Samspil om udvikling og velfærd i landdistrikterne

- Den socio-spatiale investeringsstat og landdistriktsudvikling i danske yder- og landkommuner

Ph.d.-afhandling

Kasper Lykke Kirkelund Søndergaard
Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv
Roskilde Universitet
2017

Samspil om udvikling og velfærd i landdistrikterne

Den socio-spatiale investeringsstat og landdistriktsudvikling i danske yder- og landkommuner

Kasper Lykke Kirkelund Søndergaard
Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv
Roskilde Universitet
April 2017

Ph.d.-afhandling
Ph.d. skolen for Samfundsvidenskab og Erhverv
Vejleder: Professor Eva Sørensen
Bivejleder: Professor (MSO) Peter Triantafillou
ISSN: 0909-9174

Forsidebillede, citeret og bearbejdet fra:
Ministeriet for By Bolig og Landdistrikter 2014

Forord

Denne afhandlingen er resultatet af et ph.d.-projekt samfinansieret af midler fra Social- og Integrationsministeriets pulje 'Forskning i civilsamfund og frivillighed' og Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet.

Jeg skylder mange en tak for, at denne afhandling blev resultatet af 5 års rejse gennem faglige og personlige sejre og kriser.

Først vil jeg takke mine to faglige vejledere på ISE, Eva Sørensen og Peter Triantafillou. Jeg erkender, at jeg nok ikke har været den nemmeste ph.d. studerende at vejlede, men jeg vil gerne takke jer for jeres store tålmodighed og for at indgyde mig troen på, at jeg kunne gøre afhandlingen færdig, og at jeg havde noget væsentligt at bidrage med.

Dernæst vil jeg gerne takke de venlige borgere, offentlige administratorer og politikere fra Morsø Kommune og fra Faaborg-Midtfyn Kommune, som inviterede mig indenfor i deres dagligstuer og kontorer og åbenhjertigt lod sig interviewe. Det var en øjenåbner at komme tæt på, og opleve jeres glødende engagement og dedikation for at tage del i udviklingen af jeres kommune og lokalområder. Jeg håber, at afhandlingen kan give jer inspiration til jeres videre arbejde.

Så vil jeg gerne rette en tak til mine kære ph.d.-kollegaer No Emil Kampmann, Tanja Holmegaard Bjørn og Lone Bak Strandgaard for en uundværlig faglig og ikke mindst social-sparing. Betydningen som ph.d. studerende af at blive del af et nært og tillidsfuldt arbejdsmiljø med plads til at kunne dele faglige og personlige glæder og frustrationer kan ikke understreges nok. En stor og kærlig tak skal også lyde til ph.d. Anne Tortzen for betænkningsfuldt at 'holde kontakten' og mødes til kaffeaftaler i Vanløse – det betød mere, end du aner.

Også mit rumlige og omsorgsfulde kollektiv skal takkes for deres opmuntrende ord. Anders for at grave mig op, når jeg har gravet mig ned, og Linda, for med kærlig humor at give den akademiske selvhøjtidelighed lidt jordforbindelse. Tak til min mor og Lars for at støtte mig i at fortsætte 'vanviddet'. En særlig tak skal lyde til min lillebror Jeppe for sine kloge input og til min far for at have læst korrektur på hele afhandlingen og for at indgyde mig selvtillid, da det var allervigtigst.

Men den største taknemmelighed nærer jeg for min kæreste Inge Marie. Jeg elsker dig og bevæges hver dag af din generøsitet, din tålmodighed, dine smil og smittende livsglæde. Sidst, en tak til vores tre vidunderlige piger Liv, Sigrid og Sonja, som har revet mig ud af mit arbejde og draget mig ind i deres leg, grin og skøre påfund.

Vanløse, april 2017

Kasper

Indhold

FORORD 1

RESUMÉ 8

INTRODUKTION 11

VELFÆRDSSTATEN OG LANDDISTRIKTER UNDER PRES 11
AFHANDLINGENS EMPIRISKE OG TEORETISKE BIDRAG TIL LITTERATUREN 12
STATENS POLITISK-ADMINISTRATIVE OG SPATIALE RE-KONFIGURERING 12
STYRING AF SAMSPIL 14
LANDDISTRIKTSUDVIKLING 14
AT KOBLE DET EKSOGENE OG DET ENDOGENE 15
FORSKNINGSSPØRGSMÅLET 17

KAPITEL 1: FORSKNINGSMETODE OG -DESIGN 18

ET BIDRAG TIL EN PHRONETISK SAMFUNDSVIDENSKAB 18
CASESTUDIET SOM HEURISTISK METODE OG DESIGN 21
DET KONKRETE ARBEJDE MED DEN STRATEGISKE UDVÆLGELSE AF CASESTUDIETS INDLEJREDE ENHEDER 23
DE INDLEJREDE CASE-KOMMUNER 28
AFHANDLINGENS FORSKNINGSDESIGN 28
SAMTIDSFÆNOMENETS FORBINDELSE TIL DETS HISTORISKE OPKOMST 31
PERIODISERING – EN HISTORISK ANALYSE AF STATENS STRATEGISK-RELATIONELLE FORANDRINGER. 32
ANALYSEKAPITLERNE 33

KAPITEL 2: STUDIET AF DEN GEOGRAFISK SKÆVE UDVIKLING AF SOCIAL OG ØKONOMISK UDVIKLING 38

LANDDISTRIKTER OG YDEROMRÅDER 38
LANDDISTRIKTSPOLITIK 40
LANDKOMMUNER OG YDERKOMMUNER 41
UDVIKLING AF AFHANDLINGENS ARBEJDSSPØRGSMÅL 43
FORSKNINGENS FORSKELLIGE PERSPEKTIVER PÅ STUDIET AF LANDDISTRIKTSUDVIKLING 44

KAPITEL 3: AFHANDLINGENS TEORETISKE RAMME 50

VELFÆRD OG VELFÆRDENS FORANDRING 50
VELFÆRDSSTATENS FORANDRING 52
STATENS SOCIAL-POLITISKE LEGITIMITET 53
STATENS SOCIO-SPATIALE STYRING 54
STATENS STRATEGISKE SELEKTIVITET 55
SOCIO-SPATIAL STRATEGISK SELEKTIVITET 56
STYRING 'FRA OVEN' *OG* 'FRA NEDEN' 60

KAPITEL 4: ANALYSESTRATEGI 63

FORVALTNINGSTEORETISKE ANALYSESTRATEGIER TIL STUDIET AF POLICY- OG INSTITUTIONELLE FORANDRINGER **63**
AFHANDLINGENS AFSÆT I TEORIER OM STYRING 65
AT STUDERE STYRING SOM EN AKTIVITET **68**
SEMIOSIS OG EKSTRA-SEMIOTIK 69
POLITISKE STRATEGIER OG PROJEKTER – EN ANALYSEMODEL **71**

KAPITEL 5: METODE **74**

OM 'TEKST' SOM ADGANG TIL DISKURSIVE FORESTILLINGER OG STRUKTURELT SELEKTIVE INSTITUTIONER **74**
DATAGRUNDLAGET FOR DEN HISTORISKE ANALYSE **76**
UDVÆLGELSE AF TEKSTER 77
DATAGRUNDLAGET FOR CASE-ANALYSERNE **79**
STRATEGI FOR UDVÆLGELSEN AF DOKUMENTER 80
DET KVALITATIVE FORSKNINGSINTERVIEW **81**
INTERVIEWTEKNISKE UDFORDRINGER OG FORSKNINGSETISKE OVERVEJELSER 82
STRATEGI FOR UDVÆLGELSEN AF INFORMANTER TIL INTERVIEW 84
CASE-STUDIET I MORSØ KOMMUNE 85
CASE-STUDIET I FAABORG MIDTFYN KOMMUNE 87
KODNING OG TOLKNING AF DATA **89**

KAPITEL 6: FORANDRINGER AF STATENS SOCIO-SPATIALE STYRING 1980-2013 **91**

1980'ERNE OG 1990'ERNES SOCIO-SPATIALE STATSSTRATEGIER **93**
KONTEKSTENS SKELSÆTTENDE NATIONALE- OG INTERNATIONALE BEGIVENHEDER 93
EUROPÆISERINGEN AF POLICYREGIMER FOR DEN SPATIAL UDVIKLING 95
FRA AT PLANLÆGGE FOR EN LIGELIG UDVIKLING TIL AT PLANLÆGGE FOR EN MANGFOLDIG UDVIKLING 97
UDVIKLINGEN AF EN ENDOGEN UDVIKLINGSSTRATEGI FOR LANDDISTRIKTERNES UDVIKLING 101
1980'ERNE OG 1990'ERNES SOCIO-SPATIALE STATSPROJEKTER **104**
EFFEKTIVISERING OG UDGIFTSSTYRING 105
EFFEKTIVISERING AF DEN OFFENTLIGE SEKTOR 106
DECENTRALISERING AF MEDANSVAR FOR DEN UDGIFTSPOLITISKE STYRING TIL KOMMUNERNE 107
BÆREDYGTIGHED OG KVALITET 108
FAGLIGE OG ØKONOMISK BÆREDYGTIGE INSTITUTIONER 109
OPSAMLING 1980-2000 **111**
2000-2013 – STATENS SOCIO-SPATIALE STRATEGIER **112**
STATSSTRATEGIER FOR ÆNDRINGER AF SAMFUNDSØKONOMIENS RELATIONER 113
FRA 'MANGFOLDIGHED' TIL 'ET DANMARK I BALANCE' 115
EU OG STATENS STRATEGIER FOR LANDSDISTRIKTER OG LANDKOMMUNER – AT BYGGE BRO TIL RE-STRUKTUREREDE LANDDISTRIKTERS STEDBUNDNE RESSOURCER 116
REGIONAL UDVIKLING EFTER STRUKTURREFORMEN 118
LANDDISTRIKTSUDVIKLING EFTER STRUKTURREFORMEN: KOMMUNALISERING AF LANDDISTRIKTSPOLITIKKEN 120
SAMSPIL – GODE EKSEMPLER 122
2000-2013 STATENS SOCIO-SPATIALE PROJEKTER **125**
REFORMER AF DEN STATSLIGE SERVICESTRUKTUR OG POLITISK-ADMINISTRATIVE GEOGRAFI 126
STATENS POLITISKE PROJEKT FOR KOMMUNERNES RUMLIGE PLANLÆGNING 129

FINANSIERINGSREFORM 130
DEN OFFENTLIGE SEKTORS PRODUKTIVITET 131
DET AKTIVE SAMFUND: SAMSPIL MELLEM DET OFFENTLIGE, BORGERE OG CIVILSAMFUND SOM POLITISK PROJEKT FOR LANDDISTRIKTERNES UDVIKLING 135
SAMSPILS-PROJEKT OM UDVIKLING OG TILVEJEBRINGELSE AF VELFÆRD I LANDDISTRIKTERNE 137
DELKONKLUSION 138
STATSSTRATEGIERNE 139
STATSPROJEKTERNE 141

KAPITEL 7: CASE-ANALYSE AF POLITISKE STRATEGIER OG PROJEKTER I FÅBORG-MIDTFYN KOMMUNE 143

FÅBORG MIDTFYN KOMMUNE – SAMMENLÆGNINGEN AF FEM KOMMUNER TIL ÉN NY 144
KOMMUNENS SOCIO-SPATIALE POLITISKE STRATEGI 146
SERVICEEFFEKTIVISERINGER OG PRIORITERINGER AF UDVIKLINGSINITIATIVER 146
UDVIKLINGSSTRATEGIENS SOCIO-SPATIALE DIMENSION 148
LOKALSAMFUNDSUDVIKLING 149
KOMMUNENS LOKALSAMFUNDSPOLITIK 152
LOKALSAMFUNDSPOLITIKKENS MÅL- OG FORMÅLS DILEMMA 153
KOMMUNEPLANEN 2009 156
OPSAMLING PÅ FØRSTE FASE AF DE SOCIO-SPATIALE KOMMUNESTRATEGIER 158
KOMMUNENS SOCIO-SPATIALE PROJEKTER 160
KOMMUNENS PRESSEDE ØKONOMI 163
OPSAMLING PÅ FØRSTE FASES SOCIO-SPATIALE KOMMUNEPROJEKTER 166
ANDEN FASES POLITISKE KOMMUNEPROJEKTER 167
VELFÆRD – FRA SAMFUNDSØKONOMISK OMKOSTNING TIL SAMFUNDSØKONOMISK RESSOURCE 168
NYE ROLLER OG RELATIONER MELLEM BORGERE OG KOMMUNEN 170
DELTAGELSE OG INNOVATION 173
OPSAMLING PÅ KOMMUNEPROJEKTET 174
ANDEN FASES POLITISKE KOMMUNESTRATEGI 175
KOMMUNEPLAN 2013 176
LOKALSAMFUNDENE UDEN FOR KOMMUNEPLANENS PRIORITEREDE OMRÅDER 180
OPSAMLING PÅ KOMMUNESTRATEGIERNE 182
ANALYSENS BIDRAG TIL DEL-KONKLUSION 184

KAPITEL 8: ANALYSE AF SAMSPILSPRAKSISSER I FÅBORG MIDTFYN KOMMUNES LANDDISTRIKTER 188

DEN AKTIVE BORGER 188
SPÆNDINGER MELLEM FORSKELLIGE MÅDER OG INDSTILLINGER TIL AT DELTAGE AKTIVT 190
AMBIVALENSER OG DILEMMAER I KOMMUNENS SAMARBEJDSRELATIONER MED AKTIVE BORGERE 193
OPSAMLING 195
X-HUSET I VESTER HÆSINGE 196
KRISE 198
NY POSITIV OPMÆRKSOMHED OG FREMDRIFT 200
VELFÆRDSINNOVATION OG LOKALSAMFUNDSUDVIKLING 201
FRA FORHANDLINGER TIL SAMARBEJDE 203

FORANDRINGER AF LOKALSAMFUNDENE OG FORMNINGEN AF EN LOKAL ´STIL´ 206
DEL-KONKLUSION 209

KAPITEL 9: CASE-ANALYSE AF POLITISKE STRATEGIER OG PROJEKTER I MORSØ KOMMUNE 212

MORSØ KOMMUNE 213
UDVIKLINGEN AF KOMMUNENS STRATEGIER 214
MOBILISERINGEN AF SOCIALE KRÆFTER I LANDSBYERNE 216
FORBINDELSER TIL EKSTRA-LOKALE BEGIVENHEDER 217
LANDDISTRIKTSRÅDET: ERFARINGER MED OPBYGNINGEN AF LOKAL INSTITUTIONEL KAPACITET OG KOMPETENCER. 218
NYE KOMMUNALE SOCIO-SPATIALE POLITISKE PROJEKTER 220
STRUKTURELLE FORANDRINGER AF DEN KOMMUNALE ORGANISATION 220
NY PROJEKTMODEL FOR UDVIKLINGSARBEJDET 222
BORGERINDDRAGELSE SOM LED I EN STRATEGISK STYRING 223
OPSAMLING 225
ANSATSER TIL EN NY SOCIO-SPATIAL POLITISK KOMMUNESTRATEGI 226
KOMMUNEPLAN 2009-21 – OG DEN NYE ´BY-MOSAIK´ 227
ANSATSER TIL ET NYT SOCIO-SPATIALT POLITISK KOMMUNEPROJEKT 231
´NYE MÅDER AT GØRE TINGENE PÅ´ 231
MOD MERE PRO-AKTIVE STEDBASEREDE TILTAG 232
´FUNDAMENTALE KONFLIKTER´ I FORBINDELSE MED IMPLEMENTERINGEN AF BÆREDYGTIGHEDSSTRATEGI 2010 233
DEN ´FUNDAMENTALE KONFLIKTS´ FORBINDELSE TIL INSTITUTIONALISEREDE STYRINGSFORESTILLINGER 235
KOMMUNENS UNDERSTØTTELSE AF LOKALE UDVIKLINGSINITIATIVER 237
DELKONKLUSION 238

KAPITEL 10: ANALYSE AF SAMSPILSPRAKSISSER I MORSØ KOMMUNES LANDDISTRIKTER 242

LANDSBYFORNYELSEN I KARBY 242
UDVIKLING AF DE ´AKTIVE´ LANDSBYER 243
LANDSBYFORNYELSENS PROCES 244
DIAPLAN-PROJEKTET 245
ERFARINGER MED EN NEO-ENDOGEN UDVIKLINGSSTRATEGI FOR LANDDISTRIKTERNE 246
UDVIKLING AF INSTITUTIONEL KAPACITET I KARBY 248
SUPERLANDSBYEN – DE SYV SOGNE 248
STRATEGISK TILPASNING 250
OPSAMLING 252
HAVNEUDVIKLING I SUNDBY MORS 252
FRA JOLLEHAVN TIL SAMARBEJDE OM KRAFTCENTER FOR FRILUFTS- OG SØSPORTSAKTIVITETER OMKRING VILSUNDBROEN 254
SPØRGSMÅLET OM INSTITUTIONEL KAPACITET 255
HAVNE-NETVÆRKET – FORSØG PÅ EN LOKAL-KOMMUNAL VÆKST-ALLIANCE 256
ET CIVILSAMFUNDSDREVET UDVIKLINGSPROJEKT 257
DELKONKLUSION 259

KAPITEL 11: TVÆRGÅENDE ANALYSE 262

STATENS STRATEGISKE SELEKTIVITET OG KOMMUNERNES POLITISKE STRATEGIER OG PROJEKTER 262

STATENS STRATEGISKE SELEKTIVITET FOR UDVIKLINGEN I KOMMUNER OG LANDDISTRIKTER **263**
MULTI-LEVEL-METASTYRING AF LANDDISTRIKTSUDVIKLINGEN 263
CENTRALISERING-DECENTRALISERING 264
DECENTRALISERING AF DET POLITISKE ANSVAR FOR DEN SOCIO-SPATIALE BALANCE 265
DEN OFFENTLIGE SEKTORS BIDRAG TIL SAMFUNDSØKONOMIENS PRODUKTIVITET 266
DEN AKTIVERENDE STAT 266
EN MARKEDSDREVET OG DIFFERENTIERET OFFENTLIG SERVICESTRUKTUR 268
LIGHEDER MELLEM KOMMUNERNES POLITISKE STRATEGIER OG PROJEKTER **269**
KOMMUNERNES POLITISKE PROJEKTER 269
KOMMUNERNES POLITISKE STRATEGIER 270
OPSAMLING 271
FORSKELLE I KOMMUNERNES POLITISKE STRATEGIER OG PROJEKTER **272**
KOMMUNERNES POLITISKE STRATEGIER 273
KOMMUNERNES POLITISKE PROJEKTER 275
OPSAMLING 279
KOMMUNERNES OG BORGERNES SAMSPILSPRAKSISSER OM UDVIKLING OG VELFÆRD I LANDDISTRIKTERNE **281**
DE BORGERINITIEREDE PROJEKTERS SAMSPIL MED KOMMUNEN 282
EN NY SOCIAL-PRAKSIS FOR LANDDISTRIKTSUDVIKLING 284
DE KOMMUNE-INITIEREDE PROJEKTERS SAMSPIL MED BORGERNE 285
OPSAMLING 287

KAPITEL 12: KONKLUSION **290**

STATENS FORANDRINGER AF DEN SOCIO-SPATIALE STYRING **291**
INTER-KOMMUNAL KONKURRENCE 292
ET MULTI-LEVEL SYSTEM FOR INTER-LOKAL KONKURRENCE I LANDDISTRIKTERNE 293
FORMNINGEN AF AKTIVE KOMMUNER OG BORGERES SAMSPIL OM UDVIKLINGEN AF LANDDISTRIKTERNE 294
KOMMUNERNES POLITISKE STRATEGIER OG PROJEKTER FOR DEN SOCIO-SPATIALE UDVIKLING **295**
DE LOKALE SAMSPILSPRAKSISSER OG TILVEJEBRINGELSEN AF UDVIKLING OG VELFÆRD I LANDDISTRIKTERNE 297
HVORDAN FORANDRES TILVEJEBRINGELSEN AF VELFÆRD I DE DANSKE LANDDISTRIKTER? **300**
REFLEKSION OVER AFHANDLINGENS BIDRAG TIL DEN VIDENSKABELIGE LITTERATUR **304**

ENGLISH ABSTRACT **306**

BIBLIOGRAFI **308**

Resumé

I denne afhandling undersøges, hvordan danske yder- og landkommuner forsøger at skabe udvikling og udvikle velfærdsservice i samspil med borgerne i landdistrikterne.

Afhandlingens analysestrategi kombinerer elementer af Bob Jessops strategisk relationelle analyse og Niel Brenners socio-spatiale reformulering af denne, med elementer fra Norman Faircloughs kritiske diskursanalyse.

Dette analytiske perspektiv anvendes på et forskningsdesign, der først undersøger forandringerne af de diskursive forestillinger og mere strukturelt selektive institutioner, hvormed staten siden 1980'erne har forsøgt at styre henholdsvis borgernes og kommunernes rolle i forhold til at skabe udvikling og udvikle velfærdsservice i landdistrikterne. Dernæst præsenteres to case-studier fra henholdsvis en dansk yder- og en dansk landkommune. I case-analyserne studeres først, hvordan de respektive kommuner siden strukturreformen i 2007 har forsøgt at forme politiske strategier og projekter for deres udvikling inden for rammerne af statens nye styring. Sidst zoomer analysen ind på to indlejrede sub-cases i hver af de to kommuner, hvor kommunerne i samspil med lokalsamfund og ildsjæle har forsøgt at omsætte deres politiske strategier og projekter til nye sociale praksisser for at fremme social og økonomisk udvikling og tilvejebringe velfærd i landdistrikterne.

Afhandlingens resultater beror sig på analyse af kvalitative data i form af policy-dokumenter, avisartikler og 48 semi-strukturerede interviews.

For det første viser afhandlingen, hvordan staten i dag har placereret kommunerne og borgerne med det primære ansvar for den sociale og økonomiske udvikling såvel som for udviklingen af velfærdsservice i landdistrikterne. I forhold til at fremme udviklingen i landdistrikterne ser vi en tæt integration mellem statens strategier og EU's etablering af et multi-level system af hjælp-til-selv-hjælps-investeringer i bottom-up drevne udviklingsprojekter i landdistrikterne. For det andet viser afhandlingen, hvordan statens re-strukturering og styring har placeret kommunerne i en inter-kommunal konkurrence om at tiltrække bosætning og arbejdspladser, som kan sikre dem en økonomisk bæredygtig udvikling.

Case-analyserne demonstrerer, hvorledes denne inter-kommunale konkurrence skaber en strategisk selektivitet, der får kommunerne til at etablere en intra-kommunal spatial differentiering, hvor de investerer selektivt i de områder eller steder med de største potentialer for at kunne bidrage til at sikre en bæredygtig kommunal økonomi. I landdistrikterne og yderområderne uden for disse udviklingszoner ser vi i stedet for en spatial differentiering mellem center og periferi dominansen af en social og stedbaseret differentiering. Her er der tale om en diskursiv selektiv privilegering af 'aktive' borgere og lokalsamfund, der lægger sig op ad multi-level systemets selektive investeringslogik.

Analyserne af de to case-kommuners politiske projekter for at tilpasse den kommunale organisation og serviceproduktion peger på, at statens restrukturering har skabt både geografisk og strukturelt betingede økonomiske og politisk-institutionelle forskelle på kommunernes kapacitet og strategiske handlerum, og at disse forskelle giver sig udslag i forskelle på, hvordan kommunerne forstår deres muligheder for at styre relationen mellem deres politiske strategier og projekter for at fremme udvikling og udvikle velfærden i landdistrikterne.

I analyserne af kommunerne og borgernes konkrete samspilspraksisser ser vi disse forskelle komme til at spille en afgørende betydning for, hvad det er for spændinger og modsætninger såvel som nye sociale praksisser for tilvejebringelsen af udvikling og velfærdsservice, vi ser i kommunernes landdistrikter.

I yder-kommunen, som ikke blev lagt sammen med andre kommuner, og hvor den politiske strategi og det politiske projekt for henholdsvis udvikling og udvikling af velfærd i landdistrikterne er adskilte, ser vi kommunen centralisere den kommunale velfærdsservice omkring kommunens lokale vækstcenter, mens velfærden i landdistrikterne privatiseres – med tabet af kommunalpolitisk legitimitet og styring af centrale velfærdspolitiske områder til følge.

I landkommunen, som blev etableret i 2007 ved sammenlægningen af tidligere fem kommuner, og hvor den politiske strategi og det politiske projekt blev forsøgt integreret, er resultatet anderledes. Her ser vi den kommunale velfærdsservice i landdistrikterne blive 'forvandlet' til en strategisk ressource, som kommunen kan investere i de stærke aktive lokalsamfund, der udover at tage ansvar for deres egen udvikling også er parate til at indgå i samspil med kommunen om at tilvejebringe en ny sam-produceret velfærd – mod til gengæld at modtage/fastholde kommunale velfærdsressourcer i lokalsamfundet.

Resultaterne af afhandlingen peger således på, at statens restrukturering har skabt en inter-kommunal konkurrence, som kommunerne har strukturelt forskellige forudsætninger for at deltage i. Og når kommunerne samtidig skal løfte ansvaret for tilvejebringelsen og den bæredygtige finansiering af hovedparten af velfærdsstatens velfærdsservices, så peger denne afhandlings resultater på, at vi kommer til at se store forskelle på kommunernes socialt og spatialt selektive måder at tilvejebringe velfærdsservice til borgerne i de danske landdistrikter og yderområder. Vel at mærke forskelle som ikke snævert kan siges at skyldes forskellige lokale politiske prioriteringer.

Ud over ovenstående empirisk bidrag til den danske forskningslitteratur om landdistrikternes udvikling, så bidrager afhandlingen også til de spirende forsøg på at etablere et 'neo-endogent' forskningsperspektiv til litteraturen om landdistrikternes udvikling. Det gør den ved at forbinde indsigter fra de tidligere adskilte eksogene og endogene forskningsperspektiver, i en analysestrategi og et forskningsdesign, der retter sig mod at studere, hvorledes både eksogene og endogene forhold fungerer som diskursive og strukturelt selektive rammer om kommunale og lokale forsøg på at skabe udvikling og tilvejebringe velfærdsservice i landdistrikterne.

Introduktion

Velfærdsstaten og landdistrikter under pres

En lang række af landets yder- og landkommuner står over for problemer med vigende bosætning og erhverv, en aldrende befolkning samt stigende sociale udfordringer og lave uddannelsesniveauer. Det betyder, at disse kommuner oplever et stadigt faldende kommunalt skattegrundlag, og stigende kommunale udgifter til offentlig velfærd. Det er forhold, der igen påvirker betingelserne for bosætning og erhverv negativt. Kommunerne kæmper for at komme ud af denne negative spiral, som truer med at tømme dem for menneskelige og økonomiske ressourcer. Dette sociale og økonomiske problem kan ikke isoleres til nogle få enkelte kommuner. Det er en national problemstilling, der fylder i den offentlige debat og adresseres af en lang række aktører, her iblandt; Kommunernes Landsforening, regionerne, staten såvel som en række fonde og videns- og interesseinstitutioner mfl.

Denne, altså tydeligvis også politiske problemstilling, er ikke alene på dagsordenen i Danmark. Også i EU's institutioner har den geografisk skæve socio-økonomiske udvikling fået politisk opmærksomhed og blandt andet ført til en økonomisk styrkelse og restrukturering af strukturfondene med henblik på at understøtte en mere balanceret regional socio-økonomisk udvikling inden for den europæiske unions grænser.

Selvom yder- og landkommunernes udfordringer i disse år har fået fornyet politisk opmærksomhed er problemstillingen omkring den rumlige fordeling af social og økonomisk udvikling ikke ny. Den er ifølge dele af den politiske geografis litteratur uløseligt forbundet med kapitalismen og de måder som de kapitalistiske (velfærds)stater forsøger at regulere de økonomiske, sociale, kulturelle og rumlige relationer på. I lyset af særligt den økonomiske globalisering må vi ifølge bl.a. Professor Ove Kai Petersen i dag forstå de omsiggribende reformer af velfærdsstaten i et netop globalt perspektiv.

For at få del i - og sikre et fortsat skatte-provenue til finansiering af statens velfærdsservice og -ydelser, ser vi staten engageret i en global konkurrence om at skabe de bedste betingelser for at få den økonomiske vækst til at placere sig indenfor statens territorium. Forandringerne har bl.a. betydet, at den økonomiske vækst og bosætning i stigende grad samler sig omkring regionale vækstcentre og langsomt fører til stagnation og tilbagegang i områderne uden adgang til disse vækstcentre. Samtidig ser vi også EU og staten have et politisk økonomisk fokus på at føre en stram- og såkaldt ansvarlig finanspolitik. Det lægger et pres på de offentlige budgetter og statens omkostningseffektivitet, ligesom det med accelererende tempo udfordrer statens socialpolitiske funktion i forhold til at sikre landets rumlige, sociale og økonomiske integration.

Hvor denne udvikling i andre lande har betydet en vigende opbakning til velfærdsstatsprojektet, så synes der i dansk politik stadig at være en bredt funderet enighed om at bevare Velfærdsstaten -

ved at forandre den, som det hedder. Og en central opgave for den samfundsvidenskabelige forskning er følgelig at studere og forholde sig kritisk til, *hvordan* denne Velfærdsstat forandres i disse år.

Afhandlingens empiriske og teoretiske bidrag til litteraturen

Debatten om 'Udkantsdanmark' kan læses som et udtryk for, hvordan statens- og økonomiens forsøg på at tilpasse sig den globale udvikling synes at være forbundet med en stadig mere ulige rumlig fordeling af velfærd og socio-økonomisk udvikling. En central årsag til denne politiske opmærksomhed er, at den skæve udvikling i stigende grad udfordrer et traditionelt politisk-økonomisk og socialt-politisk mål for den danske nationale velfærdsstat – at skabe national solidaritet og sammenhængskraft gennem bl.a. en nogenlunde spatialt ligelig socio-økonomisk udvikling og adgang til offentligt finansieret velfærd for alle borgere i Danmark. Udviklingen er med andre ord med til at udfordre forestillingen om velfærdens universalitet. Udfordringerne med at skabe udvikling og tilvejebringe velfærd i store dele af Danmarks såkaldte yderområder og landdistrikter har således ikke alene en social-økonomisk dimension. Reguleringen af politisk økonomiske forhold er også sammenfiltret med de rumlige, kulturelle og social-politiske kampe om velfærdsstatens udformning og fremtid.

Siden strukturreformen i 2007 har kommunerne fået rollen som den helt centrale aktør med ansvaret for at sikre tilvejebringelsen af velfærd såvel som økonomisk udvikling. Men, der er indtil nu kun meget begrænsede studier af, hvordan yder- og landkommuner, som er konfronteret med de ovenfor nævnte strukturelle udfordringer håndterer denne opgave.

Det er denne afhandlings ambition at bidrage med viden om, hvorledes statens re-konfigurering af sin politisk-administrative geografi og sin styring af udviklingen i de danske yderområder og landdistrikter forandrer Velfærdsstaten i disse områder.

Hvor studier af landdistrikternes udvikling lidt groft kan opdeles i studier, der enten fokuserer på de endogene eller de eksogene betingelser for at skabe udvikling, så er det denne afhandlings ambition at bidrage teoretisk til de spirende forsøg på etableringen af en neo-endogen tilgang, der forsøger at integrere indsigter fra de to perspektiver.

Statens politisk-administrative og spatiale re-konfigurering

Fra slut 1980'erne har landsplanlægningen ændret sig fra at understøtte en ligelig socio-økonomisk udvikling i hele landet, til at tilstræbe en passende, mangfoldig og fra omkring 2003 en balanceret udvikling. De seneste danske studier af udviklingen viser imidlertid, at levevilkårerne bliver mere og mere ulige fordelt (Juul 2010; KL 2014). Samtidig peger policy-studier af landsplanlægningen på, at landsplanlægningen er i krise og er blevet afpolitiseret i et nyt planlægningssystem, hvor staten

primært varetager en national strategisk politisk interesse omkring planlægningen af vækstcentret omkring hovedstaden København (Olesen 2011). Kommuner - og særlig de danske yder- og landdistrikter, er således med en vending fra Brenner blevet efterladt til at måtte 'fend for themselves' (Brenner 2004).

I den danske kontekst er Strukturreformen i 2007 den mest tydelige og direkte ændring af velfærdsstatens politisk og administrative geografi. Strukturreformen indeholdt tre delreformer (opgavereformen, inddelingsreformen og finansieringsreformen). Kompetencer blev flyttet fra det nationale og amtslige niveau til kommunerne. Kommunerne blev større både som organisationer og geografisk, og de fik overført flere opgaver og mere økonomisk ansvar. Dermed blev de også helt eksplicit placeret med det centrale politiske, administrative og økonomiske ansvar for tilvejebringelsen af social og økonomisk udvikling. Et vigtigt argument for at gennemføre strukturreformen var, at der var brug for at etablere mere fagligt og økonomisk bæredygtige kommuner. Resultatet blev dog et danmarkskort, med store forskelle i kommunernes geografiske udstrækning, erhvervs- og socio-økonomiske sammensætning, befolkningstal og demografisk sammensætning - og følgelig også i kommunernes faglige og økonomiske formåen.

Med strukturreformens finansieringsreform og statslige tiltag for at styre den offentlige økonomi presses kommunerne i stigende grad til at agere aktivt for at sikre deres fiskale grundlag. De har fået et større ansvar for selv at sikre sig en bæredygtig økonomisk udvikling. Det får bl.a. kommunerne til at engagere sig mere aktivt i at understøtte lokal erhvervsudvikling og bosætningsinitiativer. Det sker også gennem indsatser rettet mod at reducere kommunernes udgifter gennem effektiviseringer og ved at innovere tilvejebringelsen af velfærd – både ved hjælp af strategier, der retter styringen ikke alene mod at rationalisere kommunens egen styring, men i stigende grad også ved hjælp af strategier, der retter sig mod en ny styring af kommunens sociale og spatiale relationer. Man kan sige, at kommunernes strategier for at styre den socio-økonomiske og spatiale udvikling forbindes med projekter rettet mod udformningen af en stadig mere omkostningseffektiv styring af den kommunale virksomhed. Yder- og landkommunerne er med andre ord tvunget ud i at skulle arbejde tættere sammen med andre kommuner, borgere, virksomheder, foreninger i partnerskab med lokalsamfund, erhvervsnetværk, by-regioner etc. for at finde løsninger på ressourceklemmen og de stadigt sværere betingelser for at skabe rammerne om et godt liv i landkommunerne.

Vi ser altså ikke alene politiske reformer af velfærds*statens* organisation og struktur, men også at relationerne mellem det offentlige, civilsamfundet og markedet forandrer sig. Flere steder ser vi kommuner og borgere forsøge at håndtere udfordringerne ved at ændre deres måder at regulere på – bl.a. ved at indgå i nye typer af samspilsrelationer med lokale og ekstra-lokale offentlige-, markeds- og civilsamfundsaktører.

Styring af samspil

Samspil mellem det offentlige, markedet og civilsamfundet er ikke kun en styringstænkning- og praksis, der fremmes i kommunerne. Det er en bredt funderet tænkning, der fremføres af civilsamfundsorganisationer, kommuner, stater, EU, World Economic Forum såvel som OECD, om end disse aktører vægter forskelligt, hvad der skal forstås ved ordet samspil indenfor forskellige politikområder. Vi ser eksempelvis staten appellere bredt til en ny social kontrakt for velfærds*samfundet*, hvor stat, marked og civilsamfundet skal finde nye måder at samarbejde på. Det kommer f.eks. til udtryk i Regeringsgrundlaget fra 2011:

"Tiden er kommet til at tænke på helheden. Danmark har brug for et nyt samarbejde. Et nyt samarbejde mellem Folketingets partier, mellem lønmodtagere og arbejdsgivere, mellem frivillige organisationer og det offentlige. Samarbejde mellem mennesker. Og et nyt samarbejde med verden omkring Danmark. " (Regeringen 2011a, 5).

I velfærdsdebatten ser vi staten fremme temaer som 'aktivt medborgerskab', 'borgerdeltagelse', 'inddragelse' og 'frivillighed'. Disse temaer indgår i statslige-, regionale- og kommunale policy-forsøg rettet mod at 'tappe' ind på borgere, foreninger og andre sociale aktørers ressourcer. Det foregår bl.a. gennem udbredelsen af en moralsk-politisk velfærdsdiskurs, der flytter ansvar og sociale opgaver fra stat til borgere, civilsamfundsorganisationer og lokalsamfund. Det sker både ved at inddrage borgere i policy-udviklingen af velfærdsservice, og ved at flytte dele af omkostningerne forbundet med den offentlige service til 'aktive' borgere, der nu skal tage mere vare på deres egen- og andre borgeres velfærd. Derved er det hensigten at give styringens forskellige subjekter oplevelsen af et (lokalt)ejerskab til den offentlige politik og en mere kontekstfølsom og tilpasset service.

Landdistriktsudvikling

Disse forsøg på styring er ligeledes udbredt i den danske regerings politik for landdistrikternes udvikling. Her argumenteres der for, at staten ikke længere hverken kan eller skal løse ulighederne ved at understøtte trængte områder – i stedet retter politikken sig mod at fremme mobiliseringen af lokale stedbundne ressourcer, så landdistrikterne 'kan selv'. Her belønnes de områder, der viser, at de kan mobilisere deres stedbunde ressourcer gennem nye lokale og ekstra-lokale samarbejder og partnerskaber. Det ser man mest tydeligt komme til udtryk gennem de nationale landdistriktsprogrammer og Europæiske strukturfondsprogrammers økonomiske privilligering af såkaldte bottom-up initierede partnerskaber og samarbejder. Velfærdsstatens diskurs om en spatial, social og økonomisk national solidaritet og sammenhængskraft suppleres altså af en diskurs og en allokering af ressourcer mod mekanismer, der fremhæver mere lokale fællesskaber som kilde for solidaritet og sammenhængskraft og økonomisk udvikling.

