevet kædet sammen med modernisering af den offentlige sektor generelt. Vi finder derved et samspil mellem for det første den inducerede dynamik, dernæst den egen-dynamik, der er til stede i territoriet enten som en kosmopolitisk eller lokal forståelse af skolen, og endelig de relationer, der er mellem de politiske og administrative rum i forhold til kompetencefordeling i skoledistriktet.

DE AGGREGEREDE KONSEKVENSER – EN OPSUMMERING AF SKOLENS RUM

De komplekse processer, der udløser den territoriale dynamik, har konsekvenser for den måde, som grundskoleområdet kan styres på. For det første kan man se skoledistrikternes manifestation som politiske rum som en måde, hvorpå distrikternes autonomi øges og frakobles fra de øvrige niveauer. Skolebestyrelserne er orienteret mod det enkelte skoledistrikt. Spørgsmålet er, om dette svækker den kommunale styring af folkeskolen.

Med decentraliseringen på folkeskoleområdet blev ikke kun den enkelte skoles kompetence styrket. Det kommunale skolevæsen fik også flere beføjelser. Den formelle autoritet er derved primært lokaliseret hos kommunerne, som fortsat træffer beslutninger om eksempelvis skoledistriktets størrelse og de nærmere betingelser for frit skolevalg. Samtidig kan en række af de beføjelser, som den enkelte skole har fået tilført, trækkes tilbage til kommunen, da der kun er tale om en delegering. Der er dog ingen tvivl om, at det er sværere at trække en beslutning om at delegerer en opgave tilbage fra det decentrale niveau, end det er at decentralisere en ny opgave. Ved at afgive noget af sine kompetencer har kommunen svækket sine umiddelbare og direkte muligheder for at styre skoledistrikterne. I den forstand kan man tale om en svækkelse af de kommunale muligheder for at styre skoleområdet. Det er dog ikke det samme som, at skolen ikke længere reguleres fra kommunal side gennem primært skoleforvaltningerne. Der er blot tale om, at området styres på nye måder.

I tilrettelæggelsen af kommunernes politik og forvaltning af grundskoleområdet fokuseres på en kosmopolitisk skole og den funktionelle repræsentation på bekostning af den lokale skole og den sub-kommunale territoriale repræsentation. Det har afsmittende virkning på forhold som skoledistriktets størrelse, skolebestyrelsens rolle og det frie skolevalg. Konsekvenserne af de territoriale dynamikker, som denne form for styring udløser, bliver mere komplekse at overskue.

Og hvem der i sidste instans har magten i skolens territorium, er ligeledes komplekst og fragmenteret, da tre handlingsmuligheder inden for det kommunale skolevæsen kan skitseres. For det første den mulighed, at det kommunale skolevæsen har overtaget. Skoledistrikterne og brugerne er loyalt underlagt dets kompetence. For det andet at skoledistriktet fremstår som et stærkt politisk, socialt og kulturelt rum, hvor den funktionelle repræsentation udvikles til en ny sub-kommunal territorial repræsentation. Og endelig at skoledistriktet opløses som territorium. Forældrene

har som kunder den endelige magt. Dynamikken inden for skoledistriktets territorium er med til at skitsere handlingsmulighederne.

L I T T E R A T U R

- Andersen, Vibeke Normann (2000). *Reformer i Folkeskolen. Relationer mellem aktører i det lokale skolefelt*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Andersen, Vibeke Normann & Marit Helgesen (2001). „Mellom egeninteresse og fellesskap. Nye former for demokratisk deltakelse på skoleområdet i Danmark og Norge“. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 17, 4: 427-451.
- Bang, Henrik, Allan Dreyer Hansen & Jens Hoff (2000). „Demokrati fra neden: problematikker og teoretiske overvejelser“, pp. 9-36 i Henrik Bang m.fl. (red.). *Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Etzioni, Amitai (1993). *The Spirit of Community. The Reinvention of American Society*. New York: A Touchstone Book.
- Frazer, Elisabeth (1996). „The Value of Locality“, pp. 89-110 i Desmond King & Gerry Stoker (red.). *Rethinking Local Democracy*. Houndmills: Macmillan.
- Gouldner, Alvin (1957/58). „Cosmopolitans and Locals: Towards Analysis of Latent Social Roles I-II“. *Administrative Science Quarterly*, 2:281-302, 444-480.
- Gutman, Amy (1999). *Democratic Education*. Princeton: Princeton University Press.
- Juviler, Peter & Sherrill Stroschein (1999). „Missing Boundaries of Comparisons: The Political Community“. *Political Science Quarterly*, 114, 3: 435-453.
- Kristensen, Niels Nørgaard (1998). *Skolebestyrelser og Demokratisk Deltagelse – støvets fortælling*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kymlicka, Will & Wayne Norman (1994). „Return of the Citizen: A survey of recent work on citizenship theory“. *Ethics*, 104: 257-89.
- Lindbom, Anders (1995). *Medborgarskapet i Välfärdsstaten. Föräldrainflytande i skandinavisk grundskola*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Markussen, Ingrid (1988). *Visdommens lænker. Studier i enevældens skole reformer fra Reventlow til skolelov*. Odense: Landbohistorisk Selskab.
- Olsen, Peter Ussing (1982). *Skolestyrets udvikling. Pyramiden og blomsten*. Vejle: Kroghs Skolehåndbog.
- Ranson, Stewart m.fl. (1999). „The New Management and Governance of Education“, pp. 97-111 i Gerry Stoker (red.). *The New Management of British Local Government*. Houndmills: Macmillan.
- Rasmussen, Jørgen Gulddahl (1992). *Skoleledelse. Udvikling eller afvikling*. Vejle: Kroghs Forlag.
- Rothstein, Bo (1998). *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Sehested, Karina & Eva Sørensen (1997). „In search of a responsive professionalism, Introducing userinfluence in Danish primary schools“. *Nordisk Pedagogik*, 17, 4: 239-249.

PERSILLEBEDET:

DIT, MIT, VORES – ALLES?

FRIT SYGEHUSVALG OG FUNKTIONSBÆRENDE ENHEDER

AF KJELD MØLLER PEDERSEN

DET FRIE SYGEHUSVALG

Indførelsen af det frie sygehusvalg kan forstås på mere end én måde. På grund af tidspunktet for den lovmæssige indførelse – 1. januar 1993 – ser mange det som udtryk for en markedsførelse af sygehussektoren (Enemark, 1992; Vrangbæk, 1999) og virkeliggørelsen af ideer i New Public Management. I den videnskabelige litteratur er dette den fremherskende tolkning. I forhold til beslutningsmodeller har forløbet omkring indførelse af frit sygehusvalg været tolket som „hovedløs høne“. Det er en model karakteriseret ved, at identifikation af problem, løsning og implementering er dekoblet og symbolsk.

Forstået territorielt betyder det frie sygehusvalg, at et amts borgere ikke længere altovervejende er begrænset til at lade sig behandle på amtets egne sygehuse. Det geografiske territorium opblødes, medens det til territoriet hørende økonomiske ansvar (rum) videreføres, men vanskeliggøres styringsmæssigt og dispositions mæssigt, fordi der ikke er sammenfald mellem på den ene side territoriet og dets indbyggere/patienter og på den anden side det til territoriet hørende økonomiske, politiske og administrative rum. Budgetstyringen bringes i fare på grund af borgernes uforudsigelige valg af andre amters sygehuse, og politiske prioriteringer må i et system med frit sygehusvalg afstemmes med andre amter – man er ikke længere autonom herre.

Når der tales om (frit) sygehusvalg, er det vigtigt at skelne mellem to niveauer. Der er for det første basisniveauet, som tilbydes på de fleste sygehuse og altid på amternes hovedsygehuse. Normalt refererer frit sygehusvalg hertil. Dernæst er der det specialiserede lands- og landsdelsniveau. I de første faser af debatten om frit sygehusvalg blev dette niveau holdt udenfor – og er det i praksis fortsat.

FORANDRINGSBESKRIVELSEN: TRE FASER I AMTERNES TERRITORIUM- OG RUMOPFATTELSE

Betragter man tiden fra kommunalreformen til i dag, kan der skelnes mellem tre faser: Halvfjerdserne og begyndelsen af firserne, firserne og halvfemserne. De to første faser var karakteriseret ved en slags amtslig forpupning, medens halvfemserne har været præget af en opblødning af amtsgrænserne.

HALVFJERDSERNE

Ved kommunalreformen i 1970 blev grænserne for de nye amtskommuner i vidt omfang justeret under hensyn til eksisterende indlæggelsesmønstre for sygehusene i grænseområderne mellem amterne. I en række tilfælde blev de nye grænser dog trukket således, at nærmeste sygehus efter kommunalreformen kom til at ligge i naboamtskommunen. Beboere i områder, der traditionelt var knyttet til et sygehus i en anden amtskommune, kunne i en overgangsperiode fortsat indlægges på dette sygehus.

Aftalerne var med til at sikre, at man undgik „tvang“ i forhold til, hvad der blev opfattet som det naturlige lokale sygehus og dermed en relevant valgfrihed og -mulighed, dog primært på tværs af den lokale amtsgrænse.

Disse aftaler kom dog under pres sidst i halvfjerdserne. Det skyldtes bl.a., at amterne i løbet af 70'erne opbyggede egentlige sammenhængende amtslige sygehusvæsen, der blev dimensioneret efter at skulle betjene amtets borgere på i det mindste basisniveauet. Der skulle være sammenfald mellem det amtslige territorium, det derværende produktionsapparat og efterspørgslen. Det politiske, administrative og økonomiske rum var dispositions-mæssigt identisk med territoriet. Princippet om sammenfald mellem økonomisk ansvar, pligter og dispositionsadgang blev gradvist rendyrket i takt med, at amterne i løbet af 70'erne overtog alle sundhedsopgaverne. Det styrkede den amtslige selvtilstrækkelighed i den forstand, at de nu (udbuds)styrede alle væsentlige sundhedsopgaver og lod det ske på bekostning af borgernes valgmulighed.¹

Bortfald af aftalerne førte til protester fra de berørte borgere, ligesom nogle amters meget snævre tolkninger af sygehusloven gav anledning til presseomtale af enkelttilfælde og bevidstgjorde befolkningen om problemets eksistens – om end ikke omfang og karakter.

Først i firserne talte indenrigsminister Britta Schall Holberg om et jerntæppe mellem amterne. Ud fra ønsket om at se på virkningerne af nyindførte betalings- og visitationsordninger fra 1981 og borgernes mulighed² for at vælge behandlingssted uden for hjemamtet, blev der i 1984 nedsat et udvalg.

Udvalget barslede med en redegørelse i februar 1986 (Indenrigsministeriet, 1986). Hovedkonklusionen var, at patienternes adgang til lægelig indikeret udenamtsbehandling fortsat var sikret, dvs. adgangen til den specialiserede behandling på lands- og landsdelssygehusene. Udvalget brugte en del plads på at beskrive spørgsmålet om behandling i andre amter, når det ikke var lægeligt indikeret, dvs. behandling på basisniveau og dermed et egentligt patientbåret valg. Udvalget foreslog, at amternes visitationsretningslinier skulle imødekomme ønsker om udenamtsbehandling, hvor det ikke er lægeligt indikeret, men alene ud fra ønsker, f.eks. på grund af manglende tilid til hjemamtets sygehuse, eller menneskelige hensyn, f.eks. de såkaldte pårørende patienter. Med andre ord: Der burde være fri(ere) sygehusvalg.³

Disse gode intentioner blev sat i værk flere steder, men blev imidlertid næsten parallelt modarbejdet af den økonomiske politik. Under Schlüterregeringen skete der en kraftig opbremsning i væksten i sygehusenes økonomiske rammer og satte den i realiteten i stå og medførte, at de forpupningstendenser, man kunne observere tidligere, nu fortsatte, men med en anden begrundelse.

DE FORENINGSEJEDE SYGEHUSE

En gruppe af sygehuse kom i klemme på grund af amternes meget stramme økonomi, nemlig de foreningsejede sygehuse, f.eks. Scleroseforeningen og Gigtforeningen. Der skulle kautioneres for patienter, og amterne havde holdt meget igen, hvilket førte til betydelige økonomiske problemer. Disse sygehuse var hverken territorium – eller rummæssigt en del af amternes hverdag – og kunne derfor skubbes til side – troede man.

I denne periode var direktørposterne eller ledende poster i ikke mindre end tre af de relevante foreninger besat med politikere. Tidligere minister i Schlüterregeringen, Mimi Jakobsen, var direktør i Scleroseforeningen, tidligere socialborgmester i Københavns Kommune, Pelle Jarmer, var direktør i Gigtforeningen, og tidligere folketingsmedlem Jørgen Lenger (VS) var konsulent i Muskelsvindfonden.

Scleroseforeningen havde ultimo 1989 på vegne af de øvrige foreninger kontaktet Amtsrådsforeningen, ARF, for at diskutere de stigende problemer. Det førte til en møderække mellem ARF og foreningerne. Resultatet blev en redegørelse af maj 1990 (Amtsrådsforeningen, 1990).

Baggrunden for redegørelsen er interessant, fordi man her finder kimen til loven om frit sygehusvalg. Den substantive begrundelse for redegørelsen var, at der i forbindelse med Folketingets behandling af et forslag til sundhedslov⁴ var en formodning om, at der på foranledning af Mimi Jakobsen, CD, ville kunne skabes flertal i Folketinget for etablering af fri visitation til de private, foreningsejede sygehuse. Som en defensiv manøvre besluttede bestyrelsen derfor at sigte mod at etablere en aftalemæssig løsning baseret på frivillige aftaler mellem de enkelte amter og de pågældende sygehuse.

Samtidig besluttede man at nedsætte en arbejdsgruppe til at se mere generelt på amtsgrænseproblematikken. Dette fik en særlig aktualitet, fordi Folketinget sidst i maj 1990 besluttede „at Sundhedsministeren pålægges at tage initiativ til en snarlig opblødning af adgangen til patientbehandling på tværs af amtsgrænserne“. Udvalgets arbejde resulterede i rapporten *Frit eller friere sygehusvalg* (Amtsrådsforeningen, 1991).

NEDBRYDNINGEN AF AMTSGRÆNSERNE:

1992-LOVEN OM FRIERE SYGEHUSVALG

Der er således tre afgørende forhold, som gradvist peger frem mod loven om „frit sygehusvalg“:

- tilbagevendende småproblemer omkring grænsepatienter – en problemkreds der med varierende styrke havde været på dagsordenen siden kommunalreformen
- et stigende økonomisk pres, der førte til ventelister – som med virkning fra 1987 blev offentliggjort – forpupningstendenser og et særdeles effektivt lobbyarbejde fra nogle politisk stærke patientorganisationer med egne hospitaler
- det kan ikke udelukkes, at „tidsånden“ i form af markedstænkning også var medvirkende, men i forhold til sundhedsvæsenet var det ikke slået igennem på dette tidspunkt. Feks. var de engelske reformer baseret på køber-sælger modellen og interne markeder slet ikke igangsat, ja dårlig nok tænkt.

Sundhedsministeriet var kommet til verden i eftersommeren 1987 for bl.a. at sikre fokus på sundhedsområdet. Et af de første initiativer var, at der i foråret 1989 ville blive fremlagt en samlet sundhedslov. Med lidt forsinkelse blev forslaget fremlagt i januar 1990.

Der var ikke meget nyt i forslaget – og det nye var primært en indarbejdelse af faktisk eksisterende forhold, f.eks. kodificeringen af valgfriheden inden for amtet. Ved lovens førstebehandling indgik en paragraf, hvoraf det fremgik, at der skulle være valgfrihed inden for amtet (‘i videst muligt omfang’, dvs. den tidligere omtalte respekt for kapacitetsplanlægning og budgetstyring bestod fortsat).

Der stod ikke noget om behandling i andre amter på basisniveau, dvs. det der i dag normalt forstås ved frit sygehusvalg. Den debat kom bl.a. i gang på baggrund af ARFs rapport om et friere sygehusvalg og de fortsatte enkeltsager. Arbejdsgruppen havde færdiggjort redegørelsen i maj måned 1990, og et flertal i arbejdsgruppen fandt det hensigtsmæssigt, at der som et generelt princip burde indføres frit sygehusvalg for basisbehandling. Da sundhedsloven med ændringer blev genfremsat i oktober 1991, var der indsat en paragraf, som åbnede for patient-båret (i modsætning til læge-bestemt) valg af sygehus på basisniveau i en amtskommune.

Der kunne ikke samles flertal til en ny samlet sundhedslov. Der var generel tilslutning til et friere sygehusvalg – om end med forskellige begrundelser – lige fra øget konkurrence (i diffus forstand) og valgfrihed som en selvstændig værdi.

Der blev fremsat lovforslag om friere sygehusvalg i oktober 1992, og CD og Kristeligt Folkeparti fik det udvidet til også at omfatte de foreningsejede sygehuse. Forslaget fik en let gang igennem Folketinget og blev vedtaget før jul 1992 til ikrafttræden 1. januar 1993 (Sundhedsministeriet, 1992).

Loven vedrører alene behandling på offentlige sygehuses basisniveau i andre amter, men ikke privatejede for-profit drevne sygehuse. Et sygehus kan afvise patienter med henvisning til kapacitetsproblemer. Patienter skal selv betale for transport, hvis de vælger et udenamts sygehus, men får det betalt inden for amtets grænser. Det friere sygehusvalg udvidede de valgmuligheder, de forskellige eksisterende, næsten landsdækkende frivillige aftaler allerede havde medført.

JURAEN HOLDER SIT INDTOG: UDVIDELSE AF FORSTÅElsen AF DET FRIE SYGEHUSVALG

En dom fra Højesteret i 2000 var med til at gøre det frie sygehusvalg bredere (Højesteret, 2000; Kristensen, 2000).

Den konkrete sag drejede sig om in vitro behandling (IVF) for barnløshed. Det pågældende amts politisk vedtagne visitationsretningslinier sagde tydeligt, at der ikke kautioneres for IVF, når diagnosen er uforklarlig barnløshed. Det pågældende par søgte derfor behandling på en privatklinik og betalte omkring 50.000 kr., som amtet efterfølgende nægtede at refundere. Parrets påstand var, at dette var i strid med sygehusloven (det frie sygehusvalg og vederlagsfri behandling). Dette blev afvist af såvel Landsretten som Højesteret. I præmisserne noteredes det, at Lov om sygehusvæsen ikke fastsætter nærmere krav vedrørende karakteren eller omfanget af den behandling, som amterne skal tilbyde (mod barnløshed). Fra lovgivernes side har dette skøn været tilsigtet. Det accepteres, at visitationsretningslinier i det væsentlige skyldes et ønske om at begrænse udgifterne. Højesteret tilsluttede sig dette og adresserede direkte spørgsmålet om det frie sygehusvalg: „denne bestemmelse (... frit valg af sygehus) giver imidlertid ikke – som hævdet af appellanterne – krav på en behandling, som vedkommende ikke i forhold til egen amtskommune er berettiget til“.

Dommen vedrører et område, hvor der foreligger politisk vedtagne visitationsretningslinier, dvs. man må formode, at havde parret valgt et offentligt sygehus, hvor man behandler uforklarlig barnløshed, ville amtet også have fået medhold. I lyset af dommen er fritvalgs-delen af loven mærkelig nok efterfølgende blevet ændret (eller klargjort?) til (Sundhedsministeriet, 2000): „En person, der henvises til sygehusbehandling, kan vælge mellem bopælsamtskommunens sygehuse, andre amtskommuners sygehuse og de private specialsygehuse m.fl., der er nævnt i § 5, stk. 1-3, *uanset* bopælsamtskommunens behandlingstilbud og kriterier for sygehusbehandling i sit sygehusvæsen“ (forfatterens fremhævnings). Ved debatten i Folketinget blev dette forhold stort set ikke berørt, uanset at det i betydelig grad indskrænker det enkelte amts handlemuligheder. Det politiske og administrative rum indskrænkes.⁵

En konsekvens af ovenstående er, at amterne nu i stigende grad koordinerer indførelse af nye behandlinger, hvorved tendensen til betydelige forskelle mellem amterne i deres behandlingstilbud indskrænkes som følge af det frie sygehusvalg. Det var ikke en del af begrundelsen for loven, men dybest set en forudsigelig følgevirkning. Koordinering – ikke autonomi – kommer nu i fokus.

NATIONALSTATENS AFGRÆNSEDE SUNDHEDSVÆSEN GENNEMHULLES

I april 1998 afsagde EF-Domstolen to principielle domme vedrørende den frie bevægelighed af varer og tjenesteydelser inden for den sociale sikring (med tung EF/EU-terminologi). De såkaldte Kohl og Decker-sager drejer sig om EU-borgeres ret til at opnå godtgørelse af udgifter til varer og tjenesteydelser inden for sundhedsområdet, som er indkøbt/ydet i et andet EU-land. Konkret drejede det sig om tilskud fra sygekasser i Luxembourg til briller købt i Belgien og tandbehandling udført i Tyskland.

Domstolen fandt – under henvisning til princippet om varer og tjenesteydelsers frie bevægelighed – at nationale bestemmelser, der tilskynder de socialt sikrede til at erhverve ydelserne i hjemlandet fremfor i andre medlemsstater, er en hindring for den frie udveksling af varer og tjenesteydelser. Formål af rent økonomisk art, f.eks. budget-styring, kan ikke begrunde en begrænsning af det grundlæggende princip om varer og tjenesteydelsers frie bevægelighed. En væsentlig skelnen går mellem ydelser, som brugerne helt eller delvist betaler for, f.eks. en række af ydelserne under sygesikringen. Det er tolkningen, at ydelser der ikke betales for, f.eks. sygehusbehandling og børnetandpleje, ikke er omfattet af EU-traktaten.

Lov om offentlig sygesikring er efterfølgende blevet ændret i overensstemmelse med EU-dommen (Sundhedsministeriet, 2000). Formanden for Amtsrådsforeningen udtalte allerede i oktober 1999, som en del af støtten til regeringens lovforslag, at dommene i første omgang er et plus for borgerne. „De baner vejen for større valgfrihed“ (Amtsrådsforeningen, 1999).

Alle parter noterede med tilfredshed, at dommen ikke ændrede ved de enkelte landes selvbestemmelse på sundhedsområdet. F.eks. kan man fortsat selv afgøre, hvad der skal ydes tilskud til, ligesom sygehusydelse per definition holdes udenfor (troede man).

Men i juli måned 2001 afsagde EF-Domstolen en ny dom, som delvist går ind på sygehusområdet (EF-Domstolen, 2001). Udgangspunktet var to hollandske sager om godtgørelse af udgifter til hospitalsindlæggelse afholdt i henholdsvis Tyskland og Østrig.

Dommen er „kringlet“ med en række centrale præmisser af meget principiel karakter. Hoveddommen går ud på, at forhåndstilladelse, dvs. styring til behandling i udlandet, er tilladt, når behandlingen er „sædvanlig i lægekredse“ og, at der ved vurderingen heraf anvendes en international vurdering, ikke en national. Herved undgår man at diskriminere mellem indenlandske og udenlandske sygehuse, hvilket er centralt i forhold til

bestemmelserne om fri bevægelighed af tjenesteydelser, men det betyder også, at man ikke nationalt kan „nægte“ borgere adgang til behandlinger, som er internationalt anerkendte. Nationalstatens ubetingede suverænitet på sundhedsområdet synes under opblødning. For det andet gælder, at tilladelse til behandling i udlandet kun kan nægtes, når en tilsvarende behandling kan ydes rettidigt af en indenlandsk institution. Det er åbenbart, at de centrale forhold er „internationalt anerkendt“ og „rettidigt“, som utvivlsomt vil føre til retssager i medlemsstaterne.

EF-Domstolens afgørelse indfører ikke frit sygehusvalg i EU, men åbner en sprække.⁶ Det vil ikke være muligt for Danmark at undlade at have behandlingstilbud, som er internationalt anerkendte, og som der ikke findes nationale ligeværdige alternativer til. Er det tilfældet, kan man vælge behandling i udlandet – om end det skal være forhåndsgodkendt, men næppe kan afslås. Det rejser ligeledes spørgsmålet om behandlinger, som der er betydelige ventetider til. Ud fra denne synsvinkel må man forvente en harmonisering af en række tilbud mellem EU-landene a la, hvad man ser i de danske amter.

VIRKNINGERNE AF DET FRIE SYGEHUSVALG

Hvad er så virkningen blevet? Strømmede patienter fra amter med manglende behandlingstilbud til amter med bedre tilbud? Rejste ventelistepatienten, der ventede på at få ordnet sine åreknuder, fra Gedser til Frederikshavn? Blev amternes budgetter undermineret? Sundhedsminister Ester Larsen sagde ved 1. behandlingen af forslaget, at „det er i spændingsfeltet mellem skrækvisionen og bagatelliseringen, at forslaget befinder sig“. Og det er forsat den mest rammende karakteristik.

I en landsdækkende tilfredshedsundersøgelse fra 2001, hvori deltog omkring 34.000 patienter, blev der spurgt om det frie sygehusvalg (Amterne, 2000). 81 pct. af de elektive patienter vidste, at man selv kunne vælge sygehus.

57 pct. af de patienter, som kendte til muligheden for frit sygehusvalg svarer, at de selv valgte det sygehus, hvor de blev indlagt. Dette svarer til 46 pct. af samtlige planlagt indlagte patienter. Når man tolker, skal man huske på, at nogle typer af behandling kun tilbydes ét eller få steder og dermed kun giver få valgmuligheder. Og – måske vigtigst af alt: Nogle vælger ikke at vælge, men forlader sig på den henvisende læges rådgivning. Dette er også et valg.

Hvor mange ikke-akutte basispatienter er der tale om? I 2000 var der tale om knap 14.000 udskrivninger, en stigning på 15 pct. fra 1996 (Sundhedsministeriet, 2001). Som procentdel af samtlige ikke-akutte udskrivninger på basisniveau er der tale om 6,5 pct. i 2000 mod 5 pct. i 1996.

For ambulante behandlinger på basisniveau fandt godt 5 pct. sted uden for hjemmet i 2000 mod 4,3 pct. i 1996.

Der er tale om en stigning, men hvor meget, der kan tilskrives det frie sygehusvalg, er uklart. At et sted mellem 5 og 6 pct. på landsplan vælger at krydse amtsgrænsen virker ikke overvældende – og der er slet ikke tale om en folkevandring.

Det er vanskeligt at foretage sammenligning længere tilbage, men det kan nævnes, at i 1982 udgjorde udenamtsudskrivninger i alt 12 pct. af *samtlige* udskrivninger (Indenrigsministeriet, 1986 tabel 4), inkl. lands- og landsdels-sygehuse og akutte patienter.⁷ Korrigeres der herfor, kommer man utvivlsomt (en del) under 10 pct., hvortil kommer, at omfanget af ambulant behandling var ret begrænset først i 80'erne og derfor giver større vægt til udskrivningerne. Med forsigtighed kan konkluderes, at der næppe er sket afgørende og markante ændringer med loven om friere sygehusvalg – uden at det rører ved den stigning, man ser for perioden 1996-2000.

Størrelsesordenen af de økonomiske mellemværender som følge af det frie sygehusvalg er beskeden – og spejler dermed de ovenfor nævnte tal for antal udskrivninger. Betragter man de ikke-akutte patienter, havde Vestsjællands Amt den største absolutte udgift i 2000, ca. 50 mio. Som pct.-del af det samlede sygehusbudget svarer det til ca. 3,5 pct. Vejle Amt havde de største nettoindtægter, omkring 80 mio., svarende til ca. 3,5 pct. af sygehusenes budgetter.

AFSLUTTENDE OBSERVATIONER

I forhold til de faktiske virkninger af frit sygehusvalg har de retoriske og ideologiske forventninger været store – især på folketingsniveau. Det ville give øget konkurrence, øget effektivitet og produktivitet, det ville medvirke til at udjævne ventelisterne, mange tørstede efter valgfrihed osv.

Relativt få benytter ordningen. Virkningen er derfor måske snarere psykologisk. Det centrale er bevidstheden om, at man har en valgmulighed, at man ikke er bundet. Denne bevidsthed er ikke lig med, at man benytter valgfriheden.

For amterne betyder frit-valgsordningen, at de nu tvinges til at koordinere indførelse af nye behandlingstilbud og dermed en mindskeelse af forskellene mellem amterne. På EU-niveau kan man forvente en begyndende harmonisering af de enkelte landes tilbud som konsekvens af den seneste dom fra EF-Domstolen.

I geografisk henseende har amtsgrænserne været uændret gennem 30 år, men det politiske, administrative og økonomiske rum svarer ikke længere éntydigt til territoriet. Vi er i disse år vidne til, at adskillelsen øges. I og med at borgerne i stigende grad har fået mulighed for at „stemme med fødderne“, oplever amterne, at de mister kontrol (over kapacitetsstyringen af det amtslige sygehusvæsen og økonomien), hvilket samtidig hænger sammen med, at den amtslige autonomi i stigende grad anfægtes af Sundhedsministeriet og Folketinget – noget der især slår igennem sidst i halvfemserne, men loven om det frie sygehusvalg var den første forpostfægtning.

Det er endvidere tankevækkende at notere, at en del af dilemmaet mellem „udbudsstyring – og efterspørgselsstyring“ hænger sammen med, at amterne både finansierer sygehusvæsenet og ejer og driver det. Hvis der f.eks. primært var tale om en kollektiv og solidarisk finansiering uden samtidig drifts- og ejeransvar, ville spørgsmålet om frit sygehusvalg ikke opstå.

Donnes næsten fire hundrede år gamle ord om, at „no man is an island, entire of itself; every man is a piece of the continent ...“ gælder nu for sygehuse i Danmark og begynder at gøre det i EU.

FUNKTIONSBÆRENDE ENHEDER

Ideen om funktionsbærende enheder som krumtappen i de amtslige sygehusvæsen blev udtænkt og gennemført på mindre end tre år. På mange måder vender det op og ned på tilvante forestillinger. De autonome og ofte konkurrerende sygehuse er flere steder blevet erstattet af samarbejdende, amtsdækkende enheder. Det traditionelle sygehus er nogle steder ved at forsvinde.

Forstået som territorietænkning indeholder historien om de funktionsbærende enheder flere forhold. I geografisk henseende forsvinder den sidste rest af begrebet et sygehus' optageområde, fordi sygehuset, forstået som en organisatorisk enhed fysisk placeret på én veldefineret matrikel, er under opløsning. Den fagprofessionelle rumtænkning i form af „retten“ til ledende stillinger er tippet til fordel for lægerne. I forbindelse med indførelsen af

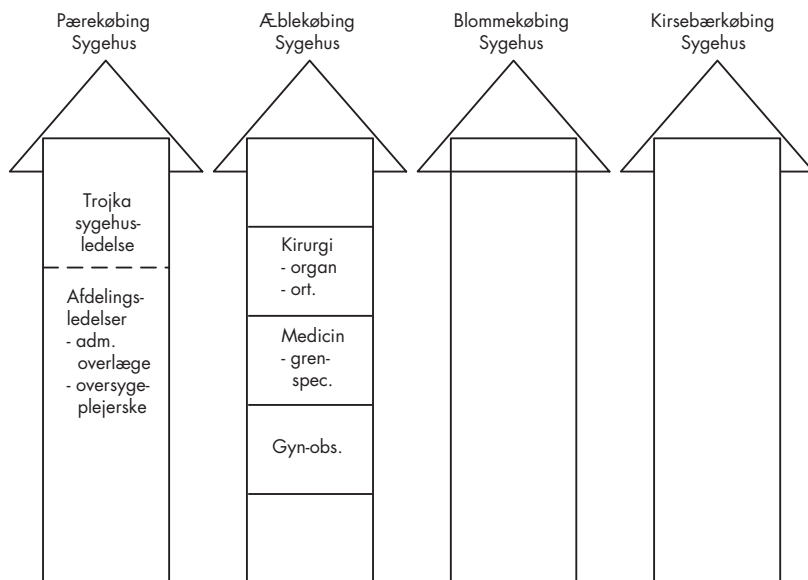
de funktionsbærende enheder har man været vidne til en magtkamp, hvor lægerne indtil nu har trukket det længste strå. Endelig kan den politiske beslutning om at indføre de funktionsbærende enheder tolkes som en flytning af hegnsplæ i forholdet mellem amterne på den ene side og Sundhedsministeriet (og Finansministeriet) på den anden side. Magtbalancen i det politiske rum er under forandring og i logisk forlængelse af loven om frit sygehusvalg.