Således er 'samspils-dagsordenen' ikke alene til stede i statens strategi for ændringen af velfærdsstatens velfærdsopgaver, men også i forsøg på at skabe en ny socio-økonomisk udvikling i de danske landdistrikter og yderområder.

At koble det eksogene og det endogene

Fremhævelsen af borgeres- og civilsamfundsorganisationers positive potentiale for samfundsstyringen er også til stede i forvaltningsforskningen og i landdistriktsforskningen.

Forvaltningsforskningen har benyttet sig af en række forskellige termer, der alle deler den antagelse, at styring i dag ikke er et resultat af statens autoritative styring, men resultatet af 'mange hænder' – sam-styring (eller interaktiv styring). Man taler om offentlig-private partnerskaber, quasimarkeder, netværk, og sondrer mellem forskellige grader af interaktion. En del af denne litteratur har fokuseret på, hvorledes denne form for styring kan bidrage til en mere demokratisk, effektiv og innovativ styring (Bommert 2010; Considine, Lewis, og Alexander 2009; Eggers og Singh 2009; Skelcher og Torfing 2010; Sørensen og Torfing 2012).

Ligeledes synes forskningen i styringen af landdistrikterne, i dansk forskningssammenhæng i overvejende grad at være domineret af et overvejende endogent perspektiv med afsæt i *enten* litteratur om netværksstyring- og innovationslitteraturens interesse for, hvordan styringsnetværk og partnerskaber bidrager til at skabe lokalsamfundsudvikling, demokrati og innovation (Aagaard Thuesen 2010; Galamba 2012), *eller* i planlægningslitteraturens interesse for, hvordan samarbejdende og dialogbaseret planlægning kan skabe lokalsamfundsudvikling (L. S. Kristensen, Primdahl, og Bruns 2013; Primdahl, J. Kristensen og Swaffield 2013), *eller* socialkapital litteraturens interesse i at identificere, hvorfor man kan finde udvikling i nogle lokalsamfund og stagnation i andre (Bærenholdt 2001; Bærenholdt og Aarsæther 2001; Svendsen 2007). Fælles for meget af denne litteratur har været en interesse i at undersøge, hvordan stedbundne endogene ressourcer i lokalsamfundet kan mobiliseres og skabe positive effekter for udvikling og demokrati.

Dette endogene perspektiv modsvares omvendt af en litteratur, der anlægger et mere eksogent- eller analytisk strukturelt perspektiv.

I forvaltningsforskningen og i den politiske geografi og økonomi finder vi en omfangsrig litteratur med afsæt i reguleringsteori, neo-gramsiansk statsteori, marxistisk teori og i et vist omfang også Foucaultinspirerede governmentality studier, der modsat den endogene litteraturs overvejende konstruktivistiske perspektiv, anlægger et mere dekonstruktivistisk- og konstitutivt perspektiv på styring. Disse perspektiver har på forskellig vis haft det analytiske fokus rettet mod at identificere og forbinde 'styringsprogrammer' eller 'statsprojekter og -strategier' med bredere forandringer af staten og økonomiens 'styringsmentalitet' eller 'reguleringsregimer'.

Inden for planlægningslitteraturen finder vi i en dansk sammenhæng bl.a. en række nyere analyser fra et forskningsmiljø særligt omkring Aalborg Universitet (Galland 2011, 2012a, 2012b, Galland og Enemark 2012, 2013, Olesen 2011, 2013), der lægger sig i slipstrømmen af en international planlægningslitteraturs interesse for forandringer i statens strategisk rumlige planlægning og de nye former for styring, det åbner for (Simin Davoudi og Strange 2009; Haughton m.fl. 2010).

Få i Danmark har endnu forsøgt at koble endogene og eksogene perspektiver (Bærenholdt 2007; Bærenholdt og Simonsen 2004; Svendsen 2007) og undersøgt, hvordan den udbredte brug af samstyring *i* strukturelt udfordrede geografier som eksempelvis landdistrikterne er forbundet med forskellige aktørers strategiske forsøg på styring *af* landdistrikterne. Jeg vil derfor i denne afhandling bidrage til udviklingen af denne 'neo-endogene' forskningslitteratur. Det vil jeg gøre ved at studere, hvordan forandringer af statens politiske strategier og projekter for styring af landdistrikterne er forbundet med, hvordan danske yder- og landkommuner forsøger at styre kommunens socio-økonomiske og rumlige udvikling og tilvejebringelse af velfærd i landdistrikterne ved bl.a. at samstyre med borgere og lokalsamfund i disse områder.

Snarere end at antage, at kommunerne blot fungerer som sub-nationale transmittere for statslige projekter og styringsprogrammer (som den eksogene litteratur nogle gange synes at gøre) er jeg interesseret i at undersøge, hvordan lokale forhold og den kommunale styring 'gør en forskel', og hvordan de kommunale strategier og projekter på forskellig vis forandrer de selektionsmekanismer, hvormed velfærdsservice og social og økonomisk udvikling tilvejebringes og fordeles rumligt. Med dette fokus bidrager afhandlingen med viden om, hvorvidt velfærdsstatens re-skalering og styring af den sociale og økonomiske udvikling i landdistrikterne synes at skabe konvergens eller divergens i de måder, man i kommunerne forsøger at skabe social og økonomiske udvikling og tilvejebringe velfærd i landdistrikterne.

Afhandlingens hovedfokus retter sig altså mod, hvordan dynamikkerne mellem eksogene ændringer af styringen (statens reskalering og den supra- og nationale styring af landdistrikterne) og kommunale endogene forhold (lokale politiske kulturer, institutionel kapacitet, stedbundne ressourcer) påvirker, hvordan to landkommuner forstår og dernæst forsøger at løse deres udfordringer ved at indgå i samspil med borgere og lokalsamfund, og hvordan disse strategier og administrative praksisser påvirker den rumlige, sociale og politiske stratifikation i kommunerne.

Denne særlige interesse for, hvordan netop *samstyring* mellem kommunen og aktører i landdistrikterne indgår som et centralt led i såvel styring *i* som styringen *af* landdistrikterne er foranlediget af på den ene side en skepsis mod den voksende videnskabelig litteraturs begejstring for, hvordan styring af samspil mellem kommuner og borgere bidrager med positive effekter for såvel policy-udvikling, produktion og implementering af løsninger på såkaldte 'ondartede' policyproblemer. På den anden side er interessen også afledt af en skepsis i forhold til litteraturen, der kritiserer denne styringsdiskurs for blot at indgå som et led i et neo-liberalt statsprojekt om at afmontere velfærdsprojektet og dens mål om at skabe lighed. Dette sidste perspektiv overser

styringens tvetydighed – at den måske også åbner op for mere 'autonome strategier, hvor der gives magt til "bottom-up" og "side-by-side" aktører' (Bærenholdt og Aarsæther 2001, 28 egen oversættelse).

Jeg vil derfor forbinde en analyse af statens ændringer af sine politiske socio-spatiale strategier og projekter for styringen af landdistrikterne med case-analyser af, hvordan henholdsvis en yder- og en landkommune siden strukturreformen i 2007 har forandret sine strategier og projekter for at håndtere tilvejebringelse af udvikling og velfærd i landdistrikterne. Derved vil afhandlingen give et blik for, hvordan statens forsøg på at forme en særlig social og spatial selektivitet i mødet med kommunernes allerede diskursive og mere strukturelt indlejrede institutionaliserede praksisser fører til forandringer af de kommunale håndteringsstrategier og projekter.

Til sidst, og for at få blik for, hvordan disse forandringer af kommunernes politiske strategier og projekter er forbundet med landdistrikternes udvikling, anlægger jeg et mere endogent perspektiv og studerer de spændinger og modsætninger, der er forbundet med kommunernes forsøg på at skabe nye samspilspraksisser med borgerne i landdistrikterne. Derved vil afhandlingen producere viden om, hvordan disse sociale samspils-praksisser også skaber nye spatiale praksisser for, hvordan socio-økonomisk udvikling og velfærd tilvejebringes i landdistrikterne.

Forskningsspørgsmålet

Denne afhandling vil gennem casestudier i to danske landkommuner undersøge;

Hvordan forsøger danske yder- og landkommuner, at skabe udvikling og udvikle velfærdsservice i samspil med borgerne i landdistrikterne – og hvordan forandrer det den socio-spatiale tilvejebringelse af velfærd?

Dette forskningsspørgsmål har jeg besvaret gennem undersøgelsen af følgende tre arbejdsspørgsmål:

- *Hvordan forsøger den danske stat at styre social og økonomisk udvikling og tilvejebringelsen af velfærdsservice i landdistrikterne?*
- *Hvordan former yder- og landkommunernes politiske og administrative ledelser strategier for at styre den sociale og økonomiske udvikling og tilvejebringelse af velfærdsservice i landdistrikterne?*
- *Hvordan forsøger den kommunale organisation og borgerne i landdistrikterne at skabe nye sociale praksisser for social og økonomisk udvikling og tilvejebringelse af velfærdsservice i kommunens landdistrikter?*

Kapitel 1: Forskningsmetode og -design

I dette kapitel introducerer jeg afhandlingens forskningsmetode og forklarer, hvordan forskningsdesignet samler de forskellige kapitlers bidrag til at besvare afhandlingens forskningsspørgsmål.

I kapitlet argumenterer jeg for, at afhandlingen må læses som et bidrag til en phronesisk samfundsvidenskab – en problem- og praksisorienteret forskning, som er optaget af at forstå- og til dels forklare komplekse sociale fænomener som det, jeg har indkredset med forskningsspørgsmålet. I den forbindelse argumenterer jeg for, hvordan jeg gør brug af det kvalitative case-studie som et heuristisk værktøj til at etablere forbindelser mellem historiske forandringer af statens styring og de aktuelle samspilspraksisser mellem kommuner og borgere, der forandrer, hvordan der tilvejebringes udvikling og velfærd i yder- og landkommuners landdistrikter. Sidst argumenterer jeg for, hvorledes afhandlingens forskningsdesign bidrager til en samlende besvarelse af forskningsspørgsmålet. Det gør jeg ved at argumentere for, hvordan og hvorfor afhandlingens respektive kapitler er organiseret og opbygget, som de er.

Et bidrag til en phronetisk samfundsvidenskab

Afhandlingens forskningsspørgsmål deler sin grundlæggende erkendelsesinteresse med den type af forskning, som Professor Bent Flyvbjerg har kaldt phronetisk samfundsvidenskab. Her vil jeg kort forklare, hvad det er for en forskningstilgang, og hvordan afhandlingen indskriver sig i den. Flyvbjerg beskriver denne forsknings ambition således:

”Phronetisk samfundsvidenskab udforsker historiske omstændigheder og aktuelle praksisser med henblik på at finde veje til praksis. Den phronetiske samfundsvidenskabs opgave er at klargøre og overveje de problemer og risici, vi står over for, og at skitsere måder, hvorpå tingene kan gøres anderledes, i fuld bevidsthed om, at vi ikke kan finde ultimative svar på disse spørgsmål eller blot formulere spørgsmålene entydigt.” (Flyvbjerg 2009, 165)

Med phronesis-begrebet re-aktualiserer Flyvbjerg en videnskabstradition for studiet af det sociale og af menneskelig handlen, der rækker tilbage til Aristoteles. Det er en forståelse, der modsat den ellers traditionelt dominerende forståelse af videnskab, understreger det *konkrete*, det *specifikke* som en vigtig kilde til forståelsen af verden, såvel som forklaringer på menneskelig og social handlen. Det er en tilgang, der ligesom nærværende afhandling tager sit afsæt i aktørernes *praksisser* og disse praksissers forbindelser til forskellige former for strukturer og forestillinger på forskellige niveauer (Flyvbjerg 2009, 162). For at finde ’veje til praksis’ og ’hvad der bør gøres’, peger Flyvbjerg på, at man må forbinde ’det dynamiske spørgsmål om ”hvordan” med ’det mere strukturelle ”hvorfor”’ (Flyvbjerg 2009, 161). Med inspiration fra denne videnskabelige positions erkendelsesinteresse har

afhandlingens forskningsspørgsmål også denne karakter af at forbinde 'hvordan' med 'hvorfor'. Forskningsspørgsmålets både indskudte og dobbeltledede karakter vidner både om et forsøg på at få greb om problemstillingens strukturelle forhold og om en interesse for, hvordan de aktuelle samspils-praksissers dynamikker giver anledning til problemer og risici i forhold til, hvordan der tilvejebringes velfærd til borgerne i yderområder og landdistrikter.

Afhandlingen er ikke ude efter at ville påvise kausale lovmæssigheder i traditionel videnskabelig forstand, men - med en bestemt problem- og løsningsorienteret erkendelsesinteresse at skabe grundlaget for en mere informeret forståelse af et socialt fænomen. Jeg er optaget af at skabe forståelse for de kommunale samspilspraksisser med borgere i landdistrikterne, ved at forbinde dem med en bredere og mere strukturel problemstilling – nemlig, at den sociale og økonomiske udvikling, såvel som adgangen til velfærdsservice, fordeles geografisk skævt og giver anledning til politiske spændinger på forskellige sociale og politiske niveauer. For at undersøge disse forbindelser er forskningsprocessen foregået som en abduktiv udvikling af problemstillingen snarere end en særligt induktiv eller deduktiv tilgang. En udvikling som gennem forskningsprocessen har formet mine valg af analysestrategi, af teori og metode. Det betyder med andre ord, at jeg gennem forskningsprocessen har måttet tilpasse og ændre mit forskningsspørgsmål og -design. I mine indledende forsøg på at fortolke erfaringerne fra mit møde med virkelighedens sociale fænomen har mine teoretisk- og empirisk informerede forforståelser vist sig mangelfulde og fordret, at jeg både måtte re-designe forskningsspørgsmålet, re-orientere mig i den empiriske og teoretiske litteratur og udvikle nye teoretisk- og empirisk informerede forsøg på fortolkning (Yin 2009, 50).

Med denne erkendelse om afhandlingens delvist eksplorative karakter havde jeg tilrettelagt min forskningsproces med en kort 'pilot' fase, hvor jeg prøvede mine indledende antagelser af. For mit vedkommende var min analytiske opmærksomhed til at begynde med rettet mod at undersøge, hvilken rolle borgerdeltagelse spillede for kommunernes udviklingsstrategier. Denne interesse var ansporet af forskellige elementer af governance-litteraturen, som fremhævede de store potentialer for en både bedre, billigere og mere demokratisk styring, hvis kommunen og borgere samarbejdede om at finde løsninger. I de indledende interviews spurgte jeg derfor ind til, hvordan kommunernes politiske og administrative ledelse forstod kommunens udfordringer, og hvordan de forstod borgernes rolle og ansvar i forhold til at bidrage til kommunens strategiske dagsorden. I svarene blev det tydeligt, at borgerdeltagelse og sam-skabelse var en del af - men ikke stod i centrum for - de politiske og administrative ledelsers forestillinger om, hvad det var for problemer de var konfronteret med og, hvordan de skulle løses. Informanterne talte også om udfordringer med et stadigt mere snævret økonomisk råderum, centralisering af statslige institutioner og økonomiske aktiviteter omkring vækstcentre, demografiske udfordringer og om løsninger som effektivisering af den kommunale velfærd, offentlig innovation, fysisk planlægning, erhvervspolitik og om borgernes eget ansvar for at løfte udviklingen. Med andre ord var det ikke muligt snævert at afgrænse kommunernes udfordringer med at skabe udvikling i landdistrikterne til, hvordan borgerdeltagelse kunne afhjælpe kommunernes udfordringer. I stedet pegede svarene på, at kommunerne forstod

sig selv som placeret i et komplekst styringslandsskab, og at deres strategier var formet af eksogene- såvel som endogene forhold.

Det førte mig tilbage til den empiriske og teoretiske litteratur efter værktøjer, der kunne hjælpe mig til at forstå denne kompleksitet (for en uddybning nedenfor). Det har skabt en afhandling, der foruden sine 'rødder' i forvaltningsforskningen er tværdisciplinær og henter inspiration til sine teoretiske begreber fra politisk økonomi og -geografi såvel som fra velfærdsregimeteorien, med inspiration i sine analytiske begreber fra særligt Bob Jessop strategisk relationelle analyse og Faircloughs kritiske diskursteori, og inspiration til sin metode fra en kombination af periodisering og det kvalitative case-studium.

Afhandlingen er med andre ord forskning, som fra en engageret position søger at studere et socialt fænomens komplekse karakter ved at forbinde aktuelle sociale narrativer med deres historiske omstændigheder med henblik på at tilvejebringe viden om, hvad det er for *'[…]værdier, normer- og magtstrukturer'* og dominansforhold som, i denne sammenhæng dirigerer udviklingen af og i yder- og landkommuners landdistrikter (Clegg og Pitsis 2012, 73 egen oversættelse). Denne engagerede position handler imidlertid ikke, som eksempelvis aktionsforskning eller andre mere participatoriske forskningsmetoder, om at skabe viden *sammen* med de sociale aktører, hvis sociale verden, der studeres. Den handler i stedet først og fremmest om at producere viden, so*m 'forbedrer folks betingelser for at træffe informerede beslutninger om de kritiske forhold de er konfronteret med'* (Schram 2012, 21 egen oversættelse). Det indbefatter bl.a. at undersøge, *'hvem vinder, hvem taber, som følge af hvilke magtmekanismer'* (Flyvbjerg 2001, 162 egen oversættelse).

Som det fremgik eksplicit af afhandlingens indledning, er afhandlingen motiveret af en særlig interesse for at skabe viden om, hvordan kommunale-lokale/private *samspilspraksisser* indgår som en mekanisme i styringen *i* og *af* landdistrikternes udvikling – og hvordan disse praksisformer er med til at forandre tilvejebringelsen af velfærd for borgerne i landdistrikter. Ved at undersøge de konkrete lokale samspilspraksissers forbindelse til både deres kommunale kontekst og deres bredere samfundsmæssige kontekst er det hensigten at skabe en polyfoni af perspektiver på problemstillingen og derved belyse fænomenets komplekse relationer fra forskellige vinkler. Derved skabes en viden, som vender sig mod de ellers dominerende videnskabelige idealers ambition om at forme abstrakte, eksplicitte, systematiske, universelle, de-konstekstualiserede og forudsigende teorier (Flyvbjerg 2009, 51). Disse traditionelle idealer om videnskabelighed kan ifølge Flyvbjerg ikke realiseres inden for det, han beskriver som 'studiet af menneskelige forhold'. Her er perspektivisme en uoverstigelig præmis. Det, man *kan* gøre, er at fremlægge og begrunde de perspektiver, man anlægger. Som Flyvbjerg citerer Nietzche for at sige:

"Der findes kun *et perspektiveret syn,* kun *en perspektiveret 'viden'; og jo* flere *affekter vi lader udtrykke sig om den samme ting, jo* flere *øjne, forskellige øjne, vi kan bruge til at observere den samme ting – jo mere fuldstændigt bliver vores 'begreb' om denne ting, vores 'objektivitet'"* (Nietzche citeret i Flyvbjerg 2009, 164)

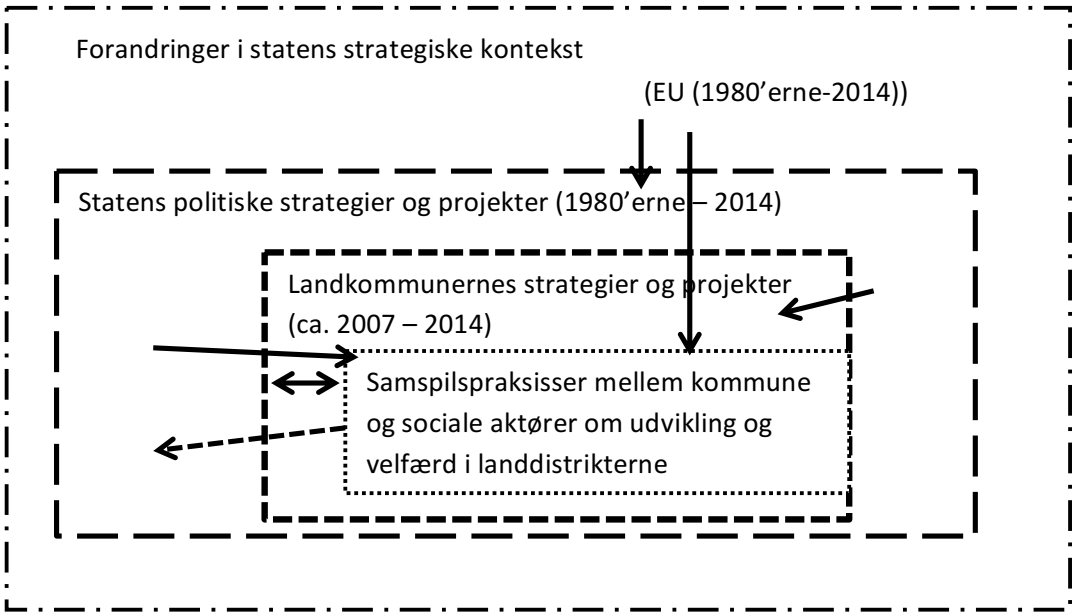
Casestudier er hos Flyvbjerg et centralt metodisk værktøj for den phronetisk samfundsvidenskab idet, casen markerer forskerens konstruerede 'forskningsobjekt', som belyses med forskningsdesignets forskellige analysestrategiske og metodetekniske greb.

Casestudiet som heuristisk metode og design

Med Ragin og Beckers mere eller mindre generiske formulering kan man argumentere for, at alle studier af sociale forhold *'som et minimum […] er et casestudie fordi, at det er en analyse af et socialt fænomen, som er specifikt for en bestemt tid og sted'* (1992, 2 egen oversættelse). I forlængelse heraf kan man udlægge dette studie som et 'embeded single case study', hvor kommunerne indgår som del af et casestudie af velfærdsstatens forandring i landdistrikterne (Yin 2009). På samme måde, som med et 'embeded single case study', er jeg interesseret i at undersøge, hvordan den lokale velfærdsstats (kommunernes) måde at tilvejebringe udvikling og velfærd på i landdistrikterne forandrer velfærdsstatens måder at skabe social og spatial differentiering og samfundsmæssig integration i landdistrikterne. Men snarere end at komme med generaliserende konklusioner om, hvordan casen 'den danske velfærdsstats' forandring kan 'aflæses' på baggrund af to indlejrede analyseenheder, har jeg været interesseret i at studere, forbindelserne mellem den centrale stats forandring af sine politiske socio-spatiale strategier og projekter og så, hvordan to danske landkommuner (som indlejrede-, men alligevel relativt autonome institutionelle enheder) håndterer at skulle tilvejebringe økonomisk og social udvikling og velfærd i landdistrikterne. Hvordan disse indlejrede enheder, eller sub-cases om man vil, er udvalgt, vender jeg tilbage til senere.

At vende sig mod case-metoden er i denne sammenhæng et argument for, at der er værdifuld viden at hente ved at studere de *specifikke* forhold, der gør sig gældende ved eksempler på et bestemt fænomen – i dette tilfælde yder- og landkommunernes måder at indgå i samspil med borgere i landdistrikterne som et led i at håndtere deres forandrede styringsbetingelser og imødegå deres udfordringer med at tilvejebringe velfærd og udvikling. Ved at beskrive *'de kræfter, der får livet til at udfolde sig',* som det gør i landkommunerne, får vi mulighed for at vurdere, hvorvidt det også kan forsvares *'i forhold til de moralske normer, som vi holder af at anse for relevante i det moderne samfund'* (Flyvbjerg 2009, 160). Som et forsøg på at håndtere Yins påpegning af, at et klassisk indlejret casestudie har den ulempe, at det primært koncentrerer sig om de indlejrede analyseenheders specifikke karakteristika uden at forbinde dem med deres kontekst (Yin 2009, 52), har jeg med mit case-design valgt netop at fremhæve de indlejrede enheders forbindelser såvel som afvigelser og feedback på kontekstens eksogene rammer. Det har jeg gjort ved a) at studere, hvordan staten i lyset af nationale og internationale forandringer siden 1980'erne ændrer sine politiske strategier og projekter, så de i dag former en særlig strategisk selektiv styring af landdistrikternes såvel som kommunernes muligheder for selvstyring, b) at studere, hvordan en dansk yder- og en dansk landkommune siden strukturreformen 2007 og frem til 2014 ændrer sine politiske strategier og projekter for tilvejebringelsen af udvikling og velfærd i kommunernes

landdistrikter, og c) hvordan kommunale forsøg på at indgå i samspil med landdistrikternes sociale aktører skaber nye sociale praksisser for, hvorledes udvikling og velfærd tilvejebringes i de danske landdistrikter. Praksisser som altså forandrer, hvordan velfærdsstaten differentieres og integreres socialt og spatialt. Denne strategi har jeg forsøgt at illustrere i nedenstående figur.



Figur 1: Egen tilvirkning

Så, snarere end at opfatte det, at 'casen' i case-studiet er svært at afgrænse, som et problem, der skal løses ved snævert at afgrænse, hvad 'casen' er en case på (Yin 2009, 32), betragter jeg casestudiet som en adgang til at studere konkrete og specifikke eksempler på, hvordan yder- og landkommuner (markeret med den tykke stiplede linie) i dag forsøger at skabe social- og økonomisk udvikling i landdistrikterne og, hvordan de eksempler har forbindelser til bredere samfundsmæssige socio-spatiale forandringer. Case-studiets videnskabelige kvalitet er med andre ord ikke så meget et spørgsmål om, hvordan casen afgrænses fra sin kontekst, men hvordan den er forbundet med den. Med Flyvbjergs formulering må; *"[d]e små ting, praksisserne og de konkrete cases, som udgør hjertet i phronetisk forskning, ses i deres rette kontekst – både den lille, lokale kontekst, der giver fænomenerne deres umiddelbare betydning, og den større, internationale og globale kontekst, hvori fænomenerne kan vurderes for deres almene og begrebsmæssige betydning" (Flyvbjerg 2009, 161)*.

Afhandlingens case-*design* er altså rettet både mod 1) de lokale praksissers mikro-niveau – hvordan kommunerne indgår i konkrete samspilspraksisser med borgerne i landdistrikterne, og hvordan disse samspil forandrer de offentlige institutioners rolle i forhold til at integrere og differentiere kommunen socialt og spatialt, 2) mod hvordan fællestrækkene ved kommunerne, betragtet som en form for velfærdsstatens 'meso-niveau', forsøger at ændre velfærdsstatens mere borgernære diskursive- og mere strukturelle institutioner for, hvordan social og spatial integration og

differentiering foregår i landdistrikterne – og sidst men ikke mindst, på makro-niveauet, hvordan statens ændring af sine måder at relatere til sin kontekst og sin egen organisation tegner et nyt perspektiv for velfærdsstaten.

Det konkrete arbejde med den strategiske udvælgelse af casestudiets indlejrede enheder

Som også Flyvbjerg har beskrevet flere steder, så udvikler casen sin karakter i takt med forskningsprocessens udvikling (Flyvbjerg 1991, 2010). Afhandlingen kan i det lys forstås som et heuristisk forsøg på, på baggrund af forskningsprocessen, at skabe en overbevisende og effektiv historie om, hvad casen *egentlig* er en case på. I det følgende afrapporteres, hvorledes det strategiske sigte med at få adgang til så megen information som muligt om casen både betød, at strategien for case-udvælgelsen blev revideret i forskningsprocessens indledende fase.

Indledningsvist var forskningsdesignet anlagt som et single-case studie af, hvorledes forskellige former for borgerinddragelse kunne bidrage til at afhjælpe yder- og landkommuners problemer med at tilvejebringe udvikling og service i landdistrikterne og samtidig sikre en bæredygtig kommunal økonomi. Denne tilgang var teoretisk inspireret af forvaltningsforskningens *governance litteratur* (læs en uddybende introduktion til denne i kapitlet om analysestrategi), der på forskellig vis fremhævede bl.a. de demokratiske og innovative kvaliteter ved at håndtere komplekse- såkaldt ondartede problemer – som bl.a. dem yder- og landkommuner befinder sig i – ved at etablere forskellige interaktive former for styringsnetværk og partnerskaber. Fora, hvor offentlige og private aktører indgår i samspil om at finde fælles løsninger på delte udfordringer. På baggrund af indledende research tilrettelagde jeg som kort nævnt et pilot-studie i yder-kommunen Morsø Kommune, hvor jeg rettede mit fokus på at få såvel borgere i landdistrikterne som kommunens politiske og administrative ledelse til at beskrive deres forståelse af deres respektive udfordringer og hvilken rolle og ansvar, de tilskrev hinanden for at komme dem til livs. Den indledende research havde peget på, at borgerinddragelse var en institutionaliseret tilgang for kommunens forsøg på at håndtere kommunens udviklingsproblemer. Men pilotstudiet gjorde det imidlertid hurtigt tydeligt, at mens ildsjæle og kommunens politiske og administrative ledelse havde relativt gode erfaringer med at samarbejde om lokale udviklingsprojekter, så så ingen af parterne noget perspektiv i at samarbejde om at finde løsninger på kommunens servicetilpasninger.

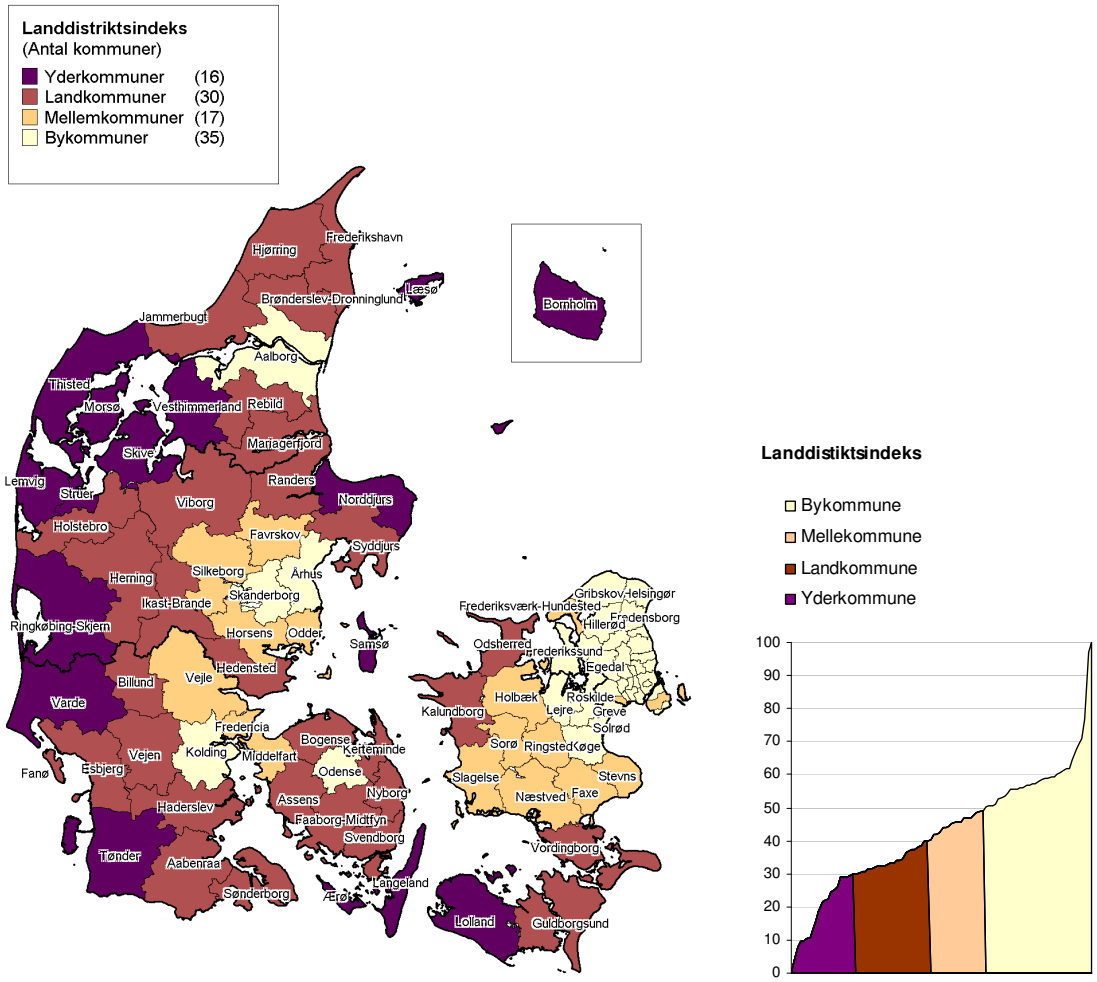
Med henblik på at identificere et bredere udsnit af eksempler på, hvordan inddragelsen af borgere kunne understøtte udviklingen i landdistrikterne, besluttede jeg at lede efter en kommune med lignende udfordringer, men en som mere eksplicit havde som strategi at indgå i samspil med landdistrikternes borgere om *både* tilvejebringelsen af udvikling *og* velfærd. På baggrund af desk-research af Erhvervsstyrelsens oversigt over kommunernes landdistriktspolitikker (Erhvervsministeriet 2012), udvalgte jeg Faaborg Midtfyn Kommune. Her fremgik det, at kommunen

ikke havde en landdistrikts-, men en såkaldt lokalsamfundspolitik. Af formålsbeskrivelsen fremgik det i øvrigt, at; *'Lokalsamfundspolitikken skal bidrage til at styrke et helhedssyn og koordinering på tværs af kommunens mange politikker'* og, at beslutninger med betydning for lokalsamfundene skulle ske på baggrund med en 'dialog' med lokalsamfundene (Faaborg-Midtfyn Kommune 2008b). Lokalsamfundspolitikken pegede i retningen af, at kommunen ikke blot havde et bredere perspektiv for hvordan- og om hvad, man ønskede at være i dialog med borgerne, men også at dialogen og samspillet skulle føres mellem kommunen og territorielt organiserede lokalsamfund snarere end med entreprenante ildsjæle. Det strategiske valg af casens indlejrede enheder (sub-cases) skete med andre ord med henblik på at få et bredere empirisk blik for, hvordan forskellige samspil-strategier mellem kommune og borgere kunne understøtte udfordringerne med at sikre udvikling og velfærd i landdistrikterne.

Men samtidig var dette forskningsstrategiske valg også et teoriinformeret led i at dreje problemstillingen. For gennem processen blev det tydeligt, hvordan samspilsprocesserne mellem kommunen og borgerne ikke meningsfuldt lod sig studere uafhængigt af den kommunalpolitiske-, sociale-, kulturelle- og geografiske kontekst, de indgik i. Det indledende snævre empiriske fokus på, hvordan kommunernes samspilspraksisser med borgerne i landdistrikterne kunne bidrage til at løse kommunernes udfordringer blev således ændret af en mere 'eksogen', kritisk interesse. En interesse for at studere, hvordan den udbredte fejring af samspilspraksisser mellem 'det offentlige' og 'det private' som en effektiv og demokratisk mekanisme til at håndtere komplekse og ondartede styringsproblemer også indgår som en mekanisme i et større styringslandskab, der forandrer de måder, hvorpå offentlige institutioner bidrager til at integrere- og differentiere kommunerne socialt og spatialt. Mens de politiske og administrative ledelser i begge kommuner var optaget af at skabe samspilspraksisser med borgerne i landdistrikterne, så var det tydeligt, at deres forestillingers diskursivt selektive -såvel som mere strukturelt selektive kontekst, var med til at give samspilspraksisser en særlig funktion i forhold til, hvordan kommunerne forsøgte at tilvejebringe udvikling og velfærd i deres landdistrikter. På den baggrund besluttede jeg at give plads til en mere detaljeret analyse af, hvordan kommunernes politiske strategier og projekter var forbundet med de politiske og administrative ledelsers fortolkninger af deres lokale- såvel som ekstra-lokale strategiske handlerum.

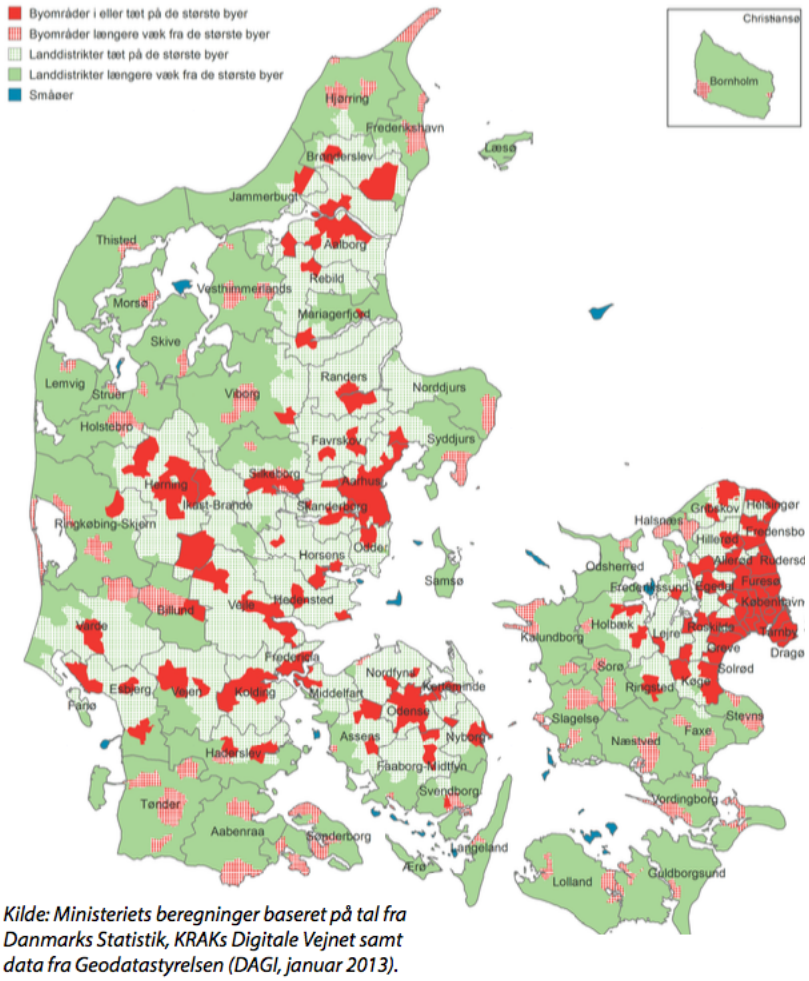
Hvis man kigger på statens landdistriktsprogram for 2007-13 eller i statens landdistriktsredegørelser fra 2009 til 2012, så fremgår det, at Morsø Kommune klassificeres som en såkaldt 'yderkommune' mens Faaborg Midtfyn klassificeres som en 'landkommune'. I lyset af strukturreformens kommunesammenlægninger blev den hidtidige måde at sondre mellem land, by og udkantskommuner endnu mindre brugbar i forhold til at beskrive udfordringerne i landdistrikterne. Den nye kommune-typologi indført af Fødevareministeriet belyste kommunernes 'landdistriktsgrad på baggrund af indikatorer som"[…] *urbanisering, landbrugets betydning, den demografiske struktur, erhvervs- og befolkningsudviklingen, uddannelsesniveauet, kommunens økonomisk grundlag og kommunens lokalisering (center/periferi)"* (Kristensen, Kjeldsen, and Dalgaard 2006, 2).

Her deltes kommunerne op i yder-, land-, mellem- og bykommuner. Det gav et Danmarkskort opdelt i kommunetyper, som så således ud.



Figur 2: Kilde – Det danske landdistriktsprogram 2007-13

Man var i staten klar over, at denne kommunetypologi heller ikke tilstrækkelig præcist kunne bruges til geografisk at identificere de centrale strukturelle forhold af betydning for den sub-kommunale ulige geografiske fordeling af social og økonomisk udvikling (Regeringen 2009). Men først i Regional- og landdistriktsredegørelsen 2013 præsenteres datagrundlaget for en sådan subkommunal differentiering, der sondrer mellem land/by og center/periferi.



Kilde: Ministeriets beregninger baseret på tal fra Danmarks Statistik, KRAKs Digitale Vejnet samt data fra Geodatastyrelsen (DAGI, januar 2013).

Figur 3: Danmarkskort over forskellige områdetyper (Kilde – Regional- og landdistriktsredegørelse 2013)

Kortet tegner et billede af kommuner med meget forskellige geografiske forudsætninger for at få adgang til den sociale og økonomisk udvikling, der centraliseres omkring de største byer.

I foråret 2014 offentliggjorde Kommunernes Landsforening resultaterne af en stor kvantitativ undersøgelse af kommunernes forskelle i bosætning, erhverv, demografi, sociale udgiftsbehov etc. Undersøgelsen tegnede et billede af et Danmark præget af en stærk dobbelt urbaniseringstendens. Både nationalt- såvel som kommunalt ser man befolkningen rykke fra land til by. Ifølge undersøgelsen oplever ¾ af landets kommuner et fald i befolkningstallet og det deraf følgende fald i skatteprovenuet presser kommunernes serviceudgifter. Selvom der er en række overordnede fælles udfordringer, viser undersøgelsen også, at de eksogene strukturelle forskelle i kommunernes placering, geografi, demografiske- og socio-økonomiske sammensætning betyder, at kommunernes udfordringer også er meget forskellige (KL 2014).

Kommunerne har altid været meget forskellige og har også løst deres decentraliserede opgaver meget forskelligt – det er på mange måder hele pointen med det kommunale selvstyre. Samtidig har opbygningen af den universelle velfærdsstat i stor udstrækning forfulgt en ambition om at ville

sikre alle dens borgere en så fælles og 'normal' tilværelse som muligt ved at sikre borgernes livsbetingelser og velfærd uafhængigt af deres placering og tilknytning til arbejdsmarkedet. Bl.a. ved at kompensere borgere med et overgennemsnitligt behov eller omvendt med manglende indkomst, men også ved, ved hjælp af fysisk planlægning og andre kompenserende foranstaltninger, at indrette den spatiale tilvejebringelse af økonomisk- og social udvikling og velfærd så ligeligt som muligt til landets borgere. Staten bar med udbygningen af sine velfærdssystemer således det centrale ansvar for sikringen af borgeres sociale og økonomiske velfærd.

Men siden kommunalreformerne i 1970'erne er kommunerne blevet større og har fået decentraliseret kompetence og politisk ansvar for store dele af velfærdsopgaverne. Samtidig har vi i samme periode set en indsnævring af de kommunale forskelle i udgiftsniveau kommunerne imellem (Blom-Hansen m.fl. 2012, 20). Med den seneste strukturreform i 2007 blev kommunerne samlet betragtet gjort endnu større og fik overdraget endnu flere opgaver og ansvar. Men ikke nok med at kommunerne har fået mere lige økonomiske betingelser for at tilvejebringe borgerne velfærd, end de havde tidligere, så viser Blom-Hansen et al. at også forskellene på kommunernes udgifter på de store serviceområder er indsnævret betragteligt – så man i hvert fald på de velfærdsområder umiddelbart kunne argumentere for, at borgerne i stigende grad står over for den 'samme' lokale velfærdsstat (ibid 145). Men selvom forskellene i kommunernes udgifter til velfærdsstatens centrale serviceydelser er mindsket, så er KL's dokumentation for den øgede dobbelt-urbanisering alligevel med til at pege på, at forskellene på de kommunale betingelser for at tilvejebringe borgerne en lige kvalitet og adgang til udvikling og service i dag er store. Ansvaret for- og opgaven med tilvejebringelse af borgernes velfærdsservice er nu placeret – ikke på statens- men på kommunernes skuldre.

For at undersøge hvordan yder- og landkommunerne håndterer denne situation, og hvordan deres håndteringsstrategier er med til at forandre den universelle velfærdsstats måder at tilvejebringe udvikling og velfærdsservice i landdistrikterne, har jeg sigtet efter at designe et single case-studie med indlejrede cases, der viser stor variation. Jeg har sigtet efter stor variation i såvel de kommunale strategier for at indgå i samspil med borgerne *såvel* som i de eksogene rammer om kommunernes strategiske muligheder for at tilvejebringe udvikling og velfærd. Hensigten er ikke ud fra to indlejrede subcases at producere stærke kausale forklaringer på, hvad der forandrer velfærdsstaten i landdistrikterne (Gondo, Amis, og Vardaman 2012); men - ved at sammenholde ligheder og forskelle i de to sub-cases - at bidrage til en forståelse af, hvorledes samspil mellem kommuner og sociale aktører i landdistrikterne indgår som en mekanisme i casens 'sociale fænomen' – hvordan tilvejebringelsen af udvikling og velfærd forandres i landdistrikter.

Jeg har valgt en yderkommune og en landkommune, som begge, men i forskellig grad er udfordret af vigende befolkningstal, en demografisk skæv udvikling, og en vigende erhvervsudvikling og de dertil knyttede fiskale udfordringer. Jeg har med mit case-valg søgt at maksimere forskellene i kommunernes politisk institutionelle historie, deres forvaltningsmæssige organisationsstruktur, for på den baggrund af kunne studere, hvordan den nationale kontekst for kommunerne giver

anledning til konvergerende- eller forskellige udviklinger af, hvordan udvikling og velfærd og tilvejebringes.

De indlejrede case-kommuner

Morsø kommune er en af de kommuner, som fastholdt sine geografiske grænser i forbindelse med kommunalreformen. Faaborg Midtfyn kommune derimod består af 5 tidligere opdelte kommuner og har lidt mere end dobbelt så stort et areal, lidt mere end dobbelt mange indbyggere som Morsø Kommune. Hvor befolkningsudviklingen i Morsø kommune som helhed har været nedadgående igennem mange år, er udviklingen i Faaborg Midtfyn langsomt stagnerende men dækker til gengæld over større lokale forskelle i befolkningsudviklingen inden for kommunens territorium. For Morsø Kommunes vedkommende er hele kommunens areal placeret udenfor de største byers opland mens Faaborg Midtfyns kommune areal både dækker over områder, som ligger inden for en af de større byers opland og områder udenfor (Ministeriet for By Bolig og Landdistrikter 2013a, 11).

Faaborg Midtfyn Kommune har siden strukturreformen formet stærke- og organiserede lokalsamfund, som søger dialog med kommunen om styringen af kommunens socio-spatiale udvikling. Den nye kommunale organisation er ligeledes i gang med at forme politiske- og administrative strategier, der retter sig mod at eksperimentere med at indgå i nye former for samspil med kommunens borgere – både om at udvikle og producere velfærdsservice og understøtte social og økonomisk udvikling. Omvendt er der for Morsø kommunes vedkommende en lang institutionaliseret tradition for en klar arbejdsdeling mellem civilsamfundets opgaver og kommunens opgaver. I kommunens landsbyer og lokalsamfund er man vant til 'at klare tingene selv' og inddrager kommunen i del-opgaver, de ikke selv har ressourcer eller kompetence til at realisere alene. I den kommunale organisation retter strategierne sig først og fremmest mod at levere bedre service til borgerne og understøtte erhvervslivet.

Mens case-studiets 'design' kan forstås som en heuristisk metode til at fremstille viden om, hvordan lokale samspilspraksisser mellem landkommuner og sociale aktører i landdistrikterne er forbundet med en forandret måde, hvorpå velfærdsstatens skaber social og spatial integration i landdistrikterne, så skal vi nu se nærmere på, hvorledes jeg gennem det mere konkrete design af afhandlingen har søgt at besvare forskningsspørgsmålet.

Afhandlingens forskningsdesign

Fremstillingen af afhandlingens forskningsdesign er her foretaget med henblik på at fremme afhandlingens interne reliabilitet – eller eksplicitere grundlaget for at fremme afhandlingens kommunikative validitet, som Peter Dahler Larsen har kaldt det (2002, 77). Jeg vil argumentere for

og skabe transparens i forhold til, hvordan jeg har integreret valg af den eksisterende empirisk videnskabelig viden, teorier og analysestrategier med konkrete forskningsmetoder til fremstillingen af 'data' om det sociale fænomen, jeg studerer. For så vidt taler afhandlingens kapitler deres eget sprog, men her vil jeg alligevel introducere, hvordan de enkelte kapitler i afhandlingen indgår som elementer, der bidrager til en samlet belysning af forskningsspørgsmålets problemstilling.

Kapitel 2 har fokus på at indkredse problemstillingen ved at undersøge den eksisterende danske forskningslitteratur om, hvordan begreberne 'yderområder' og 'landdistrikter', ligesom 'yderkommune' og 'landkommune' er forbundet med policy-problemet med den socio-økonomisk skæve udvikling. Her viser jeg, at mens forskningslitteraturen overvejende holder sig til en formaliseret definition af landdistriktsbegrebet, så anvender den danske stats forskellige politisk-administrative institutioner begreberne ´yderområde´ og ´landdistrikter´ med henblik på at opnå bestemte politisk strategiske formål. Derudover peger review´et på en stor dansk forskningsmæssig interesse i at studere lokale eksempler på, hvordan aktive lokalsamfund med afsæt i deres stedbundne ressourcer havde held til at vende den negative udvikling. Sidst men ikke mindst peger forskningslitteraturen på, at kommunerne efter den seneste strukturreform er blevet placeret som de helt centrale aktører i forhold til at styre udviklingen i landdistrikter og yderområder. Men, det fremgår også, at der endnu kun eksisterer begrænset empirisk forskning om, hvordan denne rolle bliver varetaget og er forbundet med landdistrikternes udviklingsinitiativer. Det er med til at indkredse et fokus for afhandlingens empiriske bidrag til den eksisterende forskning. Snarere end et egentligt teoretisk bidrag, så har det efterfølgende review af landdistriktsforskningens henholdsvis endogene- og eksogene perspektiver på landdistrikternes udvikling til formål at udvikle afhandlingens tre arbejdsspørgsmål.

Spørgsmålene tager afsæt i de overvejende adskilte, henholdsvis endogene og eksogene tilganges kritiske kommentarer til hinanden, og gennem deres respektive kritikker er det afhandlingens ambition at undersøge og påpege forbindelser mellem de to perspektivers teoretiske indsigter. Derved er det afhandlingens ambition at bidrage til de eksisterende forsøg på et skabe et mere konstitutivt og neo-endogent forskningsperspektiv på landdistrikternes udvikling.

Kapitel 3 er afhandlingens teorikapitel. Her introducerer jeg en række begreber, som jeg undersøger og anvender som 'redskaber' til at identificere forbindelserne- eller afvigelserne mellem teorien og afhandlingens forskellige analytiske indsigter. Jeg vender mig først mod Esping-Andersen velfærdsstatsregimeteori. Den centrale pointe fra Esping Andersens arbejde, som afhandlingen lader sig inspirere af, er, at velfærd ikke snævert kan forstås som offentligt tilvejebragte ydelser og services, – befolkningens velfærd er intimt forbundet med politiske kampe om hvem, der skal løfte hvilke opgaver og hvilket ansvar. Kampe som institutionaliseres og for en tid former specifikke mekanismer, der både integrerer og differentierer samfundet. Esping-Andersens regime-typefiseringer af kapitalistiske velfærdsstater er eksempler på, hvordan forskellige 'velfærdsystemer' indrettes, så de både integrerer og differentierer samfundet på bestemte måder.

Med introduktionen til Bob Jessops forståelse af staten som en social relation, får vi dernæst blik for, at staten både er en arena for disse kampe om at bestemme opgave- og ansvarsfordelingen mellem staten og andre samfundsinstitutioner (som f.eks. markedet og civilsamfundet), *og* sin egen institution med ressourcer og potentiale til at ændre sin struktur og opgaveløsning. Relationerne mellem staten og samfundets øvrige institutioner forsøger staten at regulere gennem formuleringen af *politiske strategier,* mens statens egen organisation forandres gennem formuleringen af *politiske projekter*. Hver forandring fungerer til at privilegere nogle aktører og ikke andre, nogle steder og områder og ikke andre, nogle niveauer af statens organisation og ikke andre, etc. Forandringerne ændrer med Jessops ord statens 'strategiske selektivitet'. Jessop formulerer en række empirisk udledte teoretiske begreber om den kapitalistiske stats forandringstendenser, som analyserne vil støtte sig til og nuancere.

Jessops blik på staten giver desuden mulighed for at sondre analytisk mellem den *centrale* nationale stats strategiske selektivitet og den *decentrale* stat - kommunens strategiske selektivitet. Sidst men ikke mindst introducerer kapitlet Neil Brenners spatiale re-formulering af Bob Jessops blik på staten strategiske selektivitet. Brenners teoretiske arbejde giver blik for, hvorledes såvel statens- som kommunernes strategiske selektivitet ikke kun fungerer for at priviligere bestemte sociale aktørers ved at påvirke deres strategiske handlen, den priviligerer også nogle spatiale dimensioner over andre og privilligerer bestemte strategier for at handle indenfor disse forskellige spatiale dimensioner. Netop dette står centralt for denne afhandlings interesse for den geografisk ulige socio-økonomiske udvikling.

I **kapitel 4** udvikles afhandlingens analysestrategi. Her henter jeg inspiration fra forskellige forvaltningsteoretiske analytiske tilgange til studiet af policy- og institutionelle forandringer. Eftersom jeg er interesseret i at undersøge forbindelserne mellem landkommunernes samspilspraksisser med borgerne i landdistrikterne og forandringerne af statens styring af kommunerne såvel som af landdistrikterne, er jeg på udkig efter input til en analysestrategi, der er sensitiv for såvel policy- som institutionelle forandringers både lokalt (endogene) og ekstra-lokalt (eksogene) stiafhængige stiskabende karakter. Med henblik på dette henter afhandlingen igen inspiration fra særligt Bob Jessops arbejde med udviklingen af hans *strategisk relationelle tilgang*. Den blev udviklet som en kritik af videnskabens tendens til apriori enten at betone aktøren eller strukturen. Med den strategisk relationelle analyse forsøger Jessop at vise, hvordan aktører er placeret i en strategisk kontekst, hvor både diskursivt selektive- og mere strukturelt selektive institutioner privilegerer bestemte aktørers bestemte handlinger. Denne konteksts selektivitet er kompleks og aldrig entydig. Den overlader med andre ord i forskellig udstrækning et strategisk handlerum til aktøren, inden for hvilket aktører (begrænset af deres egen kapacitet) har mulighed for at påvirke kontekstens diskursive og mere strukturelle selektive institutioner.

Dette analysestrategiske greb vil jeg bruge til at strukturere besvarelsen af arbejdsspørgsmålene ved; 1) at vise, hvorledes der i den centrale stat er udviklet socio-spatiale statsprojekter og statsstrategier, som i dag former en særlig strategisk selektiv (ekstra-lokal) kontekst for, hvordan 2)

de politisk- og administrative ledelser i danske yder- og landkommuner strategisk forsøger at håndtere deres aktuelle situation og 3) hvordan der i danske yder- og landkommuner formes nye sociale praksisser for, hvorledes velfærd tilvejebringes socialt og spatialt. Hermed har jeg etableret et forskningsdesign, der skal håndtere dynamikken mellem mikro, meso og makro ved at vise, hvordan der er forskelle og forbindelser mellem forandringerne af de centralt statslige diskursive forestillinger og strukturelt indlejrede institutionelle praksisser og, hvordan de får betydning for hvorledes, der i landkommunerne formes institutioner og diskursive forestillinger og strukturelt indlejrede praksisser.

Kapitel 5 er afhandlingens metode kapitel. Her præsenterer jeg og argumenterer for de metodetekniske greb, jeg har anvendt med henblik på at fremstille data og dernæst fortolke dem. Spørgsmålet om hvilke metoder, der er relevante at anvende til fremstillingen af data og rapporteringen af analytiske konklusioner, er tæt forbundet med forskningsprocessens abduktive udvikling af min forestilling om, hvad det er for et fænomen, som studeres. I forlængelse af Ragin og Becker må man svare på; *"[h]vad tror vi, at vi kigger på? Hvad er dets karakter? Og vigtigst, givet hvad vi tror det er, er den måde vi så studerer det og rapporterer om vores opdagelser i overensstemmelse med den karakter?"* (1992, 210 egen oversættelse). Men disse spørgsmål kan ikke besvares hver for sig, fordi dét, vi tror, vi kigger på og vores opdagelser er gensidigt forbundet. Som Ragin og Becker skriver så *'transformerer vi beviser til resultater ved hjælp af ideer, og vi forstår de teoretiske ideer og udvikler dem ved at forbinde dem til empiriske beviser'* (1992, 218 egen oversættelse)[1]. I metodekapitlet diskuterer jeg mine metoders styrker, svagheder og komplementaritet og fremlægger min dataindsamling, og forskningsetiske overvejelser i forhold til mine konkrete erfaringer med at producere og afrapportere dem. I forlængelse af metodekapitlet følger afhandlingens analyser.

Samtidsfænomenets forbindelse til dets historiske opkomst

Mens fokus ovenfor var et argument for at sondre mellem et studie af henholdsvis staten og kommunerne, så følger her et argument for, hvorfor jeg i analysekapitlerne også har valgt at studere dem i lyset af forskellige tidshorisonter og med forskellige analytisk 'følsomhed'. Dette hænger sammen med, at de socio-spatiale dynamikker, som forandrer en stats form, bevæger sig rundt i staten med forskellig temporalitet. Med andre ord, forandringers strukturerende effekter tager tid og foregår i forskellige tempi. Statslige politikker bevæger sig inden for en anden socio-spatio-temporal horisont end eksempelvis landkommunernes (Healey 2005, 304; Jessop 1999, 2007). Denne pointe er velbeskrevet i litteraturen fra den politiske- og sociale geografi, og også Jessop beskriver dette i hans diskussion af globaliseringen som multitemporal (2007, 153).

[1] Se evt. også Cresswell, der skriver, at; '[…]instrumenter er ikke passive og inactive men former aktivt billedet af den verden som forskeren skaber' (2012, 2 egen oversættelse).

Nedenfor præsenterer jeg derfor begrebet om *periodisering* som et forskningsstrategisk greb til at gribe denne multitemporalitet analytisk an på, og jeg argumenterer for, hvorfor jeg lader forskningsspørgsmålets tre arbejdsspørgsmål falde i to forskellige- men delvis temporalt overlappende dele. Dernæst argumenterer jeg for, hvorfor jeg har valgt at behandle henholdsvis analysen af staten og kommunerne med forskellig analytisk 'følsomhed'. Hvor afhandlingens første arbejdsspørgsmål retter sig mod en analyse af kontinuiteter og diskontinuiteter i statens projekter og strategier over en længere periode, så retter de sidste to arbejdsspørgsmål sig nemlig mod at undersøge de mere specifikke lokale- og kommunale forhold, som skaber forskelle og ligheder i de aktuelle praksisser, hvormed danske landkommuner i samspil med aktørerne i landdistrikterne håndterer opgaven med at tilvejebringe velfærd og social og økonomisk udvikling.

Jeg forbinder dermed, hvad man kan kalde en historisk analyse af strategisk-relationelle forandringer af staten, med kvalitative case-studier af, hvordan danske yder- og landkommuners måder at håndtere en ny strategisk selektiv kontekst på forandrer de socio-spatiale måder, hvorpå velfærden tilvejebringes i landdistrikterne. Analyserne af disse lokale (endogene) og ekstra-lokale (eksogene) forhold skal altså gøre det muligt til sidst at diskutere og konkludere, hvordan de praksisser, hvormed velfærd og udvikling i danske landsdistrikter i dag tilvejebringes, former den samfundsmæssige differentiering og integration med nye mekanismer og efter nye - også moralske principper.

Periodisering – en historisk analyse af statens strategisk-relationelle forandringer.

Som jeg også kort argumenterer for i teorikapitlet og i analysestrategien, vil analyserne ikke præsentere den historiske udvikling i en klassisk kronologisk form, der forfølger en politisk beslutning gennem en liniær policyproces frem mod et outcome. Den socio-spatiale og økonomiske udvikling i landkommuner og landdistrikter er ikke resultatet af en enkelt policyproces, der kan følges fra A til B, men af et væld af policy-processers forskelle og overlap, med hver deres temporale udvikling og effekter på forskellige policy-rum. Udviklingen er derfor heller ikke et snævert resultat af en enkelt autoritativ aktør, men påvirket af handlinger og begivenheder, fra forskellige niveauer – fra lokal- eller sågar sektorspecifikke politiske enkeltsager, over kommunale-, regionale- og statslige- til internationale- og globale aktører. Alligevel har staten stadig en særlig privilegeret position i styringslandskabet i forhold til andre sociale aktører, når det handler om at forme udviklingen i landkommuner og landdistrikterne, ligesom statens engagement i at ville fremme udviklingen i hele Danmark kan ses som et udtryk for, at staten også forsøger at fastholde sin legitimitet i rollen som garanten for et nationalt politisk-kulturelt identitetsfællesskab.

Inspireret af Karl Marx's analyser i The Eighteenth Brumaire beskriver Jessop periodisering som en tilgang til studiet af begivenheders forskellige temporalitet. I modsætning til en kronologisk læsning af forandringers sekventielle tidslighed (som de f.eks. behandles i meget af policy- og implementeringslitteraturen), så er periodisering en måde at analysere forandringer som et

komplekst sammenløb af forskellige tids*rum*. Ifølge Jessop adskiller kronologi og periodisering sig fra hinanden på tre forskellige måder:

"*Først, hvor en kronologi ordner handlinger, begivenheder og perioder som en enkelt unilineær tidsskala, så opererer periodisering på flere tidsskalaer […]. For det andet, hvor kronologier opstiller simple tidsmæssige sammenfald eller forløb, så fokuserer periodisering mere på komplekse konjunktioner (sammenhænge). Den klassificerer handlinger, begivenheder og perioder i faser i forhold til deres implikationer for at skabe sammenhæng (som specifikke kombinationer af begrænsninger og muligheder i jagten på forskellige projekter) for forskellige sociale kræfters handlinger på forskellige handlingsfelter [sites of action] i løbet af forskellige tidshorisonter […]. For det tredje, hvor kronologi typisk giver en simpel narrativ forklaring på, hvad der sker ved at identificere en enkelt tidslig serie af handlinger og begivenheder, så hviler periodisering på et forklarende grundlag [explanatory framework] orienteret mod den kontingente, overdeterminerede interaktion mellem mere end en af sådanne serier."* (2008, 89 egen oversættelse)

Inspireret af denne forskningsstrategiske tilgang studerer jeg, hvordan forandringer bevæger sig på 'flere tids- og rum-skalaer'. Det gør jeg ved at se efter, hvordan forskellige diskursive forestillinger og mere strukturelle styringsmekanismer opstår, og som følge af forskellige begivenheder forbinder sig med andre, for i en fase at falde sammen om en mere eller mindre samlet statsform.

Som Jessop og Sum (2006) peger på, så må arbejdet med periodisering ske med henblik på den intellektuelle opgave man er interesseret i at belyse – i nærværende tilfælde, hvordan yder- og landkommunernes aktuelle strategier og praksis rettet mod at skabe social og økonomisk udvikling og tilvejebringe velfærd i landdistrikterne, er forbundet med den institutionelle historie, hvormed staten former og har formet sine projekter og strategier for den *socio-spatiale* udvikling – og i den sammenhæng, hvordan spørgsmålet om udviklingen i landdistrikterne opstår og bliver forsøgt styret som et særligt socialt og spatialt objekt for styring. Det betyder også, at der ikke findes én master periodisering, der kan *'indfange essensen ved en periode og afdække dens sammenhænge for alle formål'* (Jessop og Sum 2006, 325 egen oversættelse). Periodiseringens perspektiv er altså en integreret del af min forskningsstrategi, som her gøres eksplicit og transparent. Det er ikke muligt at identificere *alle* de forhold og aktører, som indgår i det komplekse styringsnetværk, som har betydning for den socioøkonomiske og rumlige udvikling af Danmark. Det er derfor perspektivet for afhandlingens erkendelsesinteresse, der former den selektionsmekanisme, som skal pege på hvilke aktører der er centrale at forfølge i en analyse.

Analysekapitlerne

Kapitel 6 er afhandlingens første analyse. Her rettes fokus mod at besvare det første arbejdsspørgsmål som lød; *Hvordan forsøger den danske stat at styre social og økonomisk udvikling og tilvejebringelsen af velfærdsservice i landdistrikterne?*

Jeg lader analysen af staten begynde i 1980'erne, eftersom det for alvor er her, at 'den universelle velfærdsstat' efterhånden mere systematisk begynder at ændre sine politiske strategier og projekter og sætter gang i processer, der omformer den socio-spatiale udvikling i landet. Det betyder imidlertid også, at jeg i analysen af staten vægter den historiske udviklings kontinuitet og diskontinuitet til fordel for en detaljeret analyse af de specifikke politiske kampe om at forme statens socio-spatiale strategier og projekter. For mere detaljeret at kunne etablere forbindelser mellem udviklingen af statens 'makro' forandringer og 'mikro' forandringerne i kommunerne aktuelle praksisser, har jeg valgt at fortætte den empiriske detaljeringsgrad desto nærmere vores samtid, at analysen kommer.

Når arbejdsspørgsmålets formulering lægger sin tyngde i ordet '*forandringer*', ligger der naturligvis en særlig forskningsstrategisk interesse i at ville markere, at noget nyt af særlig erkendelsesmæssig interesse kræver vores opmærksomhed. Men det, som postuleres er nyt, viser sig ofte at trække på træk ved historien som er 'glemt' – og hvad der umiddelbart kan fremstilles som nyt er mere nuanceret end som så. Derfor er den implicitte antagelse her også, at den socio-spatiale selektivitet, som kendetegnede velfærdsstaten *tidligere,* i dag er i forandring, men at vi ved at gå historisk til værks både kan identificere *det nye* og *det gamle* og få en forståelse af, hvad det er for spændinger og modsætninger denne forandring giver anledning til, når kommunerne i dag forsøger at agere inden for denne nye selektive kontekst. Argumentet er altså, at hvis vi vil forstå, hvorfor kommunernes udfordringer med at skabe social og økonomisk udvikling i landdistrikterne i dag er et policy-problem, som adresseres på bestemte måder af statslige- såvel som ikke statslige aktører på forskellige niveauer, så må analysen identificere, hvordan nutidens begivenheder og processer er forbundet – ikke bare på tværs af niveauer og skalaer, men også med tidligere begivenheder og perioder.

Det betyder, at man som forsker *'først [må] sammenfatte [abstract] nogle træk ved den tidslige udvikling, som gør [en] i stand til at identificere sekventielle perioder af relative kontinuitet og diskontinuitet (eller vice versa) som er relevante for den praktiske og/eller intellektuelle opgave man står med'* (Jessop og Sum 2006, 325 egen oversættelse). Inspireret af den politiske-økonomi og den politiske geografi støtter analysen af staten sig til eksisterende teoretiske (abstrakte) beskrivelser af udviklingen og vil i lyset heraf søge efter 'enshed' og 'forskel' i formningen af socio-spatiale selektive forestillinger og strukturelt selektive institutioner. Det handler om, hvordan det forestående policy-problem problematiseres – typisk ved at afgrænse fra- eller forbinde det diskursivt med andre diskurser, og hvordan det bliver forsøgt løst gennem institutionaliseringen af en række forskellige diskursive- eller mere strukturelle selektive mekanismer. Denne bevægelse mellem sedimentering og politisering betoner, hvordan nogle diskursive og ekstra-diskursive elementer fra tidligere perioder integreres i nye og får en ny betydning. I forhold til at studere ændringer af statens socio-spatiale strategier og projekter, lader jeg mig guide af den række af de policyområder, som Niel Brenner udpeger som centrale for den socio-spatiale udvikling af staten. Det drejer sig om; *"[…]erhvervspolitik, økonomisk udviklingsinitiativer, infrastrukturinvesteringer, spatiale*

planlægningsprogrammer, arbejdsmarkedspolitik, regional politik, bypolitik, og boligpolitik." (2004a, 93 egen oversættelse)[2]. Dette historiske studie forbindes som sagt dernæst med kvalitative casestudier i en yderkommune og en landkommuner i Danmark.

I **henholdsvis kapitel 7, 8, 9 og 10** retter analyserne sig mod, hvordan en yder- og en landkommune håndterer udfordringerne med at tilvejebringe udvikling og velfærd i landdistrikterne. Med andre ord er det intentionen med case-studierne i Faaborg-Midtfyn Kommune og Morsø Kommune at komme dybere ned i - og tættere på de dynamikker, spændinger og modsætninger, der på forskellig vis former, hvordan de håndterer, at deres strategisk selektive kontekst har forandret sig, og hvordan de iværksætter konkrete samspilspraksisser med borgerne i landdistrikterne for at tilvejebringe udvikling og velfærd.

I hver af case-analyserne besvares først arbejdsspørgsmål to, som lød, '*Hvordan former yder- og landkommunernes politiske og administrative ledelser strategier for at styre den sociale og økonomiske udvikling og tilvejebringelse af velfærdsservice i landdistrikterne?'.* Analyserne har fokus på, hvordan de allerede eksisterende diskursive forestillinger og institutioner i kommunernes projekter og strategier konfronteres af en forandret strategisk selektiv kontekst af såvel lokale som ekstra-lokale selektive diskurser og selektivt strukturerende institutioner, og hvordan det giver anledning til modificerede og nye politiske strategier og projekter såvel som forsøg med nye sociale praksisser – nye måder at organisere den kommunale organisation og dens relationer til (her særligt) borgerne og aktørerne i landdistrikterne.

Det temporale perspektiv for de to case-analyser begrænser sig primært til at beskrive udviklingen i kommunerne fra omkring strukturreformen i 2007 og frem til 2013-14. Strukturreformen markerede et afgørende brud med den eksisterende 'hverdagspraksis' i kommunerne – og for den ene kommunes vedkommende endda dens etablering. Hvor analysen af staten overvejende fokuserede på de statslige politiske strategier og projekters kontinuitet og forandring, så følger case-analyserne i kommunerne først mere detaljeret de begivenheder, som påvirker, hvordan kommunen siden strukturreformen har arbejdet med at tilpasse sine politiske strategier og projekter til en ny og omskiftelig situation. Hensigten er at studere de mere specifikke måder at kommunerne henover disse år skaber deres egne diskursive forestillinger og mere strukturelle institutionelle forhold, som får betydning for de konkrete forsøg på gennem samspilspraksisser med borgerne at skabe udvikling og velfærden i landdistrikterne.

Dernæst rettes den analytiske opmærksomhed på at besvare arbejdsspørgsmål tre som lød; '*Hvordan forsøger den kommunale organisation og borgerne i landdistrikterne at skabe nye sociale praksisser for social og økonomisk udvikling og tilvejebringelse af velfærdsservice i kommunens landdistrikter?'*. I disse analyser fokuserer jeg på, hvad der sker, når administrationen forsøger at operationalisere den politiske og administrative ledelses strategier. Her studerer jeg, hvordan de

[2] I afhandlingens kapitel om metode har jeg redegjort mere eksplicit for, hvorledes arkivet med de historiske kilder er udvalgt, behandlet og indgår som data i afhandlingen.

administrative chefer og medarbejdere beskriver den sociale praksis med at operationalisere strategier, og hvordan der opstår spændinger og modsætninger mellem gamle og nye diskursive forestillinger om kommunens styring og rumlige udvikling, mellem forskellige *genrer* af styringspraksisser - både internt i kommunens politisk-administrative organisation, og hvordan kommunernes politikere og administration intervenerer og indgår i samspil med aktørerne i kommunens landdistrikter.

Så hvor fokus for arbejdsspørgsmål 2 handlede om, hvordan kommunen har udviklet diskursive forestillinger og institutionaliseret bestemte administrative praksisser, så ser jeg i besvarelsen af arbejdsspørgsmål 3 nærmere på de spændinger og modsætninger men også nye sociale praksisser som opstår når kommunens administration indgår i samspil med borgere og sociale aktører i landdistrikterne om at tilvejebringe velfærd og udvikling. Konkret gør jeg det ved at se på to indlejrede cases (udviklingsprojekter) i hver af de to kommuner. I begge kommuner har jeg valgt henholdsvis et projekt, som er initieret af den kommunale organisation og et, som er initieret af borgere i landdistrikterne. I begge kommuner var der et væld af udviklingsprojekter i gang i landdistrikterne. De, som er udvalgt, er udvalgt fordi centrale politiske og administrative aktører i kommunen udpegede dem som 'gode' samspilsprojekter, der eksemplificerede, hvordan kommunen gerne så, at samspillet borgerne kunne understøtte kommunens udvikling.

Kapitel 11 er afhandlingens sidste analysekapitel. Det er en tværgående analyse, der trækker forbindelser mellem analysen af statens styring og analyserne i de to indlejrede case-kommuner. Hensigten med kapitlet er at bringe indsigterne fra de forskellige kapitler sammen til en samlet besvarelse af forskningsspørgsmålet: '*Hvordan forsøger danske yder- og landkommuner at skabe udvikling og udvikle velfærdsservice i samspil med aktører i landdistrikterne – og hvordan forandrer det den socio-spatiale tilvejebringelse af velfærd?*'. Kapitlet giver anledning til at fremhæve og diskutere de kritiske forbindelser mellem de eksogene og de endogene perspektiver på studiet af, hvordan samspil praksisser mellem kommunen og lokale aktører kan skabe udvikling og velfærd i landdistrikterne. Dermed får vi blik for, hvorledes ikke kun lighederne men også forskellene imellem kommunernes måder at tilvejebringe udvikling og velfærd er forbundet med en række eksogent bestemte diskursive- såvel som mere strukturelle institutionelle forhold. Med andre ord får vi blik for, hvorledes de forskellige aktuelle lokale og specifikke sociale praksisser ikke snævert kan forklares som 'effekter' af forskellige lokale kontekstbetingelser, men også er forbundet med forandringer for andre skalaer af den sociale formation. Omvendt får vi også blik for, hvordan der opstår muligheden for etableringen af mere autonome lokale udviklingsstrategier, hvis udbredelse tegner perspektiver for nye socialt- og spatialt integrerende og differentierende måder at tilvejebringe udvikling og velfærd på i landdistrikterne.

Til allersidst præsenteres afhandlingens **konklusion**, hvor afhandlingens vigtigste resultater præsenteres, og der bliver mulighed for at diskutere, hvordan styringen af landdistrikterne er forbundet med, hvordan samspilspraksisser fungerer som en mekanisme, der etablerer bestemte nye værdier, normer og magtstrukturer, som dirigerer udviklingen i yder- og landkommuners

landdistrikter. Sidst men ikke mindst diskuteres, om afhandlingens resultater rokker ved nogle af de centrale moralske normer, som vi traditionelt forbinder med et ’moderne’ liberalt samfund.