FORANDRINGSBESKRIVELSE

Ved sygehusstruktur forstås den geografiske fordeling af landets (amtets) sygehuse, samarbejde og arbejdsdeling mellem dem, herunder varetagelsen af akut- og døgnvagtfunktionerne samt deres specialiseringsgrad. I figur 11.1 ses situationen før indførelse af de funktionsbærende enheder: Autonome sygehuse, der normalt konkurrerede og kun nødtvunget afgiver funktioner eller tager del i en arbejdsdeling.

FIGUR 11.1.

Sygehusstrukturen i Dan-amtet før funktionsbærende enheder



Som hovedregel konkurrence og jalousi (ikke blot geopolitisk, men også blandt lægerne).
En vis arbejdsdeling og visitation.

I marts måned 1998 udgav Sundhedsstyrelsen et debatoplæg med titlen: „Kvalitet i sygehusvæsenet. Befolkningsunderlagets betydning for kvalitet i patientbehandling, uddannelse og forskning“ (Sundhedsstyrelsen, 1998). Kort tid efter udgav Dansk Medicinsk Selskab, der havde lavet det reelle arbejde for Sundhedsstyrelsen, en detaljeret publikation om nyskabelsen (Dansk Medicinsk Selskab, 1998).

Sundhedsstyrelsens debatoplæg gav dog ikke anledning til en egentlig debat.⁸ Men i løbet af forbavsende kort tid blev principperne til officiel politik. Det præcise beslutningsforløb og de faglige begrundelser (eller snarere fravær deraf) beskrives ikke her (se Pedersen, 2001).

I oplægget indføres begrebet „den funktionsbærende enhed“ for første gang:

Den enhed, der vil kunne tænkes at fungere som basisenheden i det fremtidige sygehusvæsen ... det hensigtsmæssige befolkningsunderlag for en funktionsbærende enhed med døgnfunktion ... må formodes at ligge i nærheden af 200 – 250.000 indbyggere. ... Den funktionsbærende enhed kunne være basisenheden, der inden for et givet grundspeciale varetager behandlingen af alle almindeligt forekommende sygdomme på sådan en måde, at kravet om kvalitet i patientbehandlingen tilgodeses døgnet rundt (Dansk Medicinsk Selskab, 1998: 9) ... forventes inden for et givet grundspeciale at kunne varetage ca. 90 pct. af sygehusbehandlingen i optageområdet ... Den funktionsbærende enhed vil kunne etableres på de nuværende sygehuse ved funktionelt samarbejde sygehuse imellem ... Det er i den forbindelse en forudsætning ... at behandler-teams kan varetage opgaver på tværs af de fysiske rammer (p. 10) ... vil almindeligvis betyde, at der i optageområdet kun vil være ét sygehus med mulighed for akut modtagelse og akut behandling inden for det pågældende grundspeciale, mens elektiv behandling, ambulante kontrolfunktioner og visse undersøgelsesfaciliteter kan være placeret på flere sygehuse, som sammenlagt udgør enheden.

Det er vigtigt at notere, hvad der ikke tages op. De økonomiske aspekter nævnes ikke med ét ord – f.eks. stordriftsfordele, besparelser ved at nedlægge akutberedskaber, som er den logiske konsekvens af at indføre funktionsbærende enheder, og driftsøkonomien i de nye funktionsbærende enheder. Endvidere berøres organisationsstruktur heller ikke, og endelig tages der ikke stilling til ledelsesspørgsmålet. Den underforståede antagelse

er med andre ord, at sygehusstruktur- og størrelse alene kan vurderes ud fra et (meget ufuldstændigt) lægeligt grundlag vedrørende det nødvendige patientgrundlag for at sikre „at øvelse gør mester“, f.eks. at der mindst skal være xxx operationer af type yyy per år for at sikre tilstrækkeligt erfaringsgrundlag for uddannelse af læger og styrkelse af ekspertise hos speciallægerne.

Økonomiaftalen juni 1999 mellem regeringen og Amtsrådsforeningen indførte definitivt den funktionsbærende enhed:

Parterne er enige om:

- at bygge videre på amternes hidtidige initiativer til at øge befolkningsunderlaget for specialerne. Målsætningen er, at opgavevaretagelsen på sygehuse organiseres i funktionsbærende enheder med befolkningsunderlag, der er i overensstemmelse med Sundhedsstyrelsens oplæg
- at der som udgangspunkt kun er et sted pr. speciale i den funktionsbærende enhed, som modtager og behandler nye akutte patienter i vagttiden, idet der dog for visse specialer kan være behov for at tage hensyn til geografiske forhold
- at hvert amt inden 1. april 2000 udarbejder en sygehusplan, som skitserer, hvorledes målsætningerne for befolkningsunderlag og vagtberedskab realiseres. Parterne er enige om, at målsætningerne i videst muligt omfang skal søges realiseret inden udgangen af år 2002.

VEDTAGELSE I AMTERNE I 2000 OG IMPLEMENTERING MEDIO 2001

Vestsjællands Amt, Sønderjyllands Amt og Ringkøbing Amt vedtog i foråret og sommeren 2000 ny sygehusstruktur baseret på tankerne bag funktionsbærende enheder, FBE. I Storstrøms Amt tegner der sig konturerne af en tilsvarende løsning – og Nordjyllands Amt vedtog i forsommeren en variation over temaet. Frederiksborg Amt havde på forskellig vis allerede indført modellen – uafhængig af regeringsaftalen. Med andre ord har næsten halvdelen af landets amter på den ene eller anden måde indført modellen, men uden at gøre det allervigtigste i denne forbindelse, nemlig at reducere antallet af akutberedskaber. Andre amter, f.eks. Vejle Amt og Århus Amt, forsøger via sproglig gymnastik at få deres eksisterende sygehusstruktur til at se ud som funktionsbærende enheder.

FIGUR 11.2.

Vestsjællands Amt: 'Sygehus Vestsjælland' som funktionsbærende enhed.

'Sygehus' er erstattet af funktionsbærende enheder kaldet 'Centre'

	Holbæk Sygehus	Ringsted Sygehus	Slagelse Sygehus		Kalundborg Sygehus
Kirurgisk Center					
Medicinsk Center					
Diagnostisk Center					
Psykiatrisk Center					
Service Center					

Vedstående figur viser omfanget af ændringerne, hvis man benytter den „rene“ model for FBE.

Som eksempel på de ændringer kan Vestsjællands Amt betragtes. Her har man mest radikalt gennemført tankerne bag funktionsbærende enheder. Sygehusene eksisterer stadig som fysisk enheder, men har ikke længere en selvstændig ledelse og har ikke som sygehus et budget osv. – det er med andre ord ikke længere en egentlig organisation, men alene en fysisk skal. I den forstand er de blevet nedlagt. Ét territorium nedlægges – et nyt dannes, idet man i stedet for det matrikelbundne sygehus har indført tværgående funktioner – kaldet centre, som omfatter hele amtet og organisatorisk udgør en helhed med selvstændig ledelse, eget budget og som kapacitetsmæssigt har samtlige de tidligere afdelinger på de relevante sygehuse til rådighed. Lederen af centrene er efter aftale med Foreningen af Speciallæger, FAS, ble-

vet en læge. Da dette var den første aftale om ledelse af funktionsbærende enheder, som blev indgået, har FAS brugt den som bølgebryder i andre amter, bl.a. Sønderjyllands Amt.

DISKUSSION

Som profession har lægerne vundet terræn på to fronter i forbindelse med indførelse af FBE: Som rådgivere – endda på et område, som i sagens natur ikke burde være et monofagligt monopol, og i forbindelse med udmøntningen af ledelsesmodellerne for de funktionsbærende enheder. Et professionelt-kulturelt rum er blev genvundet eller erobret samtidig med, at territoriet omkring et „sygehus“ fundamentalt har ændret karakter.

Formanden for Dansk Medicinsk Selskab fremhæver direkte indflydelses- og rådgiverperspektivet som noget væsentlig:

at den lægefaglige indflydelse på sygehusvæsenets forandringsproces og dens daglige drift kan øges (Nerup, 1998) ...at indflydelsen for faglige synspunkter i beslutningsprocesserne i sundhedsvæsenet og i sygehusvæsenet i særdeleshed har haft det dårligere og dårligere derfor har den siddende bestyrelse for Dansk Medicinsk Selskab helt overordnet haft som ambition at øge indflydelsen for de lægefaglige synspunkter på det, der foregår i det danske sundhedsvæsen (Formanden for selskabet) (Bundegaard, 1999: 206).

Anskuet professionssociologisk kan det tolkes som et forsøg på at placere professionen i centrum og genvinde den professionelle autonomi og position som centrale rådgivere. Forsøget på at adskille det videnskabelige fra det fagforeningspolitiske sker ved at spille på de videnskabelige selskaber og ikke Lægeforeningen således, at rådgivningen kommer til at fremstå som en objektiv, saglig og videnskabeligt baseret rådgivning. „Fremstå“ er nøgleordet – ikke „er“.

Som en parentes kan man notere, at i forhold til det friere sygehusvalg vil man i realiteten komme til at se en indskrænkning indenfor, fordi „sygehus“ nu erstattes af Center, som er amtsdækkende med central visitation for at sikre hensigtsmæssig kapacitetsudnyttelse. Lovgiverne har næppe erkendt konsekvenserne af disse ændringer endnu.

Et andet område, hvor indførelsen af funktionsbærende enheder har ændret det politisk-administrative rum er i forholdet mellem Amtsrådsforenin-

gen og Sundhedsministeriet/Finansministeriet. Magtbalancen i det politiske rum har ændret sig

Op igennem halvfemserne har man set, at regeringens krav til amterne i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger gradvist er blevet skærpet og gjort mere præcise. I denne proces er magtbalancen mellem de tidligere selvrådende amter og regeringen/ministerierne gradvist blevet ændret med en svækkelse af ARF's position til følge. Det er således tankevækkende, jf. fremstillingen ovenfor, at amterne har sagt ja til et koncept og en idé, som de absolut ikke var varme på, men som de altså alligevel accepterer fuldstændig i forbindelse med økonomiforhandlingerne i sommeren 1999.

Hvad der er den præcise forklaring, kan der kun gisnes om. Informerede kilder antyder, at amternes opfattelse var, at man godt kunne give regeringen denne indrømmelse, men at man fik det gjort så elastisk, at den præcise udmøntning og tolkning i sidste instans blev overladt til amterne. Og det er præcist, hvad der er sket, inkl. at tænkningen bag FBE skulle gå på tværs af amtsgrænserne. Intet steds er dette medtænkt i de klareste FBE-modeller.

Indførelse af det frie sygehusvalg betød, at et amts borgere ikke længere er begrænset til at lade sig behandle på amtets egne sygehuse. Det geografiske territorium blev nedbrudt. Det enkelte amts økonomiske ansvar for behandlingen af amtets borgere blev fastholdt, men vanskeliggjort styringsmæssigt og dispositionsmæssigt, fordi der ikke længere er sammenfald mellem på den ene side territoriet og dets indbyggere/patienter og på den anden side det til territoriet hørende økonomiske, politiske og administrative rum. Den juridiske tolkning af det frie sygehusvalg medførte, at amterne i stigende grad må koordinere indførelse af nye behandlinger og understreger yderligere opblødningen af det enkelte amts territoriale autonomi. Senest har to domme fra EF-Domstolen endvidere sat spørgsmålstegn ved det nationale territorium for sundhedspolitikken.

De funktionsbærende enheder illustrerer, hvordan en organisatorisk omlægning nedbryder sygehuset som matrikel-baseret begreb og i stedet anskuer et amts sygehuse som én samlet organisation. Samtidig erobrede lægerne i overført forstand territorium i det styringsmæssige rum i de nye funktionsbærende enheder.

Det eneste konstante er forandringen – også når man ser på sundhedsvæsenets territorier og rum.

NOTER

- 1 Begrebet visitationsretningslinier er centralt og illustrerer tidens tænkning: „Hovedsigtet med at have visitationsretningslinier er således under hensyn til nærhedsprincippet at sikre den bedst mulige udnyttelse af den eksisterende kapacitet og medicinske kunnen på de enkelte sygehusafdelinger – til gavn for både patienter og skatteydere“. „Disse retningslinier er centrale, fordi de udgør den konkrete ud-møntning af den arbejdsdeling mellem sygehusvæsenets enkelte afdelinger, som nødvendiggøres ... af opdelingen i lægelige specialer... „En velfungerende visita-tion er en forudsætning for ... at de tekniske, personelle og økonomiske ressourcer ... udnyttes med den størst mulige effektivitet“ (Indenrigsministeriet 1986: 19-20).
- 2 Vrangbæk anfører, at „frit sygehusvalg“ første gang optræder i en folketingsdebat om nedlæggelse af amterne i 1988 rejst af Fremskridtspartiet (Vrangbæk, 1999). Uden at benægte den konkrete terminologi, kan det nævnes, at man flere år tid-ligere finder formuleringer om borgernes mulighed for valg af behandlingssted og valgfrihed. Og så mange år tidligere, at det næppe kan tilskrives en liberal mode-bølge, men snarere ud fra et oplevet (mindre) problem.
- 3 I rapporten omtales også spørgsmålet om borgernes valg mellem hjemamtets syge-huse. Det nævnes, at visitationen ofte foregår efter et geografisk princip for at sikre den bedst mulige udnyttelse af sygehuskapaciteten, ligesom samordningen med de alment praktiserende læger og socialsektoren herved lettes. Igen gik hensynet til udbuds- og produktionshensynet frem for hensynet til borgernes valgfrihed. Det nævnes, at de fleste – men altså ikke alle – amtskommuner dog lægger vægt på at bibeholde princippet om fri visitation til alle amtskommunens egne sygehuse, bl.a. af hensyn til princippet om patienternes valgfrihed og valgmuligheder.
- 4 I realiteten en sammenskrivning og opdatering af de foreliggende love, især syge-husloven, lov om offentlig sygesikring og lov om svangerskabshygien og fødsels-hjælp. Trods flere forsøg først i halvfemserne, jf. senere, blev loven aldrig gennem-ført – og er det fortsat ikke. Lovarbejdet og fremlæggelsen i Folketinget – første gang januar 1990 – førte bl.a. til debat om valgfrihed, og loven om friere sygehus-valg blev det eneste konkrete resultat af anstrengelserne.
- 5 En dom fra Vestre Landsret i 2001 tager nogle supplerende forhold op. Sagsøgeren ville have refunderet udgifterne til stereotaktisk strålingsbehandling på Karolinska Sjukhuset i Stockholm. Der var tale om selvvalgt behandling, dvs. ikke lægevisite-ret, og behandlingen var udokumenteret i traditionel og accepteret lægevidenska-belig forstand. Sagsøgeren fik ikke medhold. Her rejses, udover det allerede anty-dede, også spørgsmålet om valgfriheden kan udnyttes uden lægelig visitation, og om det også gælder i udlandet.
- 6 Det kan nævnes, at frit sygehusvalg i hele EU støttes af Kræftens Bekæmpelse. „Ligesom vi i begyndelsen af 80'erne nedbrød amtsgrænserne i Danmark, når det gælder sygehusvalg, bør det samme nu ske i EU“, siger direktør Arne Rolighed (Kræftens Bekæmpelse, 2001), som senere blev sundhedsminister.
- 7 Og i perioden 1980-82 faldt antallet af udenamtsudskrivinger med omkring 4 pct., dels fordi en række behandlinger blev lagt ud i amterne (dialyse, hofteleds-udskiftninger, kræftbehandling m.m.), dels fordi man gradvist indskrænkede græn-

seftalerne i takt med udbygningen af det lokale amts sygehusvæsen, jf. tidligere gennemgang.

- 8 Se dog Dagens Medicin d. 23. april 1998: „Debatoplæg om sygehus-struktur svækker styrelsen troværdighed, siger tre amtssundhedsdirektører og et indlæg fra chef-lægen for Sygehus Fyn med overskriften „er kvalitet i sygehusvæsenet“ til at stole på“. Alle fire udtrykte stor skepsis overfor oplægget.

L I T T E R A T U R

- Amterne, H:S, & Sundhedsministeriet (2000). *Patients vurdering af landets sygehuse*. København.
- Amtsrådsforeningen (1991). *Frit eller friere sygehusvalg. En redegørelse udarbejdet af en arbejdsgruppe*. København: Amtsrådsforeningen.
- Amtsrådsforeningen (1999). Pressemeldelse: Kresten Philipsen: *EU-domme er et plus for borgerne*. København, Amtsrådsforeningen.
- Amtsrådsforeningen. *Redegørelse om forhandlinger med Scleroseforeningen, Gigtforeningen m.fl. om standardkontrakter for amternes benyttelse m.v. af de foreningsejede/selvejende specialsygehuse*. København: Amtsrådsforeningen.
- Bundegaard, Eva (1999). „Sygehusejerne og fremtidens sygehusstruktur“. *Tidsskrift for Dansk Sundhedsvæsen*, 75, 5: 202-204.
- Dansk Medicinsk Selskab (1998). *Lægefaglig basis for sygehusvæsenets struktur. Kvalitet, organisation, uddannelse og forskning i den funktionsbærende enhed*. København: Dansk Medicinsk Selskab.
- EF Domstolen (2001). *EF-Domstolens dom af 12. juli 2001 vedrørende fri udveksling af tjenesteydelser (sygeforsikring – ordning med naturalydelse – indgåelse af overenskomster – udgifter til hospitalsindlæggelse afholdt i en anden medlemsstat – forhåndstilladelse – kriterier – begrundelse)*. Luxembourg: EF-Domstolen.
- Enemark, Ulrika (1992). „Frit sygehusvalg“. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 130, 2: 235-244.
- Højesteret (2000). *U.2000.1196/2h: Ikke krav på IVF-behandling i offentlig regi mod uforklaret barnløshed*. København: Højesteret.
- Indenrigsministeriet (1986). *Redegørelse om patientbehandling over amtsgrænserne*. København: Indenrigsministeriet.
- Kristensen, Kent (2000). *Patientens Retsstilling*. København: DJØFs Forlag.
- Kræftens Bekæmpelse (2001). *Kræftens Bekæmpelse: Frit sygehusvalg i hele EU*. Kræftens Bekæmpelse: www.cancer.dk/om_foreningen/politisk_arbejde/fritvalgEU.htm
- Nerup, Jørn (1998). „Den funktionsbærende enhed – de lægevidenskabelige selskaber“. *Ugeskrift for Læger*, 160, 44: 6411-6412.
- Pedersen, Kjeld Møller (2001). *Sundhedspolitik og beslutningstagen i sundhedsvæsenet*. Bogmanuskript, version 0.9. Odense: Syddansk Universitet.
- Sundhedsministeriet (1992). *Lov nr. 1024 af 19. december 1992, Lov om ændring af lov om sygehusvæsenet og lov om offentlig sygesikring (friere sygehusvalg, behandling på private specialsygehuse m.fl. ...)*. København: Sundhedsministeriet.

- Sundhedsministeriet (2000). *Lov 234 om ændring af lov om sygehusvæsenet (hospice og frit sygehusvalg)*. København: Sundhedsministeriet.
- Sundhedsministeriet (2000). *Lov 201, lov om ændring af lov om offentlig sygesikring (adgang til tilskud til ydelser købt eller leveret i et andet EU-/EØS-land)*. København: Sundhedsministeriet.
- Sundhedsministeriet (2001). *Status for udvikling af DRG-metoden 2000-2001*. Sundhedsanalyser 2001:5. København: Sundhedsministeriet.
- Sundhedsstyrelsen (1998). *Kvalitet i sygehusvæsenet. Befolkningsunderlagets betydning for kvalitet i patientbehandling, uddannelse og forskning*. København: Sundhedsstyrelsen.
- Vrangbæk, Karsten (1999). *Markedsorientering i sygehussektoren?*. Ph.d.-afhandling. København: Institut for Statskundskab.

DE LOKALE OG REGIONALE TERRITORIER UDVIKLES

Tredje del rummer en række kapitler, som fokuserer på lokale og regionale forandringer. Det bringer mange rum i spil herunder også de sociale og kulturelle rum, som hidtil i bogen har været underbelyst.

Der indledes med kapitel 12 af *Roger Buch* om kommunerne som dynamiske territorier. Borgerne føler sig mere tilknyttet til staten end til kommunerne og mere til kommunerne end til amterne, men der er kun svag variation geografisk, og kommunestørrelse betyder tilsyneladende ikke noget. Måske hænger borgernes bevidsthed herom sammen med den dynamik, vi har set på området de sidste 40-45 år. I forhold til kommunerne kan man sondre mellem tre reformer. Den første, der er kaldt for den store kommunalreform, fandt sted i 1970'erne og drejede sig om både geografiske og opgavemæssige omorganiseringer. Den anden foregik i 1980'erne og 1990'erne og drejede sig om omorganisering af det politisk administrative system i kommunerne, mens den tredje reform har at gøre med nye samarbejds-mønstre og sammenlægninger af kommuner og amter (med Bornholm som det hidtil eneste eksempel).

Det er slående, hvordan kommunerne, som jo primært er konstitueret af politiske og administrative rum, gennem disse reformprocesser er blevet påvirket af meget forskellige former for territorial dynamik. Mens det første reformkompleks er et resultat af induceret dynamik med udgangspunkt i det politiske rum i staten, er det andet reformkompleks i vid udstrækning et resultat af egendynamik i det administrative rum, mens det tredje reformkompleks betinges af ændringer i økonomiske rum og argumenter om bæredygtighed og kommer til udtryk både som ændringer i relations- og samspildynamik i og mellem kommuner og amter og deres respektive politiske og administrative rum.

I kapitel 13 analyserer *Jens Tønboe* resultaterne af en omfattende undersøgelse af danskernes værdier med henblik på at undersøge, hvorvidt det er muligt at generalisere om „danskerne“ på en meningsfuld måde, eller hvorvidt regionale forskelle træder frem. Interessante og statistisk signifikante

regionale forskelle fremkommer, når man sonderer mellem fire geografiske områder: „Hovedstaden“ (Københavns, Frederiksberg Kommuner, Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amter), „Provinsen“ (Fyns, Vejle og Århus Amter), „Oplandet“ (Vestsjællands, Storstrøms og Bornholms Amter), samt „Baglandet“ (Sønderjylland, Ribe, Ringkjøbing og Nordjyllands Amter). Det demonstreres her, at der er tale om markante regionale forskelle i de kulturelle og sociale rum, som både bekræfter fordomme, som har en historisk rod, og afmytificerer forestillinger.

Undersøgelsen af danskernes værdier er foretaget i 1981, 1990 og 1999. Det er derfor muligt at analysere forandringer over tid. Det vises bl.a., at „Oplandet“ på godt og ondt synes meget præget af „Hovedstaden“, mens „Baglandet“ oplever en mere balanceret efterklang af byudviklingen (dvs. både induceret dynamik og egendynamik). Dermed knytter der sig en egendynamik til de sociale og kulturelle rum, som typisk virker som barrierer imod generelle forandringer på landsplan og faciliterer indoptagelsen af nye værdimønstre på en karakteristisk måde, der går på tværs af politiske og administrative rum, som de kommer til udtryk i kommuner og amter. Det er karakteristisk, at de fire geografiske områder former sig som halvcirkler omkring metropolen og de store byer (med Odense, Vejle, Århus som en dansk variant af den såkaldte Blue Banana), og at det er derfra, dynamikken udgår.

Det bringer byerne i centrum for analysen, sådan som *Ole B. Jensen* gør det i kapitel 14 om nye europæiske bymønstre, hvor byerne og byregionerne er med til at sætte territoriale dagsordner for udviklingen heraf i konkurrence med både nationale og overnationale myndigheder. Der skildres her en udvikling af forestillingerne om dansk by- og regionalplanlægning, som bl.a. i stigende grad betoner strategisk og økonomisk profileringsaktivitet og europæisk fysisk planlægning, der støtter både vækstcentre og (i denne sammenhæng i mindre udstrækning) tilbagestående regioner ud fra en helhedstanke om et europæisk territorium, som integrerer tidligere nationale territorier.

Byerne ses som kraftcentre, motorer og krydsfelter for en global konkurrence. Denne udvikling i og mellem det nationale og det overnationale i Danmarks og EU's by- og regionalplanlægning er typiske eksempler på både samspils- og relationsdynamik i og med de politiske, administrative og økonomiske rum interagerer, og i og med der etableres nye koblinger mellem dem. Det er en hovedpointe, at forandringer i rum giver territorier ny mening. In casu udvikles gennem fysisk planlægning nye ord og begreber,

som sætter fokus på nye problemstillinger, der gør, at man ser og fortolker territoriet på en anden måde. Dette er historien om, hvordan nye territoriale dynamikker er med til at sætte helt nye dagsordner for samarbejde og udvikling i Europa, dagsordner som f.eks. med forestillinger om international bykonkurrence (egendynamik i det økonomiske rum formidlet via egendynamik i det politisk/administrative rums italesættelse heraf – resulterende i relationsdynamik) klart truer den traditionelle forestilling om nationale politikker og relationer mellem magt, suverænitet og territorium. Dermed er vi tilbage ved temaerne fra første del af bogen.

TRE KOMMUNALREFORMER – DYNAMISKE KOMMUNALE RUM OG TERRITORIER

AF ROGER BUCH

De tre overlappende territorier: Stat, amt og kommune er især defineret af administrative og politiske rum, som historisk er af relativt ny dato. Det nationale territorium fik sine nuværende grænser lagt fast omkring 1920, og de amtslige og kommunale territorier blev senest ændret ved kommunalreformen i 1970. Tredelingen i statslige, regionale og lokale administrative og politiske rum findes i mange stater, men eksempler på både færre og flere politisk-administrative niveauer findes også.

De tre niveauer af politiske og administrative rum er i varierende omfang sammenfaldende med, består af, eller er delmængder af kulturelle, sociale og økonomiske rum, samt andre politiske og administrative rum. Amter og kommuner er således forskellige i forhold til, i hvilket omfang de i en eller flere rumdimensioner fremstår som sammenhængende, hvilket blandt andet har betydning for borgernes oplevelse af, om amtet eller kommunen udgør et fællesskab. Det betyder en systematisk forskel mellem amter og kommuner, hvor borgerne i stort omfang føler tilknytning til kommunen, men derimod føler absolut ringe tilknytning til amterne, jf. tabel 12.1. Tilknytningen til det nationale niveau er dog klart dominerende over de to øvrige territorier.

Territoriernes forankring i befolkningen er altså meget forskellig, hvilket kan hænge sammen med den dynamik, som de seneste 35-40 år har præget de tre niveauer. Dynamikken i forhold til såvel territorium som territoriernes rum er fokus for dette kapitel. Der kastes lys over de dynamiske kræfter mellem de tre niveauer af territorier og især på forandringerne inden for de kommunale territorier gennem de seneste 40 år, men også den mulige fremtidige udvikling. Den territoriale dynamik kan overordnet beskrives som tre kommunalreformer.

Den første kommunalreform i 1970 var reformen, som siden er blevet omtalt i bestemt form, som „kommunalreformen“. Denne kommunalre-

TABEL 12.1.

Borgernes følelse af tilknytning til forskellige geografiske områder. Pct.

	TILKNYTNING				
	INGEN	NOGEN	STOR	I ALT	N
Danmark	4	15	81	100	1126
Byen/landsbyen/området, hvor du bor	8	31	61	100	1124
Kommunen	8	44	48	100	1125
Landsdelen (eks. Jylland/Fyn)	13	44	43	100	1125
Norden	15	48	37	100	1111
Verden	20	50	30	100	1088
Europa	19	54	27	100	1108
Amtet	29	55	16	100	988

Kilde: Buch & Ejersbo, under færdiggørelse.

form var i virkeligheden en række delreformer, som ændrede blandt andet kommunernes opgaver, finansieringen af disse, samt som det mest synlige, den geografiske inddeling.

Den anden kommunaleform var den stille revolution, som fra midten af 1980'erne bredte sig i kommunerne som en række ændringer af kommunernes organisering og rollefordelingerne inden for denne.

Den tredje kommunalreform er i modsætning til Kommunalreform II ikke alene en reform af rum, men også en reform af territorier, hvor bornholmernes beslutning om at sammenlægge øens fem kommuner og amtet betyder, at Bornholm fra 1. januar 2003 er én samlet regionskommune. Det kan være startskuddet til en ny kommunalreform i hele eller dele af landet.

KOMMUNALREFORM I

Kommunalreformen i 1970 betød skabelsen af kommunerne, som de kendes i dag. Reduktionen af antallet fra næsten 1.400 til 275 betød geografisk og befolkningsmæssigt væsentlig større kommuner, som samtidig fik mere ansvar for løsningen af en række gamle opgaver, samt tilførelse af nye opgaver. Det første årti kan på mange måder betragtes som en etableringsfase, hvor mange kommuner byggede kommunekontorer, nye større skoler, daginstitutioner m.m., og hvor nye arbejdsgange, rutiner og roller blev skabt. Etableringen af en centralforvaltning med kommunaldirektør, forvaltnings-

chefer osv. var noget helt nyt i mange dele af landet, hvor sognekommunerne ofte havde eksisteret uden dette og med kommunalpolitikere, som de eneste „administratorer“ i den kommunale organisation. I 1949 havde 501 ud af 1393 kommuner ikke ansat administrationspersonale (Ingvarsen, 1991: 50), og så sent som i 1960'erne havde 1/3 af sognekommunerne ikke noget selvstændigt administrationslokale, og de kommuner, som havde et lokale, benyttede ofte lokaler på kommunens plejehjem eller andre kommunale institutioner (Bogason, 1997: 84).

Kommunalreformen blev diskuteret allerede fra krigens slutning og det afgørende initiativ kom fra Folketinget, som i 1958 igangsatte et større udredningsarbejde, hvor der både blev gennemført større principielle diskussioner af kommunernes fremtid og de principper, som skulle gælde for de nye større kommuner, og der blev gennemført mange, systematiske og konkrete undersøgelser af, hvilke kommuner som ville passe sammen og som ville give den mest hensigtsmæssige struktur. En del kommuner forsøgte at komme på forkant med udviklingen ved selv frivilligt at lave sammenlægninger og derved at undgå eventuelle u hensigtsmæssige løsninger fra centralt hold. Dette ændrer dog ikke på, at det var den statslige impuls, startende med beslutningen i 1958, som igangsatte udviklingen.

Den nye kommunale struktur og de øvrige elementer i Kommunalreform I betød omlægning af næsten alle sider af de kommunale forvaltninger, det lokale demokrati og hele det lokale i sin bredeste forstand. De ændrede territorier havde mest betydning for de politiske og administrative rum, som sættes i fokus i det følgende, mens der ikke gøres nærmere rede for den utvivlsomt også store betydning for de økonomiske, sociale og kulturelle rum.

Opbygningen både i fysisk og organisatorisk forstand af de centrale forvaltningsniveauer – det som findes som et kommunekontor med en række administrative medarbejdere – skabte en helt ny situation i mange dele af landet. I en vis forstand er der tale om en tilblivelsesproces, hvor det administrative rum først opstår med Kommunalreform I, eller i hvert fald først med reformen løftes ud af det politiske rum.

Politisk betød kommunalreformen en halvering af antallet af kommunalpolitikere fra mere end 11.000 i starten af 1960'erne til omkring 4.700 fra starten af 1970'erne, hvor antallet har ligget siden. Befolkningstallet har i næsten hele perioden været stigende, fra cirka 4,6 mio. i 1960 over 4,9 mio. i 1970 til 5,3 mio. i 2001, hvilket betyder, at hvor hver politiker i 1962 gennemsnitlig repræsenterede cirka 400 borgere, steg tallet i 1970 til 1050 bor-

gere og yderligere til 1150 i 2001. Hver politiker repræsenterer i dag næsten tre gange så mange borgere.

Der er blevet længere mellem politikerne, og kommunalpolitikken blev dermed i absolut forstand mere fjern for borgerne, men som tabel 12.1 viste er denne fjernhed ikke tydelig, når følelsen af tilknytning måles.

Den øgede fjernhed kunne ses som forklaringen på den faldende valgdeltagelse fra omkring 75 pct. i 1960'erne til omkring 70 pct. ved de seneste fem kommunalvalg før det usædvanlige valg i 2001, hvor den samtidige afholdelse af folketingsvalg gav en kommunal valgdeltagelse på 84 pct. Fjernheden er dog næppe forklaringen på den faldende deltagelse, da faldet begynder i 1950'erne, længe før kommunalreformen var undervejs. Den samtidigt stigende valgdeltagelse til folketingsvalgene antyder derimod, at der kan være tale om en udvikling, som hænger sammen med udviklingen i mediestrukturen, hvor avis døden tog livet af det gamle firebladssystem og de mange lokale aviser (mere end 300 mod 30 aviser i dag), og hvor de nationalt orienterede medier, radio og tv, blev de dominerende informationskilder for borgerne (Buch, 2001: 55-67). Analyser af borgernes politiske deltagelser i forskellige kommunestørrelser viser en mere individuel politisk deltagelse (eksempelvis personlige kontakter til politikere og forvaltning) i mindre kommuner, mens organisationerne er mere fremtrædende i større kommuner (Mouritzen, 1992). Det sandsynliggør, at skiftet fra sognekommuner til store kommuner efter 1970 kan have ændret borgernes politiske deltagelse fra individuelle til kollektive former.

Mens den politiske betydning for borgerne var diffus, var konsekvenserne for kommunalpolitikkerne mere entydige. Mange flere opgaver, større kommunale forvaltninger og budgetter satte et pres på politikerne for at forlade den traditionelle rolle som sagsbehandlere og bevæge sig i retning af en lederrolle for de nu ansatte sagsbehandlere. Dette blev netop et centralt stridspunkt i forbindelse med kommunalreform II, jf. nedenfor.

Nationalisering af det mediemæssige billede blev efter 1970 suppleret af en partimæssig nationalisering af kommunalpolitikken, hvor de landsdækkende partier vandt frem på lokallisterne på bekostning. I 1966 havde lokalisterne cirka 20 pct. af stemmerne, og hele 42 pct. af mandaterne, men faldt i 1970 til omkring 9 pct. af stemmerne og har siden svinget på niveauet 7-9 pct., mens andelen af mandater gradvist har bevæget sig ned på samme niveau (Buch Jensen, 1997). Blandt de landsdækkende partier har især Socialdemokratiet og Venstre domineret vælgermæssigt, såvel som på borgme-

sterposter, hvor de siden midten af 1980'erne har haft omkring 220 borgmesterposter tilsammen, mens lokallisterne er gået fra 45-55 i 1970'erne til omkring 20 ved de seneste valg (Buch, 2001: 84-86).

Nationaliseringen af mandaterne har dog ikke nødvendigvis ført til en mere nationalt orienteret politik, hvor konfliktlinierne fra landspolitikken dominerer. Ud over den udbredte konsensuspolitik og kommunalpolitikens meget konkrete indhold, skyldes det blandt andet også, at selvom de sammenlagte sognekommuner formelt ophørte, fortsatte de i mange tilfælde med at eksistere som politiske realiteter. Det har som konsekvens, at beslutninger, som tilgodeser eller belaster en af de gamle sognekommuner, indgår i et politisk regnskab, hvor der ofte efterfølgende må træffes kompenserende beslutninger – populært sag udløser en ny cykelsti i det ene sogn, en renovering af gymnastiksalen i det andet sogn. Det viser, at gamle territorier kan leve videre på trods af deres formelle indlemmelse i nye territorier, og at kommunalpolitikken ofte præges af andre konfliktlinier end de nationale partiskel: Øst mod Vest i kommunen, hovedbyen mod de små landsbyer, eller to bycentre imod hinanden.

Den nationalt inducerede Kommunalreform I påvirkede altså såvel territorierne som stort set alle rum – politiske, administrative, økonomiske, sociale og kulturelle – det er ikke tilfældet med den efterfølgende Kommunalreform II, som primært ændrede interne forhold i de kommunale politisk-administrative rum, men hvor territoriernes grænser lå fast.

KOMMUNALREFORM II

Efter opbygningsfasen i 1970'erne og en kort konsolideringsperiode i starten af 1980'erne, hvor kommunerne blot fungerede, bevægede danske kommuner og amter sig fra midten af 1980'erne ind i en reformperiode, hvor efterhånden alle aspekter af de kommunale politisk-administrative systemer har været vendt og drejet og ofte også er blevet lavet om. Nogle af elementerne i reformerne er opsummeret i figur 12.1.

Kilderne til disse reformer er mangesidige og findes både på internationalt, nationalt, lokalt såvel som internt og eksternt i de politiske og administrative rum. Internationale modestrømninger, anbefalinger fra internationale organisationer som OECD, „smitte“ fra andre lande, signaler (fra indenrigs- og ikke mindst finansministre) og direkte lovgivning fra statens side, opmuntring fra Kommunernes Landsforening, handlinger fra politike-

re og embedsmænd, som gerne vil fremstå som moderne, og pres fra konsulentfirmaer, som mere direkte lever af reformer er blot nogle af de mange kilder, som kan udpeges (Berg, 2000; Buch Jensen, 2001: 112-116).

Reformelementerne kan både ses som udtryk for en mere samlet (og muligvis ideologisk styret eller designet) reformbølge og måske bedre som løst koblede, eller måske helt ukoordinerede selvstændige reformer (Ejersbo & Klausen, 1997; Klausen, 2001: 42-91; Klausen & Ståhlberg, 1998), men uanset sammenhængen mellem reformelementerne er det tydeligt, at reformerne især var rettet imod de politiske og administrative rum.

I forhold til det politiske rum er et hovedelement nye roller for politikere og borgere. På den ene side var det et mere eller mindre eksplicit mål med reformerne, at politikerne skulle væk fra rollen som sagsbehandlere – en rolle som har rødder tilbage til perioden før Kommunalreform I, hvor politikerne i mange kommuner netop havde sagsbehandling som hovedopgaven. Kommunalpolitikere skulle nu i stedet især arbejde med overordnet, langsigtet og visionær måludpegning, hvilket førte til idealet om den moderne kommunalpolitiker som „generalisten“ i modsætningen til den gammeldags sagsbehandler eller „partikularist“ (Berg, 2000).

På den anden side tildeltes borgerne en ny rolle netop som sagbehandlere i det omfang, borgerne i brugerbestyrelserne skulle tage stilling til konkrete sager. Borgerne skulle i bredere forstand deltage i de politiske beslutninger ved at rette krav til kommunen i bruger- og borgerundersøgelser, ligesom de skal indgå i kontraktstyringskonceptet. Der ligger i det hele taget en logik om en rationel og lyttende opbygning af den reformerede kommune. Med informationer fra bl.a. servicedeklarationer skal borgerne få indblik i kom-

FIGUR 12.1.

Oversigt over nogle elementer i reformerne i kommuner og amter

-
- Sammenlægninger af forvaltninger
 - Sammenlægninger af politiske udvalg
 - Indførelsen af mål- og rammestyring
 - Decentralisering til institutionerne
 - Bruger- og borgerundersøgelser
 - Nye lønsystemer
 - Benchmarking/certificering
 - Kontraktstyring
-

munernes tilbud, og via kommunens „lytten“ til borgerne (kommunalvalg, brugerbestyrelser, bruger- og borgerundersøgelser, kontraktforhandling om egen service) sikres en politik, som ligger tættest muligt på borgernes ønsker. Problemerne i denne lyttemodel er mange, her skal kun tre antydes.

For det første er borgernes holdninger præget af inkonsistens: Borgerne ønsker øgede udgifter på mange områder, men samtidig at fastholde skatteeniveauet. (Mouritzen, 1991; Buch Jensen, 2000). Det får som konsekvens, at politikerne enten må øge udgifterne eller også bryde med lyttemodellens logik og skuffe borgernes ønsker om øget kommunal service. Det sidste bliver problematisk, da borgerne har taget lyttemodellens logik til sig. I en Gallup-undersøgelse i 1978 skulle borgerne tage stilling til, hvordan en politiker bør reagere, hvis han kommer i konflikt med sine vælgere: 57 pct. svarede, at politikerens skulle følge sin egen overbevisning, mens 43 pct. mente, han skulle følge vælgerne. Da samme spørgsmål blev gentaget i 1993, svarede 65 pct., at politikerens skulle følge vælgerens ønsker (Berg & Kjær, 1997: 328-329). Borgerne forventer altså, at lyttemodellens logik følges: Der træffes beslutninger i pagt med borgernes ønsker.

Et andet hovedproblem ved lyttemodellen er, at den bygger på urealistiske forestillinger om borgernes engagement og ressourcer. At lytte forudsætter, at der udtrykkes noget, og det gør store grupper af borgere ikke. Senildeværdige ældre, narkomaner og borgere med store sociale problemer er blot tre eksempler på grupper, som i meget ringe grad vil indgå i lyttemodellens forudsætninger om valgdeltagelse, medvirken i bruger- og borgerundersøgelser, arbejde i brugerbestyrelser, forhandling af kontrakter osv. Også det forhold, at der systematisk lyttes forskelligt mellem sektorer skaber potentielle skævheder. Hvor der eksempelvis er brugerinddragelse på skole-, ældre- og daginstitutionsområdet, er inddragelsen fraværende på områder med løse eller mere diffus brugertilknytning, som miljø, kollektiv transport og veje. Selv på områder med klart afgrænsede klientgrupper er inddragelse fraværende, som det gælder på social- og bistandsområdet. Den systematiske, formaliserede og institutionaliserede forskellige lytten til borgerne, kan altså skabe flere skævvridninger af politikken, især i retning af at tilgodese ressourcerstærke aktive borgere på bekostning af resourcesvage passive borgere.

Uanset problemerne med lyttemodellen står det klart, at reformerne i 1980'erne tildelte borgerne en stærkere rolle i det politiske rum. Det var imidlertid ikke den eneste front, hvor politikerne kom under pres i, hvilket er det tredje problemfelt. Mange af reformtiltagene handlede om rollefordelingen eller grænsedragningen mellem det politiske og det administrative

rum. Idealet om den visionære, langsigtede og strategiske politiker i modsætning til anti-idealet om den enkeltsagsorienterede sagsbehandlende politiker har været udbredt blandt såvel kommunalpolitikere, som kommunale embedsmænd. At udbredelsen af idealet ikke er lig med udbredelsen af en tilsvarende adfærd, er også grundigt dokumenteret af Berg (2000), men alligevel har idealet om politikerne som generalist domineret. Om det er forklaringen på, at politikerne har oplevet, at embedsmændene har fået mere magt (reelt eller ej), kan ikke afgøres, men det er slående, hvorledes forvaltningen og specielt de centrale dele og de ledende embedsmænd er omdrejningspunktet for mange af reformelementerne og for lyttemodellen som helhed. Servicedeklarationer initieres og udarbejdes af forvaltningen, mål- og rammestyringen koordineres af de ledende embedsmænd, dialogen med brugerbestyrelserne sker via forvaltningen, kontraktstyring og certificering er ligeledes de centrale embedsmænds område, og på alle områder er der tale om, at politikerne skal træde et skridt væk fra den konkrete beslutningstagen og styre mere med principper og mål. Det weberianske idealtypiske bureaukrati – med hierarkisk styring fra toppen, klar sondring mellem mål- og midler osv. – er tydeligvis i spil, tilføjet moderne elementer især om inddragelse af borgerne. At denne model har kunnet vinde så stor udbredelse kan undre, når såvel teoretisk som empirisk forskning siden Weber har været en lang konstatering af afvigelser mellem idealtypen og virkelighed, betoning af embedsværkets interesser, påvisning af implementeringsprocesens politikskabende effekt osv.

Lyttemodellens problemer til trods er det åbenbart, at arbejdsgange, rollefordelinger, rutiner osv. i de politiske og administrative rum er ændret grundlæggende. På samme måde, som en sammenligning af en kommune i 1969 og 1979 afslører fundamental forandring, viser en sammenligning mellem 1979 og 1999 også fundamental forandring, hvilket gør det rimeligt at tale om denne reformfase som Kommunalreform II. Dette på trods af både uændrede territorier og på trods af den sidste reforms mere uens og inkrementelle forløb sammenlignet med 1970-reformens gennemslag i alle kommuner på samme tid.

KOMMUNALREFORM III

Den tredje kommunalreform blev en realitet den 29. maj 2001, da borgerne på Bornholm med stort flertal i samtlige kommuner stemte for en sammenlægning af øens fem kommuner (Buch, 2001: 109ff.). Sammenlægningen

omfatter samtidig amtet, så Bornholm fremover får en styreform, som formentlig vil minde om Frederiksberg og Københavns kommuner, der siden kommunalreformen har løst både kommunale og amtslige opgaver.

Forud var gået 3½ års debat i hele landet, som startede ganske pludseligt i efteråret 1998, uden at have været antydnet i den kommunale debat indtil da, bortset fra diskussionerne på Langeland, som allerede i 1992 havde en folkeafstemning om sammenlægning af øens tre kommuner, hvor der blev stemt klart nej i to kommuner, og hvor der igen i 2000 blev stemt nej, men da kun med et spinkelt nej i én kommune (Buch, 2001: 109–110). Centrale aktører i hele debatten er Indenrigsministeriet, Finansministeriet og ikke mindst KL (Buch, 2001: 112–116). Debatten i KL's regi starter som en bred debat om kommunerne i fremtiden, men har hele tiden strukturreformer som et underliggende tema – territoriernes grænser er igen kommet til debat. Det er formentlig den eneste lighed med 1950'ernes og 1960'ernes debat, for datidens nationalt initierede debat, igangsat af Folketinget med henblik på en national styret proces, ligger milevidt fra nutidens debat, som sker uden større, formelle eller principielle beslutninger i hverken regering eller Folketing, men alligevel uden at nogen har været i tvivl om ønsket om færre og større kommuner fra indenrigs- og finansministrene.

Debatten har, som eksempelvis analysemateriale tilvejebragt af KL til kommunerne på Bornholm, været præget af argumenter om økonomisk/effektivitetsmæssig/faglig bæredygtighed, mens hensyn til det lokale demokrati har spillet en sekundær rolle. Begrebet bæredygtighed er i stigende omfang blevet omdrejningspunktet for debatten, og der sondres typiske mellem tre aspekter af bæredygtighed: (1) økonomisk/effektivitetsmæssig, (2) faglig, (3) demokratisk bæredygtighed (Houlberg & Larsen, 2000), men disse bør tilføjes en fjerde vigtig dimension nemlig (4) lokalsamfundenes bæredygtighed. Mens de to første aspekter især knytter sig til de politiske og administrative rum, handler de to sidste aspekter om den kommunale organisations relation til det omgivende samfund, til borgerne og til subdelene af det kommunale territorium: Lokalsamfundene.

Økonomisk og effektivitetsmæssig bæredygtighed er formentlig det mest brugte argument for en kommunalreform. Det skyldes ikke, at der er fremkommet ny viden om fordele ved større kommuner. Analyser i de seneste 10 år har i grove træk haft samme resultat: De mest effektive kommuner er på 30.000–50.000 indbyggere, men at denne effektivitet skyldes bymæssighed mere end indbyggertal, der vil kunne spares ½–1½ pct. af de samlede kommunale udgifter ved sammenlægning, og disse besparelser findes pri-

mært på administrationsområdet (Houlberg, 1995, 2001; Indenrigsministeriet 2000; Mouritzen, 1992, 1999). Der kan rejses kritiske spørgsmål til, hvorvidt besparelserne vil blive realiseret (Buch, 2001: 116-117), og der vil formentlig skabes et pres for ikke blot at realisere administrative stordriftsfordele (og hvem kan være imod det?), men også på at skabe færre og større „produktionsenheder“ – skoler, plejehjem og daginstitutioner – på samme måde som fusionsbølgerne i det private erhvervsliv har reduceret antallet af mejerier, slagterier og bankfilialer. Allerede i analyserne forud for folkeafstemningerne på Bornholm peges på mulighederne for sammenlægninger, eller som det mere diplomatisk udtrykkes „strukturtilpasninger“ af skoler, plejehjem osv. Sammenlægningen på Bornholm vil give det første fingerpeg om, hvor mange plejehjem, skoler m.m. som nedlægges ved sammenlægning af kommuner.

Næsten lige så vigtig er argumentet om faglig bæredygtighed, hvor der argumenteres for, at små kommuner har sværere ved at holde kvalitetsniveauet, fordi det både er dyrt at ansætte højtuddannede medarbejdere og vanskeligt at skabe de interessante og fagligt udviklende arbejdspladser med karrieremuligheder, som sådanne medarbejdere ønsker. Der findes meget få undersøgelser af faglig bæredygtighed – formentlig fordi det er vanskeligt, at operationalisere og måle – men case-studier i otte kommuner viser, at der er svagheder, men også styrker ved små kommuner, og at der findes strategier, som kan løse eller mindske problemet (Høgsbro & Ebbesen, 2001).

Måles den faglige bæredygtighed indirekte ved borgernes servicetilfredshed, viser analyser kun svage sammenhænge mellem tilfredshed og kommunestørrelse og ikke mindre vigtigt: De sammenhænge, som findes, viser, at borgerne i små kommuner er mere tilfredse end borgerne i større kommuner, især inden for to store kommunale serviceområder: Børnepasning og ældreområdet (Lolle, 2000), og konklusionen er:

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt en anderledes kommunestruktur, end den vi har i dag, vil kunne tænkes generelt at øge tilfredsheden med den kommunale service, må man sige, at det ser det ikke meget ud til (Lolle, 2001: 225).

Demokratisk bæredygtighed er det argument, som har fyldt mindst i diskussionerne om kommunalreform. På trods af, at det er velkendt, at valgdeltagelsen falder kraftigt med stigende kommunestørrelse, er der formentlig heller ingen grund til at frygte faldende valgdeltagelse, da forklaringerne på

sammenhængen er forskellen i den demografiske sammensætning af borgerne i små og store kommuner, mere end det er størrelsen af kommunens indbyggertal (Mouritzen, 1997). Store kommuner er præget af mange unge, nytilflyttere, og enlige, samt i bredere forstand ressourcetsvage borgere, som alle stemmer mindre end de typiske borgere i små kommuner. Det førnævnte forhold, at den politiske deltagelse i små kommuner er præget af mere individuelle deltagelsesformer, mens store kommuner især præges af organisationernes aktiviteter (Mouritzen, 1992), er derimod en udvikling, som kan forventes med større kommuner. De færre politikere – Bornholm går eksempelvis fra 102 amts- og kommunalpolitikere i 1997, 94 i 2002 og kun 27 fra 2003 – og den generelle psykologiske og symbolske øgede fjernhed til kommunen, hvor kommunekontoret ligger 30-40 kilometer væk, kan muligvis skabe en oplevelse af et fjernt demokrati for borgerne, på samme måde som amterne indtil nu har været meget fjerne størrelser for borgerne, jf. tabel 12.1.

Spørgsmålet om lokalsamfundenes bæredygtighed kan i et vist omfang ses som summen af de øvrige aspekter af bæredygtighed, men er samtidig noget andet og mere. Lokalsamfundene – arketypisk landsbyen og bydelen – er de steder, som borgerne føler næstmest tilknytning til, jf. tabel 12.1. Lokalsamfundene kan i bredeste forstand siges at være de territorier, hvor borgerne lever deres liv eller i hvert fald den del af livet, som handler om bosætning, hverdagsliv, fritidsliv og muligvis arbejdsliv. Lokalsamfundene er tæt forbundet til såvel kommunens politiske og administrative rum i bred forstand og især de lokale dele af den kommunale organisation (den lokale skole, daginstitution, plejehjem osv.), på samme måde som lokalsamfundenes bæredygtighed er afhængig af det økonomiske rum (eksempelvis om der findes levedygtigt lokalt erhvervsliv – den lokale købmand, brugs osv.). Vigtigheden af lokalsamfundene for borgerne er nærmest helt fraværende i debatten om en kommunalreform, selvom det måske i virkeligheden er et af de vigtigste spørgsmål. Ved at sætte fokus på territoriet kommune og især effektiviteten i de politiske og administrative rum i kommunen overses, at ved en sikring af den effektivitetsmæssige bæredygtighed i kommunen (færre og større skoler, plejehjem etc.) kan lokalsamfundenes bæredygtighed blive udfordret på samme måde, som når den lokale brugs eller købmand lukker. Den lokale skole eller daginstitution er med til at holde liv i lokalsamfundet langt ud over den snævre funktion, at uddanne eller passe børnene.

Målsætningen om bæredygtige lokalsamfund var paradoksalt nok til stede som et eksplicit mål for Nyrup-regeringerne, ved at der siden 1997 er udgi-

vet årlige landdistriktsredegørelser (senest Indenrigsministeriet, 2001), samt forskellige konkrete puljer og initiativer, bl.a. et Center for forskning og udvikling af landdistrikterne. Selvom der fokuseres på lokalsamfundene i landområderne, er problemstillingerne fuldt så vigtige i mange byområder, hvor målene om økonomisk og effektivitetsmæssig bæredygtighed for kommunen udfordrer lokalsamfundenes bæredygtighed.

Om Bornholm bliver en enlig svale, eller den første i en lang række af dominobrikker, som smelter sammen, afhænger i høj grad af, hvorledes udviklingen på Bornholm kommer til at forløbe. Selvom der enkelte steder er konkrete overvejelser om sammenlægninger af kommuner, som eksempelvis Ærø og Langeland, er hovedindtrykket, at de allerfleste kommuner afventer det bornholmske eksperiment for at se, hvordan det går, både med hensyn til resultater, men også med hensyn til at håndtere sammenlægningsprocessen inden man selv tager stilling. Indtil da bruges kommunale samarbejder, som et alternativ – en afværgestrategi – eller måske som et første skridt på vejen til fremtidige sammenlægninger (Kjær, 2000). Kommunale samarbejder har eksisteret lige så længe som kommunerne, men spredte sig i disse år fra traditionelle områder, som vejvæsen, renovation og teknik og miljø til nye som skat, skole- og socialområdet. En systematisk oversigt over eksisterende samarbejder, eller grundig empirisk forskning i fænomenet, eksisterer desværre endnu ikke.

KONKLUSION

Udviklingen i danske kommuner siden 1960'erne er beskrevet som tre kommunalreformer, den første i 1970, hvor beslutninger fra centralt hold ændrede såvel rum som territorier, den anden kommunalreform som en mere inkrementel „stille revolution“, der startede efter en kort konsolideringsfase i slutningen af 1970'erne og starten af 1980'erne. Reform II var en reform af de politiske og administrative rum, men betød ikke ændring af territoriernes grænser.

Kommunalreform III er endnu i sin vorden og bliver måske kun til nogle få steder i landet. Erfaringerne og resultaterne på Bornholm vil blive afgørende for udbredelsen, ligesom normen, om at sammenlægning forudsætter lokale folkeafstemninger, sætter en dæmper på initiativerne. Normen er hverken formel eller juridisk, men en *de facto* realitet, måske som en afspejling af lytte-modellen som nutidens politiske ideal. Hvad effekterne af større kommuner bliver for de politiske og administrative rum – og for alle de øvrige rum, det

FIGUR 12.2.

Oversigt over de fire faser i kommunernes udvikling siden 1960'erne

	TERRITORIE		
	GRÆNSER	RUM	DYNAMIK
Kommunalreform I (1970)	Forandres grundlæggende (fra mere end 1.300 til 275 kommuner)	Forandres grundlæggende	Statsligt induceret
Konsolideringsfase (ultimo 70'erne/ primo 80'erne)	Ingen forandring	Ingen forandring	Ingen forandring
Kommunalreform II (1985-)	Ingen forandring	Forandres grundlæggende	Tilskyndelser fra mange sider, men i sidste instans styret af egendynamik
Kommunalreform III (2001-)	Forandres (foreløbig til 271 kommuner)	Forandres muligvis	Statslig tilskyndelse men i sidste instans styret af egendynamik

lokale og det lokale demokrati i bredeste forstand – er endnu uvist, men effekterne bliver formentlig lige så betydningsfulde som de to foregående kommunalreformer.

LITTERATUR

- Berg, Rikke (2000). *Den „gode“ politiker – Et studie af politiske ledelsesværdier i kommunerne*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Bogason, Peter (1997). *Forvaltning og stat*, 2. udgave. Århus: Systime.
- Buch Jensen, Roger (1997). „Lokallisterne en truet art?“, i Jørgen Elklit & Roger Buch Jensen (red.). *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Buch, Roger (2001). *Kommunalvalgene i perspektiv*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Buch, Roger & Niels Ejersbo. *Demokrati på mellemdistancen*. (Bogmanuskript under færdiggørelse).

- Ejersbo, Niels & Kurt Klaudi Klausen (1997). „Hvorfor nu? Kommunale reformer i institutionel belysning“, i Peter Gundelach, Henning Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.). *Det lokale. Decentral politik og forvaltning*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Houlberg, Kurt (1995). „Kommunale stordriftsfordele – myte eller realitet?“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1.
- Houlberg, Kurt & Inge Lene Møller (2001). „Kommunestørrelse og udgiftsniveau – er der en sammenhæng?“, i Rolf Norstand & Nils Groes (red.). *Kommunestyrets fremtid*. København: AKF Forlaget.
- Høgsbro, Kjeld & Frank Ebsen (2001). „Den faglige bæredygtighed i det sociale arbejde“, i Rolf Norstand & Nils Groes (red.). *Kommunestyrets fremtid*. København: AKF Forlaget.
- Indenrigsministeriet (2000). *Den kommunale sektor. Størrelseseffekter i den kommunale sektor*. København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet (2001). *Landdistriktsredegørelse 2001 – Regeringens redegørelse til Folketinget om landdistrikterne*. København: Indenrigsministeriet.
- Ingvartsen, Oluf (1991). *Kommunalreformen i Danmark 3. Nye kommunale opgaver, planlægning og styring efter 1970*. København: Forlaget Kommuneinformation.
- Kjær, Ulrik (2000). *Kommunale samarbejder og demokratisk kontrol*. København: Kommunernes Landsforening.
- Klausen, Kurt Klaudi (2001). *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*. København: Børsen.
- Klausen, Kurt Klaudi & Krister Ståhlberg (red.) (1998). *New Public Management i Norden*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Lolle, Henrik (2000). *Kommunestørrelse og tilfredshed med offentlig kommunal service*. København: AKF Forlaget.
- Lolle, Henrik (2001). „Kommunestørrelse og brugertilfredshed“, i Rolf Norstand & Nils Groes (red.). *Kommunestyrets fremtid*. København: AKF Forlaget.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Mouritzen, Poul Erik (1992). „Is Big Really so Beautiful? Is Small Really so Ugly? Eller: skal vi have en ny kommunalreform?“. Temartikel i *Årsberetning 1991*. Odense: Odense Universitet.
- Mouritzen, Poul Erik (1997). „I stemmeboksen: Hvem kommer dér – og hvorfor?“, i Jørgen Elklit & Roger Buch Jensen (red.). *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Mouritzen, Poul Erik (1999). *De små kommuner. De er ikk' så ringe endda*. AKF Rapport. København: AKF Forlaget.

VÆRDIERNES GEOGRAFI

AF JENS TONBOE

INTRODUKTION

Er Danmark ét land, én nation? Der tænkes her først og fremmest på den sociokulturelle forskellighed fra egn til egn inden for Danmarks grænser, og spørgsmålet er ikke affødt af indvandrerdebatten.

Spørgsmålet vil måske umiddelbart forekomme nogen at være ubegrundet, endda upassende. De fleste danskere hylder forestillingen om Danmark som et af de mest homogene lande i Europa, hvor der takket være forrige århundreders tab af „ydre“ landområder nu er et unikt geografisk sammenfald af sprog, kultur og nation. Enhver dansker ved naturligvis, at der er forskel på vestjyder og vesterbroere, og det politiske system er blandt andet bygget op med henblik på at sikre lokal repræsentation og formidle og forene forskellighederne centralt. Vi ved selvfølgelig også, at der er holdnings- og værdiforskelle mellem mænd og kvinder, højtuddannede og lavtuddannede og mellem forskellige erhverv, men vi opfatter normalt ikke dette som en antastelse af Danmark som ét samfund. Vi opfatter det snarere som variationer, der, om ikke de udjævnes eller forsvinder med tiden, så dog normalt relativt „naturligt“ flettes sammen til velfungerende helheder i dagligdagens afhængighedsnetværk, eller, hvis de ikke gør det, bliver genstand for inddæmning gennem de velfærdspolitiske foranstaltninger, der netop karakteriserer nationen Danmark i dag. Vi kan af og til tale om „det skæve Danmark“, både i social og geografisk betydning, men det er stort set altid som optakt til, at vi søger at *gøre* noget for „at løse problemet“.

Idealbilledet er og bliver homogenitet. Problemet er blot, at dette billede ikke altid passer, når vi ser på de geografiske forskelle i vores levevilkår, adfærd og værdier. Idealbilledet er altså i vidt omfang en myte, der handler om en fremtid, vi måske kan skabe, fremfor om den faktiske nutid. Og som alle myter skygger den for virkeligheden. Den gør os blinde for den reelt eksisterende kulturelle forskellighed, og hvad deraf følger – på godt og ondt. Kun en anderledes optik og erkendelsesinteresse vil tillade os at undersøge

mytens holdbarhed i forhold til „den danske virkelighed“. Det er netop det, der er formålet i det følgende:

Ud fra territorialitetens optik (Tonboe, 1994, 1997a) og fokuseret på sociokulturelle forskelle mellem geografisk velafgrænsede regioner i Danmark ved hjælp af „Den danske værdiundersøgelse 1981-99“ (se Appendiks), skal jeg nu prøve at demonstrere, at der under den tilsyneladende homogene overflade ligger *forskellige* sociokulturelle regioner, eller territorier, med lige så forskellige udviklingsdynamikker. Værdiundersøgelsen var oprindeligt beregnet på at måle udviklingen i danskernes værdier som helhed som et led i en efterhånden ganske omfattende international sammenligning af nu mere end 60 lande verden over, og er – betegnende nok – i alt væsentligt herhjemme afleveret i bøgerne om „*danskernes værdier*“ (Gundelach & Riis, 1992; Gundelach red., 2002). Men undersøgelsen lader sig også anvende til belysning af det regionale niveau.

De regionale forskelle i værdierne lader sig ganske vist delvis *forklare* ved hjælp af gængse baggrundsvariabler, som f.eks. uddannelse, alder og erhverv i den udstrækning, disse forhold varierer lokalt, men det reducerer på ingen måde *betydningen* af den geografisk variation, som primært ligger i fire forhold af hhv. teoretisk, metodisk og politisk karakter:

Ved at regionalisere kommer vi tættere på det miljø, hvor værdierne dannes og videregives via sociale, politiske og økonomiske forhold og netværk, hvad der normalt negligeres i traditionelle survey-undersøgelser. Det kan hjælpe os til en bedre forståelse af forskelle og udvikling.