Kapitel 2: Studiet af den geografisk skæve udvikling af social og økonomisk udvikling

I dette kapitel er det min hensigt først at redegøre for, hvorledes begreberne 'landdistrikt' og 'yderområde' ligesom 'yder-kommune' og 'landkommune' er forbundet med policy-problemet med den rumligt skæve fordeling af social og økonomisk udvikling.

Dernæst argumenterer jeg for, hvordan denne afhandling vil bidrage til den eksisterende danske landdistriktsforskning med ny empirisk viden om, hvordan danske yder- og landkommuner efter strukturreformen håndterer både at skulle sikre økonomisk og social udvikling såvel som at tilvejebringe velfærd til kommunernes borgere i landdistrikterne.

Dernæst vil jeg fremstille litteraturens, overvejende adskilte endogene og eksogene teoretiske perspektiver på studiet af udviklingen i landdistrikterne.

Sidst vil jeg med afsæt i en række kritiske kommentarer til disse perspektiver formulere tre arbejdsspørgsmål. Disse kritiske kommentarer fungerer til at rette den analytiske opmærksomhed mod forhold, som kan hjælpe til at nuancere aspekter ved henholdsvis det eksogene- og endogene teoretiske perspektivs antagelser. Så arbejdsspørgsmålenes samlede besvarelse tjener ikke alene til at kaste lys over forskningsspørgsmålets empiriske fænomen men også til at bringe indsigterne fra disse ofte adskilte teoretiske perspektivers sammen.

Landdistrikter og yderområder

I dette afsnit illustrerer jeg, hvordan begreberne landdistrikt og yderområde bliver anvendt forskelligt i forskellige sammenhænge og af forskellige aktører i sammenhæng med forsøg på at problematisere og adressere bestemte 'landlige' områders sociale og økonomiske udviklingsproblemer. Jeg viser, hvordan det semiotiske indhold af begrebet landdistriktsudvikling er forbundet med forskellige politiske og videnskabelige aktørers forsøg på at mobilisere politiske diskurser og ekstra-semiotiske teknikker.

Udfordringerne med at håndtere den skæve socio-spatiale udvikling i Danmark er som sagt ikke et nyt policy-problem, men i takt med at den spatiale socio-økonomiske ulighed er vokset op gennem 90'erne og 00'erne, har det fået mere politisk og offentlig opmærksomhed (Illeris 2010; Vaaben 2012). Forskellige mere eller mindre flatterende betegnelser som 'Udkantsdanmark', 'Vandkantsdanmark', og sågar 'Den rådne banan' florerer i den offentlige debat og har på forskellig vis været brugt til at behandle og debattere denne udvikling. I statslige publikationer ser man ofte begrebet 'landdistrikt', og fra 2006 også begrebet 'yderområde' anvendt mere eller mindre

synonymt (Møller og Clemens 2012)[3]. Et hurtigt historisk vue over landdistriktsbegrebets anvendelse i staten (Planstyrelsen 1979; Regeringen 1992; Regeringen 2014) illustrerer, at begrebet er blevet brugt til at betegne forskellige geografiske områder over tid. Ligeledes kan man se yderområdet-begrebet anvendt til at betegne forskellige områder - endda af den samme regerings forskellige ministerier (Nielsen 2011). Som den daværende regering selv pragmatisk formulerede det, så skyldes den forskellige anvendelse, at begrebet anvendes til at tjene *"forskellige formål."* (Regeringen 2011, 10).

Selvom man som Møller og Clemens kan kritisere, at denne anvendelse af begreberne gør, at *'der mistes logisk substans og indhold.'* (Møller og Clemens 2012, 48)[4], så fungerer det også meget illustrativt til at minde os om, hvordan politik og konstruktionen af rum er forbundet med forskellige aktørers strategiske forsøg på at regulere på forskellige rumligt placerede forhold og relationer. Forhold og relationer, der i denne sammenhæng er forbundet med reguleringen af en spatialt ulige fordeling af social og økonomisk udvikling.

I forskningen har man traditionelt og ud fra en pragmatisk betragtning lænet sig op ad en definition af landdistriktet, der grundlæggende bygger på en skelnen mellem land og by. Ofte henvises til Danmark Statistiks definition. Danmarks statistik har ifølge Svendsen og Sørensen (2007) siden 1960 defineret et landdistrikt negativt som et ikke-byområde – hvor et byområde defineres således:

"Et byområde er en sammenhængende bebyggelse, der på opgørelsestidspunktet har mindst 200 indbyggere; at bebyggelsen er sammenhængende vil som hovedregel sige, at afstanden mellem husene ikke overstiger 200 meter, med mindre afbrydelsen skyldes offentlige anlæg, kirkegårde o.l. Landdistrikter er områderne uden for byområderne." (citeret fra Svendsen og Sørensen 2007, 2)

Det betyder også, at landdistriktsforskningen i Danmark overvejende har taget afsæt i 'livet på landet' uden for de større byer. Forskningsfeltet i landdistrikterne blev opprioriteret i 2001 med etableringen af Center for Forskning og Udvikling i landdistrikter. Først som et femårigt forsøgsprojekt med støtte fra Indenrigsministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri[5] og siden selvstændigt som Center for Landdistriktsforskning ved SDU.

---

[3] for flere forsøg på at karakterisere det danske landdistrikts-begreb se Svendsen & Sørensen (2007) eller Just (2006)

[4] Møller og Clemens påpeger endvidere, at betegnelsen virker stigmatiserende og udstiller, at disse områder ikke kan klare sig selv og har brug for ekstra hjælp (2012, 48).

[5] Ved forsøgsperiodens afslutning blev forskningscenteret i 2006 etableret som et institut under Syddansk Universitet i Esbjerg (IFUL), men stadig med substantiel finansiering fra forskningsfeltets resort-ministerier - dengang Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Fødevareministeriet[5]. Centerets forskning favner bredt, men som det fremgår af Centeret hjemmeside, er forskningen centreret omkring at*: "[…]skabe viden om samfundsøkonomiske, erhvervsøkonomiske samt sociale og kulturelle forhold i landdistrikter og yderområder […]"*. I forskningscenterets første årsberetning kan man i formandens forord læse; *"Vi er mange, som har arbejdet ihærdigt i flere år for at nå så vidt. At forske i landdistrikternes udvikling var ikke en soleklar opgave set fra de centrale instansers synspunkt."* (Center for Forskning og Udvikling i Landdistrikterne 2002). Som citatet mere end antyder, så indgår forskningens interesse i spørgsmålet om landdistrikternes udvikling også i politiske kampe om hvad, der er udfordringer og dermed potentielt genstand for politisk opmærksomhed.

De aktuelle udfordringer i landdistrikter og yderområder er i de senere år blevet belyst gennem en række kvantitative studier af yder- og landkommunernes socio-økonomisk forskelle[6]. De peger alle på, at de demografiske, sociale og økonomiske uligheder i stigende grad også fordeles skævt mellem kommunerne (Bak 2013; Juul 2010; Schroll og Søgaard 2011).

Men disse overordnede skævheder mellem kommunerne er så at sige *også* - skævt fordelt. I rapporten 'det danske bymønster og landdistrikterne', forfattet af Henrik Christoffersen for AKF fra 2003 udvikles et nyt datagrundlag, som gør det muligt at beskrive forskelle i det økonomiske og sociale liv på sub-kommunalt niveau. Rapportens analyser af udviklingen gennem 80'erne og 90'ernes ændringer af socio-økonomiske sammehænge mellem de spatiale ændringer af erhvervsstrukturerne og bosætningen peger her bl.a. på, at udfordringerne for landdistrikter ikke er ens. Særligt tydeligt står det, at de landdistrikter, der befinder sig i pendlerafstand til større byers arbejdsmarked er mindre socialt og økonomisk udfordret end landdistrikter, som befinder længere væk fra disse vækstcentres større arbejdsmarkeder. Her ser man i stedet bosætningen flytte fra landdistrikterne mod kommunens hovedby (Christoffersen 2003, 10).

Denne udvikling, hvor sondringen mellem en by-udvikling og en land-udvikling ændrer karakter, er også beskrevet i den danske (se eksempelvis Aner, 2007) såvel som internationale litteratur (Meyrowitz 2005). Geografiens begreb om eksempelvis 'glokalitet' er et forsøg på at illustrere, hvordan en øget og ny social, kulturel og økonomisk mobilitet er med til at relativere stedets rumlige relationer – f.eks. gennem en lokalt stedbunden aktivitets forbindelse til globale netværk (Swyngedouw 2004).

Den sociale og økonomiske udvikling på landet er i dag blevet løsrevet fra landbruget ligesom landbruget i høj grad også har løsrevet sig fra befolkning som bor på landet gennem forbindelser til et globalt fødevarekompleks. Men som Tanvig skriver i den forbindelse, er det *'uomgængeligt, at landbruget efterlod et vakuum'* som endnu ikke har fundet en ny social og økonomisk spatial balance (Tanvig, 2012, 29).

Landdistriktspolitik

Da landdistriktspolitikkens blev 'introduceret' i Danmark i 1990'erne, først med forsøgene med oprettelsen af statens landdistriktspulje og siden regeringens betænkning nr. 1333 og de årlige landdistriktsredegørelser, handlede det i først omgang om at få viden om udviklingen i disse områder og understøtte lokale ildsjæles projekter. I 1998 opfordrer Staten sammen med Amtsrådsforeningen og KL kommunerne til at udarbejde en landdistriktspolitik, der *'kunne understøtte landdistrikterne og ildsjælene'* (Tanvig 2012, 30). Det var med andre ord et af de første

[6] At yder- og landområder forbindes med en politisk-administrativ inddeling i kommuner hænger blandt andet sammen med en central og institutionaliseret forestilling om, at det er statens og stats-apparatets opgave at tage vare på befolkningens sociale og økonomiske velfærd.

spæde forsøg fra statens side på at få kommunerne til at mobiliserer lokalsamfund og ildsjæle i at skabe social og økonomisk udvikling lokalt. Ifølge Tanvig var landdistriktspolitikkens introduktion ikke så meget et forsøg på at håndtere udfordringer ved landbrugets stadigt mere marginale erhvervsøkonomiske betydning på landet, som det var et resultat af *'landsbybevægelsens ønsker om demokrati og velfærdsstatslige ideologi om lighed og om adgang til et tidssvarende arbejdsmarked'* (Tanvig 2012, 30).

Med revisionen af EU's strukturfondsperiode 2000-09 etableres det første nationale program for landdistriktsudvikling. Dette program dækkede over mekanismer, som privilegerede indsatser, der bidrog til at omlægge og diversificere den agrare produktion. Men en mindre del, det såkaldte LEADER initiativ, var reserveret til indsatser, der i lighed med den danske landdistriktspulje tildeles bottom-up projekter, der understøttede bredere dagsordener som eksempelvis 'gode livsvilkår' i landdistrikterne. Selvom Landdistriktspolitikken stadig udgør en mindre finansiel del af den fælles europæiske landbrugspolitik, så er den ifølge Tanvig gået fra at være et '*appendiks*' til den europæiske landbrugspolitik til i dag at blive stadigt tættere og bredere knyttet til spørgsmål om regional udvikling. Fra 2012 ser vi således også, at regeringens regionalpolitiske redegørelse integreres med regeringens landdistriktsredegørelse. Det er dog først i regeringens Regional- og landdistriktsredegørelse for 2013, at vi ser ministeriet anvende en sub-kommunal opdeling, der ikke længere kun taler om yder- og landkommuner men i lighed med Christoffersen (2003) tillader et sub-kommunalt blik på hvilke områder, der er særligt udfordret af en negativ social og økonomisk udvikling. Det sker nu ved hjælp af statistisk data fra sogneniveau. Den eksisterende sondring mellem yder-, land-, mellem- og bykommuner suppleres og nuanceres ved at synliggøre sognenes (som på redegørelsens kort kaldes landdistrikter) forbindelse til de større byers arbejdsmarkeder.

Udover at nuancere, at et områdes socio-økonomiske udvikling særligt er bestemt af adgangen og afstanden til en større koncentration af arbejdspladser så illustrerer denne sub-kommunale opdeling også, hvordan de nye kommunegrænser efter 2007 dækker over områder med store socio-økonomiske forskelle (Ministeriet for By Bolig og Landdistrikter 2013b, 11).

Landkommuner og yderkommuner

Selvom kommunerne efter strukturreformen har fået en central rolle for landdistriktsindsatsen (Hedetoft 2008), så har den danske landdistriktsforskning imidlertid kun i meget beskedent omfang studeret sammenhængen mellem denne spatiale restrukturering af den politisk-administrative struktur og opgave- og kompetencefordeling etc., og hvordan kommunernes former politiske strategier og projekter for den socio-spatiale udvikling i danske yder og landkommuner. Enkelte studier, som knytter sig til de nye kommuner engagement og betydning for landdistriktsindsatsen, er der dog.

Kroman og Just foretog efter opdrag fra Velfærdsministeriet i 2009 en spørgeskemaundersøgelse, der havde til formål at belyse, hvordan kommunerne havde organiseret landdistriktspolitikken politisk og administrativt. De konkluderede dengang, at kommunerne ikke prioriterede arbejdet med at udforme en egentlig landdistriktspolitik – på trods af en klar statslig opfordring til kommunerne om at formulere en sådan.

Ændringen i kommunernes rolle efter strukturreformen i forhold til landdistriktsindsatsen var afsættet for Hedegaards studie (2008). Hedegaard foretog i 2008 et studie af *'Organiseringen af landdistriktsindsatsen efter kommunalreformen'* i 2007. I denne sammenhæng karakteriserede Hedegaard studiet af landdistriktsindsatsen som et studie i netværksstyring:

"Overordnet betragtet er dansk landdistriktspolitik et oplagt eksempel på, at politikken i dagens Danmark på alle niveauer i høj grad både formuleres, besluttes og implementeres i netværks-strukturer baseret på samarbejde mellem offentlige, private, erhvervsmæssige og frivillige organisationer." (Hedetoft 2008, 4).

I kraft af sit landdistriktspolitikkens geografiske og lokale afsæt beskrev Hedegaard den som et policy-felt, der går på tværs af statens ellers sektoropdelte politikfelter og er rettet mod de mennesker og de forhold, der gælder et bestemt område. Her pegede Hedegaard på, hvad han identificerer som fem centrale baner for kampen om landdistrikternes udvikling; 1) den fysiske planlægning og regulering, 2) sikring af lokaldemokratiet, 3) Innovation og vækst, 4) den overnationale planlægning, 5) den lokale planlægning. Ifølge Hedegaard er der forskellige aktører, som er særligt aktive på disse fem forskellige baner og han siger også, at disse aktørers roller har forandret sig med strukturreformen. Men snarere end at være karakteriseret ved en 'nydeligt' netværkskoordineret styring, så mener jeg, at Hedegaards analyse vidner om, at de forskellige styringsindsatser er, hvis ikke direkte konfliktfyldte, så (som Hedegaard selv har formuleret det) i hvert fald karakteriseret ved at være styret af forskellige *'værdisæt og mål på de enkelte baner'* (Hedegaard 2008, 8). Hedegaards egen konklusion er derfor også noget paradoksal idet han konkluderer;

" […]at metastyringen virker. I hvert fald på landdistriktsområdet. Kommunerne er overordentlig opmærksomme på de udmeldinger der kommer fra de forskellige ministerier, og da de via de forskellige programmer "belønnes" for at bevæge sig i den ønskede retning, kommer den kommunale landdistriktsindsats til at indeholde de elementer man fra national og EU-side mener indsatsen skal indeholde. Ved samtidig at respektere det kommunale selvstyre får man populært sagt den fordel, at der findes lokale løsninger på globale problemer." (Hedegaard 2008, 4).

I lyset af de kvantitative studier af udviklingen i yder- landkommunerne må det problematiseres, om han har ret i, at meta-styringen virker. Særligt hvis målet er at skabe, hvad Hedegaard citerer regeringen for at kalde; "[…]en afbalanceret udvikling i Danmark" (Hedegaard 2008, 4). Dette bekræftes også senest i foråret 2014, da også Kommunernes Landsforening i forbindelse med Kommunernes årlige topmøde lancerede en publikation med titlen 'Danmark i forandring'.

Konklusionen på denne kvantitative undersøgelse pegede samlet set på *'en stigende skævvridning af kommunernes muligheder for at skabe vækst og opretholde bæredygtige lokalsamfund'* (KL 2014, 6).

Hedegaards studie må dog primært læses som et forsøg på en kortlægning af, hvordan kommunerne kan forstå deres rolle i forhold til forskellige 'styringsprogrammer'. Han adresserer ikke spørgsmålet om sammenhængen eller forbindelserne mellem disse forskellige styringsprogrammer eller hvordan de håndteres lokalt i kommunerne og påvirker den selektivitet, hvormed de forsøger at skabe social og økonomisk udvikling såvel som forsøger at tilvejebringe velfærd til borgerne. Dette spørgsmål, som retter sig mod forbindelserne mellem sådanne eksogene 'styringsprogrammer' og lokale kommunale praksisser, er i det hele taget underbelyst i den danske landdistriktsforskning

En vigtig og central undtagelse, der adresserer disse forbindelser og som har været en central inspiration for denne afhandling, er Professor Jørgen Ole Bærenholdts arbejde. Bærenholdt har hovedsageligt haft et 'bottom-up' fokus på, hvordan perifere nordiske kommuner håndterede de skiftende socio-økonomiske og socio-politiske eksogene forhold, men har udviklet et analytisk blik for, hvordan eksogene og endogene socio-spatiale dimensioner overlapper, går på tværs af hinanden og giver anledning til spændinger, konflikter og skaber socio-spatial ulighed, men også nye forsøg på at finde en ny lokal balance (Bærenholdt og Aarsæther 2001, 39).

Ambitionen med den nærværende afhandling er dog ikke at studere, hvorvidt danske landkommuner *faktisk* lykkedes eller ikke lykkedes med at tilpasse sig en ny socioøkonomisk situation. Dette ligger uden for denne afhandlings rækkevidde at kunne konkludere på. Men jeg er interesseret i at studere, hvorledes kommunerne gennem udformningen og efterfølgende iværksættelsen af politiske strategier og projekter forsøger at håndtere den situation, de forstår sig selv i. Ved at studere kommunens praktiske arbejde med at omsætte disse politiske strategier og projekter til handling, kan vi få indsigt i de mere konkrete styringsmekanismer, hvormed 'det offentlige' forsøger at forme nye sociale praksisser for, hvorledes velfærd og social og økonomisk udvikling tilvejebringes. Jeg er med andre ord interesseret i at studere, hvorledes statens og kommunernes strategiske styring forandrer de sociale og spatiale diskursive og mere strukturelle mekanismer, der integrerer og differentierer velfærdssamfundets sociale orden.

Udvikling af afhandlingens arbejdsspørgsmål

Selvom forskningen om udviklingen i landdistrikter er uddifferentieret i en lang række relativt selvstændige videnskabelige fagområder, kan man i de senere år iagttage en tværvidenskabelig integration, som har bevæget de forskellige traditioner mod udviklingen af mere eller mindre neo-endogene teorirammer (Tanvig 2008; Woods 2005). Det vil lidt firkantet formuleret sige, at hvor teorier om landdistrikter og deres udvikling op gennem 60'erne 70'erne og til dels 80'erne ikke blev

tillagt nogen analytisk særegenhed, er der sket et skifte, som i højere grad har udviklet en analytisk følsomhed for betydningen af landdistriktets egne ressourcer og karakteristika, og hvordan de relaterer sig til bredere og mere strukturelle samfundsmæssige forandringer. Men, hvor forskningen på forskellig vis enten har været beskæftiget med at undersøge, hvordan landdistrikterne har forandret sig eller med spørgsmålet om, hvad der skaber udvikling i landdistrikter, så er spørgsmålet om, hvordan de sociale og rumlige forandringer af landdistrikterne er forbundet med forandringer af den statslige og kommunale styring ikke blevet belyst i en dansk sammenhæng[7]. Det er denne afhandlings ambition at bidrage med viden til dette forskningsområde. Gennem en læsning af forskningens forskellige perspektiver på studiet af landdistrikternes udvikling vil jeg nedenfor udvikle tre arbejdsspørgsmål, hvis besvarelse har til hensigt at bidrage til at integrere indsigterne fra litteraturens indtil nu overvejende adskilte eksogene og endogene perspektiver.

Forskningens forskellige perspektiver på studiet af landdistriktsudvikling

Ifølge professor Michael Woods (2005) har geografiens studier af landdistrikter været uddifferentieret i et væld af subdiscipliner, der har krydset mellem natur- og socialvidenskaben; geografien, sociologien og antropologien. Disse traditioner har bidraget med henholdsvis viden om, hvad man bredt kan kalde landbrugets- og landskabets natur- og kulturgeografi; landbrugets sociologi om sociale relationer og deres forandring i landdistrikter, og antropologiens lignende sociologiske interesse men etnografiske metode (Woods 2005, 19ff). Frem til midt 1970'erne var meget af denne forskning i landdistrikter ifølge Woods foretaget *'på kontrakt fra regeringens styrelser eller store virksomheder'*. Det gav fra 60'erne og frem anledning til en kritik af forskningen for ukritisk at *'følge disse magtfulde institutioners dagsorden'* (Woods 2005: 22 egen oversættelse). I slut 1970'erne og op gennem 80'erne blev disse tilgange i forlængelse af denne kritik udfordret og suppleret af en politisk-økonomisk tilgang, der med afsæt i marxistiske politiske økonomiske teorier påpegede, hvordan udviklingen af landdistrikter indgik i den kapitalistiske politiske økonomi, der i modsætning til den klassiske økonomis forudsigelser skabte ikke bare sociale, men også geografiske uligheder i velstand og muligheder (Brenner 2004a; Duncan og Goodwin 1988; Myrdal 1958). Denne politisk økonomiske kritik påpegede at: *"[…]landdistrikter ikke eksisterer som isolerede, diskrete territorier men derimod er formet og påvirket af udviklingen af aktører og begivenheder udenfor det rurale rum"* (Woods 2005, 23). Udviklingen i landdistrikter blev med andre ord forbundet til den

[7]Som tidligere beskrevet har der været stor opmærksomhed på at diskutere og udvikle perspektiver for nærdemokratiet i forbindelse med den seneste strukturreform i 2006-7. Og de institutionsdannelser i form af landdistriktsråd, lokalråd osv., som den proces nogle steder ledte til, har i flere sammenhænge været genstand for forvaltningsforskningens opmærksomhed (Agger, Löfgren, og Torfing 2010; Henrik Hansen 2007; Møller Hansen 2010). Men, hvor de institutionsdannelser var mere eller mindre afledt af et ønske om at skabe en ny formaliseret forbindelse mellem lokalområder og den nye storkommune, så undersøger jeg i denne sammenhæng primært de institutionsdannelser, som borgere og kommunale myndigheder udvikler med henblik på at skabe kommunal og lokal udvikling og tilvejebringe velfærd. Et eksempel fra den danske forskning på, hvordan man kan diskutere de demokratiske effekter af institutionsdannelser, der knytter sig til indsatser rettet mod at skabe udvikling, kan man læse i Annette Aagaard Thuesens phd. om de demokratiske effekter af de Lokale Aktions Grupper (LAG) (2010)

politiske økonomis analyser af kapitalen og arbejdskraftens udvikling og særligt statens strukturpolitiske organisering heraf. Dette perspektivs begreber om klassemodsætninger og fremmedgørelse betød også et nyt syn på livet omkring den rurale livs- og produktionsform, der brød med beskrivelsen af rurale samfund og produktionsformer som *Gemeinschaft* orienterede solidariske fællesskaber.

Men, hvor denne politiske-økonomiske tilgang ikke levnede meget plads til aktørernes handlen eller havde analytisk blik for landdistrikternes egenart, så bragte det, der i 90'erne blev kaldt 'the cultural turn' aktørerne tilbage – i hvert fald delvist. Woods beskriver dette som en *'enculturing of political-economic approaches'* (Woods 2005, 24). Centralt for denne tilgang var bl.a. en stigende opmærksomhed på, hvordan lokale kulturer enten kunne føre til, at nogle regioner forfaldt (Banfield 1965) eller blomstrede (Putnam 1993). F.eks. konkluderer Putnam i sit nu mere end 20 år gamle studie af borgernes engagement i de nordlige italienske samfund, at borgerne; *"ikke blev engagerede i deres samfund [civic] fordi, at de var rige. Historien viser tydeligt præcist det modsatte. De blev rige fordi de var engagerede"* (Putnam citeret i Svendsen og Sørensen 2006, 412 egen oversættelse)[8]. Denne kulturelle vendings opmærksomhed på stedets særlige kulturelle og sociale egenart fik stor gennemslagskraft ikke blot inden for humangeografien og den politiske geografi, der beskæftigede sig med rurale spørgsmål, men også for forståelsen af, hvad der har betydning for landdistrikternes udvikling. Dette perspektiv påpeger, at udviklingen i landdistrikterne ikke blot er kastebold for politiske og socio-økonomiske forandringer men, at endogene stedspecifikke og historisk indlejrede kulturer har en selvstændig betydning for, om et område er i udvikling eller stagnation.

Indenfor 'regional development studies', som bredt beskæftiger sig med spørgsmålet om, hvad der har betydning for, hvordan regioner udvikler sig, kan man ud fra Dawkins omfattende litteraturreview af denne litteratur konstatere, at der er sket et lignende teoretisk skifte indenfor

[8] I sit gennembrudsværk 'Making Democracy Work' undersøger Robert Putnam, hvad det er, der har mest betydning for et politisk systems institutionelle performance. Han spørger til, om de forskellige italienske regioners institutionelle performance afhænger mest af omfanget af henholdsvis institutionel forandring, institutionernes historiske betingelser, eller den sociale kontekst, de opererer i (Putnam 1993, 8): "Taking institutions as an independent variable, we explore empirically how institutions change affects the identities, power, and strategies of political actors. Later, taking institutions as dependent variable, we explore how institutional performance is conditioned by history. Between these two steps, however, we add a third that has been neglected in recent work on institutions. The practical performance of institutions, we conjecture, is shaped by the social context within which they operate." (Putnam 1993, 8). Putnams væsentligste og mest kendte konklusion på analysen var, at den vigtigste faktor for et politisk systems institutionelle performance var graden af 'civic community' i det sociale og politiske liv (Putnam 1993, 120). En høj grad af tillid og stærke sociale netværk var en forudsætning for et effektiv og responsivt politisk økonomisk system. Putnams analyse af institutionel performance hviler på en, som han selv påpeger, "meget simpel styringsmodel […]" (1993, 9), der beskriver det politiske system som et lineært forhold mellem input og output, hvor deltagelse alene foregår som feedback fra det 'sociale miljø' i form af nye inputs. Denne tilgang til det politiske system betyder, at 'det institutionelle design blev holdt som konstant' i hans sammenligning af de forskellige italienske regioner (Putnam 1993, 10). Det har ført til en kritik af Putnams analyse for at have et for stærkt bottom-up bias og for lidt fokus på betydningen af eksempelvis EU's-, statens- (eller i nærværende sammenhæng også kommunernes) indflydelse på betingelserne for udviklingen af et stærkt civic community (Lowndes 2001).

den økonomiske teoriudvikling[9]. Både i forhold til hvordan begrebet *region* forstås såvel som i forhold til, hvordan man forklarer, hvad der skaber økonomisk udvikling. Centralt for både hvad man forstår ved en *region*, og hvad der skaber økonomisk udvikling og innovation er ifølge Dawkins en stigende anerkendelse af, at *'space matters'*. Fra primært at have interesseret sig for hvordan exogene forhold påvirkede regional udvikling, så udvikler den økonomiske teori (ofte kaldt for New Economic Geography som omfatter prominente økonomer som f.eks. Krugman og Porter) et større fokus på, hvordan forskellige endogene forhold, der knytter sig til *stedets* ressourcer, har betydning for, hvorfor nogle regioner oplever vækst og ikke andre (Dawkins 2003).

Det førte til udviklingen af en egentlig endogen udviklingsteori, eller hvad der også er blevet kaldt 'The New Rural Development Paradigm (van der Ploeg m.fl. 2000). Med dette paradigmeskifte ændres perspektivet på og forståelsen af, hvad man skal forstå ved en *region*. Hvor forskningsobjektet *regionen* havde været defineret ud fra en række forskellige forsøg på eksempelvis at forstå det som et sted placeret i et hierarkisk system ud fra stedets relative socioøkonomiske betydning, eller som et funktionelt integreret område karakteriseret ved en distinktion mellem et eller flere centre og en periferi, eller som et funktionelt økonomisk eller politisk sted; så markerer den endogene tilgang en forståelse af *regionen*, som et lokalt territorium afgrænset af *stedets* særlige historiske, geografiske, politiske og social-økonomiske egenart. Markusen definerer således i 1987 en sådan region som: *"…et historisk udviklet, territorielt sammenhængende samfund, der besidder et fysisk miljø, et socioøkonomisk, politisk og kulturelt miljø, og en rumlig struktur, der er anderledes fra andre regioner og fra andre større territorielle enheder, by og nation"* (Markusen i Dawkins 2003, 134 egen oversættelse). Regional udvikling skabes i dette perspektiv på baggrund af de særligt lokale stedbundne ressourcer og den udstrækning disse er integreret i et samlet socio-økonomisk, politisk og kulturelt miljø og en rumlig struktur og mobiliseres strategisk i relation til en ekstra-lokal kontekst (Ray 1999).

Der har siden rejst sig en omfattende kritik af denne tilgang, der overordnet handler om problemerne ved isoleret at kigge på landdistrikternes endogene faktorer. Wood resumerer denne kritik i tre relaterede pointer. Den første kritik handler om den endogene tilgangs manglende blik for fundamentale strukturelle forskelle, som endogene bottom-up initiativer ikke kan ændre på - eksempelvis geografisk stedbundne naturressourcer/værdier, infrastruktur, økonomiske strukturer og uddannelsesniveauer (Woods 2011, 147). Den anden kritik peger på, at strategier rettet mod at mobilisere de endogene ressourcer gennem bottom-up initiativer risikerer at *'koncentrere indflydelsen hos lokale eliter, eller hos professionelle'*. Kritikken peger på, at man ved at fokusere på 'stedet' risikerer, at komme til at *'skjule uligheder og magtrelationer'* og (gen)skabe billedet af det lokale som et konfliktløst *gemeinschaft* (Woods 2011, 149). Det hænger sammen med den tredje kritik, som retter sig mod forskelle i den lokale kapacitet til at udnytte de endogene ressourcer. Det

[9] For et dansk review, der mere eller mindre samstemmende beskriver den samme udvikling af teorien og regional udvikling, se Sven Illeris (2010 kap. 7)

betyder med andre ord, at de regioner eller lokaliteter med mest institutionel kapacitet, også har de bedste forudsætninger for at udvikle sig.

Disse kritiske røster betyder ikke, at erkendelserne om kulturens og stedets betydning, som den endogene teoriudvikling har bidraget med, er forladt. Derimod vokser der en 'neo'-endogen litteratur frem, som med forskellige strategier forsøger at tage højde for disse kritikker og integrere den endogene tilgang med eksogene perspektiver (Ash Amin 1999; Bærenholdt 2001, 2004; Patsy Healey 2007)[10]. Det er grundlæggende en tilgang, som fokuserer på, hvordan den endogene 'mikro'-politik og den eksogene 'makro'-politik bliver forsøgt forbundet i konkrete 'situationer' - i politiske processer, der retter sig mod at etablere eller tilpasse institutioner, der løser større eller mindre lokale 'kriser'.

Dette forsøg på at re-positionere forskningen i landdistrikter og deres udvikling i en geo- og socialpolitisk sammenhæng, har givet anledning til en lang række studier af, hvordan styringen af og i landdistrikterne er forandret. Denne politisk-økonomiske og sociologiske interesse for magt er på ny blevet re-introduceret, i bl.a. en række neo-foucaultdianske og neo-gramsianske studier, der undersøger, hvordan ændrede styringsmentaliteter og -teknikker på EU- og det statslige niveau forandrer styringen *af* landdistrikterne ved at gøre kommuner, lokalsamfund og borgere til subjekter for bestemte styringsdiskurser og –mekanismer. (Brenner 2004b; MacKinnon 2000, 2002; Moisio og Paasi 2013; J. Murdoch 2001; Jonathan Murdoch og Ward 1997; Ward og McNicholas 1998).

Disse studier fokuserer overvejende på magtteknikkernes og diskursernes strukturerende form, uden at have tilstrækkelig analytisk opmærksomhed på, i hvilken udstrækning aktørerne så også lader sig styre derefter (J. Newman og Clarke 2009, 138). Dette problem har været håndteret af en anden del af styringslitteraturen, som primært har været optaget af at studere, hvorledes styring *i* landdistrikterne i stigende grad tager form af forskellige typer af netværk og partnerskaber (Galamba 2012; J. Murdoch 2000; Jonathan Murdoch and Abram 1998; Aagaard Thuesen 2010). Disse studier har haft et fokus på, hvordan styringen af disse netværk og partnerskaber forandrer de lokale praksisser i landdistrikterne. Men en del af denne litteratur kan imidlertid kritiseres for ikke at have tilstrækkelig opmærksomhed på, hvordan netværk og partnerskaber som inter-aktive styringsformer er forbundet med statslige og kommunale og andre strategiske aktørers magtkampe

[10] Som et eksempel fra dansk forskning, der forsøger at møde den førstnævnte kritik af den endogene udviklingsteori kan nævnes Gunnar Lind Haase Svendsens studie fra 2007. Her udvikler Svendsen sit teoretiske afsæt med inspiration fra bl.a. Rosteds artikel 'Erhvervspolitik i det ny årtusinde- (2003). I denne artikel argumenterer Rosteds for, at den økonomiske neoklassiske vækstmodel, der i 60'erne og 70'erne kunne forklare op mod 90 % af velstandsstigningen, op gennem 1990'erne *"kun kan forklare omkring halvdelen af velstandsstigningen"* (Rosted 2003: 5). Derfor peger Rosted på, at den klassiske strukturpolitiks fokus på kapital og arbejdskraft, må suppleres af en mikropolitik *"[…] udtrykt ved de rammebetingelser, der giver den enkelte virksomhed bedre vilkår til at skabe mere velstand […]."* (Rosted 2003, 6). Denne mikropolitik retter sig mod at ´fin tune' det, han beskriver som multifaktorproduktiviteten (MFP). MFP dækker over en blanding af håndgribelige og til dels uhåndgribelige kapitaler, der har betydning for velstandsudviklingen. Denne beskrivelse af kapitalens mange 'nye' former knytter Svendsen sammen med Bryden og Dawe's (1998) sondring mellem mobile og immobile ressourcer i analysen af to vestjyske lokalsamfund (Svendsen 2007).

om at forme et bredere socio-politiske styringslandsskab (Gibbs m.fl. 2001, 104; Offe 2009; Peters, Pierre, og Torfing 2012).

Jeg er i forlængelse heraf interesseret i at studere, hvordan statens styring *af*- og *i* landdistrikterne og kommunerne former et *strategisk selektivt handlingsrum* for, hvordan danske landkommuner og borgere i landdistrikterne efterfølgende forsøger at agere i det handlingsrum. På den baggrund formulerer jeg afhandlingens første arbejdsspørgsmål således:

Hvordan forsøger den danske stat at styre social og økonomisk udvikling og tilvejebringen velfærd i landdistrikterne?

Med afsæt i de konklusioner er jeg interesseret i, hvordan statens (eksogene) forsøg på styring af kommunerne og landdistrikterne og endogene forhold i kommuner og landdistrikter kan forklare, eller bidrage med en forståelse for, hvordan landkommunernes politiske og administrative ledelse på forskellig vis fortolker situationens strategiske selektivitet og forsøger at forme egne politiske strategier, der skal styre dem gennem udfordringerne. På den baggrund formulerer jeg afhandlingen andet arbejdsspørgsmål således:

Hvordan former yder- og landkommunernes politiske og administrative ledelser politiske strategier for at styre den sociale og økonomiske udvikling og tilvejebringelse af velfærd i landdistrikterne?

Det leder videre til den tredje kritik af den endogene udviklingstilgang. Den peger på det forhold, at ikke blot er de stedbundne ressourcer ulige fordelt i geografien, også mulighederne for at kapitalisere på de stedbundne ressourcer, der er, er ikke er ens – hverken blandt borgerne i landdistrikterne eller blandt kommunernes organisationer. Det er ikke blot et spørgsmål om social kapital, men også om den institutionelle kapacitet til at mobilisere håndgribelige (som eksempelvis naturressourcer) såvel som uhåndgribelige kapitalformer (som eksempelvis sociale eller kulturelle ressourcer), der er til stede lokalt (Ash Amin, 1999; Amin and Thrift 1995; Gibbs et al. 2001; Patsy Healey 1998, 2007). Den institutionelle kapacitet, er ifølge denne litteratur et helt centralt parameter for at forstå, hvorfor nogle områder er i udvikling og andre i forfald. Institutionel kapacitet handler med andre ord om en social aktørs kapacitet til at bevæge en udvikling i en ønsket retning.

Dette fokus på institutionel kapacitet er samtidig et opgør med, på den ene side; en forståelse af at borgerne kun er med til at styre ved at give feedback og input til det politiske systems formelle politiske institutioner, og på den anden side; at de kommunale organisationers embedsværk blot fungerer som 'implementeringsmaskiner' for det repræsentative demokratis beslutninger. Igennem deres hverdagshandlinger bidrager både borgere og embedsværk også direkte til den konkrete styring i kommunen og - af de lokalsamfund, de er del af. Det er gennem de sociale aktørers handlinger, at samfundets institutioner reproduceres og omformes. Det betyder, at de endogene teoriers 'kulturelle drejning' også konfronteres af en 'institutionel drejning', hvor spørgsmålet om

styring også er et spørgsmål om, hvor institutionelt integreret aktørerne i landdistrikterne og kommunes politiske og administrative organisation er.