For det andet sætter påvisningen af regionale forskelle spørgsmålstegn ved værdien af aggregerede målinger, f.eks. af „*danskernes værdier*“, i samme grad som forskellene kan påvises, både når vi skal sammenligne landene imellem og beskrive den samlede udvikling over tid. Det skyldes risikoen for „udtværende“ og intetsigende gennemsnit, som når man f.eks. vil sige noget om mænd og kvinder i kønsmæssig henseende ud fra et konstrueret fælleskøn.

For det tredje kan dette måske vise vej til nuancering af internationale sammenligninger fremover ved at supplere dem med regionale sammenligninger på tværs af grænser. Måske ligner det sydlige Jylland mere Slesvig-Holsten og Hovedstadsområdet mere Skåne end resten af landet?

For det fjerde har regionale forskelle i værdi og moral interesse, fordi de har *konsekvenser* af politisk, administrativ, social og økonomisk art, som (også) rækker ud over det lokale.

REGIONALISERINGEN OG ANALYSENS TILRETTELÆGGELSE

Værdiundersøgelsen lader sig til dette formål bedst regionalisere ud fra amtsinddelingen. Kommuneinddelingen er for specifik, og der er langt fra respondenter i værdiundersøgelsen i alle kommuner. En opdeling efter grad af bymæssighed er også en mulighed, men giver ikke meningsfuldt sammenhængende områder, dvs. refererer ikke til de reelle kulturelle regioner, der danner rammen om hverdagslivet. Imidlertid udgør heller ikke alle amtskommuner tilstrækkeligt store enheder i forhold til undersøgelsens databaggrund. I flere amter er der stadig for få respondenter til at bære en meningsfuld statistisk analyse. Der må derfor foretages en yderligere sammenlægning, men det er ikke ligegyldigt hvordan. Inddelingen skal give mening teoretisk, dvs. den skal resultere i en række klart afgrænsede og værdimæssigt ensartede, men indbyrdes forskellige områder. Men inddelingen skal også være statistisk bæredygtig: Der skal være mindst 100 respondenter i hver region, og der skal være en nogenlunde konsistent (ordinal)skalering regionerne imellem med hensyn til holdninger og værdier, af hensyn til den type statistisk analyse, det er mest hensigtsmæssigt at foretage på dette materiale til afprøvning af, om de regionale forskelle er så signifikante, at vi kan udtale os med tilstrækkelig sikkerhed om forskelle og udvikling. Resultatet efter afprøvning af disse forhold fremgår af figur 13.1: „Regioner delt i 4 – analysens basisvariabel“. Det giver følgende fire regioner:

1. Københavns og Frederiksberg Kommuner, Københavns, Frederiksborgs og Roskilde Amter, herefter blot kaldet *Hovedstaden*.
2. Fyns, Vejle og Århus Amter, herefter kaldet *Provinsen*.
3. Vestsjællands, Storstrøms og Bornholms Amter, herefter kaldet *Oplandet*.
4. Sønderjylland, Ribe, Ringkjøbing, Viborg og Nordjyllands Amter – herefter kaldet *Baglandet*.

Opdelingen er ganske vist relativt grov, og kan naturligvis diskuteres.¹ Til gengæld opfylder den ret godt de overordnede hensyn: Enkelthed, meningsfuldhed og anvendelighed. Variablen „Regioner delt i 4“ måler graden af modernitet og centralitet fra 1 til 4 i det geografiske rum med udgangspunkt

FIGUR 13.1

Regioner delt i fire – analysens basisvariabel



i „midteråret“ 1990, og bruges i det følgende som den gennemgående basisvariabel i forhold til analysen.

Man bør dog huske på, at variabelen er *konstrueret* til et bestemt analytisk formål og ikke „naturgivet“. Værdien af den står og falder med, om den giver mening, producerer ny viden og indsigt, og det er i den forbindelse lige så vigtigt at illustrere det principielle – at der er væsensforskellige værdiregioner i Danmark – som at gøre rede for de nøjagtige, konkrete forhold. En nærmere redegørelse for analysens teknik findes i Appendiks.

Analysen fremlægges i fem hovedafsnit, begyndende med „det økonomiske rum“ (job, indkomst, uddannelse mv.) over „det politiske rum“ (politisk organisering og aktivitet, holdning til diverse institutioner, lokal versus national orientering) og „det sociale rum“ (integration i forhold til foreninger, naboer, familie og børn) til „det kulturelle rum“ (moral og religion). Endelig samles der op med „generelle forhold“. I denne design ligger indirekte, at de materielle og strukturelle forhold tildeles en mere betydende rolle i forhold til værdierne end omvendt. Der vil dog i praksis ved de fleste relationer være tale om et betydeligt mål af gensidighed over tid.

DET ØKONOMISKE RUM

De store linier i det økonomiske rum de sidste 20 år bestemmes af erhvervsudviklingen og af fordelingspolitikken gennemslag via den regionaliserede og kommunaliserede velfærdsstat. Det handler blandt andet om udviklingen af uddannelse, indkomst og holdningerne til arbejdet.

Erhvervsudviklingen har været domineret af to store bølger, som tydeligt slår igennem i undersøgelsesmateriale. Industrien er flyttet mod Vest, først ud af Hovedstaden – og senere også ud af Provinsen – og først og fremmest til Baglandet (eller helt ud af landet) med det resultat, at arbejderandelen øges i Baglandet og i Oplandet. Derefter holder serviceøkonomien sit indtog i Hovedstaden og Provinsen, hvor funktionærgruppen bliver den helt dominerende stillingskategori. Andelen af selvstændige falder overalt, men vedbliver at være højest i Baglandet – på grund af landbruget og de mange nye produktionsvirksomheder.

Med hensyn til *uddannelsesniveaue*t, hvor Hovedstaden fører an, uddybes forskellene op gennem 80'erne, hvorefter der sker en delvis udjævning af forskellene i 90'erne. Niveaue t stiger overalt, men samtidig indhenter resten af landet, navnlig Provinsen, Hovedstaden. Udligningen sker så at sige nedefra og på et højere niveau. Omkring skoleuddannelsen opretholdes forskellene, mens der for erhvervsuddannelserne etableres en større grad af lighed.

Indkomstfordelingen afspejler og følger dette. Niveaue t stiger kraftigt overalt, men mest i Oplandet (fra det relativt laveste niveau) og i Provinsen. Fortsat holder Hovedstaden dog skansen som den rigeste region. Det gælder uanset, om vi ser på den personlige indkomst, husstandsindkomsten eller bruttoindkomsten.

Omkring *holdningerne til arbejdet* kan forholdene og udviklingen sammenfattes sådan: Lønmodtagerlivsformens instrumentelle perspektiv, hvor løn, ansættelsessikkerhed, ferier og fritid sættes højt, følger industrien ud af Hovedstaden og trænger frem i Baglandet og i Oplandet, mens karrierelivsformens selvrealiseringsperspektiv, hvor ansvarlighed, udfoldelsesmulighed og faginteresse sættes højt, vinder frem i Hovedstaden og i Provinsen. I Oplandet og i Baglandet bliver det, at have et arbejde, det vigtigste, mens det vigtigste i Hovedstaden bliver, hvilket arbejde man har.

Selvom der er en tendens til udjævning på nogle punkter, er det ikke dækkende at sige, at de regionale forskelle i det økonomiske rum udlignes generelt. Lige så ofte ændrer de blot karakter, og faktisk opstår der nye forskelle i

takt med, at landet differentieres regionalt langs nye og anderledes geografisk lokaliserede erhvervsfunktioner. Hvor der før var by(erhverv) og land(brug), er der nu vidensbaseret service og manuelt orienteret industri, i hvert fald som overordnet hovedtendens.

DET POLITISKE RUM

Det politiske rum afgrænses af fem dimensioner:

De *fagligt-politiske forhold* er klarest forbundet med udviklingen i det økonomiske rum. Den faglige bevidsthed og aktivitet følger med industrien, dvs. den tiltager i Oplandet og i Baglandet, mens den stagnerer i Hovedstaden og i Provinsen. Der sker en udligning med hensyn til hvor mange, der deltager i boykot, besættelse af fabrikker og underskriftindsamlinger. Ser vi på overenskomststridige strejker og på faglig organisering, overhaler Oplandet og Baglandet ligefrem Hovedstaden og Provinsen. Selvom Hovedstaden fastholder niveauet, mister den derved sin førerstilling på det fagligt-politiske område.

Modsat går det med det almindelige *politiske engagement*. Hvor Hovedstaden var den politisk mindst organiserede og interesserede region i 1981, og Baglandet lå i top, ligger Hovedstaden forrest i 1999, efterfulgt af Oplandet. En positiv og fremadrettet økonomisk udvikling „parlamentariserer“ tilsyneladende den politiske aktivitet, hvor en mere bagudrettet eller usamtidig udvikling, som industrialisering må siges at være i Danmark i dag, fører til det modsatte resultat. Begge tendenser gør sig imidlertid gældende i Oplandet, som derved aktiveres i dobbelt politisk henseende, hvad der også viser sig i det partipolitiske.

Som helhed sker der en *vis partipolitisk* udligning fra 1981 til 1999, men baggrunden for dette er sammensat. Ganske vist opretholder Hovedstaden positionen som den mest venstreorienterede region i hele perioden, men det sker mest, fordi liberalismen mister tilslutning her, mens socialdemokratismen vinder frem i Baglandet og Oplandet.² SF skiller regionerne klarest på klassisk facon med Hovedstaden i top og Baglandet i bund i 1999 (16 pct. mod 10 pct.). Socialdemokratiet får i 1999 sin største tilslutning i Baglandet, Venstre står stærkest i Provinsen og Det Konservative Folkeparti relativt stærkest i Oplandet (og i Hovedstaden). Men Oplandet bliver den mest dynamiske, polariserede og sammensatte region, fordi det også er her (og i Baglandet), Dansk Folkeparti/Fremskridtspartiet vinder størst terræn.

Tilliden til det politiske system og til samfundets institutioner udvikler sig positivt i undersøgelsesperioden. Opbakningen til demokratiet er stor men signifikant mere positiv i Hovedstaden end i Baglandet i 1999 (84 pct. mod 72 pct. finder det „meget godt“). Kun få tilslutter sig ideen om en stærk leder – flest i Provinsen og færrest i Oplandet. Tilliden til Folketinget, det offentlige, velfærdsstaten, forsvaret, politiet og retsvæsenet vokser generelt i landet fra 1981 til 1999 – fra overvejende mistillid til overvejende tillid. Men særligt to regioner skiller sig ud med modsatrettede tendenser under den tilsyneladende tilforladelige overflade. Fra et relativt lavt niveau bliver Hovedstaden væsentlig mere tillidsfuld, eller snarere mindre mistillidspræget – nærmest helt „pæn“ og „konstruktiv“ set med det officielle Danmarks briller. I Oplandet går det lige modsat resten af landet – med undtagelse af tilliden til forsvaret og til Nato, for her fastholder og udbygger Oplandet positionen som den mest forsvarsvenlige region (delvis sammen med Bag-

TABEL 13.1.

Stoltheden over at være dansker, fordelt på regioner 1981-99, angivet i pct.

ÅR	REGION	MEGET	RET	IKKE	SLET	I ALT	N
		STOLT	STOLT	SÆRLIG	IKKE	PCT.	
1981	Hovedstaden	27	44	24	6	101	371
	Provinsen	29	50	19	2	100	301
	Oplandet	37	39	18	6	100	134
	Baglandet	39	42	16	3	100	298
	I alt	32	44	20	4	100	1104
1990	Hovedstaden	33	49	15	3	100	317
	Provinsen	42	48	9	1	100	291
	Oplandet	45	40	13	2	100	107
	Baglandet	51	38	9	1	99	278
	I alt	42	45	12	2	100	993
1999	Hovedstaden	38	53	9	1	100	274
	Provinsen	53	42	5	1	100	274
	Oplandet	51	42	6	-	100	125
	Baglandet	52	39	7	-	99	284
	I alt	48	45	7	1	101	957

landet). Med EU og omverdenen uden for landets grænser står det som bekendt anderledes til. Her indhenter og overgår resten af landet Hovedstaden i konkurrencen om at udtrykke den største mistillid – Oplandet mest dramatisk fra en position som den mest tillidsfulde og Provinsen til positionen som den mest skeptiske region. Udviklingen her afspejler vel meget godt en kombination af, hvem der rammes eller profiterer mest af internationaliseringen og „integrationen“, og udviklingen af „den almindelige danske zenofobi“, jævnfør næste punkt.

Vi ved allerede, at Danmark er i europæisk særklasse med hensyn til graden af *nationalisme* (se f.eks. Gundelach, 2001) – formodentlig som en modreaktion til det, vi opfatter som globaliseringens tryk eller trussel. Men hvordan ser dette egentlig ud regionalt? Tallene fremgår af tabel 13.1: „Stolt-hed over at være dansker, fordelt på regioner 1981-99“. Udviklingen for landet som helhed var mest dramatisk i 80'erne med den største spredning i 1990, hvorefter der skete en vis udligning i 90'erne, om end nu på et højere niveau. Hvis udviklingen som helhed overrasker eller skræmmer, afhængig af om man ser Danmark indefra eller udefra, så har udviklingen i Provinsen dog været endnu mere dramatisk – fra 3 pct. under til 5 pct. over et i mellemtiden meget højere gennemsnit. Ydermere gælder det for alle regioner – bortset fra Hovedstaden 1981 – at tilknytningen til lokalområdet eller byen, man bor i, ikke bare er større end tilknytningen til landet (Danmark), den vokser også fra 1981-99, i øvrigt sammen med egntilknytningen, mens tilknytningen til landet, til Europa og til Verden aftager tilsvarende. Mest dramatisk er denne udvikling i Oplandet, noget mindre udtalt i Provinsen, men det er kun, fordi lokal- og egntilknytningen i denne region fra begyndelsen lå meget højt. Nationalisme og stedtilknytning er klart nok ikke det samme. Man kan sige, at stedtilknytningen tilhører den konkrete, indadrettede hverdagsbevidsthed, mens nationalismen tilhører en mere abstrakt, udadrettet identitet. Alligevel kan tingene sammenfattes sådan, at jo længere væk man kommer fra „der, hvor det sker“, jo mere lokalorienteret, jo mindre kosmopolitisk og jo mere nationalistisk er man, og bliver man med tiden. Derfor er betegnelsen „provinsnationalisme“ egentlig ganske dækkende for dette specielle danske fænomen.

Som ved det økonomiske rum således også ved det politiske. Der er nok en vis konvergens, men nye differentieringer og modsatrettede tendenser gør sig gældende som malstrømme under den pæne overflade. Borgerlige regioner venstreorienteres, og den oprørske Hovedstad bliver næsten borgerlig. Oplandet radikaliseres og polariseres fagligt og politisk, og Provinsen

– i højere grad end landet som helhed – gribes af en altdominerende, indadskuende nationalisme.

DET SOCIALE RUM

Det social rum indgrænses her af fire dimensioner begyndende med, for nu at tage den „fjerneste“ relation først, forholdet til naboerne herunder „de fremmede“, dernæst forholdet til foreningslivet, over forholdet til familien med hvad dertil hører og endelig til forholdet til børnene. Hvor integreret er man egentlig, og hvilken vej peger det?

Forholdet til *naboerne* og „*de fremmede*“ er tilsyneladende en vanskelig sag at håndtere. Holdningerne ændrer sig meget over tid og sted, men ikke retlinet noget steds, og det afhænger tillige meget af, om man udtaler sig generelt eller konkret. Generelt er det tilsyneladende i Provinsen, man er mest optaget af sine naboer, hvad der nok umiddelbart passer bedst med de flestes fordomme. Men hvor det oprindeligt var folk i Hovedstaden, der var mest afslappede, var det i 1999 beboerne i Oplandet, der indtog denne position. Spørger man så konkret, f.eks. til børnerige familier, neurotikere, drankere, homoseksuelle, kriminelle og AIDS-ramte, så viser Hovedstaden sig fra en knap så flatterende side: På næsten alle punkter strammes den afvisende holdning næsten op til Provinsens niveau, mens Oplandet og Baglandet mere og mere udviser tolerante holdninger. 1990 fremstår i øvrigt som tolerancens højdepunkt overalt, hvorefter stramningerne sætter ind – primært i Hovedstaden. Mønsteret går til dels igen i forholdet til „de fremmede“ som naboer, uanset man spørger til „folk af anden race“, til muslimer eller til sigøjnere. En forholdsvis afvisende holdning i Hovedstaden og en accepterende i Provinsen afløses af tolerance i Hovedstaden og afvisning i Provinsen og Baglandet i 1990, hvorefter holdningerne for alvor strammes i Hovedstaden og Provinsen – og slækkes i Oplandet og i Baglandet. Imidlertid går det omvendt, når det gælder holdningerne til at ansætte danskere frem for indvandrere og til at hjælpe indvandrere „fordi det er i samfundets interesse“, hvad der vidner om en mere refleksiv orientering i Hovedstaden. Holdningerne til „de fremmede“ synes – logisk nok – at bero på en kombination af nærhed til „problemerne“ og det overskud, man lokalt på det givne tidspunkt mener at kunne gøre godt med.

Foreningslivet er på nogle måder en mere positiv integrationsfaktor end naboskabet. Gennemgående, når vi måler medlemskab i foreninger generelt, er Hovedstaden den mindst integrerede region i hele perioden, mens

Oplandet i 1990 overtager Baglandets position som den mest integrerede. Overalt har der dog været stigende aktivitet i tidens løb. Det lokale billede afhænger dog af, hvilken slags foreninger man ser på. Hovedstaden ligger i top med hensyn til kulturelle og faglige foreninger, og overtager undervejs førerpladsen på det religiøse og det politiske felt fra Baglandet! Det er altså mest de såkaldt sekundære, abstrakte eller ideelle relationer, der tæller her – som det til dels også er, eller bliver, i Provinsen. I Baglandet dominerer det nære og det konkrete, egeninteressen, sociale foreninger, frivilligt arbejde og efterhånden også fagforeninger. I Oplandet ser vi opbrud og vækst over hele linien, lige fra politiske og religiøse foreninger til fagforeninger – dog ikke så meget kulturelle og sociale foreninger – ligesom det også stikker i øjnene, at man trods den store aktivitet – eller måske netop derfor? – er mindre sammen med sine venner i foreningslivet her end i andre regioner, specielt i forhold til Baglandet. Gennemgående, når vi tager ekstensitet, intensitet og karakter under ét, er Baglandet og Provinsen de mest socialt integrerede regioner, Oplandet er både-og og Hovedstaden mindst, mest abstrakt og mest indirekte, altså mest „Gesellschaft-moderne“ – akkurat som sociologen Georg Simmel allerede for 100 år siden beskrev den moderne storby (Simmel, 1998).

Holdningerne til *familien* må ses i forhold til familiens faktiske stilling og den faktiske familieadfærd i de enkelte regioner. Generelt gælder det, at familien står stærkest i den forstand, at relativt flest er gifte eller samlevende, i Baglandet og i Oplandet, og svagest i Hovedstaden i hele perioden, selvom familien overalt svækkes en anelse. Gennemgående får den traditionelle kernefamilie også den største normative opbakning i konkurrence med „nye familieværdier“, hvor den står stærkest i praksis, og gennemgående stiger opbakningen overalt, som tiden går (og familien svækkes i praksis). Ikke blot stiger opbakningen altså generelt i takt med problemerne. Den stiger også, og familieværdierne markeres stærkere i det hele taget, i de regioner, hvor problemer som skilsmisser og sidespring er størst, dvs. primært i Hovedstaden. Med undtagelse af holdningen til troskab og til, at ægtefæller helst skal have samme religiøse indstilling, hvor Baglandet og Oplandet markerer sig stærkest, og stigende, i hele perioden, lægges der i Hovedstaden og til dels i Provinsen stigende vægt på, at der skal være god økonomi og bolig, tolerance og gensidig respekt, politisk og social lighed og deling af hjemlige pligter i ægteskabet. Måske bliver disse skærpede krav ligefrem en selvforstærkende del af problemerne fremfor en del af løsningen i Hovedstaden (og Provinsen)? I Baglandet bider man måske tingene i sig? I Oplandet, derimod, tager

man mere og mere afslappet på det hele. Enten er vi, med denne moralske oprustning, hvor problemerne er eller bliver størst, vidne til et afmægtigt moralsk slag i luften, eller også er det et eksempel på, hvad jeg andre steder har kaldt en kontrafaktisk moraludvikling (Tonboe, 1997b, 1998), hvor vi så først vil se de eventuelle virkninger af oprustningen på længere sigt.

Også de med familien forbundne *kønspolitiske holdninger* vender op og ned på danmarkskortet i løbet af perioden. Næsten uanset hvordan man spørger, får man de mest „kvindevenlige“ svar i Hovedstaden i 1981 – hvad der vel ikke overrasker nogen. Mere overraskende er det måske, at 1990 generelt synes at have været det mest „progressive“ år, idet landet deles herefter, hvor man i Hovedstaden standser op og gradvis lader hensynet til familien og børnene gå forud for hensynet til kvinderne, mens man i Baglandet og i Oplandet fortsætter i moderat kvindevenlig retning. Måske er det blot „efferslæb“, men måske stikker det dybere? Resultatet bliver ganske vist en national udligning på lavere niveau, men de forskellige regioners udviklingshistorier er i virkeligheden mere interessante end resultatet, fordi de i den grad vidner om usamtidighed og forskellige verdener, hvad der ikke nødvendigvis lover udligning på langt sigt.

Holdningerne til *børneopdragelse* og forholdet mellem forældre og børn peger lidt klarere fremad, end værdierne omkring familie og køn – først og fremmest på stigende individualisme, refleksivitet og værdiernes betingethed, eller kontingens i det hele taget. Ser vi på de traditionelle værdier som lydighed, sparsommelighed, gode manerer og en kristen indstilling, så fastholdes disse nogenlunde uden for Hovedstaden, endda med en forbigående stramning i Provinsen og Baglandet i 1990 (krisebetinget?), men de vinder ikke frem til nogen betydende position – og slet ikke i Hovedstaden. Anderledes med „de nye værdier“ som fantasi, tolerance, tænke på andre samt tage ansvar og udvise selvstændighed, som ikke bare fortrinsvis træder frem i Hovedstaden og Provinsen, men også gennemgående *vinder* frem overalt, både relativt og absolut, navnlig i Oplandet. Faktisk homogeniseres landet næsten helt på disse dimensioner i 1999. Det samme sker med holdningen til gensidig respekt mellem forældre og børn, men her er det Hovedstaden, der kommer på niveau med Baglandet og Oplandet, hvor man samtidig i stigende grad fremhæver, at forældrene også har deres eget liv – altså igen individualisme og refleksivitet kombineret, i hvert fald intentionelt. Helt karakteristisk for den fremadpegende samdrægtighed på dette område, som ellers er ukarakteristisk for udviklingen af det danske værdimønster, er, at den traditionalistiske holdning fra Baglandet og Oplandet om, at børn ube-

tinget og altid må elske og respektere deres forældre, viger dér og vinder frem i Hovedstaden og Provinsen, mens den betingede holdning, at det afhænger af, hvad forældrene gør sig fortjent til, vinder frem også uden for Hovedstaden. Måske smitter de gode eksempler, bevidst eller ubevidst, via kommunikation tværs over landet, måske sker udviklingen også via migration mellem regionerne. Nok så sandsynligt er det dog, at det er forventningerne om de fremtidige forhold for børnene i *landet som helhed*, der ligger bag denne udvikling.

DET KULTURELLE RUM

Her handler det om de to sammensatte hoveddimensioner moral og religion.

Det, vi sammenfatter som *moral* – følelsesbetingede dispositioner til at forkaste eller acceptere bestemte typer adfærd og de personer, der bærer dispositioner herfor – kan deles op i „privatmoral“ og „offentlig moral“. Privatmoral omfatter her blandt andet holdninger til at lyve til egen fordel, til homoseksualitet, til selvmord, til aktiv dødshjælp og til at ryge hash og marihuana. Det er forhold, som primært angår de enkelte og deres privatliv. Den offentlige moral involverer som regel både private og offentlig-institutionelle sanktioner, f.eks. hvis man kører i tog eller bus uden billet, snyder i skat, snyder sig til sociale ydelser, afslår jobtilbud eller stjæler biler. De to moralformer deler landet forskelligt, og de udvikler sig forskelligt i perioden 1981-99. Privatmoralen, som gennemgående ligger på et relativt højt niveau, deler landet geografisk i hele perioden med Baglandet som den mest fordømmende, og Hovedstaden som den mest accepterende region. Der er dog tendens til større regional udligning – Hovedstaden strammer lidt, mens resten af landet slapper – ligesom der også er en generel tendens til svækkelse af moralen over tid – navnlig i Oplandet, der rutsjer fra det mest restriktive til det mest accepterende niveau. De holdninger, der udvikler sig mest, er holdningerne til aktiv dødshjælp og til homoseksualitet, som stort set bliver accepteret overalt i 1999, men hvor der stadig for homoseksualitetens vedkommende opretholdes en regional differentiering i den angivne retning. Den offentlige moral ligger meget højt over det hele til at begynde med (et forhold, som er karakteristisk for Danmark), foretager så et mindre dyk til 1990, men strammes atter delvis op i 1999. 90'erne var faktisk „moralens årti“ – undtagen i Oplandet, hvor dykket fortsætter også i den periode.

Religion er tilsyneladende en meget mere sammensat og en meget mere

varierende størrelse. Det generelle billede bekræfter nok de flestes opfattelse af udviklingen: Religiositeten aftager støt og roligt; de regionale forskelle, når vi spørger, om folk er troende, tror på Gud, går i kirke, beder eller mediterer og har tillid til folkekirken, er klare, og som forventede i 1981 med Baglandet i top og Hovedstaden i bund. De svækkes derefter gradvis, og det tenderer mod udligning på lavere niveau. Det dækker imidlertid over ret store forskelle mellem regionerne og forskellige regionale udviklingstendenser – også i 1999. Mens det nok er rigtigt, at folkekirke-kristendommen svækkes i Baglandet, så er det faktisk kun her, vi kan tale om regelret sekularisering. Andre steder i landet må vi tale om en mosaik af forskydninger inden for folkekirken og om en fremvoksende nyreligiositet. I Hovedstaden og i Provinsen stiger den religiøse interesse og aktivitet faktisk allerede efter 1981, i Oplandet efter 1990. Det så vi allerede antydte ved foreningsaktiviteten, og vi ser det tydeligt, når vi spørger, om folkekirken giver svar på folks åndelige behov, om Guds rolle for folks liv, og om hvor mange der finder trøst og styrke i religion. Svarene her peger i retning af en mere inderlig og åndelig kristendom end den, folkekirken ellers antages at stå for, og som tilsyneladende ikke vinder samme genklang i Baglandet (endnu?). I Hovedstaden ser vi ligefrem en delt udvikling med fortsat sekularisering hos nogle og fremvækst af „ny-kristendom“ hos andre. I Provinsen blandes, eller udvikles, tingene tilsyneladende bedre, og regionen er alt i alt blevet den mest kristne i dag. Og Oplandet udvikler sig som sædvanlig anderledes. Her er det ikke så meget ny-kristendom, som det er new-age, der tegner billedet, idet kristendommen som helhed synes på vej ud. Det er her, vi finder en voksende og i 1999 den største andel (21 pct.), der tror på *reinkarnation* og et liv efter døden, og ligeledes den største andel i 1999 (20 pct.), der går med lykkebringende *amulet*, samt den største andel, der *mediterer*. I Hovedstaden så vi den samme udvikling i dette i 80'erne, men interessen svandt i 1990'erne – til fordel blandt andet for den nye kristendom.

Religion er tydeligvis mange ting. Selvom kristendommen svækkes og/eller ændres generelt, har religion samlet set ikke tabt terræn i Danmark. Derimod er landet blevet meget mere uensartet og Oplandet og Hovedstaden – på hver sin vis – mere sammensat i de sidste 20 år. Udviklingen af den muslimske tro kan ikke aflæses med tilstrækkelig præcision af materialet, men spiller naturligvis også en rolle i den forbindelse, specielt i Hovedstaden og i Provinsen, hvor muslimerne fortrinsvis bor. Kun Baglandet er som helhed blevet sekulariseret.

TABEL 13.2.

Regional fordeling 1981-99 af tilfredshed med livet alt i alt. Andel i pct., der svarer 'Meget tilfreds'

REGION	1981	1990	1999
Hovedstaden	29	33	31
Provinsen	30	31	38
Oplandet	42	27	24
Baglandet	35	35	30
I alt	33	29	29
N	1176	1025	1015

GENERELLE FORHOLD

Ud fra værdiundersøgelsen er der flere måder at koncentrere en beskrivelse af forholdene og udviklingen på. Feks. har vi spurgt til folks oplevelse af lykke og om graden af indflydelse på egen tilværelse. Det, der imidlertid bedst sammenfatter det subjektive og det objektive i et enkelt mål, er svarene på spørgsmålet om tilfredshed med livet alt i alt, se tabel 13.2. „Regional fordeling 1981-99 af tilfredshed med livet alt i alt“. Her ser vi i kompakt form baglandslivets forringelse, om end først i 90'erne, Oplandets klare deroute – allerede fra 80'erne – Provinsens succes og Hovedstadens konsolidering. Undervejs vendes der dermed op og ned på danmarkskortet: Toppen bliver bund og bunden top, centrene bliver centre og periferien periferi i dobbelt forstand. Den samlede udvikling har ikke meget med niveauet af eller stigningen i den materielle velstand at gøre, højst relativt, men synes snarere at være afhængig af stabilitet eller stabil udvikling og af graden af sammensatthed eller sammenhængskraft.

SAMMENFATNING AF FORSKELLE OG UDVIKLING

Først et sammenfattende signalement af de fire regioner og deres udvikling hver for sig:

Hovedstaden er fortsat den mest liberale region med hensyn til privatmoral, men ikke længere når vi taler offentlig moral. Det er også fortsat, alt i alt, den mest venstreorienterede region, hvor vi samtidig nu finder den største politiske interesse, men det er ikke længere den politisk mest aktive region.

Til gengæld er det den mest kosmopolitiske og mest postmaterialistiske region, men samtidig også den mindst socialt integrerede, og integrationen foregår mere langs abstrakte, indirekte sociale og kulturelle relationer end langs primære sociale bånd. Det sociale liv inkl. familielivet er mere splittet end andre steder; til gengæld er den oprindelige tolerance overfor „udskejelser“ og afvigelser overfor såvel ægtefæller som børn og overfor „anderledes“ naboer mindsket betydeligt – på flere punkter endda til det relativt laveste niveau – samtidig med at regionen nu bakker langt mere op om samfundets institutioner, end det var tilfældet for bare 20 år siden. Det hænger også sammen med, at vi her (fortsat) finder den højeste velstand, det højeste uddannelsesniveau, den mest udprægede karriereorientering og – i det hele taget – den mest udprægede refleksivitet.

Provinsen har gennemgående stået for den største stabilitet 1981–99. Tilsyneladende forenes her gradvis traditionalitet og modernitet på en relativt harmonisk måde. Rigtig markeret er regionen egentlig kun, når vi taler EU-skepsis og den delvis dermed forbundne (provins)nationalisme. Derudover er det også her, man vogter mest på sine naboer, specielt „de anderledes“. Set fra beboernes eget perspektiv er det gået godt, og godt fremad, i Provinsen. Det er også her, vi finder den største andel i 1999, der udtrykker stor tilfredshed med livet alt i alt – fra en tredjeplads i 1981.