Jeg er i forlængelse heraf interesseret i, hvordan kommunerne i praksis forsøger at komme deres udfordringer til livs ved at samstyre med aktørerne i landdistrikterne, og hvordan det giver anledning til spændinger og modsætninger, men også former nye socio-spatiale praksisser, som forandrer relationer mellem kommunen og dens borgere og skaber nye måder at tilvejebringe velfærd på. På den baggrund har jeg formuleret afhandlingens tredje arbejdsspørgsmål således:

Hvordan forsøger den kommunale organisation og borgerne i landdistrikterne at skabe nye sociale praksisser for social og økonomisk udvikling og tilvejebringe velfærd i kommunens landdistrikter?

Ved at forbinde analyser, der belyser disse tre arbejdsspørgsmål, vil jeg besvare mit forskningsspørgsmål som lød:

Hvordan forsøger danske yder- og landkommuner, at skabe udvikling og udvikle velfærdsservice i samspil med borgerne i landdistrikterne – og hvordan forandrer det den socio-spatiale tilvejebringelse af velfærd?

Med besvarelsen af disse tre arbejdsspørgsmål er det min hensigt at bringe indsigterne fra de eksogene og endogene perspektiver sammen i en besvarelse af afhandlingens forskningsspørgsmål. Hensigten er at undersøge, hvordan de respektive perspektiver kan bidrage med forklaringskraft i den konkrete empiriske kontekst, som studeres her. I næste kapitel vil jeg redegøre for det teoretiske kompleks af begreber, som jeg har brugt i analyserne til at strukturere og skabe sammenhæng mellem arbejdsspørgsmålene.

Kapitel 3: Afhandlingens teoretiske ramme

I dette kapitel vil jeg redegøre for de forskellige teoretiske bidrag, som har informeret afhandlingens analyser. Først argumenterer jeg for, hvorledes Esping-Andersens velfærdsstatsregime-teori kan bidrage til analyserne med et perspektiv, der giver et blik for, hvordan velfærdsstatens måde at tilvejebringe velfærd på, er forbundet med specifikke historiske socialpolitiske kampe om at forme samfundets sociale, økonomiske og politisk kulturelle – såvel som spatiale relationer. Esping-Andersen viser, hvordan de forskellige måder, at disse kampe er blevet institutionaliseret på, har formet forskellige 'velfærdsregimer' – forskellige 'systemer' for, hvorledes velfærdsstatens velfærdsservice og ydelser har fungeret i forhold til at integrere og differentiere samfundet socialt.

Dernæst redegør jeg for en række perspektiver på, hvordan forandringerne af de kapitalistiske velfærdsstater er blevet beskrevet af forskningslitteraturen. Her er en af de dominerende fortællinger, at vi bevæger os fra en kapitalistisk velfærdsstat, hvor statens centrale opgave var at tilvejebringe velfærdsydelser og service for at kompensere for markedsøkonomiens ulighedsskabende effekter, mod en konkurrencestat, hvor statens opgave nu er at tilvejebringe velfærd i det omfang og på en måde, der fremmer den nationale økonomis globale konkurrenceevne. Så statens tilvejebringelse af velfærd forsvinder ikke, men 'systemet' for, hvordan velfærden bidrager til at integrere og differentieret samfundet socialt, ændrer sig.

For at forstå, hvordan det foregår i de danske landdistrikter argumenterer jeg for, at Bob Jessops begrebsliggørelse af statens styring som politisk strategi og Niel Brenners anvendelse af denne forståelse til også at forstå forandringerne af statens spatiale form, er analytisk produktive for at studere, hvorledes ikke alene staten- men også danske landkommuner i dag forsøger at forme socio-spatiale strategier og projekter for, hvorledes social og økonomisk udvikling såvel som velfærd skal tilvejebringes i landdistrikterne.

Velfærd og velfærdens forandring

Inden jeg vender mig mod spørgsmålet om statens styring, er der brug for at præcisere, hvad jeg forstår ved begrebet om velfærd og, hvordan det kan forbindes analytisk til et studie af sociale og spatiale forandringer af staten. Her vender jeg mig mod Gøsta Esping-Andersens ny-klassiker og anerkendte arbejde fra 1990 'The Three Political Economies of the Welfare-State' (2013). Det er et bud på, hvordan og hvorfor at velfærdsstatsprojektet udvikledes forskelligt i forskellige politiske kontekster for velfærdskapitalismens udvikling.

Ifølge Esping-Andersen var velfærdsstaterne overordnet betragtet optaget af at ville skabe *lighed* ved på forskellig vis at kompensere for kapitalismens ulighedsskabende effekter. Men velfærdsdebatten har siden handlet om, hvad der mere specifikt skulle forstås ved lighed. I

litteraturen får velfærdsstatsbegrebet for alvor videnskabelig opmærksomhed i tiden efter Anden Verdenskrig hvor T.H. Marchalls forbinder det med staternes udformning af borgernes positive, sociale rettigheder (1950). I Esping-Andersens analyse illustrerer han, hvordan disse rettigheders status bestemmes på meget forskellig vis, under meget forskellige historiske endogene og eksogene politiske betingelser, på forskellige steder og inden for forskellige politiske kulturer. Han argumenterer alligevel for, at man kan sondre mellem tre forskellige velfærdsstatsregimer, med hver deres socialpolitiske mål og måder at institutionalisere velfærdsprojektet på.

Eksempelvis var socialpolitikkens funktion, i det Esping Andersen kalder ´det liberale velfærdsregime´, at sikre, at dem, som havde akut behov, fik adgang til en fattigdomsydelse. Men mens denne form for kompenserende foranstaltninger på den ene side fungerede som et socialt sikkerhedsnet, så bidrog det samtidigt til at stigmatisere og straffe fattigydelsesmodtagerne og fremmede en 'social dualisme' mellem dem, der havde behov for hjælp og dem, som kunne klare sig selv. I det ´konservativt-korporatistiske velfærdsregime´ formedes et socialt forsikringssystem, der ikke differentierede velfærdsydelser efter behov, men i stedet ud fra social klasse og status. Her etableres en forbindelse mellem velfærdens omfang og det omfang, man selv bidrog til velfærdens finansiering. Logikken bag dette var ifølge Esping-Andersen for det første en konservativ ideologisk tanke om at institutionalisere en forbindelse mellem bestemte rettigheder og privilegier og så individets samfundsmæssige placering. Og for det andet, indgik denne konservative model også som et led i et nationalstatsligt integrationsprojekt rettet mod at knytte borgernes loyalitet til staten ved eksempelvis at knytte et '*direkte statssupplement til pensionsydelsen*'" (2013, 24 egen oversættelse). I det, som Esping-Andersen betegner som det ´socialdemokratiske velfærdsregime´, var man i en anden historisk specifik situation, hvor klasserelationerne bød, at der udvikledes et universelt velfærdssystem, hvor *'alle borgere nød de samme rettigheder, uafhængigt af klasse eller markedsposition. På denne måde, var dette system designet til skulle kultivere solidaritet på tværs af klasser, en national solidaritet'* (Esping-Andersen 2013, 25). Her var der altså ikke nogen direkte forbindelse mellem rettigheder og pligter – statens velfærdsservice og sociale rettigheder var universelle for alle landets borgere. De konteksthistoriske- og sociale betingelser for denne udvikling var ifølge Esping-Andersen desuden forbundet med relativt moderate forventninger til disse universelle ydelsers omfang.

Esping-Andersens velfærdsstatsregimer var et forsøg på at etablere en nødvendigvis 'grovkornet' analytisk sondring, som kunne indfange, hvad han mente var de væsentligste forskelle på de kapitalistiske velfærdsstater. Men hvad jeg med disse få linier om Esping Andersens tre velfærdsregimer ønsker at understrege, er hans pointe om, at de specifikke historiske, sociale, økonomiske og politisk kulturelle relationer i de forskellige nationalstater betød, at staterne formede forskellige systemer for social stratifikation og samfundsmæssig integration. *Velfærd* kan fra dette perspektiv således ikke snævert forbindes med statslige skattefinancierede ydelser og service – om end, det er sådan vi i en dansk kontekst til daglig er vandt til at forstå og anvende begrebet. Følger vi Esping-Andersen "…*må [vi] også tage højde for, hvordan statens aktiviteter er*

forbundet [interlocked] med markedet og familiens rolle i forhold til at tilvejebringe velfærd" (Esping-Andersen 2013, 21 egen oversættelse). I Richard Rose's indflydelsesrige arbejde *'The State's Contribution to the Welfare Mix'* fra 1985 og Adalbert Evers og Helmuth Winterberg bog fra 1988 *'Shifts in the Welfare Mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies'* taler de ligeledes om en velfærdstrekant bestående af Stat-Marked-Civilsamfund. Denne afhandling deler nu ikke forestillingen om, at disse tre sociale aktører udspringer af hver sin naturlige 'sfære'[11]. Men jeg deler forståelsen af, at staten indgår i historisk- og stedspecifikke socio-politiske kampe med samfundets andre sociale aktører om at konstituere, hvad det er for en lighed, som skal tilvejebringes. Det handler med andre ord om, hvordan disse kampe mellem de sociale aktører institutionaliserer en arbejdsdeling og et system for, hvordan tilvejebringelsen af velfærd bidrager til at differentiere og integrere samfundet.

Eftersom denne afhandling særligt fokuserer på yder- og landkommuner og de særlige forhold, som gør sig gældende i disse kommuners landdistrikter, vender jeg mig ligeledes mod indsigter fra den politiske geografi, som har blik for, hvorledes velfærdsstaternes institutionaliserede systemer for samfundsmæssig integration og differentiering foruden en social dimension også er forbundet med en spatial dimension. Velfærdsstatens systemer for social integration og differentiering er med andre ord også 'bundet' til et rumligt system for integration og differentiering. Et system, der på forskellig vis kan formes og rettes mod forskellige sociale politiske og rumlige forestillinger om lighed. Hvordan det sociale og spatiale er forbundet vil jeg uddybe teoretisk nedenfor. Så når jeg i forskningsspørgsmålet spørger til, hvordan den socio-spatiale tilvejebringelse af velfærd forandres i landdistrikterne, så er jeg interesseret i at studere, hvordan ændringer af de sociale og spatiale politiske strategier, i mødet med allerede eksisterende sociale og spatiale institutioner, giver anledning til spændinger og modsætninger men også udvikler nye sociale praksisser og institutionaliserer nye styringsmekanismer og forestillinger om, hvordan statens offentligt finansierede velfærdsressourcer skal bidrage til at skabe social og spatial differentiering og social og spatial integration.

Velfærdsstatens forandring

Esping-Andersens komparative studie var et studie af, hvordan en særligt historisk rumligt fikseret politisk-økonomisk konfiguration – den keynesianske nationale velfærdstat, havde givet anledning til udviklingen af tre distinkte nationale velfærdsstatsregimer. Men litteraturen peger på, at hvor udviklingen af den keynesianske velfærdsøkonomi for en periode havde kunnet mediere forholdet mellem stat, marked og civilsamfund, så har velfærdsstatsregimerne nu i mange år været i krise

[11] Denne forståelse har givet anledning til beskrivelser af velfærds*samfundet*, som styret af forskellige miks af *velfærdstrekantens* aktører (stat, marked og civilsamfund). Forestillingen om at disse tre aktører 'udspringer' af hver sin sfære er imidlertid problematisk og trækker på en Parsonsk systemteoretisk funktionalisme, som denne afhandling ikke deler. Der er derimod brug for at anlægge et mere rum-følsomt og mikro-politisk fokus på, hvordan forskellige styringslogikker- og mekanismer får indflydelse på, hvordan denne arbejdsdeling institutionaliseres og velfærden tilvejebringes.

(Brenner 2004a; Jessop 2000). For en tid skabte de velstand og fremgang, institutionaliserede klassekonflikten, og i et forsøg på at kompensere for kapitalens vareliggørelse af mennesket udviklede den også systemer for sociale rettigheder, der spredte sig til stadig flere dele af det sociale liv, og som staten fik ansvaret for at garantere. I 1970'erne og de tidlige 1980'ere kunne økonomiens krisetendens ikke længere styres inden for nationalstaternes grænser og det forandrede betingelserne for den kapitalistiske stats velfærdsprojekt. Fra både højre og venstre side af det politiske spektrum blev kritikkens dominerende begreb om 'markedsfejl' erstattet af begrebet om 'state failure' - statsfejl. Kritikkerne anførte, at den keynesianske nationale velfærdsøkonomi havde fejlet. Men ifølge Claus Offe (1984) bestod den egentlige modsætning nu ikke blot i det forhold, at kapitalismen ikke kunne sameksistere med velfærdsstaten fordi, staten baserede sig på skatteindtægter fra kapitalakkumulationen (og dermed var tvunget til at tjene den – og dermed herskende klasses interesser'), men ved, at kapitalismen heller ikke kunne eksistere *uden* (Offe 1984, 154). Selvom velfærdsstaten havde fejlet, var det ikke en politisk mulighed at afskaffe den[12].

Statens social-politiske legitimitet

Den sociale orden var ifølge Offe afhængig af en form for regulering af de politiske, økonomiske og sociale relationer. Med den aktuelle debat om det skæve Danmark får vi også blik for, hvordan disse politiske, økonomiske og sociale relationer er intimt forbundet med spatiale relationer. Men modsat Claus Offe, så peger Bob Jessop med sin analyse på, at staten ikke *systematisk* tjener den 'herskende klasse'. Ifølge Jessop er spørgsmålet om, hvem staten tjener i stedet et resultat af socio-politiske kampe, der kun delvist er struktureret af statens eksisterende form og politiske strategier (Jessop 1990). Så snarere end at se velfærdsstatskapitalisme som en paradoksal umulighed forstår Jessop relationen mellem staten og kapitalismen som et paradoks, der bestandigt "løses" gennem formningen af statsprojekter og -strategier. Med disse statsprojekter og statsstrategier forsøger staten kontinuerligt at skabe en mere eller mindre stabil og strukturelt sammenhængende institutionel orden (Jessop 2002, 275).

Mange har efterhånden beskrevet, hvordan velfærdsstaten synes at være afgået ved døden og erstattet af en ny konkurrencestat (Cerny 1997; Jessop 2002; Pedersen 2011) eller hvad Professor Tim Knudsen i den danske kontekst kaldte en 'social konkurrencestat' (Knudsen 2007). Argumentet er nu, at staten, med en terminologi fra Jessop, i stigende grad sætter 'workfare' foran 'welfare'. Hvad Knudsen antyder ved at tilføje 'social' til konkurrencestatsbegrebet peger på, at konkurrencestaten – i dag forvandler velfærdsstatens social-politik til en mekanisme, der ikke skal

[12] Offe skriver lettere ironisk, hvordan selv ikke den engelske premierminister Margaret Thatcher og den amerikanske president Ronald Regans lykkedes med at afvikle velfærdsstaten: *" Thus, in the absence of a powerful ideological and organizational undercurrent in Western politics (such as a neo-fascist or authoritarian one), the vision of overcoming the welfare state and resurrecting a 'healthy' market economy* is not much more than the politically impotent day-dream of some Ideologues of the old middle class. This class is nowhere strong enough to effect, as the examples of Margaret Thatcher and hypothetically - Ronald Reagan demonstrate, more than marginal alterations of an institutional scheme that such figures, too, have to accept as given when taking office." (Offe 1984, 153)

kompensere for noget, men i stedet være en mekanisme, der skal investere i samfundets konkurrenceevne og entreprenørskab. I vendingen om at bevare velfærdsstaten ved at forandre den synes 'welfare'-staten som kulturelt, territorielt og solidarisk fællesskab dog stadigt at være en uomgængeligt reference for forsøg på at repræsentere det politiske fællesskab på legitim vis. Den politiske og offentlige bekymrede opmærksomhed på 'udkantsproblemet' med de stigende geografiske forskelle i borgernes adgang til velfærdsservice og sociale og økonomiske livsvilkår kan tolkes som udtryk for dette.

Statens socio-spatiale styring

Begrebet om statens styring synes en smule analytisk uklart, og der er brug for en begrebslig præcision, ligesom der er brug for tydeligere at eksplicitere, hvad det er for policy-forandringer, der er særligt relevante at studere for at få blik for, hvordan statens og kommunernes styring *af*- og *i* de danske landdistrikter giver anledning til spændinger og modstand og forandrer, hvordan der tilvejebringes social og økonomisk udvikling. For at få et mere fast begreb om hvad der i analysen forstås ved statens styring, vender jeg mig mod Bob Jessops arbejde med at udvikle, hvad han kalder en 'strategic relational approach' (1990; 1999; 2008) og Neil Brenners spatiale reformulering af denne (2004a).

En stor del af Jessops arbejde har handlet om at forme en teori om den moderne kapitalistiske stat og Jessop arver fra Nicos Poulantzas og Antonio Gramsci forståelsen af staten som både en social relation *og* et særlig institutionelt ensemble. De sondrer i forlængelse heraf mellem staten i sin 'integrale'– og i sin 'smalle' betydning (Jessop, 2008)[13]. Staten betragtes i sin integrale forstand som en social relation, hvor statsapparatet er forbundet i politiske, sociale, kulturelle, spatiale og økonomiske relationer til andre institutionelle ordener. I sin 'smalle betydning' betragtes staten i stedet som et særlig relativt autonomt institutionelt ensemble, et statsapparat, der besidder egne magtfulde ressourcer, med potentiale til at omforme sin egen institutionelle orden gennem statsprojekter. Men staten i sin 'smalle betydning' er også en arena for formningen af politiske strategier, der er rettet mod at strukturere de bredere sociale-, politiske-, kulturelle-, spatiale- og økonomiske relationer. Staten i sin smalle forstand er i den forstand socialt indlejret i staten 'i sin integrale forstand'.

Hvorvidt og i hvilken udstrækning, at staten i sin smalle forstand har held med at regulere disse relationer afhænger af '*de specifikke kræfter, som er placeret både i og uden for dette komplekse ensembles handling, reaktion og interaktion'* (Jessop 1999, 55 egen oversættelse).

[13] En sondring som i øvrigt også kan læses hos Antonio Gramsci 'Lo Stato Integrale' – her dækker begrebet staten ligeledes både politisk samfund og civilsamfund (1971, 261–63).

Denne afstand mellem staten som politisk strategi og denne strategis held med at føre til de politiske mål, der var tiltænkt, bidrager til en dynamik, hvor statens form aldrig bestemmes *'en gang for alle'* (Brenner 2004a, 452), hvorfor staten heller ikke kan betragtes, som 'et rigtig subjekt' (Jessop 1999, 55). Det er aldrig 'staten' der handler, men konkrete politiske og administrative enheder (ministerier, kommuner, forvaltninger ect.), der opererer i- og på forskellige socio-spatiale relationer med forskellige tidshorisonter, ressourcer og politiske formål. Disse kan så være formet, så de udgør en mere eller mindre organiseret sammenhæng, men; *"'staten har som sådan ingen magt – den er blot et institutionel ensemble; den har kun et sæt af institutionelle kapaciteter og ansvar som medierer den magt; statens magt er magten af de kræfter, som handler i og gennem staten.'"* (Jessop citeret i Brenner 2004a, 89 egen oversættelse). Dette perspektiv på statens styring er både analytisk produktivt for analysen af hvorledes forskellige kræfter, som handler *i* og *gennem* statens forskellige organisationer på forskellige niveauer forsøger at definere og styre på forskellige policy-spørgsmål med betydning for den sociale og spatiale udvikling i landdistrikterne.

Der er med andre ord paralleller til Esping-Andersens forståelse af, at karakteren af velfærdsstaten ikke snævert kan forstås som serviceydelser, produceret, leveret og finansieret af skattefinansierede statslige organisationer. De er en del af statens kapaciteter. Men statens styring er, som Esping Andersen, skriver 'bundet sammen med' [interlocked] samfundets øvrige relativt autonome institutionelle ordener i en kontinuerlig proces, der udvikler sig på måder, der privilegerer bestemte sociale kræfter og nogle sociale rum foran andre. Alligevel er staten den centrale autoritet for så vidt, at den har en privilegeret position i forhold til at konstituere og forme denne arbejdsdeling. Og for at gøre det må den på den ene side kunne mobilisere demokratisk legitimitet i form af en folkelig opbakning til dens måde at differentiere- og integrere samfundet socialt og spatialt på, *og* på den anden side sikre sit fiskale grundlag. Hvor denne 'præmis' har været forbundet med udviklingen af den moderne kapitalistiske velfærdsstat, så vil jeg i min analyse vise, hvordan staten i dag har forskudt denne opgave 'nedad', så også kommunerne i dag er konfronteret af den samme opgave. Den måde, velfærden tilvejebringes på, er altså ikke alene resultatet af kommunale strategier, men også af hvordan disse strategier i praksis er forbundet med andre kræfter, som bevæger sig i og igennem staten – og her kommunen.

Statens strategiske selektivitet

I det lys er velfærdsstaternes måder at skabe social integration såvel som social differentiering formet af det, vi, med et begreb fra Jessop, kan forstå som forskellige former for strategisk selektivitet.

Begrebet om strategisk selektivitet er her hentet fra Jessops tekst fra 1999 'The Strategic Selecivity of the State'. Begrebet lanceres ikke for første gang her, men denne tekst indgår i Jessops kontinuerlige videreudvikling af, hvad han har kaldt The Strategic Relational Approach. Staten styring har, ifølge Jessop en strategisk selektivitet forstået på den måde, at dens organisatoriske

form og socioøkonomiske- og sociopolitiske interventionsformer; *'[…] privilegerer nogle aktører, nogle identiteter, nogle strategier, nogle spatiale og temporale horisonter, nogle handlinger over andre',* som får betydning for, hvordan *'[…] aktører (individuelle og/eller kollektive) forholder sig til denne differentierede privilegering gennem en "strategisk-kontekst"- analyse, når de skal vælge, hvordan de vil handle'* (Jessop 1999, 51 egen oversættelse).

Det betyder, at adgangen til at forandre staten altid allerede er mere åben for nogle sociale kræfter og politiske strategier end andre. Disse politiske strategier kan så være rettet mod forskellige social- økonomiske- og politiske mål. Dette foregår ifølge Brenner med 'projekter' rettet mod *statens egen institutionelle struktur*, og strategier rettet mod *'kapitalens cirkulation eller fastholdelsen af hegemoniet i civilsamfundet'* (Brenner 2004a, 87 egen oversættelse). De første kalder han *statsprojekter* og de sidste *statsstrategier*. Disse analytiske begreber, som vil blive udfoldet nedenfor, vil jeg anvende til at studere, hvorledes Danmark fra 1980'erne og frem mod i dag har ændret sine politiske strategiers selektivitet og, hvordan to landkommuner håndterer de udfordringer og muligheder, som disse projekter og strategier giver anledning til.

Socio-spatial strategisk selektivitet

Brenners bidrag til Jessops statsteori er, at han argumenterer for, at statens strategiske selektivitet udover at være en social selektivitet også er en rumlig (eller spatial selektivitet, som jeg vil benævne det efterfølgende). Dermed er forstået, at statens organisatoriske form, institutionelle struktur og socioøkonomiske- og sociopolitiske interventionsformer ikke alene privilegerer nogle bestemte sociale kræfter. De rettes også mod at privilegere nogle bestemte økonomiske- og sociopolitiske rum. Det perspektiv er meget relevant i nærværende sammenhæng, hvor jeg er interesseret i, hvordan yder- og landkommunernes udfordringer er forbundet med ændringer i statens socio-spatiale politiske strategier. Altså, hvordan den danske stats strategier er med til at forme en særlig socio-spatial strategisk selektivitet for, hvorledes danske yder- og landkommuner i dag forsøger at håndtere deres kommunale socio-spatiale udfordringer. Det betyder kort sagt, at når bestemte sociale kræfter prioriteres foran andre, så sker dette også ved at privilegere bestemte sociale rum foran andre.

Så når jeg spørger til, hvordan måderne at tilvejebringe social- og økonomisk udvikling forandres, spørger jeg ikke kun om, hvordan forandringerne fører til nye sociale praksisser og institutioner for social differentiering og samfundsmæssig integration men også, hvordan det er forbundet med nye måder at skabe henholdsvis spatial differentiering og integration.

Brenner tager som sagt afsæt i Jessops forståelse af staten som en social relation, der må forstås i sin 'smalle betydning' og i sin ´integrale betydning', og han viser, hvordan denne sociale relation forandrer og udfolder sig rumligt;

Statens rum forstået i sin 'smalle betydning' refererer mest grundlæggende til; *'[…] statens særlige form og spatiale organisation som en diskret, territorielt centraliseret, selvstændigt og internt differentieret institutionel organisation [apparatus]'* (Brenner 2004a, 79 egen oversættelse). Det handler altså om, de måder som statens organisation har differentieret den politiske autoritet rumligt, og hvordan den former styringen af sammenhængen mellem sine rumlige og funktionelle institutioner.

Statens rum forstået i sin 'integrale betyding'; *'[…]'refererer til de territorie- sted- og skala-specifikke måder, hvormed statsinstitutioner mobiliseres for at regulere sociale relationer og øve indflydelse på de geografier, hvori de er lokaliseret'* (Brenner 2004a, 79 egen oversættelse). Her er det centrale, hvordan staten med sin politik former og mobiliserer forskellige institutioner til at regulere på sociale og økonomiske relationer inden for forskellige geografier – eksempelvis nationen, regionen eller landdistriktet.

For at få mulighed for analytisk at beskrive de sociale og spatiale forandringer af statens rum og deres stiskabende stiafhængighed udvikler Niel Brenner et analytisk begrebsapparat, som også er produktivt for denne afhandling erkendelsesinteresse.

Neil Brenner argumenterer for, at der er nogle særlige institutionelle parametre, som statens spatiale selektivitet udvikler sig indenfor. Disse institutionelle parametre udgør en relativ stabil kontekst for de politiske kampe om at forme statens rum ved hjælp af *strategier og projekter*. De har, argumenterer Brenner, været forbundet med *"(a) statens særlige territorielle form under den moderne kapitalisme; og (b) det endemiske problem med at regulere den ulige spatiale udvikling indenfor en kapitalistisk rum-økonomi"* (Brenner 2004a, 95 egen oversættelse).

I forhold til det første af disse to parametre peger Brenner på, at territoriet har været- og stadig er et grundlæggende reference punkt for forsøg på at forme statens rumlige strategier og projekter. Territoriet er med andre ord en central 'grænse' for statens politiske og økonomiske beslutningsmagt. Og den varierer på to dimensioner; En skala-dimension, og en territoriel dimension:

- *"en skala-dimension hvor statsinstitutioner og politikker er differentieret hierarkisk mellem en variation af skalaer inden for et givet territorium; og*
- *En territoriel dimension hvor statsinstitutioner og politikker er differentieret mellem forskellige typer af enheder med myndighed [jurisdictional units] eller socioøkonomiske zoner indenfor et givet territorium"* (Brenner 2004a, 95 egen oversættelse)

I forhold til statens opgave med at regulere den kapitalistiske stats ulige geografiske udvikling, peger Brenner på, hvorledes staten med sine strategier og projekter *'medierer og modificerer dem på afgørende vis'*. De kan både fremme denne ulige udvikling eller forsøge at afbøde den, hvorfor vi også kan forstå den politiske og offentlige debat om 'udkantsdanmark' som udtryk for, at staten

med sin politik og institutioner kan forsøge at bevæge udviklingen i enten den ene eller anden retning. I forlængelse heraf præsenterer Brenner et konceptuelt 'kort', der illustrerer, hvordan statens spatiale projekter og strategier modereres over henholdsvis den skalære dimension og den territorielle dimension.

	Spatiale statsprojekter De territorielle geografier af statens organisation og administrative differentiering indenfor et givet territorium	**Spatiale statsstrategier** Geografiske statsinterventioner i det socioøkonomiske liv indenfor et givet territorium
Skala dimension Den skalære artikulering af statens policies og institutioner mellem forskellige niveauer af politisk-økonomisk organisation indenfor et givet territorium	**(1)Centralisering vs. Decentralisering** • *Centralisering* af statens aktiviteter: en tendens til at centralisere politisk autoritet på en overordnet skala af statens administration (typisk den nationale) • *Decentralisering* af statens aktiviteter: overfører flere regulerende opgaver væk fra det centralt koordinerende niveau af statens magt (generelt til sub-nationale niveauer)	**(3) Singularitet vs. Multiplicitet** • Priviligering af *en* enkelt dominerende skala (for eksempel, det nationale) som det overordnede niveau for socioøkonomiske aktiviteter • Fordeling af socioøkonomiske aktiviteter mellem flere spatiale skalaer
Territoriel dimension Den territorielle artikulation af statens policies og institutioner mellem forskellige typer at juridiske enheder eller økonomiske zoner indenfor et givet territorium	**(2) Uniformitet vs. tilpasning** • Fremme af *ens* og *standardiseret* administrativ dækning inden for hvilken brede og lige niveauer af service tilbud og bureaukratisk organisation er udvides til et helt territorium; • Fremme af et *mønstret*, *differentieret*, eller *ulige* administrative geografier indenfor hvilke tilpassede, områdespecifikke institutionelle arrangementer og niveauer af service tilbud er etableret på specifikke steder eller geografiske zoner indenfor et territorium	**(4) En lige fordeling vs. Koncentration** • Fremme af en lige fordeling af socioøkonomiske aktiviteter og investeringer indenfor statens territorielle grænser: målet er at sprede socioøkonomiske aktiver og offentlige ressourcer så ens ud som muligt på tværs af det nationale territorium med henblik på at mindske territorielle uligheder • Fremme af en koncentration af socioøkonomiske aktiviteter og investeringer: målet er at fremme en samling af socioøkonomiske aktiver og offentlige ressourcer på bestemte placeringer, steder og regioner indenfor et territorium

Tabel 1 citeret fra Brenner 2004a, 97 egen oversættelse

Dette konceptuelle 'kort' udvikler Brenner på baggrund af sine egne- og andres analyser af den kapitalistiske stats rumlige forandring gennem historien.

Her peger den *første* celle på, at den skalære artikulation af statens rumlige projekter har bevæget sig i en spænding mellem centralisering og decentralisering af den politiske magt i den statslige organisation. Det handler med andre ord om, hvorledes statslige styringsopgaver er differentieret mellem forskellige politisk autoritative skalaer, som eksempelvis kommuner, regioner og centrale nationale statsinstitutioner.

Den *anden* celle – den territorielle artikulation af statens spatiale projekter, handler om spændingen mellem en administrativ ens-hed i statsapparatet på tværs af hele territoriet og mere *'tilpassede, områdespecifikke administrative arrangementer inden for forskellige typer af lokationer, steder og regioner inden for det territorium'* (Brenner 2004a, 98 egen oversættelse).

Den *tredje* celle peger på spændingen mellem statens strategiske indsatser for enten at regulere og styre sociale og økonomiske aktiviteter på primært én skala eller på flere skalaer, der kan være både inden for- og ud over statens territorium. Brenner beskriver forskellen på celle 1 og celle 3 således: *"I denne sammenhæng [celle 3] er det centrale tema ikke hvilken skala af statens territorielle organisation, der tillægges forrang men snarere, hvilken skala for kapital akkumulation – og for socio-økonomiske relationer mere generelt – der privilegeres gennem statens operationer"* (Brenner 2004, 99 egen oversættelse). Ifølge Brenner har den nationale skala været omdrejningspunktet for statens forsøg på at skabe en relativt politisk-økonomisk autonom samfundsøkonomi, men i takt med staternes de-territorialisering af de nationale markeder har både supra- sub- og transnationale skalaer fået en *'strategisk betydning for kapitalens reproduktion'* (Brenner 2004a, 100 egen oversættelse). Det betyder også, supra-nationale aktører som EU og sub-nationale aktører som kommuner og regioner, såvel som sociale kræfter – udenfor statens apparat, både udenfor (eks. OECD) og indenfor statens territorium (eks. private fonde, tænketanke og interesseorganisationer) får betydning for de socio-politiske kampe om at forme nye politisk-økonomiske skalaer.

Den *fjerde* og sidste celle handler om spændingen mellem statsstrategier, som forsøger at sprede socio-økonomiske aktiviteter ligeligt inden for territoriet og strategier, der koncentrerer forskellige socio-økonomiske aktiviteter på særlige lokationer, steder og regioner. Ligesom med forskellen på statsprojekterne og –strategiernes skala-dimension, så handler den territorielle dimension her ikke om; *' […] hvordan staten skulle territorialisere sine egne administrative og regulatoriske funktioner, men snarere hvordan den skulle (re)konfigurere geografierne for kapitalens akkumulation og socioøkonomiske aktiviteter indenfor dens territorielle grænser'* (Brenner 2004a, 100 egen oversættelse). Her peger Brenners analyse på, at staten fra at forsøge at kontrollere og regulere udviklingen indenfor hele territoriet (gennem eksempelvis infrastrukturinvesteringer og siden systemer for fysisk planlægning og kompensatoriske foranstaltninger rettet mod at sprede de økonomiske aktiviteter ligeligt udover territoriet) i dag forsøger at privilegere bestemte økonomiske zoner og målretter dem særlige politiske og økonomiske tiltag med henblik på skabe europæiske og globalt konkurrencedygtige byer og regioner. Det ser man bl.a. gennem udpegningen af by-regioner og lokalt-specifikke tiltag som eksempelvis projekter som udviklingen af Ørestaden, Hovedstadens kvarterløft, landsbyfornyelser, etc.

Dette konceptuelle display er som sagt Brenners forsøg på at illustrere nogle af de spatiale dimensioner, som han peger på historisk har været centrale for statens socio-spatiale styring og som har en institutionel karakter. Det betyder selvsagt ikke (som det også vil fremgå af analysen), at *skala* og *territoriet* er de eneste socio-spatiale dimensioner, der har betydning for statens socio-spatiale udvikling, men de har været (og er stadig) på mere grundlæggende vis forbundet med staten som et politisk, socialt og kulturelt samfund. Jeg vil anvende dette display som et heuristisk værktøj til at analysere forandringerne af den danske stats socio-spatiale strategier og projekter for den sociale og økonomiske udvikling fra ca. 1980'erne og frem til i dag.

Styring 'fra oven' *og* 'fra neden'

I denne afhandling sætter jeg som sagt også fokus på, hvordan danske landkommuner håndterer udfordringerne, der er forbundet med, at staten i de seneste år har ændret sine politiske strategier og styring af, hvordan social- og økonomisk udvikling og velfærd tilvejebringes i danske landdistrikter. I stedet for at antage, at kommunernes politisk-administrative strategier og praksis entydigt formes 'fra oven', er jeg med andre ord interesseret i at undersøge, hvordan og i hvilken udstrækning kommunerne former politiske- og administrative praksisser, der virker 'fra neden' (Ole B. Jensen 2013). Jeg er med andre ord interesseret i at undersøge, hvordan landkommuners socio-spatiale håndteringsstrategier (Bærenholdt, 2001; 2004) løber sammen med eller afviger fra statens socio-*spatiale selektive politiske strategier og projekter* (Jessop 1990, Brenner 2004a, 84), og hvad det betyder for tilvejebringelsen af social og økonomisk udvikling i kommunens landdistrikter.

Brenner er i lighed med Jessop hovedsageligt forblevet på et nationalt komparativt niveau i deres analyser og har hovedsagligt studeret, hvordan forandringer af styringen af urbane rum i stor udstrækning har bidraget til at konstituere en mere generel neoliberal forandring af statens spatiale projekter og strategier. Jeg er ligeledes interesseret i; først at studere de nationale forandringer af socio-spatiale strategier og projekter for udviklingen i Danmark siden 1990'erne for derefter at zoome ind på den mikro-politik, hvormed to danske landkommuner i dag forsøger at cope med de markante forandringer, som bl.a. strukturreformen i 2007 indvarslede.

Jeg vil med Dunsires ord bevæge Jessop og Brenners overvejende 'makro' analytiske begreber og perspektiv i samspil med et 'mikro' analytisk perspektiv for at beskrive, hvordan kommunerne politisk og administrativt *'1) cope'er med andre aktørers 'selv-referentialitet'; og 2) hvordan de cope'er med deres egen selv-referentialitet'* (Dunsire citeret i Jessop, 2003, 108 egen oversættelse). I analysestrategien operationaliserer jeg dette gennem en sondring mellem det lokale og det ekstra-lokale. Jeg følger Brenner og Jessops perspektiv i forståelsen af statens strategiske selektivitets relationelle karakter men vælger samtidig at fastholde en analytisk forskel mellem en analyse af den centralstatslige strategiske selektivitet som en styring 'fra oven' *og* kommunernes styring 'fra neden' (Jensen 2013). Dette åbner Jessop og Brenner analytiske perspektiv også op for.

Brenner refererer til Shaws argument om at *'alle historiske formationer af statens spatialitet er 'lagdelt' mellem en række forskellige men forbundne magtcentre og niveauer af politisk autoritet, både over og under den nationale skala'* (Brenner 2004a, 81). For, at man overhovedet kan tale om en 'stat' kræver det dog, at der er ét niveau, som er i stand til i *'betydelig grad at være inklusiv og konstitutiv for andre lag af statens magt'* (Shaw citeret i Brenner 2004a, 81). Men selv i en sådan situation spiller de andre magtcentre og niveauer en vigtig rolle for statens form som en samlet social relation (Brenner 2004a, 81; Duncan, Goodwin, og Halford 1988) – eller for hvordan statens form skaber social og spatial differentiering og samfundsmæssig integration for nu at bruge Esping Andersens begreb. Mere eksplicit formulerer Brenner det således:

"[…] Hver skala af statsmagt kan analyseres (a) I den smalle forstand, med reference til dens interne organisatoriske form, institutionelle struktur, og geografiske grænser; og (b) i en integral forstand, med reference til dens rolle som en arena for forskellige former for statsintervention i det socioøkonomiske liv" (Brenner 2004a, 82 egen oversættelse).

Jeg vil i forlængelse heraf bruge denne sondring til analytisk at skelne mellem både staten i 'smalle forstand' og i sin 'integrale forstand', og kommunen i sin 'smalle forstand' og i sin 'integrale forstand'. Derved forstået, at både den nationale Stat og den lokale (kommunale) stat former politiske projekter og strategier for at styre deres udvikling – strategier og projekter, som formes af såvel lokale- som ekstra-lokale kræfter – begivenheder og politiske aktører udvikler strategiske handlinger både indenfor de statslige- og kommunale institutioner og i de samfund de danner rammen om (Duncan, Goodwin, og Halford 1988).

Hvor Brenners analytiske display over statens rumligt institutionaliserede dimensioner (territoriet og skala) var udviklet på baggrund af en makro analyse af staten, vil jeg i analyserne af kommunernes håndteringsstrategier og praksisser forholde mig mere åbent i forhold til at identificere, hvilke spatiale dimensioner, empirien peger på, har betydning. Alligevel starter analysen ikke på bar bund, men den vil ikke på samme måde på forhånd privilegere nogle socio-spatiale dimensioner. Brenner, Jessop og Jones opfordrer til, at man studerer, hvorledes forskellige sociale rum relaterer sig til hinanden, og hvordan tidligere socio-spatiale relationer påvirker formningen af nye og skaber spændinger og modsætninger (Jessop, Brenner, and Jones 2008, 392, 394). Uden at sige, at der er tale om en udtømmende typologi, identificerer de de vigtigste socio-spatiale dimensioner i dag som; territoriet, sted, skala og netværk. Til hver af disse dimensioner knytter de et socio-spatialt struktureringsprincip og en beskrivelse af, hvordan principperne integrerer- og differentierer de socio-spatiale relationer.

Dimensioner ved sociospatiale relationer	Princip for den sociospatiale strukturation	Mønstrene forbundet med de sociospatiale relationer
Territorium	Grænsedragning, afgrænsning, parcelization, indhegning	Konstruktionen af indenfor/udenfor; konstitutive rolle af det 'udenfor'

Sted	Nærhed, spatial indlejring, areal differentiering	Konstruktionen af spatial arbejdsdeling, horisontal differentiering af sociale relations mellem 'kerne' versus perifere steder.
Skala	Hierarkisering, vertikal differentiering	Konstruktionen af skalære arbejdsdelinger; differentiering af vertikale sociale relationer mellem 'dominerende', 'nodale' og 'marginale' skalaer
Netværk/ [reticulation]	Sammenkobling, gensidig afhængighed, tværgående eller rhizomatisk differentiering	Bygning af netværk med nodale forbindelser; differentiering af sociale relationer mellem nodal punkter indenfor topografiske netværk.

Tabel 2: Fire centrale dimensioner ved sociospatiale relationer (citeret fra Jessop, Brenner og Jones 2008, 393 egen oversættelse)

Hvordan disse spatiale dimensioner spiller en betydning for den måde, kommunernes forsøger at tilvejebringe velfærd og social- og økonomisk udvikling i kommunernes landdistrikter, vil jeg i analyserne 2 og 3 se nærmere på. Af dette display fremgår det, hvordan de forskellige spatiale dimensioner på forskellig vis fungerer i forhold til at integrere og differentiere de socio-spatiale relationer.

Kapitel 4: Analysestrategi

I dette kapitel udvikler jeg afhandlingens analysestrategi. Med afsæt i en diskussion, der sammenholder afhandlingens erkendelsesinteresse med indsigterne fra en række af forvaltningsforskningens forskellige tilgange til studiet af policy- og institutionelle forandringer, argumenterer jeg for en analysestrategi, der med inspiration fra særligt kritisk diskursteori og Bob Jessops 'Cultural Political Economy'-tilgang sondrer mellem et lokalt praksisfelt og et ekstra-lokalt praksisfelt og studerer, hvorledes policy- og institutionelle forandringer foregår lokalt gennem formningen af henholdsvis diskursive praksisser og sociale praksisser. Her forsøger aktører at løse hverdagskriser såvel som systemkriser ved at bringe elementer fra det lokale og det ekstra-lokales strukturelt selektive institutioner og diskursivt selektive forestillinger sammen. I denne proces opstår spændinger og modsætninger mellem lokale og ekstra-lokale genrer, diskurser og stile – men også en proces, der kan give anledning til formningen af nye social praksisser.

Forvaltningsteoretiske analysestrategier til studiet af policy- og institutionelle forandringer

Med min fagdisciplinære skoling og afsæt i forvaltningslitteraturen kunne afhandlingens problemstilling umiddelbart læses som et klassisk implementeringsstudie af, hvordan kommunernes politiske beslutninger skaber forandringer i landdistrikterne. Men implementeringsteorien hviler på en forståelse af det politiske system, som et lukket system, omgivet af en kontekst (ofte kaldt 'socio-økonomiske' omgivelser), som i denne sammenhæng er analytisk uproduktiv. Selvom implementeringsteorien har udviklet sig siden Michael Lipskys og Pressman og Wildavskys henholdsvis bottom-up og top-down studier af implementeringsprocesser, er implementeringsteorien stadig fanget i en forståelse af implementeringsprocessen som en proces, der foregår i et relativ lukket politisk system. I eksempelvis Søren Winters integrerede implementeringsmodel (som kan læses som et forsøg på at syntetisere Michael Lipsky og Wildavsky og Pressmans implementeringsteorier), dér påvirker de socio-økonomiske omgivelser policy-formuleringerne, implementeringsprocessen såvel som resultaterne af policyprocessen (Winter og Nielsen 2008). Men denne kontekst for policy-processen behandles stadigt som noget eksogent, hvis mere strategisk selektive betydning ikke får analytisk opmærksomhed. Denne afhandlingen deler imidlertid implementeringsforskningens fokus på, hvordan specifikke aktører (som her er strategisk udvalgt med henblik på afhandlingens specifikke erkendelsesinteresse) forsøger at styre, men understreger og undersøger, hvordan dette foregår og er forbundet med sin kontekst. Et andet fællesstræk med implementeringsforskningen er en styringspessimisme i den forstand, at styring aldrig lykkedes – helt (Jessop 2000, 169).

Et andet relateret og oplagt analytisk 'take' på forskningsspørgsmålet kunne være at vende sig mod litteraturen om policy analyse. Jeg er ligesom policy-analysen interesseret i policy*processen*, som 'tidsrum', hvor begivenhedernes rækkefølge spiller en betydning. Men selvom kommunernes måde at håndtere udfordringerne med den ulige udvikling har visse ligheder med en policy-proces, så er den traditionelle policy analyse med dens tekniske metodologiers optagethed af, hvordan beslutninger bliver til, og dens traditionelle rationelle modeltænkning (Stone 2002) med sondringer mellem forskellige på hinanden følgende faser i policy processen ikke direkte overførbar til afhandlingens erkendelsesinteresse. Policy-analysens fokus på policy som en beslutning, der gennemløber en række faser i en unilineær og kronologisk form og fører til et outcome er problematisk i en sammenhæng, hvor der tages mange beslutninger, mange steder, på forskellige tidspunkter og som forfølges af aktører med forskellige strategier. Jeg er derfor mere interesseret i de perioder (de tids-rum), der former de socio-spatiale dynamikker, som påvirker, hvordan de politiske forestillinger eller ideer 'bag' policy-processens 'rationelle' instrumenter clash'er med ideer og instrumenter andre steder i det socio-politiske styringslandskab. Her vender jeg mig, som jeg vil uddybe nedenfor mod Bob Jessop, der, inspireret af Marx, taler om periodisering (2008, 88) som en måde, at studere tid, som overlappende tids-rum.

Den fortolkende policy-analyse har derfor noget at byde på, når det kommer til at forstå, hvordan forskellige idéer og forestillinger om styring og rum finder vej til aktørers problemforståelser og policy-strategier. Denne tilgang til policy-analysen er grundlæggende et opgør med tidligere tilganges rationalistiske og empiristiske studier af policy processer. Den forkaster ikke alene ideen om, at policy med den rette viden kan designes rationelt, men anfører, at denne idé i sig selv er et ideologisk slør for bestemte politiske og bureaukratiske interesser (Fisher 2003, 14). Ethvert forsøg på at designe policy er forankret i subjektive faktorer og kan ses som strategiske forsøg på at forme ikke bare policy, men hvad der meningsfuldt 'kan tænkes' og gøres. Den fortolkende policy analyse har dermed fokus på, hvordan forskellige diskurser indgår i struktureringen af aktørernes forståelser af sig selv såvel som det sociale og det politiske og deres muligheder for at påvirke eller forandre deres situation (Fisher 2003, 15). Det er således også en anerkendelse af, at *"politikken har bredt sig ud af det repræsentative demokratis formelle arenaer og ind i komplekse og interaktive verdener, igennem hvilke policyformulering og -levering opnås"* (Patsy Healey 2007, 17 egen oversættelse).

Denne retning inden for policy-analysen forbinder sig med et tredje teorikompleks – ny-institutionel teori. Den fortolkende policy-analyse trækker på det neo-institutionalistiske fokus på *"politiske institutioners relative autonomi fra det samfund, som de eksisterer i; organiseringen af forvaltningens [governmental] institutioner og dens effekt på, hvad staten gør; reglerne, normerne og symbolerne, der styrer den politiske adfærd; og de unikke mønstre af historisk udvikling og de begrænsninger, de lægger på fremtidige valg"* (Howlett og Ramesh citeret i Fisher 2003, 28 egen oversættelse). Men indenfor den ny-institutionelle litteratur finder man store analytiske forskelle på, hvordan denne autonomi forstås. Med andre ord er der ikke enighed om, hvordan institutioner (autonomt) forandrer sig.

I eksempelvis Patsy Healeys anerkendte arbejde, som denne afhandling også henter inspiration fra, kobler hun; "[…] *en 'sociologisk institutionel' analyse af styringsprocesser, den fortolkende policy analyse og en relationel forståelse af de geografier, hvorigennem steder og mønstre af spatiale fænomener produceres*.". Hendes sociologisk institutionelle perspektiv betyder imidlertid at spørgsmålet om politiske institutioners forbindelser til den bredere samfundsmæssige kontekst bliver henlagt i et analytisk tusmørke. Dette begrunder hun metodisk med et argument om, at hendes erkendelsesinteresse snævert retter sig mod, hvordan aktører kan forme spatiale strategier i et komplekst styringslandskab af socio-spatiale relationer. Det flytter det analytiske fokus fra de socio-spatiale relationer til, hvordan- og i hvilke situationer, at aktører inden for en politisk institutionel kontekst er i stand til at ændre eksisterende allokative og autoritative strukturer og meningssystemer (Healey 2007, 21). Dernæst trækker hun på Giddens 'strukturationteori' (Giddens 1984) og sætter 'parentes' om den lokale dimensions aktørers kapacitet til at skabe forandring, uden at beskæftige sig med, hvordan den lokale dimension er forbundet med forandringer af allokative og autoritative strukturer og meningssystemer på andre rumlige dimensioner. Det mener jeg i sær er problematisk i lyset af indsigterne fra bl.a. multi-level governance litteraturen, hvis pointe netop er, at styringen af lokale forhold ikke er fint afgrænset men går på tværs af skaler.

Ligesom Healey er jeg interesseret i, hvordan aktører inden for en politisk institutionel kontekst (kommunerne) forandrer deres allokative og autoritative strukturer og meningssystemer. Men min erkendelsesinteresse er også rettet mod, hvordan de kommunale styringspraksisser er forbundet med strategier og styringspraksisser uden for den lokale politiske institutionelle kontekst.

Afhandlingens afsæt i teorier om styring

Spørgsmålet om institutioner og deres forandring er tæt forbundet med begrebet om styring eller governance. Styringsteori, her forstået som 'Governance-teori' er endnu et indflydelsesrigt teorikompleks, der har spredt sig på tværs af de sociale videnskaber. 'Governance'-begrebet er et kontesteret begreb, og jeg vil derfor kort redegøre for, hvorledes det vil blive forstået og sammen med institutionel teori kan bidrage til afhandlingens analytiske erkendelsesinteresse.

Særligt inden for forvaltningslitteraturen og den politologiske litteratur mødes man i dag ofte af fortællingen om, at samfundsstyringens traditionelle bureaukratiske hierarkiske styring og markedets anarkiske styring udfordres af en styringskompleksitet, der fordrer en ny koordinerende og forhandlende form for interaktiv styring. Med henvisning til Esping-Andersens begreb om arbejdsdelingen, kunne man sige, at statens centrale position i forhold til at regulere denne arbejdsdeling gennem lovgivning nu suppleres med styringsmekanismer rettet mod at forhandle og koordinere samarbejde på tværs af tidligere institutionaliserede sociale felter. Denne styring former nye relationer mellem de styrende og de styrede og forsøger at knytte dem sammen på nye måder, nye steder. Ifølge litteraturen betyder det, at hvor statens styring primært foregik som direkte regulering af det sociale, så søger staten nu også indflydelse ved at 'styre på afstand' indgå i netværk

og partnerskaber med andre social-politiske aktører. En styring som også er blevet kaldt 'styring af selvstyring' eller 'meta-styring'.

Det har ført til, at man i dele af litteraturen har talt om 'Governing without Government' (R. A. W. Rhodes, 1996) og om governance som et alternativ til government (Rhodes 1997; Sørensen og Torfing 2005). Sørensen og Torfing (2005) og Marcussen og Torfing (Marcussen og Torfing 2007) har sondret mellem to forskellige generationer af governance-forskning. Den første generation af governanceforskningen beskæftigede sig op gennem 80'erne og 90'erne ifølge Sørensen og Torfing med empiriske studier af forskellene mellem 'det politiske systems selvbeskrivelse (*government*) og de faktiske styringsformer (*governance*)' (Sørensen og Torfing 2005, 30). Forskningen pegede på, at styringen viste sig at være meget mere kompleks og antage nye interaktive former, der udfordrede såvel markedets anarkiske styring såvel som statens hierarkiske styring. Styringen kunne med andre ord antage forskellige former, og litteraturen blev optaget af at undersøge, under hvilke betingelser de forskellige styreformer var effektive (Jessop 2000).

Den anden generation af governanceforskningen var ikke så optaget af at beskrive forskellen på government og governance. Den hentede i stedet inspiration fra den politiske teoris interesse for, hvordan ændringer i styringen af samfundet forandrer den sociale, politiske og demokratiske orden og deraf spørgsmålet om, hvad man kan forstå ved demokratisk styring (Klijn og Skelcher 2007; March og Olsen 1995; Skelcher 2005; Sørensen og Torfing 2007). Governance blev nu betragtet som noget; *"vi må lære at leve med og få det bedste ud af"* (Sørensen og Torfing 2005, 31).

Disse tilgange til studiet af styringen og dens forandring er dog ikke overraskende blevet udsat for en del kritik. F.eks. har Colin Crouch anført, at konsekvensen ved antagelsen om, at der er sket et kvalitativt skifte fra en styreform 'government' til en anden 'governance', er den, at forskningen bliver ideologisk og normativ og mister analytisk præcision (Crouch 2005, 21). Den kritiseres bl.a. for at skrive statens *bureaukratiske* og markedets *anarkiske* styring ud af ligningen og derved implicit fremme normative dagsordener, der på forskellig vis videreführer forskellige former for kritik af staten og markedet (Bang 2011; Olsen 1997; Peters 1996; Skelcher, Sullivan, og Jeffares 2013).

Det har ifølge Skelcher et al. betydet, at de første to generationer af forskningslitteraturen har haft en normativ tendens til at knytte governancebegrebet til; *"[…]muligheden for at transendere grænserne mellem det offentlige, det private og civilsamfundet (første generation) og styrke demokratisk deltagelse og outcome (anden generation)"* (2013, 16 egen oversættelse). Det har rejst en kritik om, at spørgsmålet om magt fortrænges af teoretisk uantastede antagelser om en styring karakteriseret ved harmoni og post-politik (Offe 2009; Peters, Pierre, og Torfing 2012). Det ser man f.eks. i forskellige udgaver af forskningens begreber om 'co-governance', 'empowered participatory-governance', 'democratic governance', 'New Public Governance' etc. Fortalerne for disse tilgange til styring fremhæver både demokratiske fordele og styringsmæssige fordele ved at involvere borgere mere aktivt i samfundsstyringen (Klijn og Skelcher 2007; Warren 2009). Fra at betragte civilsamfundet som en selvstændig og egenartet sfære, der er underlagt særlige strukturelle

betingelser og adskilt fra statens og markedets sfære, så integreres de i et systemperspektiv (Bang 2009; Kooiman 2000, 2002; Osborne 2010; Skelcher 2005; Warren 2012).

Det har igen givet grobund for en spirende såkaldt 3. generations governancelitteratur, der undersøger styringens hybride karakter. Studier af, hvorledes styringsformer fra markedet, staten og civilsamfundet blandes og former nye såkaldte hybride former for styring (Skelcher, Sullivan, og Jeffares 2013) og hybride organisationer (Billis 2010).

Samtidig ser vi også, at betegnelsen 'governance' har bredt sig på kryds og tværs af videnskabelige felter, der forsøger at beskrive forskellige aspekter af konsekvenserne ved styringens reskalering med betegnelser som f.eks. transnational-governance, multi-level-governance, local-governance, 'network-governance', regulatory-governance. Denne forskning fokuserer med andre ord sin analytiske opmærksomhed på at fremhæve betydningen af særligt én socio-spatial dimension ved styringens forandring.

Sidst men ikke mindst bruges termen også til at beskrive styringen af et bestemt samfundsmæssigt anliggende; rural-governance, urban-governance, economic-governance, water-governance, ocean-governance, 'community governance' etc. for derved at studere, hvorledes et særligt socialt-politisk 'problem' forstås og forsøges styret. Denne afhandling kan på sin vis forstås som et bidrag til denne anvendelse af begrebet. Det er et bidrag til at forstå, hvorledes styringen af det særligt social-politisk problem - 'uligheden i den sociale og økonomiske udvikling mellem land og by' har forandret sig og forandrer den sociale stratifikation og samfundsmæssige integration i velfærdsstaten. Med dette perspektiv deler jeg Kooimans betegnelse af styring som 'social-political governance'.

Ifølge Kooimans kan vi mere overordnet betragtet forstå 'social-political governance'"[…] *som samfundenes 'svar' på skiftende styringskrav"* (Kooiman 2000, 139 egen oversættelse). Kooiman forstår ikke governance som modsætning til- eller som et alternativ til government, men i stedet som "[…] *arrangementer hvor offentlige såvel som private aktører forsøger at løse samfundsmæssige problemer eller skabe samfundsmæssige muligheder, og tager vare på de samfundsmæssige institutioner, indenfor hvilke disse styringsaktiviteter foregår"* (Kooiman 2000, 139 egen oversættelse).

Så i stedet for at forfølge en tradition, der adskiller governance fra government, vender denne afhandlings sig mod et perspektiv, hvor governance på den ene side forstås som en styrings*aktivitet* rettet mod at forme; *"de mekanismer hvormed de adfærdsmæssige regulariteter, som konstituerer institutioner, bliver vedligeholdt og håndhæves"* (Crouch 2005, 20). Men denne styringsaktivitet er ikke blot med til at vedligeholde og håndhæve eksisterende institutioner. Den rettes mod at forme 'institutionel *bricolage'* der; *"[…]producerer nye kombinationer, der bringer tilsyneladende uforenelige funktioner sammen."* (Crouch citeret i Skelcher, Sullivan, og Jeffares 2013, 13). Det betyder, at den analytiske tilgang til studiet af styring ikke vil betjene sig analytisk af begrebslige idealtyper om styring, som eksempelvis den klassiske analytiske sondring mellem Stats-, markeds-

eller civilsamfundsstyring, men derimod undersøge styring som en selektiv og strategisk *aktivitet*, rettet mod at løse samfundsmæssige problemer, som de eksisterende institutioner har svært ved at løse. Her optræder naturligvis også sondringer, men disse er empiriske genstande snarere end analytiske kategorier

At studere styring som en aktivitet

For at udvikle en analysetilgang, der har følsomhed for, hvordan denne *styringsaktivitet* foregår, tager jeg igen afsæt i indsigterne fra den fortolkende policy-analyse. Den har nemlig blik for hvordan diskurser, såvel som institutioner former en stiafhængighed, der også fungerer som løftestang for forandringer af styringen. Denne forståelse kaster ved på indsigterne fra, hvad der af nogle er blevet kaldt konstruktivistisk institutionalisme (Blyth 2003; Hay 2006).

Her forstås institutioner såvel som policy-ideerne om institutioner, modsat den metodiske- og tematiske tilgang til institutioner, ikke nødvendigvis som ordensskabende. Institutioner kan lige såvel være dysfunktionelle og ineffektive og stå i et spændings- eller modsætningsforhold til deres kontekst. Den sociale (u)orden består med andre ord af forskellige systemer af forestillinger og institutioner, der forandrer sig i tid og rum. At institutioner alligevel eksisterer, beror på, at der er aktører, som gør et aktivt og praktisk stykke *arbejde* for at opretholde og forandre dem. Ifølge Colin Hay tilegner aktører sig;

"[…] strategisk en verden fyldt med institutioner og ideer om institutioner. Deres opfattelse af, hvad det er der kan gøres, er legitimt, muligt og ønskværdigt er formet både af det institutionelle miljø, hvori de befinder sig og eksisterende policy paradigmer og verdensanskuelser. Det er gennem sådanne kognitive filtre, at strategisk styring er begrebsliggjort og til sidst vurderet." (2006, egen oversættelse).

Hay påpeger dog også, at disse fortolkningers kognitive funktion i en vis grad både må resonere med aktørernes *'direkte og medierede erfaringer'* for at fungere effektivt som grundlag for strategisk handlen (Hay 2001 citeret fra Jessop 2008, 49, egen oversættelse). Det peger på, at aktørernes opfattelser eller ideer om institutioner kun er *'relativt autonomt fra det materielle'* (ibid). Foruden deres 'lokale' opfattelser og institutionelle miljø, er de jf. Hay forbundet med en mere overordnet struktur af det, han betegner som policy-paradigmer og verdensanskuelser.

Jessop når frem til samme pointe i udviklingen af, hvad han beskriver som 'cultural political economy' (CPE) – den tredje generation af hans 'strategic relational approach' (2008). Hvor Hay synes at fokusere sin tilgang meget på, hvordan skift i ideer er kilde til forandringer af aktørernes opfattelser af, hvad der er legitimt, muligt og ønskværdigt, så mener jeg, at Jessops mere konstitutive forståelse af styring kan give mig et bedre analytisk blik for, hvordan relationen mellem det sociale og det materielle udvikler sig igennem sociale praksisser og påvirker aktørernes

strategiske kontekstanalyse og dermed også deres håndteringsstrategier og politisk administrative praksis.

Semiosis og ekstra-semiotik

Det er ifølge Jessop aktørernes observation af deres egne observationers begreber, kategorier og styring, som giver dem mulighed for en selvrefleksion *'[…]der kan føre til en re-definition af identiteter, interesser, og mål og derved til en genevaluering af den strategiske kontekst, strategier og projekter'* (Jessop 2008, 235, egen oversættelse). Denne forståelse af relationen mellem struktur-aktør er også en bevægelse mellem det diskursive og det materielle, mellem det sociale og det kulturelle.

Jessop udvikler i den forbindelse en sondring mellem 'semiosis' og 'ekstra-semiotik'. Med semiosis forstår han *'den intersubjektive produktion af mening'* (Jessop 2008 236). Semiosis er intersubjektive praksisser, der udvikler sig i en proces, hvor aktører/observatører forsøger at kompleksistetsreducere og skabe mening (Jessop 2008 236)[14]. Vi kan med andre ord ikke håndtere hele verdens kompleksitet, men må vælge ved selektivt at fokusere og tillægge noget mening frem for noget andet:

"Mening, er en måde at håndtere kompleksitet under den uundgåelige tilstands tvungne selektivitet, det vil sige, den manglende evne til at observere alt i en kompleks verden, endsige at gøre det samtidigt, og derefter at handle på disse observationer i real tid. Eftersom observationer tager tid, er der en tendens til at udvikle regler for at udvælge hvilke kausale mekanismer man vil forsøge at aktivere, eller, i det mindste kontrollere, for at opnå bestemte virkninger [effects]" (Jessop 2008, 235, egen oversættelse)

Jf. citatet kan man forstå argumentet som en ontologisk eksistentiel præmis om, at vi støtter os til (og dermed også er delvist begrænset af) forskellige allerede eksisterende regler, når vi i vores praksis interagerer og enten konfirmerer eller redefinerer vores meningsfulde forestillinger (semiotiske (sociale)konstruktioner) om vores observationer af en kompleks verden. På den baggrund former vi vores identitet, begrebslige repertoire og dermed også vores fortolkninger såvel som forklaringer (Jessop 2009, 337). Diskursive forestillinger udgør i det lys semiotiske systemer, der udgør en form for kognitiv ramme om vores identiteter og måder at indgå i relation med vores omverden på (Jessop 2009, 344)

Såfremt vore lokale meningsfulde forestillinger om verden også accepteres som meningsfulde i en bredere social sammenhæng, giver det også mulighed for formningen af nye regler – at sammensætte nye mekanismer, der har til hensigt at fremme en ny meningsfuld *social* adfærd.

[14] Det betyder også, at dette perspektiv ikke etablerer nogen ontologisk forskel mellem det sociale og det kulturelle (Jessop 2008, 237)

Kompleksitetsreduktion har altså både et semiotisk (forstående) og et mere strukturelt socialt element (anvisende). Når aktører følger regler for en socialt anerkendt adfærd, så formes ikke alene den diskursivt selektive praksis men også den materielle og kulturelle sociale praksis' mere strukturelle selektivitet. Med begrebet om det *ekstra-semiotiske* forsøger Jessop at markere, at det semiotiske er forbundet med det materielle og kulturelle.

Med andre ord er vi henvist til at erkende verden gennem vore forsøg på at give den mening. Hvad der kan forstås som meningsfuldt og give anledning til nye sociale praksisser er (delvist) forbundet med allerede eksisterende diskursive forestillinger og deres strukturelt og ekstra-semiotisk institutionaliserede selektive praksisser. Så semiosis både skaber og er selv (delvist) skabt af en materielt- og kulturelt struktureret praksis, der er indlejret i socio-politiske-økonomiske-spatiale-kulturelle institutioner og deres fysisk-materielle form (Jessop 2008, 238-9). Pointen er her, at den inter-subjektive praksis er ikke 'fri' til at skabe mening ud af ingenting. Den er forbundet gennem sproget til det materielles og kulturelles egenskaber og er manifesteret ved konkrete tekniske anordninger, organisationsformer, infrastruktur, skattesystemer, love, regler, økonomiske regnemodeller etc.

De sociale relationer er altså mere eller mindre forbundet med en materialitet, der udgør strukturelle faktorer og sammen med deres semiotik former en strategisk selektivitet for aktørerne[15]. Så aktørernes observationer såvel som handlen er med en begrebslig vending fra den institutionelle teori *stiafhængigt stiskabende* i en strategisk kontekst, udgjort af selektive ekstra-semiotiske (strukturelle) faktorer og selektive semiotikker (diskursivt selektive forestillinger).

Variation er en grundlæggende ontologisk præmis for, hvordan forskellige aktører observerer. Det er en følge af de intenderede- såvel som ikke-intenderede konsekvenser af aktørers forsøg på at *'redefinere stedet, subjekter, og hvad der kæmpes om, og artikulerer og eksperimenterer med innovative strategier, taktikker, projekter og visioner'* (Jessop 2009, 348 egen oversættelse). Alligevel er denne variationen ikke helt tilfældig. Der foregår en selektionsproces, hvor nogle fortolkninger og løsningsforslag privilegeres foran andre og bliver forstærket gennem semiotiske og ekstra-semiotiske mekanismer vertikalt og horisontalt i den sociale formation. Så, hvor variation er udbredt i den individuelle praksis, er variationen mindre i sociale praksisser, der udvikler sig over længere perioder – og er endnu mere reduceret i forhold til de sociale og økonomiske mekanismer, der holder den sociale formation sammen på makro-niveau (Jessop 2004a, 162). Denne pointe understøtter også denne afhandlings beslutning om at etablere en analytisk sondring mellem mere 'overordnede' forandringer af statens socio-spatiale strategier og styring og så de mere lokale og mikro-politiske forandringer i landkommunerne strategier og styringspraksis.

[15] Det konkrete mix af semiotiske og strukturelle eller 'ekstra'-semiotiske mekanismer varierer fra felt til felt, som Jessop her illustrerer: "*Man behøver ikke den store fantasi til at se, at ekstra-semiotiske mekanismer er mindre vigtige i teologi og filosofi end i naturvidenskab og teknologi, og omvendt, at semiosis betyder mere i de første end i de sidste. Men fordi hvert felt altid allerede er semiotisk og også socialt struktureret, så har de hver deres eget mix af semiotiske og ekstra-semiotiske mekanismer*" (Jessop 2009, 342)

Politiske strategier og projekter – en analysemodel

Jeg har ovenfor i teorikapitlet sondret mellem 'strategier' og 'projekter' som to analytisk adskilte- men konstitutivt forbundne måder, at stat og kommune forsøger at forme henholdsvis bliver formet af relationerne til sin omverden og sin egen organisations interne relationer. For at studere forandringer i disse strategier og projekter sondrer jeg her mellem aktørers *politiske* strategier og projekter. Med termen *politiske* strategier og projekter er det min hensigt at understrege staten og kommunernes politiske forsøg på at institutionalisere bestemte strategier og projekter gennem formningen af diskursive praksisser. Politiske strategier er selv resultatet af en meningsdannelses proces (semiosis), og er på den ene side støttet af allerede eksisterende lokale og ekstra-lokale socialt- og rumligt eksisterende diskursive forestillinger og strukturende institutioner såvel som af effekterne af andre ekstra-lokale aktørers politiske strategier. Ved at studere eksempelvis kommunernes udviklingsplaner får jeg et billede af den diskursive praksis, og ved at interviewe kommunens politikere og administrative ledere får jeg adgang til de meningsgivende diskursive og mere strukturelt selektive faktorer, som ifølge dem selv ligger til grund for eksempelvis udviklingsplanerne.

I lighed med Jessop understreger den kritiske diskursanalyse forskellen på politiske strategiers diskursive karakter og de faktisk eksisterende sociale forandringsprocesser, som politiske strategier kan give anledning til i det omfang, at de operationaliseres i praksis. Når strategier praktiseres foregår det ifølge Fairclough i forhold til tre aspekter; 'de kan blive '[*enacted]* som nye måder at interagere, de kan blive [inculcated] som nye måder at være på (identiteter) og de kan blive fysisk *materialiseret*' f.eks. som nye måder at organisere rum på' (Fairclough 2013, 180). Når strategier praktiseres, gør de det altid kun delvist og kontingent. De bliver, med Faircloughs ord; *'medieret og påvirket af effekterne af andre strategier, såvel som egenskaberne ved allerede etablerede strukturer og praksisser'* (Fairclough, Cortese, and Ardizzone 2007, 26, egen oversættelse). Det er spændingerne og modsætningerne, som opstår i disse 'kampe' om at forme de sociale og spatiale relationer, identiteter og materialiteter, jeg vil fokusere på i analyserne af, hvordan yder- og landkommunernes forsøg på at etablere sociale praksisser for samspil med borgerne ændrer velfærdens funktion i forhold til at skabe social integration og differentiering i landdistrikterne.

I lighed med Jessop beskriver Skelcher et al., hvordan praksisteori forstår den sociale orden som udgjort af socialt delte forståelser og vaner som *'medieres af materielle objekter, tavs viden eller delte praktiske forståelser'*. Skelcher et al. forstår i dette lys praksisbegrebets relation til institutionsbegrebet som en *'rutiniseret og socialt anerkendt adfærd, men ikke i en grad som indlejrer den i en institutionaliseret form'* (Skelcher et al., 2013: 41, egen oversættelse). Praksisser er med andre ord en struktureret adfærd på en *'mindre skala og er mere intime end institutioner og består af en samling af rutiner på tværs af forskellige former for handling'* (Skelcher et al., 2013: 41, egen oversættelse). Rutiner forandres i *'situationer'*, hvor den forestående erfaring ikke kan fortolkes eller løses meningsfuldt ved at 'gøre som man plejer'. Skelcher et al citerer Reckwitz for at skrive:

"Så for praksisteori må opbrydningen og udskiftningen af strukturer foregå i hverdagens rutinekriser, i konstellationer af en fortolkningsmæssig ubestemthed og den upræcise viden som agenten, når denne udfører en praksis, er konfronteret med i en "situation"." (Reckwitz citeret i Skelcher, Sullivan, og Jeffares 2013, 41 egen oversættelse).

Skelcher et al. kommer det ikke nærmere, men med Colin Hay kan vi forstå 'en situation' eller begivenhed, om man vil, både som en hverdags-'krise' som- og mere omfattende system-'krise', hvor de eksisterende fortolkningers meningsfuldhed står i for voldsom en kontrast til de direkte og medierede erfaringer til, fortsat at være et meningsfuldt afsæt for at handle strategisk (Hay 2008). Det er situationer eller begivenheder, der mere eller mindre kommer til udtryk som et tab af mening. Dette tab kan ikke observeres eller aflæses – det er som det formuleres i citatet ovenfor 'ubestemt'. Det, som kan aflæses empirisk er aktørers forsøg på at bestemme og forme 'meningsfulde' forklaringer på problemet. I analysen af staten har jeg primært ledt efter større og mere omfattende skift i statens diskursive praksisser og i ændringerne af deres styringsteknikker. Omvendt har jeg i interviewene med borgere og kommunale medarbejdere og ledere også spurgt ind til- og gennem dokumentstudier af mødereferater, avisartikler etc. også forsøgt at finde mere detaljerede 'forklaringer' ved at afdække udviklingen af de lokale hverdagspraksisser, hvor store og små hverdagskriser giver anledning til at forrykke og udfordre de eksisterende diskursive forestillinger og institutionaliserede måder at interagere på, at forstå sin rolle og identitet på og forme det fysiske på.

En social praksis kan vi forstå som en slags 'proto'-institution. Skelcher et al. bestemmer en sådan proto-institution til at være; *"[…] bestemt ved en form for handlens kapacitet til at præsentere en løsning på problemer, som de eksisterende institutioner er dårligt udrustet til, og gør det ved at trække på socialt legitime ideer"* (Skelcher et al., 2013, p. 41f, egen oversættelse). Det peger på, at formningen af nye sociale praksisser, der går på tværs af tidligere adskilte institutionelle ordener i det bredere socialt felt, er afhængig af udfaldet af de konkrete positionskampe i dette felt. Her kæmper aktører om at forme diskursivt selektive forestillinger og mere strukturelt selektive institutioner ved at kombinere eksisterende (hvad jeg vælger at kalde) lokale, såvel som nye ekstra-lokale semiotiske og ekstra-semiotiske mekanismer og teknikker. I kampene om at forme nye sociale praksisser opstår spændinger om modsætninger mellem de implicerede aktører. For at identificere disse spændinger, modsætninger og dilemmaer, som den sociale praksis giver anledning til, vender jeg mig mod begreberne 'Genre', 'Diskurs' og 'Stile'. Begreberne er hentet fra den kritiske diskurs analyse, som den er udviklet af Norman Fairclough. De betegner;

'Genrer er de semiotiske måder at handle og interagere på, som for eksempel jobsamtaler, ledere i aviser eller reklamer på TV. Det, at udføre et job, eller lede et land, er bestemte måder at interagere på, og sådanne aktiviteter har distinkte sæt af genrer knyttet til sig. Diskurser *er semiotiske måder at konstruere aspekter af verden (fysisk, socialt eller mentalt), som generelt kan identificeres ved forskellige grupper af sociale aktørers forskellige positioner eller perspektiver. For eksempel er fattige menneskers liv konstrueret [construed], ikke alene gennem forskellige diskurser forbundet*

med forskellige sociale praksisser (i politik, medicin, social velfærd, akademisk sociologi) men også gennem forskellige diskurser indenfor hver af disse, som korresponderer med forskellige positioner og perspektiver. Stile *er identiteter, eller 'måder at være' i deres semiotiske aspekt – for eksempel, at være 'manager' på en for tiden moderigtig måde indenfor virksomheder eller universiteter handler delvist om at udvikle den rigtige semiotiske stil"* (Fairclough 2013, 180 egen oversættelse)

Begreberne genre, diskurs og stile anvendes hovedsageligt til at analysere, hvordan spændingerne og modsætningerne, som opstår i kommunernes forsøg på at forme nye sociale praksisser for tilvejebringelsen af social og økonomisk udvikling i landdistrikterne, ser ud.

På baggrund af disse analytiske overvejelser har jeg konstrueret følgende figur.