Oplandet er som sagt regionen i opbrud, fra traditionalitet til moderne refleksivitet, eller rettere: Det sidste perspektiv synes, som en gruppe anmassende tilflyttere, at være i færd med at overlejlre og dominere det første. Det resulterende nye perspektiv synes at afvige fra det, vi ellers ser vinde frem i Hovedstaden og Provinsen ved at være mere liberalt – på grænsen til eftergivenhed – f.eks. både hvad angår privat og offentlig moral, holdningen til familie, ægteskab og børneopdragelse: Dertil kommer nyreligiositeten. Socialt er det tilsyneladende den mest aktive og organiserede region, men ikke den tættest integrerede. Politisk er regionen blevet både radikaliseret og aktiveret, i øvrigt både til venstre og til højre om end mest det første – en polariseringstendens, der også kan spores på andre holdningsdimensioner, f.eks. forholdet til naboerne og det kønspolitiske. Man har ganske vist oplevet den relativt største velstandsfræmgang, men dels kom den fra det laveste niveau, og dels er den stadig ikke på niveau med naboregionerne, først og fremmest med Hovedstaden, som man bliver mere og mere økonomisk og kulturelt afhængig af. Man har fået pendlerøkonomi og pendlerkultur og har byttet sin relative selvstændighed ud med en udvidet satellit- eller forstadsstatus. Det er derfor også her, man i 1999 erklærer sig mindst tilfreds

„med livet alt i alt“, fra en førsteplads i 1981. Regionen er tydeligvis blevet „kørt over“ materielt såvel som ideologisk – af hvad?

Baglandet repræsenterer en næsten lige så dramatisk udvikling fra traditionelitet hen imod mere tolerant, refleksiv og sekulær modernitet som i Oplandet, dog ikke så gennemført, i en anderledes rolig takt, af andre grunde og med andre konsekvenser. For det første uden den samme polarisering og afhængighed, hverken materielt eller ideologisk, men snarere med en samlet, nogenlunde ensartet udvikling. For det andet dominerer traditioneliteten stadig moderniteten i mange henseender. (Folkekirke)religiositeten viger, men er stadig fremherskende. Privatmoralen og familiemoralen markeres stadig stærkere end andre steder, og den offentlige moral er mindst på højde med Provinsens. Lønarbejderlivsformen erstatter gradvis selvstændighedslivsformen, men den økonomiske udvikling er jævn og repræsenterer gennemgående en forbedring i forhold til tidligere.

Dernæst en sammenfatning af de overordnede tendenser:

Der er gennemgående sket en vis homogenisering af det danske værdilandskab fra 1981 til 1999, men landet kan stadig ikke betegnes som homogent i værdimæssig henseende. Homogeniteten er udviklet mere på de objektive end på de subjektive dimensioner, dvs. mere med hensyn til økonomi, beskæftigelse og uddannelse end med hensyn til holdninger og værdier, som gennemgående synes at vise større udsving og forskel, jo længere vi bevæger os væk fra det økonomisk-materielle niveau. Dertil kommer, at der tilsyneladende hele tiden opstår nye eller større regionale forskelle på andre dimensioner (f.eks. med hensyn til stoltheden over at være dansker) og nye regionale hierarkier, som af og til endda vender modsat det oprindelige (f.eks. med hensyn til reinkarnation, at finde trøst og styrke i religion, eller tilfredshed med livet alt i alt). Det sidste hænger sammen med, at dynamikkerne og de forhold, der ligger bag dem, (fortsat) er væsensforskellige i de forskellige regioner.

Der er sket en delvis opblødning eller svækkelse af værdierne i Danmark, men bestemt ikke på alle områder og slet ikke i et sådant omfang, at vi kan tale om opløsning. Snarere er der tale om en større grad af refleksivitet eller „relativerende betingethed“ – en vis „modernisering“ af traditionelle, faste værdimønstre. Også her er de regionale forskelle og dynamikker mere interessante og sigende, end den nationale udvikling. Baglandet er det klareste eksempel på moderniseringen, som tilsyneladende dér er foregået ret jævnt og velordnet. Provinsen har stået mest fast, og står nu frem som den mest moralske region generelt – provinsielt, vil nogen måske sige. Hovedstaden

har i det sidste årti oplevet en veritabel moralsk og samfundsstøttende oprustning. Kun i Oplandet kan vi tale om et decideret opbrud fra traditionalitet til (post)modernitet, men det har lige så meget karakter af en re-orientering som af anomisk opløsning.

En stor del af dynamikken – også den differentielle dynamik i de forskellige regioner – er undervejs i analysen blevet henført til udviklingen af de materielle levevilkår forbundet med „industrisamfundets bølge“ henover det danske land, efterfulgt af „servicesamfundet“ – fra Hovedstaden og Provinsen og videre til Baglandet – hvoraf vi dog kun, fra 1981 til 1999, har kunnet observere henholdsvis de sidste og de første „skvulp“. Men den forklaring forekommer utilstrækkelig, specielt for det, der på mange måder har vist sig som analysens geografiske omdrejningspunkt, nemlig Oplandet, der på sælsom vis synes at have ligget i læ for begge bølger. Måske peger dette til gengæld frem mod noget helt andet, som vi skal vende tilbage til nedenfor.

Hermed turde påstanden om, at det trods megen dynamik – både med konvergens og det modsatte – langt fra endnu er et homogent Danmark, vi har foran os, være dokumenteret.³ Det samme gælder spørgsmålet om værdierne opløsning, som snarere er et spørgsmål om ombrydning og gradvis evolution og „modernisering“ – måske lige bortset fra forholdene i Oplandet.

Tilbage bliver så, hvad det er for en overordnet dynamik, der – udover industri- og servicesamfundets bølgeslag – ligger bag de senere års udvikling, specielt udviklingen i Oplandet, eller måske snarere relationen mellem Oplandet og Hovedstaden.

Meget af dette kan sammenfattes som et led i, hvad vi med inspiration fra sociologerne Manuel Castells (2000) og Zygmunt Bauman (1999) kan kalde en tiltagende funktionel og informationel globalisering. Denne proces har så at sige lagt sig uden om – og derved også bagved – den forrige og er netop karakteriseret ved på nogle områder at fremtvinge national og international homogenisering og på andre områder nye former for (intern) differentiering inkl. en polarisering mellem nye opkoblede centre og nye efterladte periferier. Den territoriale differentiering og dynamik i Danmark må forstås både exogent og indogent – som et *samspil* mellem transnationale, nationale og regionale/lokale vilkår. Dele af Jylland orienteres f.eks. økonomisk og kulturelt mod Tyskland via handel, transport og turisme lige så meget som mod resten af Danmark, og Hovedstaden ekspanderer både i forhold til Skåne og i forhold til Oplandet, som dermed koloniseres og uselvstændiggøres. Og dette må forstås, mindst, i en Nordeuropæisk-Baltikum-kontekst. Nye globale, informationelle og kommercielle netværk fremmer både en ny slags

centre og en ny slags periferi i „det gamle“ landskab, afhængig af hvilke ressourcer, der lokalt er at gøre godt med, herunder til at hægte sig på „udviklingen“ med. Det indebærer netop den tvetydige oprustende/marginaliserende integration i større enheder, som snarere end homogenisering som hovedtendens indebærer nye former for differentiering og differentiell dynamik. Selv en „periferialisering“ er et udtryk for en overordnet funktionel integration, blot mere på ondt end på godt, og mere som en konsekvens end som et fremadpegende træk – akkurat som nogle værdimarkeringer som f.eks. den frembrusende danske nationalisme og fremmedfrygten i højere grad må ses som en reaktion på omgivelsernes tryk end som et led i foregangslandets selvstændige bestræbelser. Nogle steder er man heldigere end andre. I øjeblikket rammer det tilsyneladende mest Oplandet, som indskrives som en nær-periferi i et udvidet Hovedstaden, der igen indgår i det større europæisk-globale netværk, men udviklingen vil uvægerlig også berøre resten af landet på forskellig vis, om ikke nu så på et senere tidspunkt.

Hvilken homogeniserende effekt i forhold til folks værdier den generelle mediepåvirkning end måtte have, uanset hvem man er, og hvor man er, synes den (endnu?) ikke at være tilstrækkelig til at ensrette eller bringe alle i samme takt. Påvirkningerne er ganske givet blevet betydningsfulde, men de er helt sikkert også, som vi har set ovenfor, i væsentligt omfang medieret og modificeret af økonomisk-materiale, sociale og politisk-institutionelle forhold, som er bundet lokalt i geografisk-differentielle mønstre. Før disse mønstre også homogeniseres, bliver hverken Danmark, Europa eller Verden homogent i værdimæssig henseende.

A F S L U T T E N D E K O M M E N T A R E R

De forskellige territoriale værdimønstre og dynamikker, der her er fremanalyseret, er primært beregnet til at illustrere *princippet* om værdiernes geografi. De territorier eller regioner, der her opereres med, er ikke sammenfaldende med de faktiske politiske regioner i Danmark. Selvom forskelle, som de påviste, vil have konsekvenser for den lokale og den nationale politik så længe og i den udstrækning, man opretholder et system med decentraliseret demokrati, kan der derfor ikke herfra siges noget fornuftigt om det administrativ-politiske systems fremtidige udvikling eller indretning. Det værste, der kunne ske, var i virkeligheden, at man lagde denne undersøgelses regioner til grund for en ny administrativ inddeling (måske ud fra en opfattelse af, at man inden for sådanne regioner nemmere ville kunne blive enige end på

nationalt niveau) – medmindre man da ligefrem ønskede at *fremme* en centrifugal udvikling af landet i moralsk og politisk henseende.

For det andet, og under alle omstændigheder, er den foreliggende analyse imidlertid tilstrækkelig til at mane til den *yderste forsigtighed* med hensyn til internationale, komparative analyser ud fra nationale helhedsmål eller gennemsnit. Sådanne mål og sådanne analyser er, som det dokumenteres ovenfor, i mange tilfælde ret intetsigende og tilslørende og i en del tilfælde direkte misvisende. Det gælder, uanset det samme argument strengt taget også kan rettes mod nærværende analyse selv – for også sammenligningen af regioner baserer sig på „udtværende gennemsnit“. Forskellen er kun, at de trods alt er *mindre* misvisende, og at vi trods alt nu er *opmærksomme* på problemet og dets konsekvenser.

APPENDIKS: UNDERSØGELSENS OG ANALYSENS BAGGRUND, DATA OG METODE

Initiativet til værdiundersøgelsen blev taget i Holland i 1970'erne. Fra 1981 ligger der brugbare og kodede spørgeskemaer fra 1182 personer. Af hensyn til en skævhed i aldersfordelingen i den anvendte stikprøve er der foretaget en vægtning af data. 1991-undersøgelsen, omfattende 1030 personer, indebar i enhver henseende en tilfredsstillende repræsentativitet, mens 1999-undersøgelsen med 1023 personer havde en lidt lavere svarprocent (64,3 pct. af de svaregnede mod 79,8 pct. i 1991).

Størstedelen af spørgsmålene går enslydende igen i hver af de tre undersøgelser, men for hvert tiår kom der nye spørgsmål til. Det betyder, at vi nu kan se udviklingen på en række centrale værdier over en periode på 20 år, på visse over 10 år og på enkelte blot for 1999. Foruden en række traditionelle baggrundsvARIABLE (køn, alder, uddannelse osv.) er der spurgt om holdninger, værdier og adfærd med hensyn til religion, moral, familie, børn, politik og arbejde.

Bag igangsættelsen af undersøgelsen lå der en bekymring for værdiernes opløsning i det moderne samfund (se også Inglehart, 1971, 1990). Derudover lå der den „idealistiske“ grundopfattelse, at værdier styrer handling, og at man derfor ved at kende til og ved at påvirke disse værdier til en vis grad kan styre den samfundsmæssige udvikling oppefra. Det er den samme tankegang, der ligger bag de senere års danske „værdidebat“ (Vestager, 2000), men det er en opfattelse, som kan diskuteres, og som ikke er den bærende for denne analyse.

Analysen er mere deskriptiv end forklarende anlagt. Formålet er primært at demonstrere den sociokulturelle danske territorialitet og den differentielle såvel som den samlede dynamik i denne. Til dette formål er der først, for hvert af de tre undersøgelsesår 1981, 1990 og 1999, foretaget datakørsler ved hjælp af analyseprogrammet SPSS, hvor regionsvariablen er krydset med diverse værdimål. Sammenhængen udtrykkes her gennem en γ værdi og en sandsynligheds-værdi, der afgør, om vi kan tale om stærke og signifikante sammenhænge eller ej. Er der signifikante sammenhænge, kan vi med rime-

lig sikkerhed sige, om der er forskelle mellem regionerne, hvad enten det nu er Hovedstaden, der ligger nederst og Baglandet øverst eller omvendt. Styrken og signifikansen af disse sammenhænge kan naturligvis variere fra 1981 til 1999 og på denne måde udtrykke, om der er tale om konsistente eller varierende territoriale forskelle.

Dernæst er der for hver af de fire regioner analyseret for en sammenhæng mellem *interviewår* og diverse værdimål for at se, om den interne *udvikling* kan siges at være signifikant eller ej. Styrken af sådanne sammenhænge udtrykkes ligeledes ved en γ værdi.

Analysestrategien, der således fokuserer på (signifikante) forskelle, *kan* være med til at overbetone sådanne i forhold til ligheder, homogeniserende eller dominerende tendenser regionerne imellem. Analysen involverer dog en så stor andel af samtlige variable i værdiundersøgelsen, både de, der forandres, og de, der ikke gør det, at det ikke burde indebære en væsentlig skævvridning af „virkeligheden“.

NOTER

- 1 En mere udførlig redegørelse kan findes i mit arbejdspapir *Moralens Geografi* (Tonboe, 2001). Her kan man også finde mere detaljerede data, tabeller mv.
- 2 Valget i 2001 har formodentlig atter ændret på dette.
- 3 Det er interessant at se, at det danmarkskort, der tegnes her, på mange måder underbygges af den seneste udgave af *Social Årsmelding* fra CASA (2001), hvor der lægges særlig vægt på den geografiske fordeling af goderne og problemerne.

LITTERATUR

- Bauman, Zygmunt (1999). *Globalisering – de menneskelige konsekvenser*. København: Hans Reitzel.
- CASA et al. (2001). *Social Årsmelding 2001*. København: Socialpolitisk Forlag.
- Castells, Manuel (2000). *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Oxford: Blackwell.
- Gundelach, Peter (2001). „National identitet i en globaliseringstid“. *Dansk Sociologi*, 12, 1: 63–80.
- Gundelach, Peter (red.) (2002). *Danskernes værdier 1981–99*. København: Hans Reitzel.
- Gundelach, Peter & Ole Riis (1992). *Danskernes Værdier*. København: Forlaget Sociologi.
- Inglehart, Ronald (1971). „The Silent Revolution in Europe“. *American Political Science Review*, 65:991–1071.
- Inglehart, Ronald (1990). *Culture Shifts in Advanced Industrial Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Simmel, Georg (1998). „Storbyerne og det åndelige liv“, pp. 190–207 i *Hvordan er samfundet muligt?* København: Gyldendal.
- Tonboe, Jens (red.) (1994). *Territorialitet. Rumlige, historiske og kulturelle perspektiver*. Odense: Odense Universitetsforlag.

- Tonboe, Jens (1997a). „Territoriality: Displaced power or frustrated identity?“, pp. 221-47 i O. Källtorp et al. (eds.). *Cities in Transformation – Transformation in Cities*. Aldershot: Avebury.
- Tonboe, Jens (1997b). „Sociologisk sans, moralsk forandring og kontrafaktisk fortolkning“. *Dansk Sociologi*, 8, 2:61-81.
- Tonboe, Jens (2001). *Moralens geografi*. Arbejdspapir, Sociologisk Laboratorium. Ålborg: Aalborg Universitet.
- Vestager, Margrethe (2000). *Værdier i virkeligheden*. København: Undervisningsministeriet.

MOD ET EUROPÆISK BYMØNSTER?

AF OLE B. JENSEN

Dette kapitel handler om forholdet mellem byerne, nationalstaten og den Europæiske Union. Som sådan kobler denne case en række af de forskellige rum, der præsenteres i indledningskapitlet. Kapitlet falder i fire dele. Efter en kort forandringsbeskrivelse vil anden og tredje del af kapitlet beskrive igangsættelsen og den nye dynamik, hvorefter byen er blevet „genopdaget“ af både nationalstaten og overnationale politikregimer som genstand for statslig styring. Dette gøres ved at fokusere på den danske stats landsplanredegørelser og den Europæiske Unions vision for den territoriale udvikling (ESDP). I femte og sidste del diskuteres de mulige, aggregerede konsekvenser af denne nye dagsorden for de europæiske byer.

FORANDRINGSBESKRIVELSE

Byer og byregioner er i stigende grad kommet i fokus som lokaliteter for vækst, innovation og globale relationer. Som en dimension af globaliseringen ses en fornyet og intensiveret konkurrence mellem byer og byregioner. I denne proces er byen så at sige blevet „genopdaget“ af både nationalstaten og overnationale politikregimer som genstand for statslig styring. Byerne og byregionerne forholder sig imidlertid også aktivt som en art modspil til en sådan induceret dynamik. Således ses byer og byregioner som stadigt mere aktive aktører i kampen om at sætte en territorial dagsorden.

Dette kapitel vil fokusere på byernes rolle i en tid, hvor nationalstaten ikke længere kan siges at udgøre den eneste meningsfulde reguleringsarena herfor. Vi skal således se, hvordan den danske nationalstat formulerer en forestilling om et sammenhængende mønster af byer som udtryk for statens territoriale samhørighed. Både i funktionel forstand gennem tilrettelæggelse af aktiviteter og strømme mellem byerne. Og i symbolsk forstand, hvor forholdet mellem byerne udtrykker forestillingen om et mere eller mindre afgrænset nationalt mønster af byer til sikring af den nationalstatslige enhed.

Efterfølgende skal vi se, hvordan der på baggrund af den meget omtalte globalisering (se Andersen og Rasmussens bidrag andet steds i denne bog) finder en nyformulering af byernes relationer sted på et niveau, der rækker ud over nationalstaten. Her tænkes på den Europæiske Union, og dennes bestræbelser på at formulere en regionalpolitik for Unionen med et eksPLICIT fokus på byernes roller og relationer. Med andre ord, et europæisk bymønster.

Byerne og byregionerne er med andre ord blevet genstand for en ny type politikformulering og reguleringsbestræbelse, en ændret territorial dynamik. I kapitlet fokuseres særligt på to arenaer, nemlig skabelsen af landsplanredegørelserne og det såkaldte *European Spatial Development Perspective* (ESDP),¹ der udgør en vision for den Europæiske Unions territoriale udvikling. Her inden for analyseres bestræbelserne på at formulere en ny territorial forandringsdynamik, hvis hovedfokus er byernes rolle i en global konkurrence. Gennem dannelsen af nye overnationale politiknetværk synes den Europæiske Unions særegne institutionelle styringsform således at træde i karakter inden for endnu et politikfelt. Som en yderligere pointe kan der her peges på, at dette foregår i et forum, der befinder sig uden for den Europæiske Unions traktatmæssige grundlag. Som følge heraf har enhver tilegnelse af ESDP'et status af ikke bindende samarbejde. Ikke desto mindre kædes denne overnationale vision for det europæiske territoriums udvikling eksPLICIT sammen med allerede eksisterende og traktatligt formaliserede politikværktøjer, eksempelvis regionalfondsinitiativet INTERREG (se bidraget fra B.H. Jørgensen andet steds i denne bog for yderligere eksempler på INTERREG).

IGANGSÆTTELSE – FIRE ÅRTIER MED DANSKE BYMØNSTERTANKER

Forestillingen om, at byernes relationer inden for den danske nationalstat kunne udgøre en meningsfuld genstand for statslig styring, er for så vidt af nyere dato. Man kan spore opkomsten af en egentlig faglig debat herom til omkring 1950'erne (Jensen, 1999). Dansk byplanlægning har dog historiske rødder langt tilbage i forrige århundrede. Allerede i 1929 kunne Alfred Råvad, på baggrund af sine amerikanske studier, konstatere et forhold, som har en vis samklang med eftertidens danske planlægningsdebat:

Hvorvidt den stærke vækst af storbyerne imidlertid er et gode i social henseende er vist mere end tvivlsomt, men standses ved fredelige midler kan den næppe. Der er et kapløb mellem de store byer, som i den livlige tilvækst ser en økonomisk og en politisk fordel – adgang til øgede indtægter, øget bybygnings-virksomhed og grund til en vis stolthed, fordi væksten regnes for et gode (Råvad, 1929: 29).

Citatet afspejler de problemstillinger, som bevirkede, at man over tid skabte forestillingen om et bymønster og dets planlægning. Således var efterkrigstidens samfundsmæssige forandringsprocesser i form af landbrugets struktur-skifte, masseproduktion, industrialiseringen og begyndende globalisering medvirkende til at skabe et pres på byerne og øge disses vækst. En af disse dynamikker var urbaniseringsprocessen, der gennem 1950'erne betød en kraftig vækst i de store bycentre og som leder op til 1960'ernes diskussioner om byernes udvikling og planlægning.

STJERNEBYER, „DET STORE H“ & LANDSPLANLÆGNING – ET NYT PLANFELT BLIVER TIL

Som eksempel på den visionære debat om bymønsteret skal den danske byplaningenør Erik Kaufmann nævnes. Kaufmann præsenterede i 1959 den byplanfaglige offentlighed for sin siden så berømte „landsplanhypotese“ og skitse til „stjernebydannelse“. Hypotesen var i korthed denne:

I de næste årtier vil en stadig større del af befolkningen, erhvervslivet og kulturlivet samle sig på nogle få steder i landet. Overser eller modarbejder vi denne udvikling, vil vi spilde kræfter og penge. Følger vi den, kan den påvirkes og blive hele landet til gavn (Kaufmann, 1959: 124).

Kaufmann opfattede urbaniseringsprocessen som medvirkende årsag til, at de mindre byer og landdistrikterne blev udsuget for potentielle vækstmuligheder og ressourcer. Hermed var forskellen mellem land og by, eller mellem by og storby, udtryk for en „forskel i bygoder“. Det var Kaufmanns opfattelse, at en planlægning af et stjernebymønster ville medføre, at flest mulige af en regions beboere og virksomheder ville få lettest mulig adgang til den størst mulige samling af „bygoder“.

Som en reaktion på Kaufmanns landsplanhypotese tog redaktionen af BYPLAN til genmæle og lancerede et modtræk, der siden skulle blive kendt

som „det store H“. Dette er metaforen for den trafikale motorvejs-struktur, der dannes af en forbindelse fra København i øst til Esbjerg i vest, og fra grænsen i syd til Skagen i nord.

Redaktionen af BYPLAN mente, at Kaufmanns idé var for „modløs“. Endvidere så man stjernebyskitsen som udtryk for en urealisabel forestilling om ligevægt og jævnbyrdighed. I stedet var redaktionen af den holdning at:

Mere end $\frac{1}{3}$ af Danmarks bybefolkning bor i øjeblikket langs de 3 store trafikstrøg, som efterhånden – gennem århundreders udvikling – har fæstnet sig i landets fysiognomi: Det ene op gennem Østjylland, det andet tværs over landet fra øst til vest og det tredje nord-syd gennem Sjælland-Lolland-Falster. Disse strøg har gennem de sidste årtier båret den hastigt voksende hovedtrafik mellem landsdelene ... Det er disse zoner, der først og fremmest kan byde hovedstadsområdet en konkurrence under den kommende industrialisering. En støtte til disse bybælters hensigtsmæssige urbanisering er derfor efter vort skøn den mest effektive indsats for en mere ligelig beskæftigelsesfordeling i landet, og det er den første realistiske etape i en alsidig egnsudvikling (BYPLAN-redaktionen 1960: 51).

I 1960 opstod endvidere, blandt en række embedsfolk, ideen om oprettelse af et såkaldt Landsplanudvalg (LPUS). Dets kommissorium var at skaffe retningslinier for placeringen af offentlige investeringer med væsentlig betydning for virksomhedernes lokalisering og den fremtidige bydannelse. Side-løbende arbejdede et udvalg nedsat af Dansk Byplanlaboratorium og Jydsk Byplanråd med landsplanspørgsmålet. På dette tidspunkt fremgår det, at modsætningen mellem centralisering og decentralisering, og mellem vækst på markedets præmisser versus statslig planlægning allerede dengang var kodeord i det politiske rum.

MOD EN „LIGELIG UDVIKLING“

– DEN FØRSTE LANDSPLANREDEGØRELSE

Den første landsplanredegørelse så dagens lys i 1975. Heri blev der sat en begrænsning af de store byers vækst på dagsordenen. Det slås fast, at udgangspunktet for landsplanlægningen er lands- og regionplanlovens formål om at fremme en „mere ligelig udvikling af landet“. Om bymønstret siges, at det er lands- og regionplanlægningens opgave at tage stilling til for-

delingen af byvæksten. Man opererede således med et net af byer store nok til at indeholde en vis mængde af arbejdspladser og service inden for en „rimelig“ rejseafstand. Dermed skabes et af landsplanlægningens nøglebegreber om „landsdelscentre“ baseret på større byers hierarkiske placering i forhold til mindre byer. Den debat, der fandt sted omkring landsplanlægningen i disse år, identificerede bymønsteret som det „skelet“, hvorpå spørgsmål om regional udvikling og lokalisering af offentlig service blev hængt. Redegørelsen konkluderer på denne baggrund, at det fremtidige bymønster skal udbygges til *„et net af byer med gymnasium, godt udbygget sundhedsbetjening og tilsvarende service, så at der intetsteds er mere end ca. 15 km til sådant et center“*. Hermed fødes ideen om den danske velfærdsstats fysiske organisationsform gennem et hierarkisk bymønster af servicecentre.

DEREGULERING OG FRAVALG AF LIGHEDSMÅLSÆTNINGEN

Landsplanlægningen og bymønstertankerne blev gennem 1980'erne præget af det generelle ideologiske klimaskift, der gik over de fleste vestlige samfund. Med paroler som regelforenkling, decentralisering, deregulering og effektivisering søgte man at „modernisere“ velfærdsstaten ud fra et nyliberalt inspireret ideologisk ståsted. Således blev det også det tiår, hvor der blev brudt med den lighedsmålsætning, som blev sat i tale med den første landsplanredegørelse. Dette skete med landsplanredegørelsen fra 1989, som derfor markerer et vigtigt skift i landsplanlægningen. Dels på grund af skiftet fra en „ligelig“ til en „mangfoldig“ udvikling, dels på grund af den internationale orientering i denne landsplanredegørelse. Opgøret med den ligelige udvikling, der blev fremhævet så sent som i den foregående redegørelse, formuleres ganske utvetydigt:

Det er regeringens opfattelse, at udviklingen er løbet fra tidligere tiders landsplanmålsætning om ligelighed. Fremover skal ledetråden for de regionalpolitiske aktiviteter være mangfoldighed. Der må lægges vægt på at udnytte udviklingsmulighederne i landets regioner optimalt for at styrke Danmarks placering internationalt (Miljøministeriet, 1989: 5).

Hermed foregribes det senere skift i planloven af 1991, hvor der tales om „hensigtsmæssig“ fremfor „ligelig“ udvikling.

MOD ET „GRØNT RUM I DET EUROPÆISKE HUS“?

Med ændringen af planloven var der altså tale om et radikalt skift i forhold til den fysiske planlægningstradition i Danmark. I den nye planlov af 6. juni 1991 ses dette af, at der nu fokuseres på en „hensigtsmæssig“ udvikling. Dette skift passer med opfattelsen af en konkurrenceorienteret global kapitalisme og den deraf voksende bykonkurrence, som har kendetegnet den europæiske byudvikling siden 1980'erne. Blandt de konsekvenser, et sådant skift i landsplanlægningen synes at have, er den vigtigste, at der sættes spørgsmålstegn ved velfærdsstaten.

Det var landsplanredegørelsen *Danmark på vej mod år 2018*, der for alvor forstærkede den europæiske orientering af landsplanlægningen. Men den efterfølgende redegørelse fra 1997 udgør det hidtil mest gennemførte eksempel på denne nyorientering. Alene titlen *Danmark og europæisk planpolitik* siger for så vidt alt. Denne drejning afspejles af, at landsplanpolitikken lanceres under den maleriske metafor „*Danmark – et grønt rum i det europæiske hus*“.

De tre overordnede mål, som miljø- & energiministeren har sat sig i denne redegørelse, svarer nøjagtigt til de, som kommer til udtryk i *The European Spatial Development Perspective* (ESDP), samt en række andre EU-dokumenter. Målene, der i EU-dokumenterne går under betegnelsen „Leipzig principperne“, er følgende:

- balance i bysystemet
- tilgængelighed på miljøets præmisser
- natur- og kulturarv gennem sammenfattende landskabsplanlægning

„Globaliseringen“ fremhæves som den væsentligste rammebetingelse for denne landsplanredegørelse, og det er angiveligt på baggrund af denne, at landsplanbestræbelsernes internationale indhold skal forstås.

LOKAL IDENTITET OG NYE UDFORDRINGER

I den foreløbigt seneste landsplanredegørelse fra 2000, der bærer titlen *Lokal identitet og nye udfordringer*, ses byerne i stor udstrækning som bindeled mellem global konkurrence og lokal identitet (Miljø- & Energiministeriet, 2000). Heri viderefører man ESDP målsætningerne, og man sætter fokus på forskellighederne gennem brugen af de positivt ladede begreber „lokal identitet“ og det „mangfoldige Danmark“. Helt overordnet synes der

at være tale om et værdiskifte, væk fra ligheds- og velfærdsorienteret landsplanlægning hen imod en øget accept af regionale uligheder og forskelle:

Op gennem 1990'erne har den europæiske og nationale planlægning fokuseret på et mere polycentrisk bynetværk og på styrken gennem samarbejde. Forpligtende samarbejder i bynetværk har skabt rollefordelingen mellem byer og har givet mulighed for, at bynetværk i flere sammenhænge optræder som hele byer. Ét af vækstcentrene er Øresundsregionen, der i disse år viser ansigtet internationalt ikke så meget pga. sin størrelse, men mere fordi der med Øresundskomiteen er tale om en politisk organisation på tværs af 2 landegrænser, som tilføjer et nyt perspektiv i forhold til en europæisk sammenhæng. Internationalt er Øresundsregionen på beskeden vis med til at ændre ved, at de overordnede byer koncentrerer på de centrale dele af det europæiske kontinent. Hovedstadsområdet og dermed Øresundsregionen er i europæisk sammenhæng en del af en polycentrisk struktur. Regionen er i forhold til det europæiske territorium en forholdsvis mindre del af et overordnet udviklingssamarbejde, mens området i national sammenhæng ofte tillægges stor betydning og identificeres med ulige investeringer og skævvridning af landet (Miljø- & Energiministeriet, 2000: 16-18).

Med denne landsplanredegørelse synes samtlige temaer om globalisering, den Europæiske Union, grænseoverskridende byregioner og byernes nye globale rolle at smelte sammen i en mere eller mindre sammenhængende forestillingsverden, hvor nationalstater i stigende grad satser på „vinderbyer“ til profilering i den globale konkurrence.

FIRE ÅRTIER MED DANSKE BYMØNSTERTANKER

— OPSUMMERING

I den tidlige fase i dansk byplanlægning interesserede man sig udelukkende for, hvad der foregik inden for bygrænserne. Den samfundsmæssige udvikling i efterkrigstiden gjorde, at man også fra planlæggerens side begyndte at interessere sig for relationerne mellem byerne. Hermed fødtes de forestillinger og begrebsdannelser, der førte til dannelsen af et egentligt bymønstrebegreb. Med forestillingen om en „ligelig udvikling“ af landet blev bymønstrebegrebet endvidere et vigtigt element i velfærdsstaten.