Figur 4 Egen tilvirkning

Med denne figur forsøger jeg at illustrere min analytiske forståelse af, hvorledes en ny social praksis bliver til i et spændingsfelt mellem lokale og ekstra-lokale forestillinger og institutioner. I det følgende kapitel, som er afhandlingens metodekapitel, vil jeg vise, hvordan jeg har anvendt forskellige metodetekniske greb med henblik på at forfølge denne analysestrategi.

Kapitel 5: Metode

Spørgsmålet om hvilke metodetekniske greb, der er relevante at anvende til fremstillingen af data i kvalitativ forskning som i denne afhandling, er tæt forbundet med forestillingen om, hvad det er for et fænomen, som studeres (Ragin og Becker 1992, 210). I afhandlingens kapitler om henholdsvis forskningsdesign, teori og analysestrategi har jeg forsøgt at indkredse denne afhandlings tilgang til at studere, hvordan udvikling og velfærd tilvejebringes i yder- og landkommuners landdistrikter. I dette kapitel vil jeg først argumentere for, hvorfor jeg har fokuseret på at fremstille *tekst* som afhandlingens centrale datakilde. Dernæst præsenteres mine metodiske overvejelser og metodetekniske greb i forbindelse med fremstillingen af datagrundlaget for besvarelsen af henholdsvis analysen af statens styring af kommunerne og landdistrikterne og de indlejrede case-analyser af de to kommuner Morsø Kommune og Faaborg Midtfyn Kommune. Sidst knytter jeg nogle kommentarer på, hvordan jeg har kodet og fortolket mine data i de forskellige analysedele.

Om 'tekst' som adgang til diskursive forestillinger og strukturelt selektive institutioner

Som redegjort for i afhandlingens forskningsstrategi og teori er jeg optaget af at konstruere viden om, hvordan henholdsvis staten og kommunerne forsøger at styre tilvejebringelsen af udvikling og velfærd gennem formningen af strategier og projekter. I analysestrategien præciserede jeg, hvordan strategier og projekter kunne studeres, som de diskursive forestillinger og de dermed forbundne institutionelle styringsmekanismer, hvormed stat og kommuner forsøger at styre deres relationer til deres omverden såvel som relationerne inden for deres egen organisations institutionelle struktur. Da jeg er interesseret i, hvordan stat og kommuner over tid forsøger at *forandre* de eksisterende forestillinger og institutionaliserede styringsmekanismer gennem formuleringen at *politiske* strategier og projekter, forfølger jeg i analyserne, hvordan henholdsvis staten og efterfølgende kommunernes politiske og administrative ledelser forsøger at konstruere 'nye' meningsfulde diskursive forestillinger og institutionalisere nye styringsmekanismer. For endelig at kunne pege på, hvordan disse styringsændringer forandrer, hvordan der tilvejebringes udvikling og velfærd i landdistrikterne, er jeg desuden interesseret i at komme tættere på en forståelse af de spændinger og modsætninger, som de politiske strategier og projekter giver anledning til – både inden for den kommunale organisation og i relationen til borgerne, når kommunen forsøger at skabe nye sociale samspilspraksisser med borgerne med henblik på at tilvejebringe udvikling og velfærd i landdistrikterne.

Fælles for disse erkendelsesinteresser er en interesse for at *forstå*, hvordan aktører i lyset af en særlig strategisk selektivitet konstruerer deres forestillinger om, hvad der i en given sammenhæng er meningsfuldt at gøre, for derefter ved hjælp af bestemte egnede mekanismer forsøger at gøre

dette. For at konstruere viden om dette har jeg rettet mine metodetekniske greb mod at fremstille forskellige former for 'tekst'. Ikke alle meningsskabende forhold lader sig imidlertid udtrykke direkte som tekst. 'Tavse' og praktiske former for mening, kan ikke direkte læses, men må sprogliggøres, før det kan fortolkes (Fairclough, Sayer, og Jessop 2004). Gennem anvendelsen af observationsstudier kunne jeg have fået en mere umiddelbar adgang til nogle af disse vidensformer. Det har jeg dog ikke gjort, eftersom de tidsmæssige og ressourcemæssige rammer om ph.d. projektet ikke har gjort det muligt at observere væsentlige dele af de processer, jeg undersøger. I stedet har jeg, som jeg vil beskrive nedenfor, gjort brug af dokumentstudier og kvalitative semistrukturerede interviews.

Esmark og Triantafillou sondrer mellem diskursanalysens tilgang til dokumenter som en 'tekstuel praksis' og en repræsentationslogik, hvor tekster læses som repræsentationer af begivenheder, ideer og intentioners materielle virkelighed (Esmark og Triantafillou 2007, 100). Denne sondring er i denne sammenhæng relevant. Tekster giver både adgang til at studere, hvordan aktører gør sig diskursive forestillinger om virkeligheden og, hvordan de i lyset af en refleksion over deres konkrete (lokale) sociale praksis forsøger at forme meningsfulde løsninger på de forestillede udfordringer. Med Fairclough, Jessop og Sayers formulering kan man studere *'[…] ikke alene hvordan tekster genererer mening og derved hjælper til at generere den sociale struktur, men også hvordan produktionen af mening selv er begrænset af emergerende, ikke-semiotiske egenskaber ved den sociale struktur'* (Norman Fairclough, Sayer og Jessop 2004, 27 egen oversættelse).

I lighed med den kritiske diskursteori læser jeg tekster både som diskursive praksisser rettet mod at forme den sociale struktur og læser dem for at undersøge, hvordan disse diskursive praksissers meningsfuldhed kan forstås i lyset af allerede eksisterende udbredte diskursive forestillinger og mere strukturelt indlejrede institutioner (semiotiske og ekstra-semiotiske forhold som Jessop og Fairclough også kalder dem – se kap. 3). Tekstuelle praksisser er altså forbundet med semiotiske *og* ekstra-semiotiske elementer som 'taler' med forskellig autoritet, om man vil. Eksempelvis er en kommuneplan en bestemt form for kommunikation, der adskiller sig fra andre tekstuelle genrer som lovtekster, kommunestrategier etc. Disse forskellige tekst-genres strukturerende funktion er altså ikke kun knyttet til deres semiotiske egenskaber men også til deres kapacitet til at skabe ekstra-semiotiske effekter - for kommuneplanens vedkommende i form af eksempelvis den sociale og rumlige fordeling af ressourcer. Disse effekter er ikke givet en gang for alle, men afhænger i stedet – til dels (se nedenfor) – af de kræfter, der er til stede i den konkrete sociale praksis. For at tage et eksempel fra empirien, er Faaborg Midtfyn Kommunes såkaldte 'Master-planer' for udviklingen af bl.a. Faaborg by, en tekstuel praksis, der markerer en ny genre for, hvordan den fysiske planlægning i kommunen praktiseres og hvilke typer af identiteter og diskurser, der privilegeres i den sammenhæng. Men dens faktiske evne til skabe en ny social praksis, der kan strukturere det konkrete sociale felt, afhænger af dens kapacitet (eller styrke om man vil) til at forskubbe den allerede socialt dominerende diskursive orden og institutioner for den fysiske planlægning.

Men, ifølge Fairclough er der en væsentlig forskel på, hvordan *tekst* behandles af henholdsvis Bob Jessop's Cultural Policical Economy (CPE) tilgang og den kritiske diskursanalyse, som han selv har bidraget til udviklingen af. Bob Jessop har kritiseret dele af diskursanalysen for at fokusere på tekster fra bestemte kontekster uden i tilstrækkelig grad at adressere relationerne mellem semiotiske og ekstra-semiotiske faktorer og derved også behovet for at vise og forklare teksters forbindelser til andre kontekster (2009). Fairclough kommer denne kritik i møde og peger på, at den kritiske diskursanalyse både fokuserer på samlinger af tekster fra specifikke kontekster og deres umiddelbart relaterede organisatoriske og institutionelle kontekster – men han medgiver at de relaterede kontekster ikke i tilstrækkeligt omfang forbindes med *'produktionen, reproduktionen, udfordring og transformation af hegemonier'* (2013, 184), som er CPE- analysens styrke. Han skriver:

"Hvis kritisk diskursanalyse er konfronteret med problemet med at ekstrapolere fra analysen af partikulære begivenheder og interaktioner og tekster til analyser af produktion, reproduktion, udfordring og transformation af hegemonier, så har CPE problemet med, at dens generaliseringer er generaliseringer om konkrete realiteter som ikke i sig selv bliver analyseret.[…] Kritisk diskursanalyse skal indrammes af CPE analyse (eller noget tilsvarende), CPE analyse skal baseres på kritisk diskursanalyse (eller noget tilsvarende) af partikulære sociale begivenheder og interaktioner." (2013, 184 egen oversættelse)

Mit forskningsdesign, som var rettet mod at forbinde en analyse af forandringen af en nationalstatslig kontekst med forandringerne af tilvejebringelsen af velfærd og udvikling i landdistrikterne i en kommunal kontekst kan læses som et bud på, hvorledes man kan forbinde disse to analytiske perspektiver.

Datagrundlaget for den historiske analyse

Som allerede beskrevet strækker afhandlingens første analyse sig over en længere historisk periode og jeg introducerede Bob Jessops begreb om periodisering som en måde at analysere forandringer som et resultat af et t sammenløb af forandringer i forskellige- men forbundne tids*rum*. Jeg fokuserer altså på, hvordan bredere diskursive forestillinger breder sig og forandrer statens socio-spatiale hegemoniske projekter og strategier. I min udvælgelse af tekster har det (jf. Fairclough ovenfor) derfor heller ikke så meget været et forsøg på at gengive realitetens sociale felters kompleksitet så detaljeret som muligt, men snarere (på overbevisende vis) at sammentrække, hvordan begivenheder og perioder med mere eller mindre stabilitet på tværs af forskellige sociale tidsrum skaber betingelserne for, at politiske kræfter kan lykkes med at forme mere eller mindre strukturelt sammenhængende diskursive forestillinger og institutioner i den sociale formation.

I denne sammenhæng har jeg i mine dokumentstudier læst tekster som 'billeder' af begivenheders semiotiske og ekstra-semiotiske elementer taget i en tid og sted specifik kontekst, der efterhånden som de sættes sammen med billederne fra andre (for erkendelsesinteressen) *relevante* kontekster

kan organiseres i perioder, hvor en særlig diskursiv og strukturel selektivitet dominerer og skaber relativ stabilitet (eller sedimentering) af den institutionelle orden - og så faser, hvor de undergår forandring.

For at studere denne historiske dynamik beror dokumentstudierne på både primærkilder og sekundære kilder. Med betegnelsen primærkilder refererer jeg mere specifikt til historiske policy-tekster publiceret af statslige myndigheder og organisationer inden for deres specifikke kontekster (lovtekster, statslige vejledninger, kommissionsbetænkninger, regeringsgrundlagstekster, ministerielle rapporter og redegørelser). Disse kilder fungerer både som adgang til indsigt i skiftene i de diskursive politiske dagsordener og i forandringerne af de mere strukturelt regulerende ekstra-semiotiske styringsmekanismer. Samtidig giver de direkte eller indirekte anledning til at forfølge, hvordan dagsordner udviklet i én kontekst måske dukker op i en anden. Foruden de primære kilders egen inter-tekstualitet læner jeg mig op af allerede eksisterende videnskabelige studier, der fra forskellige perspektiver kaster lys over udviklingen inden for specifikke policy eller sociale felter med relevans for afhandlingens problemstilling. Disse sekundære kilder har jeg også støttet mig til med henblik på at undersøge forbindelser eller afvigelser mellem policy-felternes overordnede udvikling.

Udvælgelse af tekster

I forbindelsen med udvælgelsen af de tekster, som ligger til grund for analysen af statens forandringer af sine socio-spatiale politiske strategier og projekter, har jeg ladet mig inspirere at Neil Brenner og Bob Jessops kortlægning af de policyområder, som er de mest centrale for en analyse af statens socio-spatiale udvikling. Det drejer sig særligt om forandringer af;

- Den regionale udviklingspolitik
- erhvervspolitik,
- fysisk-planlægnings politik
- statens strukturpolitik (herunder særligt forandringer af statens; økonomiske politik og udgiftspolitik)
- statens egen administrative- og organisatoriske struktur.

En analyse af dette brede felt af politikområder er meget omfattende og det er klart, at ikke alle policyfelter underkastes en udtømmende analyse af deres specifikke betydning for den socio-spatiale udvikling (det har som sagt heller ikke været sigtet med denne første analyse). Jeg har været interesseret i at identificere brede hegemoniske træk ved policy forandringerne, der går på tværs af policy-felterne og har formet udviklingen af statens socio-spatiale strategier og projekter. Inden for disse policy-felter har jeg derfor gennemgået de sekundære kilders inter-tekstuelle referencer og læst mig ind på deres fremstilling af de specifikke policy-områders historiske udvikling. Mere konkret startede jeg med at forfølge forskellige sekundære kilders fremstilling af de ovennævnte policy-områder og forfulgte deres inter-tekstuelle forbindelser. I forhold til statens regionale

udviklingspolitik og fysiske planlægningspolitik tog jeg afsæt i Svend Illeris' bøger 'Centraladministration og Byplanlægning 1938-1975' (2014) og 'Regional Udvikling' (2010) og Arne Gaardmands værk 'Dansk By-planlægning 1938-1992' (1993). I forhold til den danske strukturpolitik var det Henrik Christoffersens fremstilling af 'Danmarks økonomiske historie efter 1960' (1999), Ove Kai Pedersens bog om 'Konkurrencestaten' (2011). I forhold til udviklingen af statens egen administrative og organisatoriske struktur, vendte jeg mig mod Jens Blom-Hansen, Marius Ibsen, Thorkil Juul og P. E. Mouritzens bog 'Fra sogn til velfærdsproducent' (2012), Carsten Greve og Niels Ejersbo's 'Moderniseringen af den offentlige sektor' (2014). I forhold til udviklingen af dansk erhvervspolitik vendte jeg mig først mod Henrik Halkiers 'Fra egnsudvikling til regional erhvervsfremme' (2008). Jeg forfulgte disse sekundære kilders inter-tekstuelle referencer til skelsættende historiske begivenheder og de førstehåndskilder, der har karakter af mere sammenfattende policy-strategier, og studerede deres tværgående forbindelser og særpræg.

Metodisk har jeg søgt at etablere den førnævnte sammenhæng mellem Jessops 'Cultural Political Economy' tilgangs fokus på bredere hegemoniske skift og den kritiske diskursanalyses fokus på samlinger af tekster fra specifikke kontekster, ved at lade den historiske analyse hvile mere og mere på førstehåndskilder, der mere specifikt knytter sig til spørgsmålet om kommunernes og landdistrikternes udvikling, desto tættere vi kommer vores samtid. Her retter mit analytiske blik sig også efterhånden mere specifikt efter at identificere forandringerne i de statslige aktørers semiotisk og ekstra-semiotisk privilegering af bestemte *genrer*, *diskurser* og *stile* i forhold til at skabe social og økonomisk udvikling i landdistrikterne – herunder hvilken betydning kommunerne og borgerne tildeles i denne sammenhæng. Mere præcist har jeg foretaget et dokument studie af følgende historiske primærkilder;

- Regeringens redegørelser til folketinget om udviklingen i landdistrikterne i perioden fra 1997-2013,
- Regeringens Regional- og Erhvervspolitiske Redegørelser i perioden fra 2001-2013,
- Regeringens Landsplanredegørelser til Folketinget i perioden 1997-2013,
- Statens Landdistriktsprogram 2007-2013

For at få indsigt i forhold, der handlede om forandringer med mere specifik betydning for den sociale og økonomiske udvikling i landdistrikterne, har jeg ligeledes forfulgt disse redegørelsers inter-tekstuelle henvisninger til de specifikke indsatser på dette område. Det har givet adgang til statslige vejledninger, særlige statslige (og partnerskabs-) initiativer og projekter, rapporter, kommissionsbetænkninger og lovgivningstiltag, der på forskellig vis er udtryk for statens forsøg på at styre den sociale og økonomiske udvikling af- og i landdistrikterne. Disse teksters inter-tekstuelle reference pegede også både direkte og indirekte på betydningen af ændringer i EU's systemets politik og ressourceallokeringsmekanismer – bl.a. på ændringer i strukturfondene og deres forskellige regionale udviklingsprogrammer, på indtrædelsen i vækst- og stabilitetspagten, etableringen af finanspagten etc.

Jeg har afgrænset mig fra mere indgående at studere udviklingen i dansk landbrugspolitik. Det kan måske synes en smule mærkværdigt, eftersom landbrugets produktion foregår i landdistrikterne. Det skyldes det forhold, at selvom landbruget stadig spiller en relativt stor rolle for udviklingen i landdistrikterne, så betyder den gennemgående strukturelle udvikling i landbruget, at den sociale og økonomiske udvikling i landdistrikterne i dag er afkoblet udviklingen i landbruget (Tanvig 2012) – og at hele problemstillingen omkring den skæve socio-økonomiske udvikling derfor er kommet til at handle om, hvordan aktørerne i landdistrikterne kan etablere sig et nyt bæredygtigt socialt- og økonomisk grundlag. Selvom størstedelen af de allokerede ressourcer, der tilgår landdistrikterne fortsat tilfalder landbrugserhvervet, så er en voksende del af ressourcerne siden 2000 blevet målrettet initiativer til integrering af sektoren med landdistrikterne. Jeg har inddraget de centrale ændringer af landbrugspolitikken, som relaterer sig til udviklingen af statens landdistriktspolitik og henviser til Maria-Louise Galamba (2012) for en mere specifik gennemgang af EU's landbrugspolitiks udvikling i retningen af en egentlig landdistriktspolitik.

Datagrundlaget for case-analyserne

Case-studierne er foretaget i to kommunale kontekster i vores samtid (foråret 2012- efteråret 2013), der er udsat for at skulle håndtere en række udfordringer. Kommunerne står overfor ikke alene at skulle tilpasse deres egen organisations institutionelle orden, men også at skulle tilpasse kommunens udvikling og tilvejebringelse af velfærd til en lokal- og ekstra lokal institutionel kontekst. Case-analyserne retter sig mod at forstå, hvordan kommunerne håndterer denne 'situation', og hvordan disse håndteringsstrategier og forsøg på at implementere dem i praksis skaber spændinger og modsætninger såvel som nye sociale praksisser – både i kommunens egen organisation og gennem de sociale praksisser, hvormed kommunens relationer til aktørerne i landdistrikterne formes.

Hvor periodiseringen i den første analyse tjente til at karakterisere de mere generelle semiotiske- og ekstra-semiotiske træk ved den historiske udvikling, som former en central del af kommunernes strategisk selektive kontekst, så fokuserer denne del på at opnå en mere specifik forståelse af, hvorfor og hvordan kommunerne gør, som de gør. Det betyder, at det lange (lokal)historiske træk ved den lokale udvikling træder mere i baggrunden – uden dog helt at udelades (særligt i analysen af Morsø Kommune, hvor kommunens politisk institutionelle historie rækker længere tilbage end kommunalreformen, vil dette spille en rolle). Samtidig betyder det, at jeg vil forsøge at få en mere detaljeret viden om baggrunden for, at kommunernes politiske strategier og projekter er formuleret, som de er, og hvad der sker, når kommunen i samspil med borgerne forsøger at forfølge disse strategier og projekter. For at fremstille data, som kan give adgang til forståelse af disse fænomener, har jeg anvendt en kombination af dokumentanalyse og kvalitative interviews. Disse to metodiske værktøjer ses ofte anvendt sammen. Og også i nærværende analytiske sammenhæng viser jeg nedenfor, at de komplementerer hinanden godt.

Strategi for udvælgelsen af dokumenter

Ligesom den historiske analyse består case-analysernes dokumenter af tekst-materiale. Det er offentligt tilgængeligt materiale om de to kommuner; herunder mødereferater, kommuneplaner, strategi- og policy-dokumenter, der retter sig mod kommunens egen organisation såvel som kommunens relationer til sin lokale og ekstra lokale kontekst. Derudover har jeg også analyseret tekst i form af avisartikler. Disse dokumenter er for hovedparten produceret fra tiden omkring strukturreformen 2007 og frem til 2013.

Tekst-dokumenter er værdifulde empiriske kilder i den forstand, at de tilvejebringer information produceret af feltet selv. De er som sagt resultat af- og en aktiv del af konstitueringen af både semiotiske og ekstra-semiotiske elementer af det fænomen, der studeres. De præsenterer desuden også en form for 'faktuel' information, der kan fungere som kilde til indsigt i den sociale proces' udvikling - i den udstrækning, den er dokumenteret. I nærværende sammenhæng eksisterer der en betydelig mængde dokumenter, der rapporterer om denne proces.

Strategien for udvælgelsen af dokumenter har overvejende fulgt to forskellige spor:

Én strategi tog i lighed med den historiske analyse afsæt i først at identificere de mere formelt set centrale dokumenter for kommunernes socio-spatiale projekter og strategier (kommunernes styringsvedtægter, budgetprocedure, økonomiske politik, organisationsstruktur, kommunestrategier, kommuneplaner og erhvervspolitik). Dernæst forfulgte jeg disse centrale dokumenters inter-tekstuelle referencer til andre lokale- (kommunale) og ekstra-lokale dokumenter. Det gav blandt andet mulighed for at identificere de mere direkte forbindelser mellem Staten og kommunernes proces med at udvikle deres strategiske og administrative praksis. Eksempelvis viste det sig, at begge case-kommuner havde indgået et partnerskabsprojekt iværksat af Miljøministeriet og Realdania (i perioden 2006-2009) med henblik på at forny plankulturen i de nye kommuner.

For dernæst at få en mere specifik viden om den proces, der havde formet de centrale policy-dokumenter, har jeg i den udstrækning, det var muligt, forfulgt disse policy-processer gennem læsningen af referater fra kommunalbestyrelsesmøder og offentlige hørringssvar. Derudover har jeg forfulgt den offentlige debat, som disse dokumenter gav anledning til i den udstrækning, den var dokumenteret i lokalaviser. Denne strategi blev valgt både for at identificere evt. mere detaljerede forbindelser mellem den kommunale policy-proces og den bredere sociale proces i kommunen (og evt. identificere 'stemmer' som blev ekskluderet fra den formelle politiske proces' kilder).

Men som det også her antydes, er der væsentlige aspekter af den sociale proces, der knytter sig til policy-processen, som dokumenterne kun i mindre omfang giver adgang til viden om. Dokumenter fortæller eksempelvis ikke noget om, hvordan aktører i specifikke konkrete praksisser forholder sig til dokumenterne som tekstuelle praksisser. Dette empiriske spørgsmål varierer til dels med

aktørernes kapaciteter og position i den sociale struktur. For at få viden om de specifikke måder at dette foregår på, vendte jeg mig mod det kvalitative forskningsinterview.

Det kvalitative forskningsinterview

Det kvalitative forskningsinterview gav mig både mulighed for 1) at få mere detaljeret viden om policy-processernes mere faktuelle udvikling og 2) mulighed for at opnå viden om aktørernes forståelser og fortolkninger af de spændinger, modsætninger og dilemmaer, som opstod i forandringsprocesserne.

I forhold til at bruge interviewene som kilde til faktuel information om policy-processens udviklingsforløb løber man øjensynligt ind i problemer omkring kvaliteten (eller reliabiliteten) af de svar, man får. Den kan være begrænset af relationen mellem intervieweren og den interviewede, hvor eksempelvis den interviewede føler sig presset til at svare på noget, som denne ikke ved eller har lyst til at svare på og derfor udelader vigtige detaljer. Dette problem stødte jeg på i flere forbindelser. Nogle gange viste det sig meget eksplicit ved, at den interviewede bad om ikke at blive citeret, eller svarede undvigende. Den kan også simpelthen være begrænset af respondentens hukommelse, rolle i processen – og ikke mindst respondentens interesse i at udlægge forløbet på en særlig måde (Zølner, Rasmussen, og Hansen 2007, 129). En måde, jeg har forsøgt at komme dette problem til livs har været at søge efter flere perspektiver på situationen; at 'kontrollere' respondenternes udlægning bl.a. ved at spørge andre involverede aktører uden sammenfaldende interesser (se mine mere uddybende argumentation for udvælgelsen af respondenter nedenfor) til forløbet, og ved - for så vidt det var muligt - at belyse processen gennem læsningen af forskellige dokumenter.

Grunden til, at jeg valgte at bruge interviewet til også at få viden om disse mere faktuelle forhold var, at hovedparten af de tilgængelige dokumenter udgik fra kommunerne. Som andre dokumenter er de som oftest forsøg på at fremstille sagsforholdene som entydige og rationelle og dækker dermed over de uoverensstemmelser, der var forbundet ved udarbejdelsen af dokumentet. Ved både at interviewe aktører i kommunen med forskellige perspektiver og interesser i det policy-problem, der studeres såvel som andre involverede eller påvirkede aktører uden for kommunens organisation, blev det muligt at give et nuanceret billede af fænomenet.

Interviewene gav ikke alene adgang til information om, hvilke aktører, der var vigtige for policy-processen. De refererede også til dokumenter, hvis tekstuelle praksis havde en mere strukturel og diskursivt selektiv betydning for kommunens formning af diskursive forestillinger (se Torfing 2004, 74 for en lignende strategi). Her blev der både henvist til kommunale dokumenter og dokumenter produceret andre steder af andre aktører. Eksempelvis refererer flere af respondenterne i Faaborg-Midtfyn Kommune til kommunens 'Lokalsamfundspolitik' og beskriver, fra forskellige perspektiver, hvordan den fremmer- og hæmmer kommunens arbejde med at skabe udvikling og tilvejebringe

velfærd i landdistrikterne. Her var udvælgelsen af dokumenterne altså styret af, hvilke dokumenter aktørerne selv pegede på som vigtige.

Forskningsinterviewet var særligt vigtigt for min erkendelsesinteresse, eftersom dets metodiske styrke består i muligheden for at få en dybere adgang til aktørernes forestillinger om det sociale fænomen, der studeres og deres fortolkninger af, hvad der må gøres, hvordan det må gøres og ikke mindst, hvordan aktørerne forstår deres egen og andre involverede aktørers roller. Det kvalitative forskningsinterview er altså en måde at få indblik i aktørernes måder at skabe en meningsfuld beskrivelse af den sociale verden, de er del af (Kvale 2007; Zølner, Rasmussen, og Hansen 2007, 129). Her blev det tydeligt, at min evne som interviewer til at håndtere interviewsituationen fik betydning for kvaliteten og detaljerigdommen af respondenternes fortællinger.

Interviewtekniske udfordringer og forskningsetiske overvejelser

For at få adgang til disse mere 'private' forestillinger, forståelser og fortolkninger blev det bl.a. tydeligt, hvor vigtig det var, at interviewene blev udført under betingelser, som tydeligt blev ekspliciteret inden interviewene blev gennemført. Det var med til at etablere en tryg og tillidsfuld interviewsituation, hvor respondenterne kunne afstemme deres besvarelse i forhold til disse betingelser.

På ét tidspunkt, hvor denne interviewsituation ikke var tilstrækkeligt tydeligt markeret, oplevede jeg eksempelvis, hvordan en respondent blev overrasket over at diktafonen stadig optog, hvortil respondenten lettere uroligt spurgte til, hvad samtalen skulle 'bruges til'. Denne uklarhed betød at respondentens svar efterfølgende var mere forsigtige. I andre tilfælde bad respondenterne mig om at slukke for diktafonen for at kunne fortælle mig noget 'uden for citat' og derved undgå at kompromittere sig selv. Dette har jeg naturligvis respekteret - men eksemplerne bringes her for at illustrere det forhold, at interviewsituationen langt fra er en magtfri-situation. Den påvirkes både af, hvordan relationen mellem interviewer og respondenten er rammesat og af relationen mellem den information, der produceres i interviewsituationen og respondentens kontekst.

Respondenterne blev ikke lovet anonymitet og interviewene blev optaget på diktafon. Det kan have haft betydning for eksempelvis, hvor kritisk informanterne har haft lyst til- og mulighed for udtale sig. Det skyldes, at selvom alle respondenters navne, undtaget de folkevalgte kommunalpolitikeres navne er ændret, har det ikke været muligt at sikre informanterne reel anonymitet pga. lokalsamfundenes og kommunernes relativt små organisationer og det forhold, at lokalsamfundenes placering, kommunernes navne og respondenternes positioner i deres respektive organisationer har en selvstændig betydning for analysernes pointer.

Et andet vigtigt metodisk opmærksomhedspunkt, der også knytter sig til, at den tekst, som produceres i forskningsinterviewet er resultatet af en samtale mellem en interviewer og en respondent, handler om interviewerens kendskab til den institutionelle kontekst, som det

studerede fænomen indgår i. Dette spiller en vigtig rolle – både for evnen til at høre og fortolke, hvad der bliver sagt og evnen til at stille spørgsmål, som opfattes som relevante for respondenterne. Opgaven med at skabe forbindelse mellem min evne til at høre- og siden fortolke respondenternes fortællinger og så min viden om den institutionelle kontekst og det fænomen, jeg var interesseret i at forstå og til dels forklare, forsøgte jeg at skabe ved først at indlede med et korterevarende *pilot-studie* i Morsø Kommune, der kredsede om at få empirisk blik for det fænomen, jeg ville studere. Her forsøgte jeg mig med afsøgende spørgsmål til, hvordan respondenterne forstod kommunens situation, og hvordan de strategisk forsøgte at takle denne situation. Men jeg afprøvede også mine for-forståelser om, hvad det var, der var 'på spil' i kommunerne. Disse for-forståelser var informeret af eksisterende empiriske og teoretiske studier af de styringstrends, som bevæger sig rundt i statens organisationer. Jeg spurgte særligt ind til, hvordan kommunerne forsøgte at løse deres udfordringer ved at inddrage kommunens borgere.

Denne 'afprøvning' af mine empiriske og teoretiske for-forståelser til feltet gav anledning til indsigter i respondenternes forståelser af begrebet 'borgerdeltagelse'. Men i starten erfarede jeg også enkelte gange, hvordan min afprøvning af disse for-forståelser præsenterede respondenterne for et alternativt vokabularium end de normalt anvendte til at beskrive deres sociale praksis. Opgaven med at afprøve mine for-forståelser indebar altså også en risiko for at 'støje' og forvrænge min fortolkning af, hvordan den institutionelle kontekst havde betydning for respondenterne fortællinger. I en lidt klodset situation gav det sig bl.a. til udtryk således:

> Interviewer: *" Hvad er holdningen til det med at inddrage borgerne i udviklingen og implementeringen af politik? …[lang pause] Det er fordi… Grunden til, at jeg spørger meget til det her med borgerdeltagelse, er fordi, at det er noget man på landsplan kan se som en trend – det at borgerne sidder inde med mange af de ressourcer og meget af den viden, som er vigtig for at lave politik der virker.*
>
> Respondent: *"Jamen… jeg synes på alle planer, at det bliver modtaget meget positivt, men det har jo heller ikke altid været sådan. Der er selvfølgelig en træghed i at få hele det politiske og administrative system til at se nye muligheder. Men jeg synes sådan set, at det går rigtigt godt…"*
>
> Interviewer: *Ser du nogle muligheder? Hvad tænker du, når du hører ordet 'borgerdeltagelse'?*
>
> Respondent: *Jeg har selv arbejdet med borgerdeltagelse i mange år. Specielt i Sallingsund kommune, som nu er lagt sammen med Skive kommune. Der kørte jeg et stort projekt, der hed 'Fremtidsbilleder', som blev kåret som årets by – netop pga. vores borgerinddragelse…"* (Interview 29 2012)

Som det fremgår her, giver min (lettere frustrerede) insisteren på at tale om borgerdeltagelse udslag i først et svar, der bekræfter, at kommunen arbejder med at inddrage borgere, men at det er svært at ændre det politisk administrative system, og dernæst et forsøg på at imødekomme min dagsorden, ved at fortælle om respondentens personlige erfaringer med at inddrage borgere. Udover at fungere som illustration på en 'klodset' interviewteknik, viser eksemplet dog også, at selvom man som interviewer påvirker produktionen af viden, så er det faktisk svært at få

respondenten til at beskrive det fænomen, man er ude efter med andre begreber end respondenten er vant til at bruge i hans/hendes egen institutionelle kontekst. Respondenten er her ikke bare objekt for mine spørgsmål, men jeg giver også respondenten mulighed for at 'protestere' mod at være objekt. Interviewerens opmærksomhed på disse 'protester' giver med andre ord anledning til at formulere nye spørgsmål med afsæt - ikke i interviewerens for-forståelse af fænomenet, men i respondentens forståelse (Kvale 2007). I ovenstående eksempel markerer respondenten eksempelvis, at det centrale i forhold til at inddrage borgere er den 'træghed' som eksisterer i det politisk administrative system.

En anden måde jeg forsøgte at skærpe 'hørelsen' og fortolkningen af forbindelsen mellem fænomenet og den institutionelle kontekst var ret basalt at studere fænomenet i mere end én kontekst. Ved også at studere, hvorledes Faaborg Midtfyn Kommune forsøgte at håndtere udfordringerne med at skabe social og økonomisk udvikling og velfærd i landdistrikterne, blev betydningen af forskellene på de specifikke institutionelle forhold tydeligere. Forskelle, som jeg kunne komme til at tage for givet ved alene at foretage et dybdegående case-studie i én kommune. Det gav altså mulighed for at studere variationen og sammenfald i de måder, hvorpå kommunerne engagerede sig i samspil med borgerne om at skabe udvikling og velfærd i landdistrikterne (Zølner, Rasmussen, og Hansen 2007, 131). Samtalen bevægede jeg fremad ved at veksle mellem de deskriptive spørgsmål og mere evaluerende spørgsmål med henblik på at få respondenterne til at uddybe deres beskrivelser og tilskrive dem mening.

Jeg udarbejdede en spørgeguide rettet mod afhandlingens forskellige erkendelsesinteresser. Spørgeguiden blev afsættet for interviewene med samtlige respondenter for at få bragt så mange forskellige perspektiver på de samme temaer frem som muligt. I interviewene, som rettede sig mod de konkrete sociale praksisser, som kommunerne fremhævede som 'gode' eksempler på, hvordan de i praksis arbejdede med at skabe udvikling og velfærd i landdistrikterne, var spørgsmålene vægtet, så de understøttede respondenternes narrative beskrivelse af den specifikke proces, og hvordan de oplevede og erfarede ved at indgå i samspil med henholdsvis kommunen og borgerne i landdistrikterne.

Strategi for udvælgelsen af informanter til interview

I lighed med strategien for udvælgelsen af dokumenter tog strategien for udvælgelsen af informanter udgangspunkt i det formelle politiske systems hierarki. Kommuner er politisk ledede organisationer, hvor retningen 'styres' af den politiske og administrative ledelse og hvor forvaltningen 'ror'.

I alt sin korthed var strategien først at interviewe den politiske og administrative ledelse om, hvordan de så kommunens strategi for at styre kommunen gennem udfordringerne og hvilke spændinger og former for modstand og dilemmaer, de oplevede var forbundet med det arbejde.

Dernæst interviewede jeg kommunens forvaltnings-/fagchefer med henblik på at få historier fra praksis om arbejdet med at operationalisere kommunens strategi, hvorefter jeg lod disse - såvel som den politiske og administrative ledelse - pege på, hvad de mente var gode eksempler på, hvordan strategierne blev operationaliseret, så de bidrog til at skabe social og økonomisk udvikling og velfærd i kommunernes landdistrikter. Derefter bad jeg dem pege på de centrale personer i den kommunale forvaltning, som var direkte involveret i disse projekter, hvorefter jeg interviewede dem.

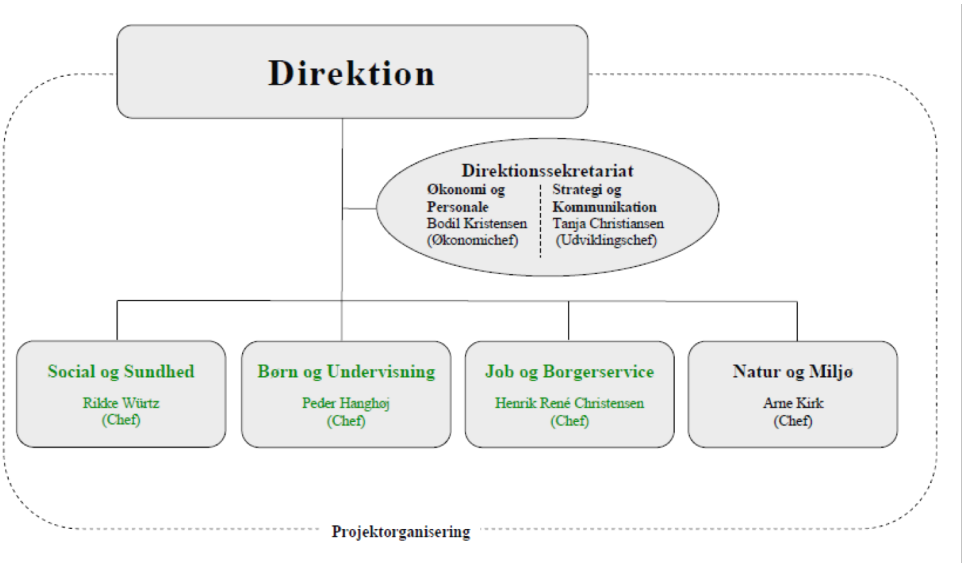
Eftersom denne 'snowball'-metode kan have den ulempe, at man ikke får øje på aktører, som enten kun perifært er tilknyttet eller helt ekskluderet fra policy-spørgsmålet, havde jeg forsøgt at få information om andre aktører i kommunen, som var engageret i spørgsmålet om landdistrikternes udvikling. Parallelt med interviewene med kommunernes politiske- og administrative aktører på forskellige niveauer, foretog jeg interviews med centrale aktører i kommunernes landdistrikter. I begge kommuners tilfælde var landdistrikternes aktører organiseret i en formaliseret foreningsstruktur, der på forskellig vis skulle tale landdistrikternes sag i dialog med kommunen. I Morsø Kommune hedder denne forening 'Landdistriktsrådet' og i Faaborg Midtfyn Kommune 'Fynsland'. Dernæst henvendte jeg mig til borgere, som var centralt placerede i de 'succeshistorier', som jeg i interviewene med kommunens politikere og administratorer havde fået identificeret. Jeg foretog interviews med disse personer og spurgte, hvilke aktører de i øvrigt mente var relevante at tale med. Da der opstod en vis redundans i informanternes svar og i kredsen af aktørernes udpegning af relevante informanter, stoppede jeg mine interview.