Set i et langt tilbageblik har landsplanlægningen ændret sig fra at udgøre en koordinations- og samordningsbestræbelse, til et mere diffust visionsmageri. Dette ses af, at der sker en ændring af redegørelserne på form og indholdssiden; fra en saglig, rationel og „småkedelig“ stil til en farverig og dramatisk retorik der kendetegner de mere ideologiske og visionsprægede redegørelser. Hen imod 1990'erne opstår der „sprækker i fernisen“, og man ser et indholdsmæssigt skift i planlægningen, fra en optagethed af sociale og velfærdsorienterede problemstillinger til en langt højere grad af strategisk og økonomisk profileringsaktivitet. Landsplanredegørelsen fra 1989 og ændringen af planloven i 1991 understreger denne bevægelse.

FORESTILLINGEN OM O

DET EUROPÆISKE BYMØNSTER O

Siden 1989 har EF/EU ligeledes sat byernes indbyrdes udvikling inden for Fællesskabets territorium i tale (se Jensen, 1999 for en uddybning af denne proces). Her har man med koblingen af en vision for territoriets udvikling (ESDP) og Regional fondsmidler (INTERREG) formået at skabe et nyt politikfelt, der befinder sig i en gråzone, al den stund fysisk planlægning ikke formelt hører under Unionens kompetence. Som en central del af denne institutionalisering sidder embedsmandsforummet CSD (The Committee on Spatial Development) mellem EU-kommissionen og de nationale regeringer, og danner som sådan krumtappen i denne nye forestilling om det europæiske bymønster. Her skal henvises til et par af de vigtige dokumenter, der siden har ledt til den foreløbige kulmination med vedtagelsen af den strategiske vision for EU's territorium (ESDP'et).

EUROPE 2000: OUTLOOK FOR THE DEVELOPMENT OF THE COMMUNITY'S TERRITORY

Europe 2000 (CEC 1991) er det første officielle dokument fra EU-kommissionen, der rejser spørgsmålet om fysisk planlægning i europæisk sammenhæng. Dokumentet sætter fokus på vækstområderne i den såkaldte „blå banan“ og i den „anden vækstpol“. Det er hhv. området fra London til Milano, samt området fra Sydtyskland over Norditalien til Spanien.

Budskabet går på at sætte fysisk planlægning på den europæiske dagsorden. Udviklingen karakteriseres både af konkurrence og samarbejde.

Hovedorienteringen i *Europe 2000* er dog en fortsat tiltro til de store og centrale byregioner, hvor fremtidens bymønstre karakteriseres som et miks af specialiserings- og konkurrencemæssige fordele. I sidste ende går hele „øvelsen“ ud på at skabe et første officielt dokument, der indkredser nødvendigheden og betydningen af fysisk planlægning i EU. Således konkluderer man, at manglen på samhørighed og rationel ressourceallokering må mødes med ét sammenhængende syn på Fællesskabets territorium.

EUROPE 2000+: CO-OPERATION FOR EUROPEAN TERRITORIAL DEVELOPMENT

Europe 2000+ (CEC 1994) kan ses som tegn på, at fysisk planlægning nu direkte er kommet på EU's dagsorden. Dokumentet tager udgangspunkt i en karakteristik af Fællesskabets territorium, som præget af øget kompleksitet og mangfoldighed. Denne forestilling kommer til udtryk i begreber som „polycentriske udviklingsmodeller“, og bymønstret set som en „mosaik“. Altså en forestilling om bymønstret som fortrinsvis præget af mange fremfor få centre. Målet er fortsat et „polycentrisk“ og mere „balanceret“ bymønstre. Dokumentet fremhæver, at grænseområderne udgør intet mindre end lakmusproven på en fremtidig europæisk integration. Som eksempel på ideen bag integrationsprocessen i EU's grænseområder fremhæves de grænseoverskridende og interregionale samarbejder under Regional Fonds initiativet INTERREG IIC. Disse opfattes som udtryk for en parathed til at benytte de fordele, den økonomiske liberalisering har skabt. Således stimulerer disse grænseoverskridende aktiviteter lokale beslutningstageres og politikeres „rumlige og politiske fantasi“, al den stund de krydser geografiske, politiske og kulturelle skillelinier, der i århundreder har været defineret af nationalstaternes suverænitæt.

ESDP VERSION POTSDAM – VED VEJS ENDE?

Den såkaldte „Potsdam version“ af ESDP'et udgør den foreløbige kulmination på processen. Udgangspunktet er stadig „Leipzig principperne“, som vi fandt dem i den danske landsplanredegørelse fra 1997, men nu ses den såkaldte „blå banan“ som et forbillede for de øvrige regioner i EU. Det påpeges, at kerneregionen er den mest magtfulde, men også at der findes meget store regionale forskelle inden for EU. Derfor ophøjes kerneregionen

til det „gode eksempel“ gennem introduktionen af et nyt begreb: „Dynamic global economic integration zone“. Det medgives dog, at det ikke er enhver region beskåret at opnå status som „dynamisk global økonomisk integrationszone“, hvorfor de svagere udviklede regioner må satse på at ændre deres økonomiske base. Det ny INTERREG III initiativ siges at udgøre implementeringsarenaen for ESDP’et og som et yderligere incitament til institutionalisering af ESDP’et foreslås, at medlemsstaterne inddrager dette direkte i deres respektive nationale planvisioner, dvs. landsplanredegørelserne i Danmarks tilfælde. Dokumentet er meget tydeligt med hensyn til betydningen af dette „skalaskift“ i planlægning og visionsdannelse. Således taler man for, at der må ske en „europæisering“ af planlægningen, for at man kan overkomme en „isoleret og snævertsynet“ måde at begribe de eksisterende territoriale enheder på. Hermed siges ESDP’et at være vejen mod en overskridelse af nationalstatens lukkede forståelsesformer. At formulere planlægningen ud fra en lokal og regionalt orienteret udviklingsforståelse ses derfor som provinsielt og potentielt farligt for en videre politisk integration i EU! Bymønsteret ses stadig under overskriften „et polycentrisk bysystem“ med vægt på en kontekst præget af globalisering og øget bykonkurrence. Således udgør bymønsterbegrebets ene pol en forestilling om byer i samarbejde, den anden af byer i konkurrence.

Efter at den Europæiske Unions ministre med ansvar for planlægning har godkendt ESDP’et som uforpligtende samarbejdsvision, er der siden blevet vedtaget et 12-punkts handlingsprogram. I dette dokument, fra det uformelle møde mellem Unionens planministre afholdt i Tampere, Finland, fremkommer forskellige forslag til videreførelse af processen. Blandt andet et yderligere behov for sammenlignelige data og vidensindsamling. Af størst symbolsk betydning er dog nok det franske forslag om at gøre ESDP’et til ryggraden i en ny geografibog for grundskoleelever inden for hele EU. Som sådan træder ikke mindst ESDP’et i karakter som mulig arena for genfortolkning af Europa. Med andre ord en implicit eller underliggende identitetsforestilling til supplement af de tre øvrige eksplicitte forestillinger om global bykonkurrence, miljømæssig bæredygtighed og social lighed der præger indholdet i ESDP’et – dog med hovedvægt på det konkurrenceorienterede rationale (Jensen, 2001) og dermed det økonomiske rum.

Der er flere dimensioner i EU's nye planperspektiv. Der kan for det første peges på integrationsperspektivet. Med den nye overnationale planlægning overskrides nationalstatens grænser, og der skabes dermed en potentielt gunstig situation for en yderligere politisk integration i EU. Yderligere er der globaliserings- og konkurrenceelementet. Både internt i EU og eksternt i forhold til USA og Japan anses positionering og konkurrenceevne for at være vitale parametre. Endvidere formuleres forestillingen om en „polycentrisk“ udvikling af bymønsteret. Hermed henvises til forestillingen om en decentral og mere ligelig udvikling. Dermed udgør hensynet til en bedre konkurrenceevne, og en samtidig intention om en mere ligelig udvikling, den underliggende modsætning mellem liberalisme og statsintervention. Endelig udgør særligt den sidste fase (ESDP'et) en helt unik institutionaliseringsproces, hvor der er tale om skabelsen af et helt nyt politikfelt.

Forestillingen om bymønsteret i Unionen har hovedfokus på byernes konkurrence og dermed på det økonomiske rum. Dette ses blandt andet af, at bykonkurrencen opfattes som ledemotiv dels for byernes egne aktiviteter, dels for Unionens bestræbelser på at koordinere og formulere politikker for disse. Byen ses som regional „motor“, „spydspids“ og „kraftcenter“ i en global konkurrence. Det er en forestilling om byerne som centre for innovation og viden, som krydsfelter i en global organisationsform præget af nye strømme af varer, viden og kapital. For at „tænke europæisk“ i planlægningsammenhæng må man således revidere alle hidtidige skalaer og forestillinger om nationalstatsligt, territorielt afgrænsede planløsninger. Dette ses eksempelvis af, at denne nye overnationale „visions- og strategiplanlægning“ kræver, at man for at få EU-støtte formulerer rumlige visioner og formår at tale „ESDP'sk“. Da ESDP'et allerede er virksomt i forbindelse med de overnationale plansamarbejder under INTERREG IIC programmet, kan man sige, at ESDP'et sættes i tale i de institutionelle „sprækker og mellemrum“, der altid kan findes i sociale organisationer. Hermed rejses imidlertid også det væsentlige spørgsmål om hele processens demokratiske aspekt, særligt i relation til synlighed og transparens, da denne type aktiviteter institutionelt set leder til et større spillerum for fortolkning og forhandling, både i det administrative og det politiske rum.

AGGREGEREDE KONSEKVENSER – OM DEN MULIGE BETYDNING FOR DANSK LANDSPLANLÆGNING

Man kan således tale om en betragtelig overensstemmelse mellem Danmarks og EU's forestillinger om bymønsterets udvikling. Dette ses eksempelvis af, at de samme begreber og ord går igen i de forskellige dokumenter. At påvirkningen går begge veje, er der imidlertid ikke tvivl om, da danske medlemmer af CSD over en lang årrække har haft indflydelse på denne nye plantænkning. Det er således en kompleks sammenkædning af forestillinger, hvis praktiske udkomme ikke lader sig udlede efter en simpel formel. Her skal dog nævnes syv temaer af betydning for dansk landsplanlægning, som bør diskuteres mere indgående i fremtiden.

For det første har den arbejdsform og institutionalisering, som præger EU-arbejdet, karakter af et uformelt, overnationalt embedsværk. Et sådant netværk er principielt ikke åbent for demokratisk kontrol eller offentlig debat. Her kan man altså diskutere, om EU-niveauet udtrykker en udemokratisk plantænkning, men også hvilken indflydelse de enkelte nationale planmyndigheder har på processen. Inden for det administrative rum er der med andre ord tale om en ændring af forholdet mellem nationalstat og den Europæiske Union, og som konsekvens heraf påvirkes også det politiske rum i den henseende, at demokratiet kommer under pres.

For det andet udtrykker EU's dokumenter i særdeleshed, men også i stigende grad de danske landsplanredegørelser, et ensidigt fokus på vækstområderne og de store byregioner. Det vil sige en fremhævnin g af det økonomiske rum, hvormed der er lagt yderligere afstand til en lighedsorienteret velfærdspolitik. Dette kan der selvsagt være politisk flertal for, problemet opstår, hvis der ikke er viden og debat om, at politikken faktisk bevæger sig denne vej.

For det tredje udtrykker både EU's og de danske dokumenter en overordning af den økonomiske vækst i forhold til miljøets bæreevne. Også her formuleres problemstillingen inden for det økonomiske rum. Dette sker, fordi man tager udgangspunkt i den „officielle visdom“ fra EU-kommissionen (CEC, 1993). Denne siger for det første, at vækst ikke er i modsætning til miljømæssige hensyn, og for det andet at man kun kan tilgodese miljøet gennem fortsat økonomisk vækst. Problemet er her, at denne opfattelse ikke synes dokumenteret ud fra vor nuværende viden om miljøpåvirkninger. Et andet problem er, at en sådan politik står i direkte modsætning til den danske regerings egen politik (i al fald Nyrup regeringens).

For det fjerde har EU's nye planperspektiv skabt et nyt „plansprog“ med ord som „polycentri“ og nye metoder som SWOT analyser (strategiske analyser af styrker, svagheder, muligheder og trusler) og scenarieteknikker. Hermed konstrueres en ramme for, hvordan man kan skabe viden om byerne, samt hvordan man overhovedet kan tale om disse. På dette punkt ser vi allerede nu en kraftig indvirkning på de danske landsplanredegørelser. Hvorvidt dette udgør et egentligt problem er svært at sige, men det synes rimeligt at hævde, at viden om disse nye terminologier og teknikker danner forudsætningen for overhovedet at kunne deltage i debatten om planlægningen af bymønsteret. Som sådan griber dette tema både ind i det politiske og det administrative rum.

For det femte kan man se ESDP'et som en „tom skal“ hvor de kommende magtkampe mellem EU medlemsstater, EU's Generaldirektorater, nationale ministerier og private lobbyorganisationer bliver afgørende for den fremtidige betydning af dette nye aktivitetsområde. ESDP'et er dog ikke en betydningsløs størrelse, hvilket kan ses af, at det allerede bruges som baggrundsforståelse for tildeling af midler under Regionalfondsinitiativet INTERREG. Der foregår med andre ord en ny kobling mellem det politiske og det økonomiske rum. Således har dansk landsplanlægning også en umiddelbar interesse i at få indflydelse på fordelingen af EU midler, særligt efter revisionen af Strukturfondene i 1999, hvor det ny INTERREG III program tildeles betydeligt flere midler end tidligere INTERREG initiativer.

For det sjette kan man se disse visioner som udtryk for ændrede forestillinger om territorielt tilhørsforhold og identitet. Som sådan træder ikke mindst ESDP'et i karakter som potentiel arena for genfortolkning af betydningen af „Europa“ samt det at være del af dette kontinent. Med andre ord en underliggende identitetsforestilling til supplement af de tre øvrige eksplicite forestillinger om global bykonkurrence, miljømæssig bæredygtighed og social lighed. Det vil sige en dimension, hvor det kulturelle rum ligeledes inddrages, om end på en indirekte måde som supplement til de øvrige rum.

For det syvende er der med opkomsten af ikke blot de danske landsplanredegørelser men også ESDP'et tale om en tematisering af territoriet, der udfordrer etablerede skillelinier. Således kan der muligvis blive tale om at byer og byregioner, om ikke erstatter nationalstaten som det primære territoriale fokus for politik, økonomi og identitet, så da i det mindste genåbner det fundamentale spørgsmål om anerkendelse af territoriale grænser. Et spørgsmål der både angår det klassiske politiske tema om legitimitet, såvel som det ovenfor nævnte spørgsmål om territorielt tilhørsforhold. Og som

dermed kobler det politiske og kulturelle rum på nye måder. På denne måde sættes forholdet mellem magt, suverænitet og territorium selvsagt i centrum for den fremtidige udvikling af bymønsterpolitikkerne både i Danmark og i den Europæiske Union.

Opsummerende kan man sige, at blandt de mulige aggregerede konsekvenser kan der peges på nye betingelser for nationalstatens planlægnings- bestræbelser for bymønsteret. Gennem etableringen af en række nye ord og institutioner, er der skabt et nyt videns- og politikfelt inden for hvilket bymønsteret og byernes relationer ikke længere lader sig formulere som et isoleret nationalstatsligt anliggende. Som sådan har denne nye dagsorden for de europæiske byer affødt den konsekvens, at bymønsteret sættes på en dagsorden om grænseoverskridende bykonkurrence. En dagsorden der kan true velfærdsstatens territoriale dimension i form af forestillingen om en regional „ligelig udvikling“ samt en miljømæssig bæredygtig udvikling. Forestillingerne om Danmarks og den Europæiske Unions bymønster illustrerer således en territorial dynamik, der både rummer et traditionelt territorielt herredømme i skikkelse af nationalstaten, men også åbner op for en territorial forandringsdynamik, der sætter dette herredømme ind i et forandringsspil med fikspunkter i byerne, den Europæiske Union og det globale.

NOTER

- 1 *ESDP* er også akronym for „European Security and Defence Policy“. Hvilket der altså ikke er tale om i denne kontekst.

LITTERATUR

- BYPLAN-redaktionen (1960). „Landsplan til diskussion“. *BYPLAN*, 66-67: 48-52.
- CEC (1991). *Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory*. DG XVI. Brussels: Commission of the European Community (CEC).
- CEC (1993). *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment. The Challenges and Ways Forward into the 21st Century*, (Com (93) 700). Brussels: Commission of the European Community (CEC).
- CEC (1994). *Europe 2000+: Co-operation for European Territorial Development*. DG XVI. Brussels: Commission of the European Community (CEC).

- CSD (1998). *European Spatial Development Perspective – complete draft*. Presented at the informal meeting of ministers responsible for Spatial Planning of the Member States of the European Union, Glasgow, 8 June. Brussels: DG XVI.
- CSD (1999). *European Spatial Development Perspective. Towards balanced and sustainable development of the territory of the EU*. Prepared by the Committee on Spatial Development. Final Discussion at the meeting of the Ministers responsible for Regional/Spatial Planning of the European Union, Potsdam 10/11 May.
- Jensen, Ole B. (1999). *At ville noget med rummet – diskurs & rationalitet i Danmarks og den Europæiske Unions planlægning af byernes rumlige udvikling*, Ph.D.-afhandling. Aalborg: Institut for Samfundsudvikling & Planlægning, Aalborg Universitet.
- Jensen, Ole B. (2001). *Imagining European Identity – Discourses Underlying the European Spatial Development Perspective*, Paper for The Lincoln Institute Conference on European Spatial Planning (ESP). Lincoln Institute, Cambridge, MA, 29/30 June.
- Kaufmann, Erik (1959). „En landsplan-hypotese“. *BYPLAN*, 63, 11: 124-128.
- Lov om Planlægning. *Lov nr. 388 af 6. juni 1991*.
- Miljøministeriet (1975). *1975-redegørelsen fra Miljøministeren om landsplanlægning*. København.
- Miljøministeriet (1989). *Landsplanredegørelse 1989 fra Miljøministeren. Det regionale Danmarksbillede*. København.
- Miljøministeriet (1992). *Danmark på vej mod år 2018 – analyse og vision, landsplanredegørelse 1992*. København.
- Miljø- & Energiministeriet (1997). *Danmark og Europæisk Planpolitik*. København: Landsplanredegørelse fra Miljø- & Energiministeren.
- Miljø- & Energiministeriet (2000). *Lokal identitet og nye udfordringer*. København: Landsplanredegørelse fra Miljø- & Energiministeren.
- Råvad, Alfred J. (1929). *Borgmesterbogen. En bog om dansk byplanlægning. For embedsmænd under stat og by, folkerepræsentanter, ingeniører og arkitekter samt skatteydende borgere (gående, ridende, kørende, sejlene og flyvende)*. København: Akademisk Arkitektforening.

TERRITORIAL DYNAMIK GENBESØGT: HVORHEN, HVORDAN OG HVORFOR?

AF TORBEN BECK JØRGENSEN OG KURT KLAUDI KLAUSEN

En række bidrag er blevet præsenteret og kommenteret undervejs, og det er nu på tide at vende mere systematisk tilbage til de problemstillinger og begreber, der blev introduceret i det første kapitel. Vi ser først på, hvor territorial dynamik synes at bringe os hen. Er der territoriale tilstande, vi er ved at forlade? Tilstande vi er ved at arbejde os henimod? Dernæst spørger vi, hvad der karakteriserer territorial dynamik som proces. Hvad forklarer, at en territorial dynamik sættes i gang, og hvilke dynamiske kræfter kan udløses ved territoriale ændringer? Herefter ser vi på magt og demokrati. Hvordan udøves magt i forbindelse med territorial dynamik, og hvilke implikationer for demokratiet kan forskellige territoriale udviklingslinier have? Endelig spørger vi, om territorier er på vej ud. Er samfundene ved at blive deterritorialiserede? Overalt i vore forsøg på at systematisere og generalisere bedes læseren huske på, at vi med de præsenterede cases kan illustrere, spekulere og provokere, men ikke dokumentere i betydningen: Bevise vore teser.

TERRITORIAL DYNAMIK: HVORHEN?

Hvor har den territoriale dynamik så taget os hen? Hvor kan den – ud fra definitionen – tage os hen? Som bekendt blev territorial dynamik defineret således:

Territorial dynamik betegner det forhold, at territorier forandres: De skabes, udvikles, udvides, indskrænkes eller opløses. Territorial dynamik henviser både til en tilstandsforandring (et territorium forandres fra X til Y) og til selve forandringsprocessen (territorium A forandres gennem en bestemt proces). Denne dynamik kan vedrøre territoriets størrelse, form og mening.

Groft sagt skal vi derfor overveje, om der kan peges på interessante forandringer i territoriers størrelse, deres form og deres mening. Det er specielt deres størrelse og mening, der er blevet analyseret i denne bogs bidrag. Ændringer i form berøres kun indirekte, dels som en konsekvens af ændringer i størrelse og lokalisering af territorier i snæver forstand, dels som følgevirkning af territorial dynamik når f.eks. nye institutioner/huse etableres, industrikvarterer dukker op, når broer forbinder, og når byer forsvinder.

TERRITORIAL UDVIDELSE OG INDSKRÆNKNING

Der er næppe meget tvivl om, at skal der udpeges en territorial-dynamisk megatrend, er det territorial udvidelse fremfor indskrænkning. Det interessante er imidlertid – jf. Birthe Hansens kapitel – at nye statsdannelser op gennem dette århundrede er blevet til som følge af større statsdannelsers opløsning (dvs. territorial indskrænkning – jf. også Lise Lycks kapitel om Færøerne), og at det specielt efter Anden Verdenskrig ikke længere er legitimt og dermed muligt at ekspandere nationale territorier gennem erobring. Det er bl.a. også derfor, at vi nu ser territorial dynamik udfolde sig gennem dannelsen af nye overnationale og subnationale territorier, hvoraf nogle er grænseoverskridende, og det er, hvad alle de øvrige kapitler omhandler.

I de cases, vi har set analyseret i bogen, er det specielt territorier karakteriserede ved politiske, administrative og økonomiske rum, som følger megatrenden: Udvidelse. I mindre udstrækning gælder det kulturelle rum, og sociale rums dynamik (f.eks. forårsaget af migration) har vi ikke været inde på.

Sammensmeltningen af mange nationale og regionale økonomiske rum til et efterhånden globalt økonomisk rum (jf. Frank Rasmussen og Peder Andersens kapitel) må være det mest dramatiske eksempel på territorial udvidelse: Skabelsen af et verdensmarked. En bevidst handelsliberalisering og teknologiske landvindinger (der bl.a. har ført til nedbringelse af transportomkostningerne) har siden Anden Verdenskrig ført til et stadigt mere åbent verdensmarked for både varer, tjenesteydelser og kapital. Dertil kommer, at der investeres og opkøbes flittigt på tværs af landegrænserne. Ikke mindst kapitalen er allesteds- og intetstedsværende. Her er der måske dannet et meget betydningsfuldt virtuelt rum, uden hvilket vi slet ikke kan forstå det moderne økonomiske rum.

Sådanne udviklinger betinger en mere flydende og fleksibel lokalisering og flytning af overskud, registrering af virksomheder mv. Dette medfører fornyede behov for etablering af både politiske og administrative rum (jf.

specielt Lykke Friis, Birte Holst Jørgensen og Ole B. Jensens bidrag), dvs. for politisk og lovgivningsmæssig styring og etablering af administrative systemer, der kan håndtere dette både i offentlige organisationer, nonprofitinstitutioner og virksomheder, der agerer på de nye arenaer og i de offentlige institutioner, der skal sikre koordination, lov og ret mv. (politi, told, skattevæsenet mv.). I det omfang, nye store økonomiske rum kobles sammen med tilsvarende administrative og politiske rum, konstitueres der nye, mere fasttømrede og iagttagelige territorier.

Udviklingen i økonomiske rum er uden tvivl en del af forklaringen bag administrative rums territoriale udvidelser. Men der er også egne selvstændige forklaringer, for territorial udvidelse er den klassiske tendens for administrative rum. De fleste er ganske enkelt vokset støt i det 20. århundrede. Det gælder statslige inddelinger som skattekredse og toldkredse (jf. Bent Thaarups bidrag). Tilsvarende reformer i retskredsinddelingen er på vej. Kommunale og amtskommunale administrative rum voksede stort set alle ved kommunalreformen. Nu ser vi så et yderligere pres for udvidelse af administrative rum som følge af ændringer i økonomiske rum (jf. Roger Buchs bidrag).

Argumentationen for administrative rums territoriale udvidelser er typisk ret enkel: Et mere kompliceret samfund giver mere komplicerede sager, der kræver mere ekspertise, der koster mere. Små enheder er ikke rentable eller bæredygtige. Kun store enheder har råd til den fornødne sagkundskab, og kun med et stort befolkningsunderlag kan den dyre kapacitet udnyttes tilfredsstillende og vedligeholdes fagligt. Dertil kommer argumenter vedr. etablering af attraktive arbejdspladser, innovative miljøer og kompetenceudvikling. Det er også disse toner, man hører, når der diskuteres ny kommunalreform, nedlæggelse af de små sygehuse, samarbejde på tværs af kommunegrænserne, oprettelse af funktionsbærende enheder i sygehusvæsenet, reform af hovedstadsområdet og ned/sammenlægning af kommuner og amter (jf. Roger Buch og Kjeld Møller Pedersens bidrag).

Som en selvstændig tendens kan lægges til, at flere offentlige organisationer indgår i konkurrence på et europæisk eller globalt marked (jf. Carsten Greves bidrag). Som følge heraf indgås der strategiske alliancer, og selskaber købes op for at styrke markedspositionen. Det britiske transportselskab Arriva er inde på det danske marked på bus- og togdrift, det tidligere DSB rederi er omdannet til et dansk-tysk selskab, TeleDanmark er solgt til amerikanerne, og vittige hunde spørger, hvornår man fjerner S'et i DSB (DB = Deutsche Bundesbahn).

Et sigende eksempel er Dansk Meteorologisk Institut, der – i lighed med andre landes vejrtjenester – er på vej ud af sin traditionelle rolle som national monopolvejrtjeneste for Danmark. I stedet opererer DMI i stigende omfang som vejrprognosemager på et globalt marked, hvor det er kunnen og priser, der afgør, hvem der får opgaverne. Vejrtjenesterne bliver herved konkurrenter, og det traditionelle internationale samarbejde om gratis udveksling af vejrdata (et internationalt administrativt rum) står over for en transformering til handel med vejrdata (et internationalt økonomisk rum).

Årsagerne til denne udvikling er mange og vidt forskellige: Deregulering, ændrede licitationsregler, teknologisk udvikling, muligheder for søgning af særlige strukturfondsmidler og Østeuropa-puljer, ændrede forhold i og mellem u- og i-lande mv.

Politiske rum tenderer, som antyd det, også til udvidelse. Væksten i antallet af internationale organisationer (officielle samarbejdsorganisationer, NGO'er, interesseorganisationer) er udtryk for denne tendens (jf. Lykke Friis og Frank Rasmussen og Peder Andersens bidrag). De definerer i stigende grad deres interesseområder og påvirkningsfelter på tværs af de territorier, de „plejede“ at operere i. Dette gælder fra græsrodder og moderne udgaver af (semi)folkelige bevægelser som Greenpeace og ATTAC som for højt institutionaliserede handels-, industri-, arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer. Men det mest markante enkeltstående eksempel i de seneste årtier i den europæiske kontekst er naturligvis oprettelsen og den fortsatte udvikling af EU.

Også kulturelle rum ændres og udvides (jf. Jens Tonboes bidrag). I Danmark trænger dette igennem med forskellig betydning, i forskelligt omfang og med forskellig tid i forskellige regioner af landet. Vi ser det, når sproget ændrer karakter og harmoniseres på tværs af landsdele, når unge menneskers livsstil og tankeunivers genereres over hele kloden, når vore mad- og drikkevaner suppleres med mere eksotiske krydderier, frugter og kombinations- og tilberedningsmåder. Der er ikke blot tale om amerikanisering eller McDonaldisering, som der blev fokuseret på i den tid, hvor mange yndede at tale om kulturimperialisme og reducere den til introduktionen af amerikanske fænomener. De kulturelle rum udfordres og udfoldes langt hurtigere og mere frit end tidligere, godt formidlet af større fordomsfrihed, ændrede rejsevaner og moderne informations- og kommunikationsteknologi.

Denne territoriale dynamik betyder, at det enkelte individ lever i større og større enheder. Betegnelsen *et makrosamfund* passer nok meget godt som navn for det samfund, der præges af større og større territorier. Det er ikke ensbetydende med, at den enkelte lever mere ensomt. Det er snarere således,

at mange nære lokale relationer er erstattet af fjerne netværk på tværs af traditionel geografi.

Men der er også en modsatgående tendens: Territorier indskrænkes. Vi har set flere eksempler herpå – opspaltning af „almindelige“ stater som Tjekkosllovakiet i Tjekkiet og Slovakiet, opløsningen af Jugoslavien i temmelig mange stater, dannelsen af subnationale politiske rum som det nyetablerede skotske parlament og i det hele taget nettotilvæksten af stater i Europa som følge af ændrede stormagtsforhold – herunder opløsning af stormagter.

Mens tendensen flere steder i udlandet går i retning af opsplitning af store lokale og regionale enheder i mindre (byenheder, regioner mv.) er den generelle tendens i Danmark, som nævnt, en forestilling om større enheder. Men slet ikke uimodsagt. Vi ser, at der i forhold til f.eks. det politiske rum argumenteres for, at dét som ud fra økonomiske og administrative hensyn taler for større enheder, ud fra politisk/demokratiske hensyn om nærhed og involvering taler for mindre enheder – det man kan kalde for en revitalisering af det nære samfund, af et „civic community“. Derfor ser vi oprettelsen af lokalråd og brugerbestyrelser, decentralisering og kommunalisering af opgaver (jf. Vibeke Norman Andersens bidrag), hvor det nære kan dyrkes. Tendensen i dette *kolonihavesamfund* kan grænse op til individualisering, og måske mødes de ekstreme udgaver af kolonihavesamfundet og makrosamfundet her.

Vi finder også modtendensen til makrosamfundet i sociale og kulturelle forhold, som viser sig relativt resistente i forhold til andre udviklinger. Det er, hvad der demonstreres i Tonboes bidrag, hvor de regionale forskelligheder lever videre i forskellige (men foranderlige) værdier og antagelser. Endvidere finder vi modtendenser til makrosamfundet i sociale og kulturelle forhold på områder, hvor der ellers var åbnet en sprække for ændring af fasttømrede grænser mellem såvel territorier som mellem de rum, der konstituerer dem. Det sker, når vi finder segregering og ghettodannelse frem for integration (og assimilering). Endelig har vi i Danmark med sogneinddelingen en territorial struktur, som har holdt sig forbløffende konstant gennem århundreders omskiftelser, og hvor blot dét at ville registrere antallet af kirkegængere giver anledning til principielle stridigheder.

Hvor går vi hen? Spørgsmålet er ikke retorisk, for ovennævnte sammenfatning rummer i virkeligheden to principielt forskellige udviklingsformer. Den ene udviklingsform er pendulbevægelsen: Territorier, der bare vokser og vokser, må på et eller andet tidspunkt bevæge sig den anden vej. Og hvis

de ikke gør det, vokser de ud af syne, mister betydning eller kollapser. Her ved efterlader de et territorielt vacuum, samtidig med at dynamiske kræfter stilles frit. Det er denne dynamik, Birthe Hansen har beskrevet. Det er de forvoksede imperiers skæbne, hvad enten det er Romerriget, det Britiske Imperium eller Sovjetunionen. Vi finder også træk af pendulbevægelse i EU's udvikling, når man finder behov for at understrege subsidiaritetsprincippet (dvs. at opgaverne skal løses så tæt på borgerne som muligt) midt i en udvikling, som ellers går den anden vej. Det, man kan diskutere i dag, er, om grænserne for pendulets udsving er blevet mere vide, og om billig transport og kommunikation både muliggør de helt små mikrostater og globale territorier.

Mens pendulbevægelsen i princippet er en en-faktorforklaring (hvad der svinger ud, må komme tilbage), bygger den anden udviklingsform på flere af hinanden uafhængige forklaringer. Feks. kan man hævde, at der er selvstændige forklaringer bag administrative rums territoriale udvidelser (behov for ekspertviden), helt andre forklaringer bag formindskelsen af politiske territorier (behov for nærhed og aktiv deltagelse) og så fremdeles. Hvis det er tilfældet, indeholder den territoriale dynamik en meget høj grad af ubestemthed.

De normative spørgsmål, man kan stille til de skitserede territorial-dynamiske udviklinger, er f.eks.: Er der en hensigtsmæssig balance mellem udvidelse og indskrænkning? Opstår der et vakuum mellem makrosamfundet og kolonihavesamfundet? Er det et problem? Kommer der til at mangle et stabiliserende mellemlag? Giver det anledning til afstand mellem folk og elite og mellem andre grupper i befolkningen indbyrdes? Kan der knyttes nogle territoriale idealer til denne udvikling?

UDFORDRINGEN AF NATIONALDANMARK OG KOMMUNALDANMARK

Dagens Danmarks politiske og administrative hovedstruktur er en slags dualstruktur. Ovenfra har vi staten, der fra Slotsholmens centraladministration forgrener sig ud i landet – Nationaldanmark – for gradvis at blive fortrængt af den kommunale struktur, der vokser op fra neden og har sit apekt med Amdsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening i København – Kommunaldanmark. Denne hovedstruktur udfordres. Selvom denne bogs dokumentation herfor kun er enkeltstående cases, er der for mange eksempler herpå, til at det lader sig ignorere.

Statens nationale forankring i en central politikdannelse og et centraladministrativt apparat udfordres i bogens cases vedr. globalisering, EU, det grænseoverskridende og by- og regionsforankrede samarbejde på en måde, så både politiske og administrative rum flyttes og transformeres. Dette bliver meget konkret, når skatteligningen af virksomheder organiseres på tværs af kommunegrænser, når der ikke mere er toldeftersyn ved selve grænsen, når sygehusenes optageområder nedlægges, og patienter i højere grad kan shoppe frit rundt med en pose penge med sig, når klassiske statsetater sættes på aktier og ud på internationale markeder, når et britisk selskab bliver operatør på en del af de jyske jernbaner osv. Alt dette repræsenterer forskellige former for nedbrydning af den vante danske hovedstruktur.

Denne udvikling er bestemt interessant i sig selv. Men det er nok så vigtigt at fremhæve, at der i alle disse eksempler er en tendens til, at politiske rum slæber efter administrative og økonomiske. Det er ganske vist politiske beslutninger om ændrede politikker for f.eks. handel, privatisering og byudvikling, der faciliterer udviklingen, herunder også så drastiske omorganiseringer som at transformere administrative rum til økonomiske. Men ideerne hertil er fostret i de administrative systemer, som ofte lang tid før har indstillet sig herpå, og den reelle udvikling med samarbejdsinitiativer og vareudvekslinger foruddiskonterer den politiske sanktionering. De sociale og kulturelle rum følger kun tøvende efter med ganske svag mobilitet og langsomt ændrede værdinormer. Denne trindeling af hurtige, langsomme og meget langsomme rum er nok bedst illustreret ved EU's udvikling, hvor noget tyder på, at et fremtidigt EU bliver et differentieret EU med forskellige rum med forskellige hastigheder.

Alt i alt betinger dette i mange sammenhænge en løsrivelse af administrative og økonomiske rum fra politiske rum, dvs. en opløsning af lige præcis den fasttømring, som var med til at konstituere de gamle territoriale inddelinger i stat, amter og kommuner.

Det er svært med dette studie at sige noget om disse forandringers omfang eller gennemslagskraft. Det er vigtigt at understrege, at selvom nogle forandringer er generelle, f.eks. frit sygehusvalg, så er andre specifikke for bestemte geografiske områder, f.eks. kommunale samarbejder om ligning og dannelsen af funktionsbærende enheder. En del forandringer er med andre ord lokalt besluttede, gror op fra neden. Fra oven ser vi en lignende tendens: Internationalisering slår ikke igennem med den samme styrke overalt. Nogle politik-områder og nogle offentlige organisationer præges, andre ikke

(Beck Jørgensen, 2002), ligesom nogle lokale sociale rum præges af indvandrere, andre ikke.

Derfor er det også vanskeligt at sige noget bestemt om, hvor vi bevæger os hen. Men følgende gætteri tør vi godt stå bag. Jo mere differentieret en udvikling, jo mere får vi et *mosaiksamfund*. Med dette vil vi forstå et samfund, der afbildet med sine territoriale dannelser ligner en mosaik. Det er sammensat af mange brikker. De nye mønstre, som tegner sig, når man hæver sig over mosaikken, rummer muligvis nye territoriale idealer som alternativer til stat, amt og kommune. Vi kender dem ikke, men det er formentlig idealer, som lever godt med legoløsninger, netværk og løse koblinger, hvor grænser er mere flydende, hvor magten er mere multicentreret, og hvor aktørerne spiller på nye heste i lobbykontorer og netværk om regioner, byråd, tænketanke og erhvervssekretariater. Det kan tolkes som multi-level-policy-sektorer, der får eget liv og danner nye både tæt og løst integrerede politiske-administrative-økonomiske rum på tværs af offentlig og privat og på tværs af kommune- og landegrænser.

Dertil kommer, at territoriet får en anden betydning, eller gives en anden mening, når balancen mellem rum skifter. Man kan spørge, i hvilken udstrækning Danmark som stat, amt og kommune fortsat vil være konstitueret af politiske og administrative rum, når disse løskobles fra hinanden, hvor de plejede at være tætkoblede, når de penetreres af over- og subnationale initiativer på tværs af traditionelle grænser og af internationale kulturer, hvor de plejede at være suveræne, og når de flyttes til eller gøres til økonomiske rum gennem liberalistiske reformer? Omvendt er territoriet Europa grundlæggende ved at skifte karakter netop på grund af fremvæksten af overgribende politiske, administrative og økonomiske rum (jf. Lykke Friis' bidrag). Og disse rum vokser på deres side i intensitet og bredde ved at inkludere flere og flere opgaver, udvide kredsen af aktører og øge mængden af økonomiske transaktioner. Vi ved ikke, hvilke betydninger der bliver resultatet af sådanne forskydninger, men spørgsmålet er, i hvor høj grad vi kan begribe territorier med begreber som stat, suverænitet og national identitet.

Der, hvor vi har sværere ved at se en betydningsforandring, er i det kulturelle og sociale rum. De lokale og regionale kulturelle og sociale rum ændres ganske enkelt langsommere end de andre rum. Der ser med andre ord ud til at være et efterslæb i forhold til, hvad politiske, økonomiske, kulturelle og sociale eliter formår at gennemføre af forandringer i og på tværs af politiske, administrative og økonomiske rum, og hvilket gennemslag dette har i forhold til at etablere social og arbejdsmæssig mobilitet/migration og kulturel

forandring. De kulturelle normer ændres, men langsommere, og langsommere i nogle end i andre områder og befolkningsgrupper.

Vi har ikke her fokuseret på aktører og aktørgrupper, men der er utvivlsomt en elite, som boltrer sig i indtil flere rum om end ofte med afsæt i et bestemt rum (politisk, administrativt, økonomisk, kulturelt og socialt). De fungerer på samme tid som idégeneratorer, som oversættere og formidlere af forandring og er både mere igangsættende og hurtigere til at annamme forandringer end gennemsnitsbefolkningen. Studier tyder således på, at proaktive kommuner og regionale udviklingsinitiativer karakteriseres ved, at grupper og netværk af administrative og politiske eliter i samarbejde træffer strategiske beslutninger (Klausen 1998). Der er imidlertid den interessante dobbelthed ved eliterne, at de helst flokkes bestemte steder, nemlig i magtens centrum, hvilket afstedkommer en interessant provinsialisme, som gør dem mindre mobile. Det er f.eks. svært at få akademikere til at flytte fra storbyerne, og det kan være med til at forklare, hvorfor spredningen af nye ideer mv. og ændringerne i de grundlæggende værdier sker med forsinkelse i de forskellige dele af landet.

Dette er paradoksalt i en tidsalder, hvor teknologien ændrer på, hvad der er centrum og periferi, og det bliver da heldigvis også brudt af, at regional udvikling til tider gør vante forestillinger til skamme (på sin vis er alt muligt på den optimistiske Herning egn, mens forsøget på at etablere en Ørestad kan ses som et alt for sent forsøg på at puste liv i en hensynende hovedstad – dette gælder i øvrigt, både hvad angår kultur og økonomi). Dette peger mere i retning af, at det afgørende er, hvilke (eliter) der finder hinanden og hvordan, end hvor de gør det. Eliteforklaringen har vi desværre ikke meget belæg for i casene. Eliteforklaringen ville have været meget interessant i et magtperspektiv, og eliteforklaringen er et bud på en forklaring af det forskellige og usamtidige billede af forandringer i de rum, som konstituerede de territorier, der udfordres af udviklingen, og i de rum, som konstituerer de nye territorier, som vokser frem.

TERRITORIAL DYNAMIK – HVORDAN, HVORFOR?

Lad os starte med en rekapitulation. Vi indledte vor teoretiske og analytiske forklaringsansats i kapitel 1 med at antage følgende:

1. Hvert rum har sin egen indre problematik eller dagsorden, sine egne territoriale idealer, sin egen tid og sin egen puls og sin egen historie.

2. Da rum grundlæggende er forskellige, udvikler hvert rum sig på forskellig måde, med forskellig hastighed og fordrer territorier af forskellig størrelse.
3. Det relative forhold mellem rum er afgørende for den videre territoriale dynamik.

Disse antagelser er i det foregående blevet sandsynliggjort. Videre benyttede vi dette fokus og disse antagelser til at etablere fire typer af territorial dynamik:

- *egendynamik* i ét dominerende rum,
- *induceret dynamik* hidrørende fra et eller flere eksterne territorier,
- *samspilsdynamik*, der udspringer af et samspil mellem endodynamik i flere rum og
- *relationsdynamik*, dvs. en udvikling i relationerne eller koblingerne mellem rum.

EGENDYNAMIK

En territorial endodynamik betyder, at et territorium udvikler sig på baggrund af en endogen udvikling i ét rum. Dette forudsætter, enten at territoriet er karakteriseret af ét og kun ét rum (hvad der formentlig vil høre til sjældenhederne), eller at det dynamiske rum har en dominerende stilling i forhold til andre rum.

Hvad forstår vi egentlig ved udtrykket „et dominerende rum“? Der er her flere muligheder. Den nemme måde er at definere et dominerende rum som et, der er hierarkisk overordnet andre. I så fald er politiske rum i vores del af verden altid dominerende i forhold til administrative rum, hvilket ikke rimer med erfaringen. Ligeså kan man sige, at da økonomiske rum ikke kan være hierarkisk overordnet andre rum, kan de ikke være dominerende, hvilket er en absurd konklusion. Det er derfor bedre at kræve af et dominerende rum, at det sætter dagsordenen for andre rum, eller måske endnu bedre formuleret: Skaber den problematik, som andre rum må forholde sig til. Det kan så være at ved at sætte dagsordenen, bestemme ressourcefordelingen o.l.

Bogens cases giver flere eksempler på endodynamik. EU's udvikling i de første mange år kan i vid udtrækning forklares ved endodynamik i politiske rum (jf. Lykke Friis' bidrag). Der peges her på den udbredte politiske frustration efter Anden Verdenskrig over nationalstaternes forlis, og den senere erkendelse af at samme stater havde meget svært ved at forholde sig til og

reagere effektivt på de voksende grænseoverskridende problemer, som f.eks. eksport af arbejdsløshed via den økonomiske politik, forurening og økonomisk kriminalitet.

Færøerne udgør et andet eksempel, men her er det snarere egendynamik i det økonomiske rum, der i perioder dominerer udviklingen (jf. Lise Lycks bidrag). I perioden under og straks efter Anden Verdenskrig er Færøerne en del af Sterlingområdet og dette samt eksportmulighederne skabte en kraftig vækst, samtidig med at der kunne sejles under eget flag. Selvstændighedsbevægelsen voksede. Den økonomiske krise i 1990'erne førte til stærke konflikter med Danmark, og med udsigter til en forbedret økonomi og olie fik selvstændighedsbevægelsen igen vind i sejlene. Men det hører nok også med til historien, at der hele tiden har eksisteret et unikt kulturelt rum på Færøerne, der har fungeret som klangbund for og legitimering af selvstændighedstrangen.

I grænselandet mod syd var det i årene efter 1920 det administrative rum, der havde førertrøjen på (jf. Birte Holst Jørgensens bidrag). Ingen politiske kræfter ønskede eller turde på det tidspunkt at knytte bånd hen over den nydragne grænse. Eller kunne. Der var heller ikke noget kulturelt rum, der krydsede grænsen og skabte en udvikling, for grænsen var netop en sindelagsgrænse. Det blev i stedet i første omgang de praktiske problemer, der så småt satte gang i en udvikling, for konkret fulgte grænsen mange steder vandløb, som krævede regulering efter fælles regler, som jo netop ikke fandtes.

Det efter manges mening mest markante eksempel på et dominerende økonomisk rum finder vi i den økonomiske globalisering, hvor en massiv økonomisk og teknologisk udvikling har sat dagsordenen i en række andre rum, f.eks.: Det politiske rum for så vidt angår Sovjetunionens sammenbrud og Den Kolde Krigs ophør; det kulturelle rum for så vidt angår kommercialisering af medierne; det administrative rum for så vidt angår den øgede anvendelse af ledelses- og styringsmetoder fra den private sektor (New Public Management og markedsmekanismer).

Spørgsmål, der kan rejses her – og som vi kun løselig kan antyde svar på – er f.eks.:

Hvad kan sætte en egendynamik i gang? Krige spiller tilsyneladende en rolle, men på Færøerne sætter det gang i økonomien og løsrivelsestrangen, blandt europæiske politikere fostres ideen om et forpligtende samarbejde. I grænselandet er det i første omgang praktiske problemer, der skal løses. Den økonomiske globalisering er et langt stykke ad vejen et resultat af politiske beslutninger. Den stærke udvikling i de kommunale administrative rum er i

høj grad resultatet af, at der blev skabt større administrative territorier. Eksemplerne peger med andre ord slet ikke på nogen entydig mekanik.

Hvilke konsekvenser kan det have, at en territorial dynamik alene skubbes frem af ét rum? Vore cases kunne tyde på, at egendynamik i økonomiske og administrative rum har en større tilbøjelighed til at fordre større territorier end andre rum, men vi vil godt understrege ordene „kunne tyde på“ og „tilbøjelighed“. Man kan også forvente en værdiendsidighed. Når den svenske statskundskabsforsker Lennart Lundquist kritiserer den omsiggribende „ekonomism“, er det, fordi økonomisk tænkning efter hans mening gennemtrænger alt og har ført til, at den svenske forvaltning sætter effektivitet som værdi højere end demokrati (Lundquist, 2001). Man kunne også pege på, at pluralistiske samfund ikke er sandsynlige i perioder med egendynamik i et dominerende rum. Som det ses, er konsekvensspørgsmålet et spørgsmål, som i sin natur har en meget stærk normativ ladning.

Hvilke betingelser skal være til stede, for at et rum kan dominere andre? Det er nok det sværeste spørgsmål. Det havde igen været nemt, hvis eksistensen af hierarkiske relationer mellem to rum, kunne afgøre sagen, men selvom hierarkiske relationer måske kunne facilitere dominans, kan de hverken være en nødvendig eller tilstrækkelig betingelse.

INDUCERET DYNAMIK

Territorial dynamik induceres her udefra og er i en vis forstand egendynamikkens modstykke. Det er derfor en dynamikform, hvor udviklingen i hvert fald i første omgang ikke sker på egne præmisser, eller ud fra en egen indre dagsorden.

Bogen rummer flere klare eksempler på induceret territorial dynamik. Af analysen af de danske regioner fremgår det, at Hovedstaden præger de omkringliggende brudte koncentriske cirkler. Baglandet mindst, for det ligger trods alt længst væk og har Provinsen som „buffer“, og Oplandet mest på grund af nærheden. Denne nærhed er meget konkret, fordi den tillader folk at flytte ud fra Hovedstaden til Oplandet. Tilflyttere med en helt anden kultur og helt andre normer kommer og sætter dagsordenen. Det påpeges gentagne gange i analysen, at for Oplandet er denne inducerede dynamik ikke en dans på roser. Tværtom.

Det andet eksempel er de europæiske statsdannelser. Her vises det, hvorledes lokalisering af nye stater og tidspunktet for deres dannelse er stærkt afhængig af ændringer i forholdet mellem stormagterne. Tre ændringer ana-

lyseres. Ændringer i multipolaritet efter Første Verdenskrig, fra multipolaritet til bipolaritet efter Anden Verdenskrig, og fra bipolaritet til unipolaritet ved Den Kolde Krigs ophør. Hver gang sker der markante ændringer i statskompositionen. Og stort set udelukkende i disse perioder og i nederlags- eller krigszoner.

Det tredje eksempel er den danske kommunalreform fra 1970. Det er en af de vigtigste administrative reformer i Danmark i nyere tid. Hele den lokale politiske og administrative struktur blev omlagt. Planen og gennemførelsen kom fra oven, og den gamle inddeling og dens fortalere måtte se sig flyttet rundt på.

Der er andre måske mindre iøjnespringende, men alligevel interessante eksempler end disse. F.eks. USA's pres for europæisk integration under Den Kolde Krig, og EU's INTERREG-midler skabte en ny dynamik i det grænseoverskridende samarbejde.

Det er værd at hæfte sig ved, at vi har at gøre med særdeles forskellige former for induceret territorial dynamik. Hovedstadens dominans af Oplandet er et ukoordineret, men stædigt og vanskeligt kontrollerbart pres. Kommunalreformen er en intentionel masterplan og skaber helt nye territorier. Ændringer i statskomposition er et resultat af ændringer i de territoriale spilleregler, som stormagterne fastlægger, i sidste fase med lidt karakter af, at når katten(e) er ude, leger musene på bordet. Også denne dynamik skaber helt nye territorier.

Relevante spørgsmål for videre analyse er, hvornår rum er „modtagelige“ over for induceret dynamik? For det er jo ikke altid, at man lader sig påvirke af ydre kræfter. Og man kan spørge, hvornår en induceret dynamik vil være en ren kloning af ydre påvirkninger, og hvornår vil den være sammensat af ydre påvirkninger og indre traditioner og institutionel historie? Vi skal over i læringsteori og spredningsteori for at forfølge disse spørgsmål (se f.eks. Gregersen, 2000). Her lader vi dem ligge.

Vi kan videre spørge, under hvilke betingelser det er sandsynligt, at en induceret dynamik får videre konsekvenser. Vi kan her forestille os forskellige slags konsekvenser. I tilfældet kommunalreformen var konsekvenserne enorme. Den inducerede dynamik muliggjorde en særdeles betydningsfuld egendynamik i de kommunale administrative rum. Det samme må vi vel konkludere om nye statsdannelse. Nye territorier giver plads til en dynamik, hvor det afhænger af karakteren af og relationerne til andre rum, om man kommer heldigt fra start. Det kan være en samlende og drivende nationalisme (det kulturelle rum), en bæredygtig administrativ elite (det admini-

strative rum) eller en tradition for samarbejde i det politiske rum. Og hermed er vi på vej over i samspilsdynamik.

SAMSPILSDYNAMIK

Denne dynamikform hidrører fra samspil mellem flere rums egendynamik. Det er da i brudfladerne mellem de forskellige rum, at dynamikken ligger potentielt såvel som udfoldet, dvs. det er i den synkrone tilstand af brudflader mellem rummene, at dynamikken – som kun kan iagttages retrospektivt i det diakrone felt – bliver til.

Vi har set en række eksempler på samspilsdynamikker. Det gælder relationerne mellem de rum, der konstituerer EU, hvor de seneste eksempler er samspillene mellem de politiske, økonomiske og administrative egendynamikker ved etableringen af det indre marked og ved øst-udvidelsen. Det er her vanskeligt at adskille, hvilken dynamik der er dominerende. For selvom politik naturligvis er en forudsætning og har primat, er det ofte en allerede igangværende økonomisk udvikling, der presser på for at få ændret lovgivningen, og det er ofte en administrativ proces, der i forvejen har banet vejen som en slags læreproces for, at det overhovedet kommer op på den politiske beslutningsarena. Tilsvarende ser vi, hvordan en samspilsdynamik mellem disse tre rum er med til at presse udviklingen af regionale grænseoverskridende samarbejder videre i de sene faser heraf. Endvidere er Færø-casen eksemplarisk ikke bare til egendynamik i det økonomiske rum, som tidligere påpeget, men også til hvordan økonomi, kultur og politik indgår i et kompliceret samspil, hvor de bliver hinandens forudsætning, og ingen af dem en tilstrækkelig forudsætning hver for sig for en løsrivelse.

Samspilsdynamik kan udfolde sig på mange måder: Som egendynamikker i flere tæt-koblede rum, der spiller sammen på en gensidigt støttende måde (EU og regional udvikling som eksempler); som ikke-kompatible egendynamikker, der alligevel lever i fredelig sameksistens, fordi rummene er meget løst koblede (forklaringen på, at der ikke kommer nogen løsrivelse af Færøerne); eller som tæt koblede direkte konflikterende egenudviklinger (det der får territorier til at gå i opløsning indefra).

Hvornår virker samspil harmoniske og konfliktfyldte, og hvornår er det hensigtsmæssigt, at de virker som det ene henholdsvis det andet i forhold til tilpasning og udvikling? Det interessante er, at begge ydersituationer kan slå om i det modsatte: For megen harmoni og for tætte koblinger kan skabe normkonformitet og undertrykke anderledes tænkning og fungere som

barriere mod dynamisk udvikling. Det er den rolle, stærke kulturer har. Tænk f.eks. på religion og nationalisme som barrierer mod forandring. For løse og konfliktfyldte koblinger kan være dysfunktionelle og føre til stagnation og tilbagegang. Tænk f.eks. på strejke- og klassekampe eller på borgerkrige, som lammer eller opløser territorier.

Hvorvidt der skabes territorial dynamik vil være situationsbestemt, dvs. det vil afhænge af, hvad harmonien henholdsvis konflikten bygges på og bruges til, og hvorledes givne koblinger mellem rum er konstruerede. Ændringer i koblinger mellem rum vender vi tilbage til under etiketten relationsdynamik.

Der er potentielt mange forhold mellem de forskellige slags rum, som kan danne grobund for konflikterende egendynamikker. Her skal blot nævnes to dimensioner, nemlig rummets tid og puls. Den synkrone optik opløses, når vi begynder at opfatte de forskellige rum som nogle, der er bærere af deres egen tid. Der kan med andre ord være tale om usamtidighed i samtiden. Nogle rum kan ifølge denne opfattelse så at sige være ude af trit med samtiden. De administrative rum kan være langt foran de politiske, de tekniske langt foran de mentale, de kulturelle og religiøse langt bagud i forhold til de handelsmæssige osv. Rettelig burde man sige, at samtidigheden er relativ.

Hvad sker der, når der er tale om sammenfald eller manglende sammenfald i tid, dvs. når der er tale om usamtidighed? Vi støder på denne forskellighed i tid ved de forsinkede gennemslag af ændringen i kulturelle og sociale værdier mellem landsdelene. Hvorvidt det er mere eller mindre hensigtsmæssigt afhænger fuldstændigt af perspektivet, men mange vil sikkert påpege, at det ikke er hensigtsmæssigt, hvis det forhindrer en ønsket udvikling og en ønsket koordination. Vi støder også på usamtidighed, når nogle byer tilsyneladende er langt forud for deres samtid og i deres politikker, planlægning og økonomi forud for national og international politik og lovgivning. Måske er de med til at presse udviklingen i en hensigtsmæssig retning, men megen lovgivning (både i EU og nationalt) drejer sig om at råde bod på den skævvridning, som metropolernes vækst betinger.

Vi ser endvidere usamtidigheden, når (embedsmænd og) politikere i EU og centrale nationale regeringer foreslår noget gennemført (indre markeder, fælles mønt mv.), som forkastes ved folkeafstemninger i første omgang (men ikke nødvendigvis senere). Vi så det samme i forbindelse med det grænseoverskridende samarbejde i det dansk-tyske grænseland. De politiske og administrative rum var forud for de sociale og kulturelle rum, som ikke har-

monerede hermed – slet ikke når man valgte ord, hvis klangbund hos mange oplevedes som svag og utidigt fortidig. Først senere kan man måske med andre argumentationer, og fordi tiden har modnet situationen, få dét igenem, som blev oplevet som ude af trit med tiden og ude af trit med de værdier, som knyttede sig til nationale og lokale politiske, sociale og kulturelle rum. Det ser ud til at være tilfældet med mange af ovennævnte eksempler.

Ud over usamtidigheden kan rum have forskellig puls. Hvad sker der, når der er tale om sammenfald eller manglende sammenfald i puls? Det kan i sig selv være en årsag til usamtidighed, men det betyder yderligere, at tidshorisonter kan være meget forskellige. Eksempelvis har politiske rum typisk en hurtigere puls end administrative rum. Det betyder, at aktørerne i politiske rum kan være tvunget til at skulle træffe hurtigere beslutninger og at arbejde med en meget kortere tidshorisont end aktører i administrative rum. Men det betyder ikke nødvendigvis, at de gør det. Indimellem fører det til „Hovsa-løsninger“, eller til at løsningerne enten ikke duer, ikke implementeres, eller til at problemer vender tilbage, så der fremfor fremdrift nærmere bliver tale om hurtig march på stedet. Hvis beslutninger og handlinger er dekooblede, kan rum med hurtig og langsom puls sagtens leve sammen. Indimellem er det imidlertid omvendt administrative rum, som har en hurtigere puls end politiske rum, hvor noget måske skal besluttet gennem flere tilbagevendende bestyrelsesmøder, byrådsmøder mv. Men puls er afgørende for ændringshastighed.

Måske er det det, der er tilfældet, når nogle byer „stikker af“ og bliver til selvbestaltede „vækstområder/blue bananas“. Disse byer har en hurtigere puls og omsætter hurtigere nye ideer til handling end andre. Omvendt kan vi måske tolke det forhold, at det ser ud til at være så svært at få forestillinger om etablering af en Ørestad til at blive til virkelighed, som et spørgsmål om, at det kan være nemt nok at træffe de overordnede politiske beslutninger, men at de mange efterfølgende økonomiske og administrative beslutninger med mange flere aktører tager betydelig længere tid.

RELATIONSDYNAMIK

Relationsdynamik er en dynamikform, der indebærer forandringer i koblingerne mellem rum, og den udvikling som ændrede koblinger kan afstedkomme for territoriet. Den specifikke konstruktion af koblinger mellem rum er vigtig i enhver statsdannelse, og den kan have store konsekvenser for,

hvorledes en samspildynamik forløber. Det betyder derfor, at ændringer i koblinger kan være særdeles vigtige.

Vi har set eksempler på relationsdynamik og ændrede koblinger flere steder. Således den ændrede relation mellem politiske og administrative rum som sker ved privatisering. Når staten (eller for den sags skyld amter og kommuner) privatiserer dele af den offentlige produktions- og servicevirksomhed, dekobles politik og drift. Det betyder, at den politiske styring vanskeliggøres, som andet end noget der har at gøre med offentlig regulering, og det der knyttes til bestillerrollen. Endvidere gælder der nu et andet retsgrundlag, hvilket bl.a. betyder, at offentlighedsloven ikke gælder. Også ved udlicitering, kontraktstyring og etablering af halvoftentlige selskabsdannelse med politiske bestyrelser ændres, men mindre drastisk, på relationen mellem det politiske og det administrative rum.

En tilsvarende dekopling finder vi ved etableringen af et frit sygehusvalg på tværs af amter, af offentlig og privat og på sigt på tværs af landegrænser, hvor de amtslige politikker og de amtslige budgetsystemer bliver vanskeligere at benytte som styringsinstrumenter. Man kan sige, at territoriet tendentielt opløses som politisk og administrativ enhed gennem etableringen af et kvasimarked – en økonomisk feedbackmekanisme, der gør, at amterne ikke er herrer over – eller i al fald har monopol på – at være bestemmende over deres egne institutioner. De funktionsbærende enheder sætter på tilsvarende vis spørgsmålstegn ved hidtidige optageområder og skubber tendentielt magten over i stærkere decentrale og tværgående enheder.

Disse ændringer i koblinger kommer dels ude-/ovenfra som en induceret dynamik, der ændrer på koblingerne og samspillet (privatisering og frit sygehusvalg), dels mere inde og nedefra båret af bl.a. de lægefaglige organisationer (funktionsbærende enheder). Hvorvidt dette vil brede sig til andre områder er for tidligt at spørge om, ligesom erfaringerne hermed er for få og spredte.

Det gør sig også gældende, når vi ser på, hvordan nye samspilsrelationer mellem kommuner og mellem kommuner og amter udspiller sig i og mellem politiske og administrative rum. Mens de tværgående kommunale samarbejder på nogle områder har mange år på bagen (gælder specielt inden for miljø- og forsyningsområdet, hvor vi også finder nogle af de tidlige halvoftentlige/halvprivate selskabsdannelse), er skoven af samarbejder på „bløde“ områder såsom forvaltningssamarbejder af nyere dato. Et af de spektakulære eksempler på ændrede koblinger er den kommende sammenlægning af de fem bornholmske kommuner og Bornholms Amt. Her vil præcist koblin-

gerne mellem de forskellige rum, graden af decentralisering mv. være af afgørende betydning for, hvorvidt eksempelvis det politiske system kan fungere. Hvorvidt tværkommunale samarbejder og sammenlægninger vil brede sig er umuligt at forudsige, men erfaringerne fra andre typer af administrative reformer (se f.eks. Ejersbo, 1997) tyder på, at disse vil sprede sig som følge af forskellige imitations- og diffusionsprocesser.

Både disse store tværkommunale forandringsprocesser og udviklingen af nye regionalpolitikker herunder bypolitikker er eksempler på omfattende og meget komplekse relationer mellem rum, som ændrer på koblinger, der plejede at blive taget for givet. De er i udpræget grad eksempler på egendynamik og relationsdynamik, som forårsager samspilsdynamik. Men det er klart, at de kan blive overvejrede af nye inducerede dynamikker, hvis f.eks. regeringen ønsker og formår at gennemføre tanker om en mere omfattende kommunalreform. Disse forandringsprocesser ændrer på, hvem der tager og kan tage initiativet, de ændrer på, hvad der er offentligt og privat, og hvordan man styrer og regulerer områderne.

Der er med andre ord i vores „case-materiale“ mange eksempler på alle de forskellige dynamikformer, som alt i alt bekræfter antagelserne om, at det giver mening at belyse territorial dynamik gennem analysen af, hvordan rum er med til at konstituere og omforme dem.

MAGT OG DEMOKRATI

Vi har allerede direkte eller indirekte berørt spørgsmålet om magt og demokrati. Her skal vi opsummere nogle af synspunkterne, præcisere hvorledes man ud fra bogens grundlæggende perspektiv kan studere magt og demokrati, og antyde nogle mulige udviklingslinier.

Magt kan defineres som evnen til at beherske et territorium, herunder evnen til at forsvare territoriet udadtil og sikre dets sammenhæng indadtil. Det er en meget ligetil definition. Følger vi definitionen på territorium, kan vi hurtigt gå lidt videre, fordi den konkrete magtudøvelse og de institutioner, der definerer spilleregler for udøvelsen af magt, må variere alt efter hvilke(t) rum, der især konstituerer territoriet. Følger vi de fem skitserede rumtyper, kan vi tale om politisk, administrativ, økonomisk, kulturel og social magt. F.eks. må beherskelsen af meningsdannelse således antages at være et centralt aspekt i det politiske rum, men mindre betydningsfuldt i det økonomiske rum. Heri er ikke så meget nyt.

Konstituerer flere rum sammenfaldende eller overlappende territorier, er magt endvidere knyttet til rums indbyrdes forhold. Har en aktør eksempelvis magt i et politisk rum, er denne magt mere betydningsfuld, hvis det politiske rum er dominerende i forhold til andre rum. Aktørens magt må videre antages at være knyttet til evnen til at kontrollere og påvirke relationerne mellem rum, herunder at kontrollere den konkrete interaktion mellem rum. Magten kommer dermed til syne i dominerende relationer og koalitioner mellem rum, og forskydninger i magten ses dermed, når der sker forskydninger i relationen og dominansforholdet mellem rum.

Når vi i bogen har set flere eksempler på, at administrative og økonomiske rum løsrives og selvstændiggøres i forhold til politiske rum, er det derfor tegn på magtforskydninger fra politiske rum til de to førstnævnte. Når vi videre har set eksempler på udvidelser af administrative og økonomiske territorier, kan det være tegn på centralisering af magten (f.eks. ved overnationale myndigheder og multinationale virksomheder). Er (eller bliver) vort billede af makrosamfundet korrekt, er en mulig konsekvens – alt andet lige – en apolitisk centralisering. Magt handler her meget om at have magt i det rigtige rum.

Er der derimod mere om snakken om et mosaiksamfund, bliver magtbilledet noget anderledes. For det første må vi regne med større magtfragmentering. For det andet er magten her nok i højere grad knyttet til evnen til at kunne forme eller skabe territorier. Vi har set flere eksempler på dette: Nye kommunale samarbejder om f.eks. selskabsligning, frit sygehusvalg og etableringen af funktionsbærende specialenheder, skabelse af markedsposition på nye offentlige markeder på infrastrukturuområdet og dannelse af nye (mikro)stater. I alle disse tilfælde må magt være knyttet til det at kunne påvirke processen.¹ Derfor skal vi relatere magt til de fire dynamiktyper.

Egendynamik har vi implicit berørt. Det handler, som nævnt, om at have magt i det dominerende rum. Er der tale om induceret dynamik, er situationen en helt anden. At hævde at her er der blot tale om magtesløshed, er en alt for grov fortolkning. Induceret dynamik er en bølge, man kan ride med på – mere eller mindre succesfuldt. Det er derfor rigtigere at pege på, at magt er knyttet til evnen til at kunne forholde sig til den nye situation, som induceret dynamik skaber, eksempelvis at kunne udnytte det tomrum, som en opløst stormagt efterlader, til at skabe en ny stat. Eller at prøve at udnytte hovedstadens voksende påvirkning af resten af Sjælland og Lolland-Falster til noget konstruktivt. En del af denne „udnyttelse“ må bestå i at fortolke

den situation, der er blevet skabt, og at „oversætte“ tolkningen til et handlingsorienteret sprog. En anden del må bestå i at prøve at forstærke, modificere eller omlade de dynamiske kræfter.

Med samspildynamik har vi en situation, hvor magt ikke alene er knyttet til det at kunne fortolke og oversætte (som ved induceret dynamik), men også til det at kunne kombinere forskellige rums egendynamik, så man enten får blokeret noget, man vil undgå, eller forstærket det, man vil opnå. Når der er tale om forhold med forskellig tid og puls, bliver både oversættelse og timing vigtig, ligesom det bliver vigtigt at kunne tale „de mange rums sprog“. Det betyder, at den, som kan koble argumenter og aktører, grupper og netværk af aktører ved at sætte både de politiske, økonomiske og administrative fordele og ulemper op og bringe dem sammen, har gode muligheder for at gøre sig gældende (sociale og kulturelle rum har typisk haft mindre betydning i de eksempler, vi her har kunnet fremdrage). Vellykket regional- og byudvikling vil typisk være et eksempel på, at indtil flere centrale aktører formår at gøre dette samtidig og med samme eller ikke indbyrdes modstridende intentioner.

Relationsdynamik leder tanken hen på linedanseren. Magt er ikke knyttet til at kunne bringe flere former for egendynamik i spil, men i stedet til det at kunne ændre balancen mellem rum ved at ændre relationerne. I klassiske magtspil i og mellem organisationer er der utallige eksempler på, hvordan dominansforhold og koblinger mellem styringsteknikker ændres. Dette er anderledes vanskeligt gennemskueligt og håndterbart, når der er tale om samfundsmæssige transformationer og reformprocesser. Her er det vanskeligere at forestille sig, hvordan aktører eller grupper af aktører kan forudsige og iscenesætte forandringerne, idet der er tale om store, sammensatte reformprocesser, som udvikler sig og fremkommer over tid. Nogle gange er det meget tydeligt, at det har fundet sted, men netop som en retrospektiv iagttagelse og ofte som en efterrationalisering af noget, der faktisk er hændt, snarere end som et godt bevis på at der var tale om en bevidst og rationelt gennemtænkt plan. Det nærmeste, vi kan komme en identifikation af magtudøvelse i dette felt, er, at der gælder samme argumentation som omkring egendynamik, når denne afstedkommer samspildynamik samt påpegningen af den rolle, som kommissioner, tænketanke og aktørerne bag store lovkomplekser spiller.

Og hvorledes kan vi studere demokrati i et territorial-dynamisk perspektiv? Lad os først – som med magt – definere demokrati nærmere. Det mest

nærliggende er at knytte demokratibegrebet til politiske rum. I så fald betyder demokrati ikke andet, end at et politisk rum fungerer på en demokratisk måde – med alle de problemer, der sædvanligvis er forbundet med at præcisere „en demokratisk måde“. Lige bortset fra det klassiske spørgsmål om sammenhængen mellem et territoriums størrelse og demokrati (Dahl & Tufte, 1973) er der ikke nogle territoriale eller rumlige „specialiteter“, og det er da heller ikke en problemstilling, som vi har søgt at belyse i bogen.

Mere interessant er det at påpege, at demokrati – præcis som med magt – også må være knyttet til forholdet mellem rum. Forskydes magten mellem rum til skade for det (demokratisk fungerende) politiske rum, mindskes demokratiet. Udviklingen henimod et makrosamfund kan indebære en svækkelse af demokratiet, fordi det ser ud til, at administrative og økonomiske rum løber fra politiske rum. At skabe større politiske rum, der matcher med de voksende administrative og økonomiske rum, ser samtidig ud til at være en meget vanskelig og smertefuld proces. Vi ser det med EU. Vi ser det med forsøget med politiske rum i grænseegnen Sønderjylland-Slesvig. Og vi ser det i de gentagne mislykkede forsøg på at skabe et dansk politisk rum i hovedstadsområdet, der er på omgangshøjde med udviklingen i regionen, eller som i det mindste nogenlunde svarer til den langt mindre splittede politiske og administrative organisering i Skåne.

Videre er det indlysende, at det almindelige territorielt baserede repræsentative demokrati får problemer, når Nationaldanmark og Kommunaldanmark udfordres, som vi har beskrevet udviklingen tidligere i dette kapitel. Det vil vi ikke berøre nærmere. Men man kan diskutere, om ikke kolonihavesamfundet med vægten på dannelsen af de nære politiske rum, f.eks. bydelsråd, lokalråd, mikrostat og fortsat kommunalisering hjælper på denne udvikling? Det er næppe troligt. Tesen vil snarere være, at der kan skabes et øget mismatch mellem politiske rum på den ene side og administrative og økonomiske rum på den anden.

Derimod kan man knytte demokrati til andre rum end det politiske. Det gør man, når man eksempelvis taler om økonomisk demokrati, demokrati på arbejdspladsen, brugerdemokrati, politisk forbrug mv. Det klassiske repræsentative demokrati suppleres her med andre og alternative systemer for politisk artikulation, som udfordrer selve forestillingen om, hvor politik skal udspille sig, og hvad demokrati er. Således spiller brugerbestyrelser, folkehøringer, netværk og bevægelser knyttet til hverdagens spørgsmål mv. ikke blot deres demokratiske rolle lokalt, men de gør det netop i vid

udstrækning også med afsæt i administrative, sociale og kulturelle rum. De kan tolkes som realisering af forestillinger om deliberativt demokrati, kom-munitarisme og governance (se f.eks. Bang et al. red., 2000).

I den sammenhæng er det også nærliggende at diskutere, om mosaiksam-fundet med dets indhold af lokale tilpasninger, netværk og løse koblinger tilbyder unikke demokratiske muligheder, fordi muligheden for udform-ningen af rum og territorier er til stede, dvs. at i den demokratiske selvbe-stemmelse indgår selve det at udforme rum og territorier. Man kan indven-de, at det er en tankegang, der på nogle punkter rimer meget dårligt med danske (og europæiske) erfaringer, fordi den politisk-administrative struktur er givet fra oven. Men i nye kommunale samarbejder og eventuelle fremtidi-ge sammenlægninger eksisterer muligheden.

Spørgsmålet er selvfølgelig, om det altid er godt og demokratisk? Man kan gøre et tankeeksperiment: Hvilke dynamiske kræfter ville man slippe løs, hvis man fik lov til at organisere sig selv territorielt fra neden? Efter en ame-rikansk undersøgelse af lokal organisering vil resultaterne ikke nødvendig-vis blive særlig positive (Burns, 1994). I USA florerer oprettelsen af såkaldte „special districts“, som nærmest må betegnes som specialiserede administra-tive rum med lokalt besluttede territoriale udformninger. Resultaterne tyder på, at den territoriale udformning af disse „special districts“ favoriserer res-sourcestærke og organiserede grupper, som får fremmet værdier som f.eks. lav beskatning og udelukkelse af fattige og sorte grupper. Det sker bl.a. ved at udforme territorierne således, at de bogstaveligt talt går uden om de grupper, man ønsker at undgå. Endvidere fungerer disse „special districts“ ikke som demokratisk „træningsbane“. Den politiske deltagelse er således lav, sammenlignet med deltagelsen knyttet til den almindelige kommunale struktur. Endelig kan „special districts“ overlappe på forvirrende måder, og i nogle tilfælde er de ganske enkelt svære at identificere for udenforstående.

I det billede, vi her har tegnet af relationen mellem magt, demokrati og territorial dynamik, ligger en mulighed for at præcisere, hvordan magten (kan) udøves i forhold til den territoriale dynamik, som ændrer på, hvor magten hidtil har været placeret – derimod siges der mindre om demokrati. For selvom det ikke er, hvad der har været i fokus her, afstedkommer den territoriale dynamik jo netop ændringer i de hidtidige magtmønstre i de veletablerede institutioner i og omkring stat, amt og kommuner, sådan som vi her har set case-eksempel efter case-eksempel på, hvordan staten og det nationale udfordres af over- og subnationale forandringer.

DE TERRITORIALISERING

De hidtidige overvejelser om territorial-dynamiske udviklingslinier – og bogen som sådan – har territoriets betydning som udgangspunkt og idé: Territoriers omfang, form og mening kan skifte, men territorier og territorialitet som forestilling, praksis og som magtudøvelse er fortsat vigtige. Holder vi dogmatisk fast i dette, mister vi dog en anden vigtig udviklingslinie, nemlig dette at territorier – ikke bare i konkrete situationer, men som centrale formelementer eller byggeklodser i samfundsopbygningen nationalt og internationalt – faktisk kan miste betydning. Denne proces er blevet benævnt deterritorialisering. Netop fordi territoriet som formelement har denne centrale placering, er deterritorialisering en „dyb“ og principiel proces.

Hvad mener vi mere konkret med deterritorialisering? Lad os rekapitulere fra kapitel 1: Et rum kan udfolde sig på to planer, det fysiske-geografiske (territoriet) og det mentale plan. Dermed kan vi definere deterritorialisering således: Hvis balancen mellem disse to planers betydning tipper i favør af det mentale plan, taler vi om deterritorialisering. Vi skal give nogle eksempler på tegn på deterritorialisering.

Deterritorialisering har vi for det første i den forstand, at nogle territorier kan blive så store, at de ikke blot næsten forsvinder som en fysisk-geografisk realitet, men også og især mister mening. Man kunne sige, at det er et iboende ironisk træk ved territoriers trang til udvidelse. Traditionelle eksempler er sammenlægning af kommuner, fordi der her ofte klages over identitetstab. Andre eksempler kunne være udviklingen af verdensmarkedet og EU.

En anden form for deterritorialisering skabes af informations- og kommunikationsteknologien. I princippet kan alt det, der kan omsættes til information – tekst såvel som billeder – flyttes når som helst og hvor som helst hen. Kapital, venskaber, sex, viden, oplevelser, følelser, samtaler. Muligheden for at være mange steder uden at flytte sig en millimeter er et radikalt spring i udviklingen.

En tredje form for deterritorialisering skyldes væksten i transnationale relationer, dvs. internationale relationer, som ikke er mellemstatslige/overstatslige, som f.eks. samarbejdsrelationer mellem forvaltningsenheder, politiske partier, dannelsen af internationale interesseorganisationer og bevægelser o.l.

En fjerde form opstår i de situationer, hvor individers, organisationers og staters adfærd i højere grad styres af generelle normer og værdier i forhold til

specifikke territoriale magtkonstellationer. Vor forestilling om det internationale samfund er traditionelt bundet op på stater og statsinteresser. Det er en meget territorial forestilling. Det er fremhævet som kontrast til denne forestilling, at stater i stigende omfang er nødt til at legitimere sig ved henvisning til etiske principper, og her spiller menneskerettighederne en central rolle. Staters brug af vold og deres evne til at mobilisere ressourcer til dette formål indkapsles således, og fra at udøve hård magt må de nøjes med blød magt (Matlary, 2001).

En femte form for deterritorialisering finder vi, når magtudøvelse knyttes til/vokser frem af ikke klart stedbundne netværk, som det kan være tilfældet med terrorisme. Begivenhederne den 11. september 2001 og i kølvandet herpå rummer tegn på deterritorialisering. En normal krig føres mellem stater, fjenden kan derfor lokaliseres fysisk, og statsborgerskabet afgør, hvem der er ven eller fjende. Terrorismen kan være organiseret i et netværk, men hvem er medlem af dette netværk, og flyder netværket hen over flere statsgrænser? I en normal krig kender man fjenden, der er anerkendte måder at kontakte fjenden på, og mulighed for forhandling er i princippet til stede. Man kender ligeledes aggressorens formål, hvilket hænger sammen med, at et territorium truer eller kan true et andet territoriums interesser økonomisk og/eller sikkerhedsmæssigt. Terrorhandlinger kan savne et klart motiv, og dette behøver i øvrigt ikke at være knyttet til et territorium. En normal krig føres for det meste af og mellem militærapparater. Selvom en krig ikke følger bestemte mønstre, så tillader militærlogik og -erfaring i det mindste intelligent gætteri. Terrorhandlinger er i sin natur langt sværere at forudsige, og det er dermed vanskeligere at vide, hvilke steder der skal beskyttes.

En sjette og langt fredeligere form for deterritorialisering kan vi se, når borgeren bliver bruger. For mens offentlige ydelser (endnu) for det meste er knyttede til en kommune, et amt eller en stat, hvor individet er borger, betyder afvikling af administrative grænser og udlicitering nemt, at man bliver bruger af ydelser produceret andre steder, end hvor man er borger. Dermed udhules borgerrollen. Og ser man først sig selv som bruger, kan det muligvis være fuldstændigt lige meget, hvor ydelsen er produceret, og om den producerende enhed er ejet af en tysker, en dansker eller en svensker.²

Omvendt kan der være grund til at diskutere reterritorialisering: Reaktionen på det helt virtuelle og på det overnationale og simpelthen som en længsel efter hjemstavn, det lokale, de etniske særtræk etc. Både nettovæksten i stater (i Europa) og mikrostaten, regionaliseringen og de nye former for (bruger)demokrati kan måske ses som reterritorialisering. I den forstand

kan der være tale om forandringscykler af deterritorialisering og re-territorialisering eller om en dialektisk pol-modpolsdynamik.

Deterritorialisering rejser en række interessante spørgsmål. Hvis stat (og sub-statslige enheder) i den grad forsvinder som territorium (andet end som en skal, overleveret fra fortiden), hvad sker der så med klassiske politologiske kernebegreber: Stat, statsborgerskab, borger, suverænitet, territorium, nation, identitet og grænse? Hvad bliver der af begreber som patriot og landsforræder? Statsborgerskab knyttes måske mere til almene diskurser om menneskerettigheder, folkeret, internationale organisationer, professionelle netværk og udtrykkes gennem stærkt differentieret politisk deltagelse? Eller borgeren afløses af en (deterritorialisert) forbruger, som er ligeglad med, hvem der producerer offentlige ydelser, og helst udtrykker sig politisk gennem politisk forbrug? Værdi- og strategidiskussioner knyttes til specifikke politikområder (sundhed) eller specifikke institutioner mere end til geografien? Og hvis geografien betyder noget, er det måske en regional-geografi eller en by-geografi? Og hvordan tager demokratiet sig ud i et deterritorialisert samfund? Hvad stiller vi f.eks. op, når det repræsentative demokratis klassiske tilknytning til geografiske områder undermineres i et deterritorialisert samfund?

A F S L U T N I N G

Om man synes, at der er for meget eller for lidt territorial dynamik, eller at tendenserne til deterritorialisering er skræmmende eller befriende, afhænger meget af ens eget ståsted og dermed sammenligningsgrundlag. Vi vil præsentere to kontrasterende ståsteder.

Det danske ståsted må bevidst eller ubevidst være dannet af 350 års territoriale tab (med måske mere i vente); tab, der reducerede Danmark fra at være en del af en dansk-norsk stærkt militariseret nordeuropæisk stormagt til en homogen småstat med lurende mindreværdskomplekser og en „ligge-død-udenrigspolitik“. Det danske ståsted må også være dannet af en dansk velfærdsudvikling i efterkrigstiden med faste grænser i Europa og et Nationaldanmark og Kommunaldanmark, der skaber vante og trygge rammer for udviklingen. Men så viser det sig, at disse selvfølgelig territorier rummer en uventet flygtighed. I løbet af relativt få år vokser det internationale samarbejde i ukendte dimensioner og til uvante højder, den økonomiske globalisering banker kraftigere på døren, den indenlandske organisering af Nationaldanmark og Kommunaldanmark udfordres, og fremmede folkeslag

melder sig ved grænsen (der samtidig retoucheres bort af EU). Vi ser voldsom territorial dynamik, for ikke at sige lodret deterritorialisering. Uden brugbare erfaringer og selvtilid en skræmmende situation.

Ser man imidlertid på Europa med USA som ståsted, må man nærmest konkludere, at Europa er en overordentlig stærkt territorialiseret verdensdel. Mens den amerikanske føderale stat er ganske stærk og delstaterne svagere, har vi det helt omvendte mønster i Europa. Nationalstaterne er stærke og EU svagt. I USA er mobiliteten mellem delstater høj, i Europa nærmest ikke-eksisterende. I USA har man i det store og hele samme hovedsprog i alle delstater, i Europa er sprogforvirringen babylonisk. I USA er myter og historie knyttet til USA som sådan: Uafhængighedserklæringen, vi vandt vesten, the American way of life. I Europa er myter og historie i høj grad et anliggende for de enkelte nationalstater. Kort sagt: Europa består af en række uafhængige etniske reservater. Der er et reservat for tyskere, et for svenskere, et for italienere. Og et for danskere, om hvem „... det ikke skulle hedde sig, at vi Danske fra Arilds Tid af havde ladet vore berømmelige Bedrifter gaa i Glemme i Steden for at optegne dem, medens vore Naboer har deres Gammen af at mindes, hvad de har udrettet.“ (Saxo Grammaticus: XVIII).

NOTER

- 1 Eller man kan mere direkte sige, at territorialitet er en specifik, geografisk magtstrategi. Kontrollér et område, og du kontrollerer de mennesker, der befinder sig dér (Bærenholdt, 2001; Sack, 1986).
- 2 I forbindelse med privatiseringer skelner man ofte mellem tre roller som offentlige såvel som private institutioner kan påtage sig: Finansieringsrollen (den der finansierer produktionen), bestillerrollen (den der tager stilling til, hvad der skal produceres) og udøverrolle (den der producerer ydelsen). Traditionel, offentlig opgavevaretagelse betyder, at det offentlige både finansierer, bestiller og udøver. Man kan derfor forestille sig en differentiell deterritorialisering. Et gæt ville være, at finansierings- og bestillerrollerne ville være nemmest at deterritorialisere, fordi det er de mest immaterielle roller, men interessant nok har vi i praksis indtil videre set det modsatte. Kommunen finansierer og bestiller, og et multinationalt selskab gør rent.

L I T T E R A T U R

- Bang, Henrik, Allan Dreyer Hansen & Jens Hoff (red.) (2000). *Demokrati fra neden. Case-studier fra en dansk kommune*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Beck Jørgensen, Torben (2002). „Internationalisering af dansk forvaltning: former og udbredelse“, i Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.). *Internationalisering af den offentlige forvaltning i Danmark. Struktur, relationer og opgaver*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Burns, Nancy (1994). *The Formation of American Local Governments: Private Values in Public Institutions*. New York: Oxford University Press.
- Bærenholdt, Jørgen Ole (2001). „Territorialitet, mobilitet og mestringsstrategier“, pp. 141–171 i Kirsten Simonsen (red.). *Praksis, rum og mobilitet. Socialgeografiske bidrag*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Ejersbo, Niels (red.) (1997). *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne. Effekter af strukturændringer*. Viborg: Odense Universitetsforlag.
- Gregersen, Ole (2000). „Organisationsforandring i kommunale socialforvaltninger“, pp. 215–239 i Marianne Antonsen & Torben Beck Jørgensen (red.). *Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Klausen, Kurt Klaudi (1998). „Explaining Local Government EU Activities as Business Promotion“. *Current Politics and Economics of Europe*, 8, 3: 297–320.
- Lundquist, Lennert (2001). *Medborgardemokratiet och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Matlary, Janne H. (2001). *Intervention for Human Rights in Europe*. London: Palgrave.
- Sack, Robert David (1986). *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saxo Grammaticus. *Danmarks Krønike*. Oversat 1898 af Fr. Winkel Horn.

FORFATTERNE

PEDER ANDERSEN

Sekretariatschef i Det Økonomiske Råd og samtidig i perioden 1997–2001 leder af samfundsvidenskabelig miljøforskning i Center for Analyser, Modeller og Regnskaber. Tidligere bl.a. lektor ved Økonomisk Institut, Aarhus Universitet og forskningschef i Fiskeriministeriet. Har skrevet artikler og bøger inden for en række forskellige økonomiske emner med vægt på ressourceøkonomi, miljøøkonomi og regulering, og senest været med til at udgive bogen *Bæredygtighed, økonomi og velfærd*. Har bl.a. været medlem af Det Samfundsvidenskabelige Forskningsudvalg og Styregruppe for evaluering af samfundsvidenskaberne.

VIBEKE NORMANN ANDERSEN

Ph.d. i Statskundskab og adjunkt ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet i Odense. Hun har skrevet en række artikler om uddannelsesområdet med særlig vægt på et demokratisk aspekt. Hun har senest været medarrangør af den nationale folkehøring om euroen og deltager for tiden i projektet Medier og Demokrati i Netværkssamfundet. Hun har publiceret *Reformer i Folkeskolen*, Odense Universitetsforlag, 2000.

ROGER BUCH

Lektor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet i Odense. Har siden starten af 1990'erne forsket i kommunalpolitik, kommunalvalg og politiske partier, og senest udgivet bøgerne *Kommunalvalgene i perspektiv*, 2001 og *Lokale Partiorganisationer*, 2000. Arbejder i øjeblikket på en bog om kommunalt demokrati 1960–2002 og bidrager til Magtudredningens analyse af partimedlemmer.

LYKKE FRIIS

Konstitueret forskningschef ved Dansk Udenrigspolitisk Institut, hvor hun primært beskæftiger sig med EU's udvikling med særlig fokus på udvidelsesproblematikken. Blandt hendes seneste publikationer er *Den europæiske byg-*

geplads – fra fælles mønt til europæisk forfatning?, Centrum, 2001 og *Nedtælling til København – Big Bang eller fuser i EU's udvidelsesproces?*, DUPI, 2001.

CARSTEN GREVE

Ph.d. og lektor i offentlig forvaltning ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Han forsker i samspillet mellem den offentlige og den private sektor, herunder privatisering, selskabsdannelse, udlicitering og regulering. Forfatter til bl.a. *Den grå zone*, 1998, og *Statens virksomheder*, 2000. Desuden publiceret artikler i Public Administration, Governance og Public Management Review. Siden 1998 har han været hovedredaktør af Nordisk Administrativt Tidsskrift.

BIRTHE HANSEN

Lektor i international politik ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, og konsulent for Dansk Udenrigspolitisk Institut. Gæsteforsker ved London School of Economics i 2000 og King's College, London i 1993. Medlem af den seneste danske forsvarskommission. Forfatter til bøger og artikler om unipolaritet, Mellemøsten, masseødelæggelsesvåben samt statsdannelse – bl.a. *Unipolarity and the Middle East*, Curzon Press, *The New World Order*, MacMillan, *Nye våben i syd*, DUPI, og *Terrorisme – de utilfredse og den nye verdensorden*, Lindhardt og Ringhof.

OLE B. JENSEN

Lektor ved Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet. Har gennem en årrække beskæftiget sig med den Europæiske Unions politikker for den territoriale og regionale udvikling, samt disses samspil med Dansk landsplanlægning. Har derudover arbejdet med sociologiske og geografiske spørgsmål som tilknytning til territorier, stedsbaseret identitet, globalisering, byudvikling samt transport i byen.

TORBEN BECK JØRGENSEN

Professor i offentlig forvaltning og organisation ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Tidligere ansættelser inkluderer Finansministeriet og Handelshøjskolen i København. Formand for „Projekt Offentlig

Sektor“ 1994-96. Medlem af Magtudredningens forskningsledelse. Har bl.a. skrevet *Når staten skal spare*, 1981 og *Magtens Spejl: Myndighed og borger i skønlitteraturen*, 1986; medforfatter til *Livet i offentlige organisationer*, 1999, *Forandringer i teori og praksis: skiftende billeder fra den offentlige sektor*, 2000 og *Udgiftspolitik og budgetlægning*, 2000.

BIRTE HOLST JØRGENSEN

Forsker ved Afdeling for systemanalyse, Forskningscenter Risø, hvor hun arbejder med forsknings- og innovationspolitik, eksempelvis *Forskningens dilemmaer: en debatbog om ledelse og evaluering af forskning*, 2002 (med Finn Hansson som medredaktør) og artiklen *The Generation and Application of Knowledge in Public-private Collaborations*, under udgivelse (med Ina Drejer). Efter sin cand.merc.-uddannelse på Handelshøjskolen i København arbejdede hun i en årrække med erhvervs- og regionaludvikling i Storstrøms Amt og administrerede INTERREG programmet mellem Storstrøms Amt og Kreis Ostholstein. Det inspirerede hende til et ph.d.-projekt *Building European Cross-border Co-operation Structures*, 1999, ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

KURT KLAUDI KLAUSEN

Professor i offentlige organisationsteori og forvaltning ved Institut for Statskundskab og leder af Master of Public Management uddannelsen ved Syddansk Universitet i Odense. Aktiv i udvalg vedrørende erhvervsudvikling og i bestyrelser for faglige organisationer og private konsulentfirmaer. Forfatter til bøger om bl.a. organisation, strategi og ledelse i den offentlige sektor og om velfærdsstaten.

LISE LYCK

Lektor ved Handelshøjskolen i København, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi. Forskningsområde: Regional strategi og ledelse for økonomisk og politisk udvikling. Har især forsket i arktisk udvikling (dækkende de 8 arktiske stater), og i grænseoverskridende regionalisering (Øresund). Da turisme ofte både er mål og middel i regional udvikling indgår turismeforskning også i forskningsområdet.

KJELD MØLLER PEDERSEN

Professor i sundhedsøkonomi og sundhedspolitik ved Institut for Sundheds-
tjenesteforskning, Syddansk Universitet. Har beskæftiget sig med sundheds-
økonomi og sundhedsvæsenets organisation siden 1975. Var amtsundheds-
direktør i Vejle Amt 1987-1991. Var medlem af Amtsrådsforeningens udvalg
om frit sygehusvalg, 1991, Sygehuskommissionen, 1996, og er p.t. formand
for sundhedsministerens rådgivende udvalg for sundhedsvæsenet. Seneste
bog drejer sig om måling af præferencer for sundhed, *Værd(i)sætter danskerne
deres helbred. Et øjebliksbillede*, 2002.

FRANK RASMUSSEN

Chefkonsulent i Det Økonomiske Råds Sekretariat. Har beskæftiget sig med
en række emner i tilknytning til international økonomi og politik, herunder
ØMU'en. Har tidligere bl.a. været ansvarlig for en international rapport om
den europæiske konjunktursituation og de europæiske arbejdsmarkeder
samt stået for finanseffektberegninger på den makroøkonometriske model
SMEC. Har senest været involveret i et projekt under Magtudredningen
vedrørende globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark.

BENT THAARUP

Specialkonsulent i Told- og Skattestyrelsen, Personale- og Udviklingsafde-
lingen. Ph.d.-studerende ved Institut for Statskundskab, Københavns Uni-
versitet med et case-baseret studie af politisk beslutningsproces. Har bl.a.
beskæftiget sig med kontraktstyring (Projekt Offentlig Sektor 1994-96).

JENS TONBOE

Professor i sociologi ved Institut for Sociale Forhold og Organisation,
Aalborg Universitet. Studieleder for sociologiuddannelsen, AAU og med-
redaktør af *Dansk Sociologi* 1995-2001. Har en baggrund inden for by- og
regionalsociologi, planlægning, lokalt demokrati mv. Disputats om *Rummets
Sociologi*, 1993, og redaktion af bogen *Territorialitet*, 1994, i forbindelse med
studier af turisme ved Humanistisk Forskningscenter, Menneske og Natur,
Odense Universitet, 1994-95. Har i de senere år arbejdet med bl.a. viden-
skabsteoretiske og metodiske spørgsmål samt med udviklingen af moral og
værdi, det sidste f.eks. i arbejdsrapporten *Moralens Geografi*, 2001.

UFFE ØSTERGÅRD

Direktør for Dansk Center for Holocaust- og Folkedrabsstudier og Jean Monnet professor i europæisk civilisation. Har i en årrække arbejdet med at analysere Danmark som et normalt europæisk land under arbejdstitlen „Making sense of Denmark“. Mange artikler på de fleste europæiske sprog. Blandt bøger på dansk kan nævnes *Europas ansigter*, 2. udg. 1998, og *Europa. Identitet og identitetspolitik*, 2000.

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. 1. JUNI 2002

B Ø G E R

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkortet, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

S K R I F T E R

Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.

Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.

Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.

Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.

Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.

Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.

Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.

Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.

Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1969-2001*. Århus: Magtudredningen.

Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.

- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurdere engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi. (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.

www.ps.au.dk/magtudredningen