Ved både at afsøge de fortællinger, der florerede i kommunernes organisation *og* blandt de aktive borgere i kommunens landdistrikter fik jeg for det første mulighed for - fra forskellige perspektiver at belyse de spændinger og modsætninger, som kommunernes håndtering af udfordringerne gav anledning til i mødet med borgerne i landdistrikterne, og for det andet mulighed for at kortlægge processen og de implicerede aktørers erfaringer fra de konkrete projekter, hvor både borgere og kommunen var involveret.

Case-studiet i Morsø Kommune

I Morsø Kommune blev der i alt foretaget 25 semistrukturerede forskningsinterview i perioden fra starten af efteråret 2012 og frem til slutningen af foråret 2013. Jeg havde besluttet at foretage interviewene i to runder. Første runde havde som også beskrevet karakter af at være afsøgende i sit empiriske fokus. Første runde var således rettet mod at få et indblik i, hvordan kommunens politikere og administrative ledelse forstod kommunens situation, og hvordan de strategisk forsøgte at håndtere den. Jeg var desuden særligt interesseret i at undersøge, hvilken rolle borgere og andre private aktører i kommunens landdistrikter havde for kommunens strategi og, hvordan de forsøgte at styre på disse relationer.

I Morsø Kommune dækker den administrative ledelse; Direktionen (kommunaldirektøren, velfærdsdirektøren) og Områdechefer (Social og Sundhed, Børn og Undervisning, Job og Borgerservice, Natur og Miljø). Med undtagelse af én af cheferne blev hele den administrative ledelse interviewet. Af kommunens politiske ledelse blev borgmesteren og tre af kommunalbestyrelsens fire udvalgsformænd interviewet.



Figur 5: Kilde – udsnit af Morsø Kommunes organisationsdiagram (hentet fra kommunens hjemmeside)

På baggrund af første rundes interviews udvalgte jeg to lokale udviklingsprojekter i kommunens landdistrikter, som jeg forfulgte i foråret 2013 i endnu en interviewrunde. Her interviewede jeg de mest centrale af de involverede aktører i projektet. Udvælgelsen af respondenterne til at belyse de to udvalgte udviklingsprojekter blev igen foretaget med 'snowball metoden'. Disse projekters deltagerkreds var relativt overskuelig og den første runde af interviews havde også allerede bidraget med information om projekternes formål, så anden runde handlede primært om at få de forskellige aktørers narrativer om policy-processens udvikling og om de spændinger og modsætninger, aktørerne oplevede i den sammenhæng.

Det ene projekt, som blev udvalgt, var projektet omkring udviklingen af Sundby-havn og den efterfølgende udvikling af det såkaldte Havneforum. Projektet var initieret af en lokal ildsjæl, der ville etablere en ny lystbådshavn ved Sundby. Kommunen blev involveret i dette projekt og andre lignende projekter, der ville forbedre øens små lokale havne, hvorefter disse forskellige aktører etablerer et såkaldt Havneforum. Her blev fire borgere og to af kommunens projektledere og en centralt placeret medarbejder i kommunens udviklingsafdeling interviewet.

Det andet lokale udviklingsprojekt var et landsbyfornyelsesprojekt, som kommunen havde iværksat i landsbyen Karby. Her blev tre borgere, kommunens projektansvarlig og kommunens ansvarshavende administrative chef interviewet.

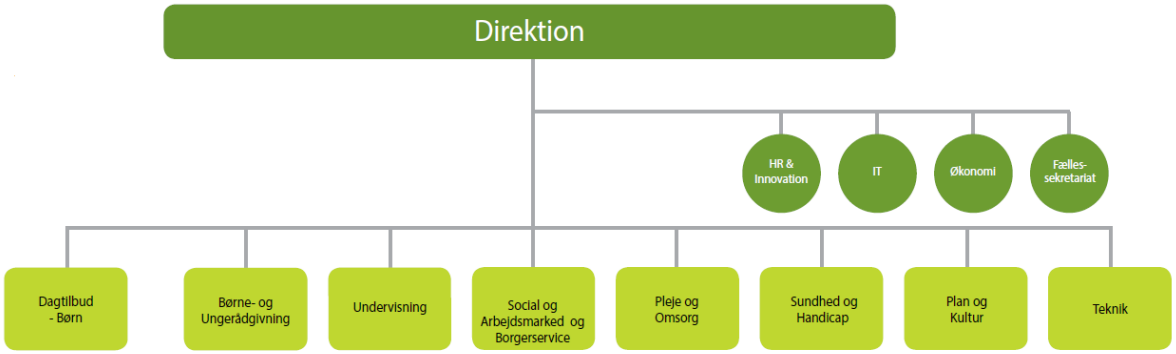
Nedenstående tabel giver et overblik over fordelingen og antallet af casens respondenter.

Oversigt over interviews foretaget i Morsø Kommune 2012-13	Politikere (Borgmester og udvalgsformænd)	Direktion og fagchefer	Frontline Konsulenter/institutionsledere	Ildsjæle og engagerede borgere
Runde 1	3	6	2	3
Runde 2	1	2 (begge opfølgende)	3 (ét opfølgende)	5 (ét opfølgende)
I alt	**4**	**8**	**5**	**8**

Tabel 3: egen tilvirkning

Case-studiet i Faaborg Midtfyn Kommune

Casestudiet i Faaborg-Midtfyn Kommune foregik i foråret 2013 og igen i efteråret inden kommunalvalget i oktober. Her foretog jeg i alt 23 semi-strukturerede interviews. Ligesom case-studiet i Morsø Kommune blev de foretaget i to runder og efter samme skabelon. I Faaborg Midtfyn Kommune består den administrative ledelse ligesom i Morsø Kommune af en direktion samt et administrativt ledelsesniveau, der består af ni fagchefer, foruden en række stabschefer. Jeg foretog interviews med tre medlemmer af Direktionen foruden fem fagchefer og en stabschef. Af kommunens politiske ledelse interviewede jeg kommunens borgmester, foruden formændene for 4 ud af 7 af kommunalbestyrelsens fagudvalg.



Figur 6: Kilde – Udsnit af Faaborg Midtfyn Kommunes organisationsdiagram (hentet fra kommunens hjemmeside)

Ligesom i case-studiet i Morsø Kommune udvalgte jeg to eksempler på lokale udviklingsprojekter, hvor Faaborg-Midtfyn Kommune var engageret i initiativer for at skabe social og økonomisk udvikling og velfærd i landdistrikterne. Det drejede sig om et nystartet projekt med titlen *'Den aktive borger'*. Projektet rettede sig mod at få kommunens institutioner til mere aktivt at facilitere- og

engagere lokale borgere og foreninger i udviklingen af deres lokalsamfund. Her blev foretaget et interview med kommunens udviklingskonsulent, der var involveret i projektet og to interviews med kommunale skoleledere samt et interview med bestyrelsesformanden for en af to institutionslederes skoler. På det tidspunkt jeg intervenerede, var 'Den aktive borger'-projektets 'skæbne' ikke helt afklaret. Projektet var i en 'politisk-afklaringsfase', og der forelå endnu kun begrænsede erfaringer med at implementere det. Projektet blev alligevel udvalgt til min undersøgelse fordi, kommunens chefer og direktion fremhævede det som et godt eksempel på, hvordan kommunen gerne ville arbejde med at mobilisere borgerne med henblik på at skabe udvikling og velfærd i landdistrikterne.

Det andet projekt, som blev udvalgt, var et projekt, der ville integrere udviklingen af et lokalsamfunds kulturhus (X-huset) med en kommunal institution, der skulle tilbyde en forebyggende indsats på familie-, børn- og ungeområdet (MDvuns-huset). Her interviewede jeg en ansvarlig fagchef og formanden for det politisk ansvarlige fagudvalg og en kommunal konsulent, som havde været involveret i processen forud for projektets begyndelse. Eftersom det sidstnævnte projekt på interviewtidspunktet var længst i implementeringsprocessen, bestræbte jeg mig også for at få belyst policy-processen fra borgernes perspektiv og foretog derfor en række interviews med tre af de borgere, som var mest involverede i samarbejdet med kommunen. Nedenstående tabel giver et overblik over fordelingen og antallet af casens respondenter.

Oversigt over interviews foretaget i Faaborg-Midtfyn Kommune 2013	Politikere (Borgmester og udvalgsformænd)	Direktion og fagchefer	Frontline Konsulenter/institutionsledere	Ildsjæle og engagerede borgere
Runde 1	5	7	1	1
Runde 2	1 (opfølgende)	1	3	4 (ét opfølgende)
I alt	**6**	**8**	**4**	**5**

Tabel 4 egen tilvirkning

Alle interviews er blevet transskriberet med assistance fra studentermedhjælpere.

Kodning og tolkning af data

I min læsning af tekster har jeg løbende anvendt analytiske begreber til at kode teksten for information, som var væsentlig for min særlige erkendelsesinteresse. Jeg har med andre ord kodet min læsning af disse tekster efter bestemte 'regler'. Reglerne for kodningsprocessen har, ligesom jeg beskrev forskningsprocessen, udviklet sig løbende gennem mit empiriske arbejde, og derved været et 'miskmask' af både, hvad jeg så, og hvad jeg gennem læsningen af mine data og læsningen af teori blev opmærksom på at se efter (Ragin og Becker 1992, 199). Så da jeg havde min empiri i hus, måtte jeg beslutte, hvordan jeg ville fremstille mine data, som Peter Dahler-Larsen beskriver det (2002). Jeg måtte opstille en række 'nyttige' regler, der kunne hjælpe mig til at besvare mit forskningsspørgsmål så overbevisende som muligt. Eftersom erkendelsesinteresserne i forskningsdesignets to dele er forbundne men lidt forskellige i deres fokus, har jeg også kodet teksterne efter lidt forskellige regler.

I forhold til analysen af forandringerne af statens styring af den socio-spatiale udvikling anvendte jeg Jessop og Brenners teoretiske begreber om staten socio-spatiale politiske strategier og projekter til at sondre analytisk mellem de styringstiltag, der var rettet mod at regulere de spatiale dimensioner ved statens egen organisation og så tiltag rettet mod at regulere de spatiale dimensioner af statens sociale og økonomiske relationer. Mere specifikt granskede jeg teksterne for at identificere de dominerende diskursive forestillinger, som guidede statens policy-initiativer for styringen af henholdsvis staten selv som dens territorielle og skalære, sociale og økonomiske relationer. Ved at lede efter ligheder og forskelle på tværs af de udvalgte policyområders udvikling fra ca. 1980 og frem til 2013 fremkom et multitemporalt 'billede', der dog lod sig samle som en periode med henholdsvis en dominerende politisk strategi og et dominerende politisk projekt, som udvikler sig over to faser. En fase fra 1980erne til ca. år 2000 og en fra år 2000 frem til de indlejrede case-analysers samtid i 2013. I denne analyse har jeg med andre ord afgrænset mig fra at studere de mere specifikke magt- og ressource kampe om, hvem det lykkedes at bestemme de specifikke karakteristika ved forandringerne af de diskursive forestillinger og mere strukturelle virkemidler. Analysen levner altså ikke meget plads til betydningen af de politiske aktørers kampe og kommer dermed til at fremstå med et fokus på de dominerende institutioners strukturer og diskursive forestillinger.

I case-analyserne af de to kommuner blev kodningen af data, som knyttede til undersøgelsen af arbejdsspørgsmål to, foretaget efter overordnet samme mønster som analysen af staten. Også her var jeg interesseret i at undersøge, hvordan kommunerne siden omkring strukturreformen havde formet politiske strategier og projekter for deres udvikling, hvis diskursivt og mere strukturelt selektive mekanismer rettede sig mod at privilegere visse dominerende genrer for interaktioner, visse dominerende stile at være henholdsvis borger og kommunal medarbejder på og visse dominerende diskurser at udtrykke sig med. Samtidig ledte jeg også her efter de kommunale strategier og projekters spatiale selektivitet - hvordan kommunen gennem indretningen af sin organisatoriske struktur valgte at tilvejebringe service i kommunen, og hvordan den gennem

udformningen af særligt sin erhvervspolitik og planlægningspolitik forsøgte at fremme en særlig spatial fordeling af den økonomiske udvikling i kommunen.

I forhold til kodningen af data, som rettede sig mod at besvare afhandlingens tredje og sidste arbejdsspørgsmål om, hvordan den kommunale organisation og aktørerne i landdistrikterne forsøger at skabe nye sociale praksisser for social og økonomisk udvikling og tilvejebringelse af velfærdsservice i kommunens landdistrikter, zoomede jeg ind på informanternes historier om de spændinger og modsætninger, som opstod under forsøgene på at etablere samspilspraksisser mellem kommunerne og borgerne om at skabe udvikling og velfærd i landdistrikterne. Der viste sig både at være erfaringer med spændinger og modsætninger mellem borgerne i landdistrikterne, mellem kommunen og borgerne og mellem de administrative niveauer i kommunens organisation, når de eksisterende sociale praksisser blev udfordret af forsøg på at indstifte nye. Jeg kodede igen informanternes udsagn i forhold til, hvad det var for spændinger de beskrev, der opstod mellem de genrer, diskurser og stile som aktørerne oplevede. Om aktørerne for eksempel forstod deres relation som en forhandlingsrelation eller som et dialogisk samarbejde; om deres diskurs om landdistrikternes udvikling var domineret af en forestilling om, at det var kommunens ansvar at sikre udvikling og service i landdistrikterne, en forestilling om et delt ansvar, eller om det var borgernes ansvar; om borgerne var forstået som subjekter med sociale rettigheder eller som aktive medborgere etc.

Ved at studere eksempler på sociale praksisser i kommunerne, som den administrative og politiske ledelse havde fremhævet som 'gode' eksempler på, hvordan de kommunale politiske strategier og projekter blev realiseret, fik jeg mulighed for at pege på, hvad det var for diskurser, genrer og stile, som i kommunerne også kom til at bestemme, hvem der '[…] *vinder, hvem taber, som følge af hvilke magtmekanismer'* (Flyvbjerg 2001, 162). Og ikke mindst, hvordan samspilspraksisserne i kommunerne også er forbundet med ekstra-lokale og ekstra-kommunale aktørers diskursivt- og mere strukturelt selektive styringsmekanismer.

KAPITEL 6: FORANDRINGER AF STATENS SOCIO-SPATIALE STYRING 1980-2013

I dette kapitel studerer jeg, hvorledes forandringerne af statens politiske strategier og projekter fra omkring 1980'erne og frem forandrer den socio-spatiale selektivitet - særligt for udviklingen i landets yderområder og landdistrikter - og for kommunerne og deres rolle i forhold til at tilvejebringe velfærd og social- og økonomisk udvikling i disse områder. Dermed vil analysen belyse afhandlingens første arbejdsspørgsmål som lød: *Hvordan forsøger den danske stat at styre social og økonomisk udvikling og tilvejebringelsen af velfærdsservice i landdistrikterne?*

Som introduceret i kapitlet om afhandlingens forskningsdesign er den socio-spatiale og økonomiske udvikling i landkommuner og landdistrikter ikke resultatet af en enkel policy-proces, der kan følges fra A til B, men af et væld af policy-processer, med hver deres temporale udvikling og effekter på forskellige policy-rum. Udviklingen er derfor heller ikke et snævert resultat af en enkelt autoritativ aktør, men forbundet med aktørers handlinger og begivenheder fra forskellige niveauer, som også påvirker udviklingen med forskellig kraft. Selv om de centrale statslige institutioner, som regeringen, ministerierne og folketinget altså ikke er de eneste magtfulde institutioner, så besidder de alligevel en særlig privilegeret position styringslandskabet i forhold til andre aktører, når det handler om at forme udviklingen i landkommuner og landdistrikterne. I dette kapitel har jeg derfor forfulgt, hvordan staten har håndteret sin strategiske position i styringslandsskabet og forsøgt at styre den sociale og økonomiske udvikling og hvordan der tilvejebringes velfærd i de danske yderområder og landdistrikter.

På baggrund af mit empiriske arbejde har jeg valgt at opdele perioden fra 1980 til i dag i to faser. En fase fra omkring 1980 til omkring år 2000 og en fase fra 2000 og frem mod 2013. Denne opdeling er foretaget af analysestrategiske hensyn med henblik på at anskueliggøre, hvorledes en række forskellige afgørende internationale- og nationale forhold i denne periode bevæger statens overvejende endogene policy-perspektiv for landdistrikternes udvikling i retning af et mere neo-endogent perspektiv. Et perspektiv der langsomt forsøger at fremme en integration af statslige strategier og projekter for udviklingen og tilvejebringelsen af velfærd i yderområder og landdistrikter.
Der er, som vi skal se, ikke tale om en brat overgang fra den ene- til den anden fase. Men fra omkring 2000 og frem synes staten mere målrettet at bruge re-konfigureringen af statens inter-skalære regelsystem og differentierede politisk-administrative geografi som led i en politisk-økonomisk statsstrategi rettet mod at mobilisere den statslige organisations kapaciteter og ressourcer til at understøtte udviklingen af landets institutionelle konkurrenceevne så produktivt som muligt. Dette statsprojekt har af andre fået betegnelsen 'den sociale investeringsstat' (Giddens 1998). Men, som jeg vil vise, er der også tale om en spatial investeringsstat. Ifølge dette politiske projekt er opgaven

nu at lade staten investere i udviklingen af samfundets kapacitet – både til at 'hænge sammen' socialt og spatialt og til at begå sig i den nye europæiserede- og globaliserede økonomiske konkurrence.

Særligt i forhold til landdistrikternes udvikling ser vi staten forme en selektivitet, der fremmer kommunale- såvel som lokale strategier, der retter sig mod at få landdistrikternes borgere til selv at tage ansvaret for udviklingen af 'bæredygtige' lokalsamfund. Der er i lighed med det, som af OECD er blevet kaldt 'the new rural paradigme' (2006), tale om en ny territoriel tilgang til landdistrikternes udvikling, hvor udvikling fremmes diskursivt og gennem incitamenter til lokal institutionel kapacitetsopbygning og gennem incitamenter til at arbejde for at skabe social og økonomisk bæredygtighed ved at mobilisere stedbundne ressourcer. Samtidig ser vi også de politiske statsprojekter rette sig mod at få borgerne til at tage et større ansvar for deres egen- og deres lokalsamfunds sociale velfærd.
I nedenstående display, har jeg illustreret de mere overordnede forandringer i statens politiske strategier og projekter for udviklingen i landdistrikterne. Jeg har med kursiv markeret de politiske strategier og projekter, som de mere specifikt tog sig ud i forhold til landdistrikterne.

	1980-2000: Fokus på teknologisk og strukturel konkurrenceevne – fra ligelig til mangfoldig udvikling	**2000-2013: Fokus på institutionel konkurrenceevne – fra regional til kommunal og lokal balance**
Politiske strategier for; vækst og udvikling	*Landdistrikterne: sektorspecifik subsidiering af landbruget og generel erhvervspolitik overlod overvejende aktørerne uden for landbruget i landdistrikterne til selv at finde en selvbærende økonomisk udvikling*	*Landdistrikterne: fokus på at skabe nye konkurrencedygtige lokale 'territorier' gennem en multi-dimensionel spatial integration af økonomiske og til dels sociale aktiviteter. Det sker gennem etableringen af en inter-lokal konkurrence om investeringer fra et multi-level system af øremærkede ressourcer til stedspecifikke hjælp-til-selvhjælpsprojekter.*
Politiske projekter for; effektivisering og udgiftsstyring	*Yder- og landkommunerne: Fremme af tværkommunale diffentierede løsninger for en bred og relativt lige adgang til servicetilbud.*	*Yder- og landkommunerne: fremme af økonomisk bæredygtige område- og stedspecifikke institutionelle arrangementer og niveauer af privat eller samproduceret velfærdsservice.*

Tabel 5: Egen tilvirkning

1980'erne og 1990'ernes socio-spatiale statsstrategier

I dette afsnit argumenterer jeg for, at Statsstrategierne i 1980'erne frem til omkring 2000 primært handlede om at omstille den danske samfundsøkonomi fra en situation, hvor den blev reguleret ud fra en spatial forestilling om dens relative politisk-økonomiske autonomi fra andre relativt autonome nationale økonomier - til en situation, hvor nationernes samfundsøkonomi blev afgjort af deres evne til at konkurrere i en mere åben international og global konkurrence.
Som vi skal se, ændrer den stigende internationalisering af policy-regimer fra såvel internationale institutioner og EF/EU fundamentalt den strategiske selektivitet for velfærdsstatens strategiske muligheder for at regulere- og på anden vis styre udviklingen af sin befolknings sociale og økonomiske velfærd. Det ser vi både komme til udtryk i nye socio-økonomiske strategier rettet mod at forbedre den danske økonomis teknologiske-, strukturelle- og mod slutningen af perioden efterhånden også -institutionelle konkurrenceevne.
Vi ser det også i nye differentierede spatiale strategier og økonomiske projekter med fokus på at fremme økonomisk vækst på bestemte steder og skaler frem for som tidligere at fremme en ligelig udvikling. Mens statens spatiale strategier har sin hovedvægt rettet mod at styrke et mindre antal vækst-regioner, så retter strategierne for landdistrikternes udvikling sig mod at eksperimentere med at yde støtte til buttom-up tiltag, der forsøger at skabe en selvbærende lokal udvikling.

Kontekstens skelsættende nationale- og internationale begivenheder

Det er den akutte krise i dansk økonomi, som naturligt fanger den konservativt ledede 'Firkløverregerings' opmærksomhed, da den i 1982 overtager regeringsmagten fra Socialdemokratiet. Den danske regerings initiativer retter sig mod at redde dansk økonomi fra 'afgrunden', som finansminister Knud Heinesen havde formuleret det i 1979. Pedersen (2011) har beskrevet, hvordan den borgerlige regering fortsætter de tidligere socialdemokratiske skridt mod institutionaliseringen af en 'oprydning' af velfærdsstatens udgiftspolitiske 'systemfejl' og en udvikling af statens tilpasning til en ny markedsøkonomisk kontekst (2011, 142). Siden start 1970'erne, hvor Bretton Woods systemet brød sammen og valutaerne begyndte at flyde frit, havde den lille- relativt åbne danske økonomi været i krise. Slut 1970'ernes og start 80'ernes devalueringsstrategi havde løftet renten til et aktivitetsdræbende niveau, og som modsvar låser regeringen i 1982 den danske kronekurs fast til den tyske D-mark. Det er også her, at restriktioner på kapitalbevægelser mellem ind- og udland ophæves, hvorved *'[…]mulighederne for en selvstændig rentepolitik forsvandt mere eller mindre.'* (Christoffersen 1999, 167). Med disse forandringer tager staten centrale skridt, som bevæger samfundsøkonomien ind i en mere åben global økonomisk kontekst, hvor en monetaristisk inspireret, neo-liberal politisk økonomi med dens begreb om 'state failure' fortrænger den keynesiansk inspirerede politiske økonomis forestillinger om det økonomiske systems regulering.

I start 80'erne er statens strategier kendetegnet ved statsindgreb i arbejdsmarkedskonflikter i forbindelse med overenskomstforhandlinger. En central national begivenhed er i denne sammenhæng ´Fælleserklæringen´, som var resultatet af trepartforhandlinger. Den blev vedtaget i 1987 og her ophævedes den omkostningstunge dyrtidsregulering og der indførtes arbejdsmarkedspensioner. Hvor dette var et led i at reducere de offentlige udgifter, bremse efterspørgslen og øge den private opsparing, så var fagforeningernes accept af løntilbageholdenhed vigtigt for regeringens strategi for at forbedre konkurrenceevnen. Man enedes med andre ord om at gøre noget ved den danske økonomis omkostningseffektivitet (Pedersen 2011, 139). 'Hellere job- end lønfest' som LO's udmelding lød.

En anden afgørende begivenhed, også for de efterfølgende spatiale statsstrategier for landets udvikling sker i 1986, da danskerne stemmer ja til EF-pakken og dermed til Danmarks indtrædelse i udviklingen af det europæiske fællesskabs indre marked – et nyt økonomisk rum, hvor national markedsregulering langsomt erstattes af et europæisk-, og hvor statens fokus retter sig mod at regulere den nationale økonomis teknologiske- og strukturelle konkurrenceevnes rammebetingelser.
Nu blev det statens opgave at skabe gode konkurrencebetingelser for danske virksomheder ved at regulere økonomiens vigtige strukturelle faktorer – særligt erhvervspolitik, beskæftigelsespolitik og uddannelsespolitik. Fra omkring midt 90'erne, hvor det indre marked er trådt i kraft, bevæger strategien sig i retningen af en mere integreret tilgang med fokus på at fremme landets institutionelle konkurrenceevne ved at skabe mere produktive forbindelser mellem politisk regulering og rammesætning af virksomheder og deres mere specifikke socio-spatiale kontekst.
Et tredje, men ikke mindre vigtigt forhold er den stigende indflydelse af en diskursiv forestilling om, at den fortsatte vækst afhang af statens evne til at bevæge samfundsøkonomien sociale-, spatiale- og økonomiske strukturer fra at være indrettet i overensstemmelse med en Fordistisk -primært industriel produktionsform til en såkaldt vidensbaseret økonomi (Jessop 2004a).

Mens 1980'erne markerer årtiet, hvor 60'erne og 70'ernes forsøg på at opbygge- og integrere et samlet system for samfundets planlægning, rives ned, så fastholdes endnu det fysiske planlægningssystem og Planstyrelsen udgiver i 1983 pjecen 'Tag fat på fremtiden', hvor der opfordres til, at kommunalplanerne *'bør bruges som instrument for "omstilling og demokrati'"* (Gaardmand 1993, 227). Også i Landsplanredegørelsen 1984 videreføres 1970'ernes spatiale strategi om en ligelig udvikling gennem etablering af et hierarkisk bymønster (Dansk-Byplanlaboratorium 2012, 106).
Men under de stramme finanspolitiske forhold og arbejdsløshed i 80'erne så får også kommunerne interesse i at forsøge at påvirke virksomhedernes placering. Tanvig konstaterer i 1987, at der sker et skifte fra en; *"ligelig udvikling til en lokal udvikling, og det viser sig mange steder, at kommuneplanlægning nu bruges i konkurrencen med andre kommuner, at den enkelte kommune 'kan selv' og 'vil selv' og at den regionale planlægning ikke tillægges væsentlig betydning"* (Tanvig 1987). Så alt imens 1970'ernes system for den fysiske planlægning omsættes i amternes regionale

planlægning gennem 1980'erne, så bliver kommunerne mere aktive i forhold til at tiltrække økonomiske aktiviteter til deres kommune frem for nabo-kommunen.

Europæiseringen af policyregimer for den spatial udvikling

Bevægelsen mod en mere differentieret spatial statsstrategi påvirkes gennem perioden stadigt tydeligere af policy-udviklingen i EF. 1980'erne er årtiet, hvor den skæve socio-spatiale udvikling i Europa for alvor kommer på dagsordenen i EF. I Europa var problemet med en skæv geografisk fordeling af den socio-økonomiske udvikling ikke ny, men det blev accentueret i 1980'erne med EFs udvidelse med en række relativt fattigere europæiske lande og ambitionen om realiseringen af det indre marked. I 1988 sker der en re-strukturering af fællesskabets Strukturfonde, hvor de allokerede midler i EU's budget steg fra omkring 15 % i 1988 til 30% i de restrukturerede strukturfondes første budgetperiode. Dermed blev strukturpolitikken et centralt instrument i en re-territorialisering af de europæiske stater[16]. I den Europæiske Fællesakt fra 1986 hedder det, at målet er at bidrage til; *"økonomisk og social samhørighed"* (EF-traktaten art. 158 citeret i Blom-Hansen 2003, 14), og samhørighedspolitikkens strukturfondsmidler skulle således både have en omfordelende- og en vækstfremmende funktion - for at realisere det indre markeds potentiale mest rationelt (Europakommissionen 1991). Flere har peget på, at samhørighedspolitikkens sociale rationale om at holde sammen og bevare legitimitet om det indre marked var domineret af et økonomisk rationale om at understøtte den europæiske regions globale konkurrenceevne. Op gennem 1990'erne, hvor den økonomiske udvikling i Europa er i krise, bliver det stadigt tydeligere, at EF samhørighedspolitikken forstås som middel til at optimere det indre marked (S. Davoudi 1999; O. B. Jensen og Richardson 2004) og ikke så meget et selvstændigt mål. Dette påvirker meget eksplicit den diskursive forestilling om den danske spatiale planlægnings formål. Ole B. Jensen og Ib Jørgensen karakteriserede dette i en artikel fra 2000 som et skifte fra 'space of politics' til et 'space of economics' (2000).

I 1988 blev eftertidens principper for strukturfondsmidlerne administration knæsat. De var jf. Blom-Hansens følgende*:"*

- *Koncentration: Strukturpolitikken koncentreres om udvalgte policy målsætninger. I 1988 indførtes seks mål, som strukturfondenes midler skulle koncentreres om […].*
- *Partnerskab: Forberedelse-, finansiering-, opfølgning- og evaluering af strukturpolitikken skal ske i samråd mellem Kommissionen og myndigheder på nationalt-, regionalt- og lokalt niveau samt interesseorganisationer i den enkelte medlemsstat.*
- *Additionalitet: Strukturfondsmidlerne skal supplere-, ikke erstatte medlemsstaternes nationale støttemidler.*

[16] Siden Danmark medlemskab af EF i 1973 havde Danmark haft adgang til Regionalfondsmidler, men ikke før 1978 stillede Kommissionen krav om egentlige nationalt udarbejde regionale programmer. Midlerne søgtes af staten som egnsudviklingsprojekter (Vaaben 2012)

- *Programfinansiering: Hvor de enkelte medlemsstater tidligere fik støtte til enkeltprojekter, går langt hovedparten af strukturfondsmidlerne efter 1988-reformen til nationale programmer, der herefter udmøntes i konkrete projekter."* (2003, 27).

Dette betød, at medlemsstaterne - for at få adgang til de europæiske strukturfondsmidler - måtte udforme programmer rettet mod de- i EF fastsatte policy-områder og styringsformer, medfinansiere dem- og indstille dem til godkendelse hos Europa Kommissionen. Staten måtte således acceptere, at den spatiale udvikling ikke længere entydigt kunne styres 'ovenfra' gennem et hierarkisk integreret planlægningssystem, men nu også måtte foregå i partnerskab med Kommissionen, regionale-, lokale- såvel som andre ikke-statslige aktører (interesseorganisationer).
Strukturpolitikkens udvalgte policy-områder for fondsmidlernes anvendelse betød, at den statslige administration af programmerne spredtes ud over en lang række ministerier og styrelser, amter og råd med repræsentanter fra kommuner, fagforeninger, arbejdsgivere, interesseorganisationer, med forskellig grad af indflydelse på midlernes anvendelse (se evt. bilag 3 hos Blom-Hansen 2003 for en udførlig beskrivelse af den danske administration af strukturmidlerne i programperioden frem til 2006). Hvor Socialfondens initiativer kan tildeles støtteberettigelse i hele landet, er Regionalfondens midler kun tilgængelige for de regioner, som Europa Kommissionen udpeger. Disse regionale inddelinger og bestemmelsen af støtteberettigede områder har ændret sig siden 1988 (se også Illeris 2010 for et overblik).

Den skæve fordeling af den socio-økonomiske udvikling var imidlertid ikke alene et policy-problem, som blev adresseret i forhold til EFs fokus på regional udvikling. Det skete også i forhold til en række struktur- og policy-udfordringer inden for særligt rurale områder – landdistrikterne. I 1988 udsender den Europæiske Kommission bulletinen 'The future of Rural Society' til Det Europæiske Parlament, hvor den beskriver de sociale- og økonomiske udfordringer i de europæiske landdistrikter og påpeger, at strategien for det europæiske fællesskabs politik skal skræddersys efter landdistrikternes forskelligheder. Målet er fra Kommissionens perspektiv, at etablere en *"samlet overordnet udviklingslogik"* (European Commission 1988, 8).
Her udskilles landdistrikterne så at sige, som særlige socio-økonomiske områder konfronteret med tre 'standard' problemer:

1) problemer knyttet til presset fra 'det moderne liv', så som konkurrerende interesser om arealanvendelse (som følge af en mere forskelligartet erhvervsstruktur og natursyn) eller miljøproblemer
2) problemer forbundet med tilbagegangen i landbruget og den dermed forbundne affolkning og reduktion af service
3) (yder)områder hvor problemerne med affolkning og reduktionen af service er mere tydelig og hvor mulighederne for at finde alternative erhvervsmuligheder er mere begrænsede.

I bulletinen peges særligt på, at løsningerne må tage afsæt i en forståelse af landdistriktsudvikling som *'multidisciplinær- og multi-sektoriel i sin applikation'* (European Commission, 1988, 36 egen oversættelse). Dette understreger, at udviklingen på landet ikke er så tæt forbundet med landbrugssektoren, som den var engang.

På trods af, at den Europæiske Kommission Bulletin 'The future of Rural Society' pegede på behovet for at institutionalisere en ny overordnet udviklingslogik for landdistrikternes udvikling, så skifter mekanismerne for allokeringen af fællesskabets store landbrugsstøtte kun langsomt kurs. Det hænger bl.a. sammen med, at landbrugets stærke interesseorganisationer fastholdt og stadig fastholder størstedelen af de allokerede midler til landbrugsstøtte eller natur- og landbrugsrelaterede initiativer (Tanvig 2012, 30-31). Landbrugsfondens eneste udviklingsprogram[17] i Danmark er fra 1991- og frem policy-eksperimentet LEADER.

I 1996 afholdes en konference i den irske by Cork. Her vedtages en deklaration, der gentager ambitionen fra 1988 om at skabe en multi-disciplinær og multi-sektoriel tilgang til at fremme en bæredygtig og integreret udvikling i de europæiske landdistrikter, og at der er brug for at skabe bedre levevilkår i disse områder. Det gentages ligeledes, at det skal ske gennem understøttelse en social og økonomisk diversificering, som kan skabe grundlag for en selvbærende udvikling af private og lokalsamfundsinitiativer (European Commission 1996).

Udviklingen af EF's regionalpolitik og landdistriktspolitik er således med til at institutionalisere en differentieret forestilling om subnationale økonomiske skalaer og deres udfordringer og respektive policy-løsninger. Samtidig er balancen mellem allokeringen af de europæiske strukturfondes midler med til at skabe et vertikalt hierarki mellem disse skalaers strategisk betydning for den nationale– såvel som europæiske konkurrenceevne. Ved at styre, hvilke dele af landet, der kan opnå støtte fra de forskellige strukturfonde såvel som ved at bestemme hvilke teknikker for styringen, der skal anvendes, introducerer Det Europæiske Fællesskabs strukturpolitik og fællesskabsinitiativet LEADER fra slut 1980'erne og frem en stigende *decentrering* af nationalstatens kontrol med den rumlige udvikling af territoriet. Hvor kilden til udvikling i stedet for at komme 'oppefra' - fra staten, så formes den institutionelle arkitektur som et inter-skalært regel-regime, hvor udvikling skal mobiliseres til at komme 'nedefra'.

Fra at planlægge for en ligelig udvikling til at planlægge for en mangfoldig udvikling

Mens policy-udfordringen med at mindske rumligt forankrede regionale uligheder bliver genstand for den Europæiske Strukturpolitik, er der i Danmark et gryende opgør med den nationale velfærdsstatslige målsætning om at sikre ligelig udvikling inden for statens territorium. Illeris

[17] Den Europæiske Landbrugsstøtteordning hører også under Landbrugsfonden men reguleres fra 1999 af en særlig forordning

forbinder dette med brede politisk-ideologiske neoliberale strømninger og med det forhold, at de regionale forskelle gennem de sidste 50 år var relativt tæt på udjævnet (Illeris 2005, 32). I den borgerlige regerings landsplansredegørelse 1989 formuleres det således: *"Regeringen mener, at udviklingen er løbet fra tidligere tiders målsætning om ligelighed. I stedet skal ledetråden være mangfoldighed"* (Landsplanredegørelsen 1989 citeret i Illeris and Brüel 2012, 112). Man bliver optaget af at gøre hovedstaden til Danmarks 'stærke kort' i en ny pluricentrisk europæisk økonomi. Ifølge Gaardmand kan man i landsplanredegørelserne fra 1989-90-91 tydeligt konstatere at internationaliseringen præger planlægningen. Her begynder staten at fokusere på at udvikle København som 'Nordens kraftcenter' (Gaardmand 1993, 265).

Ved samlingen af de forskellige planlovgivninger i Planloven i 1992 udgår de tidligere formuleringer i formålsparagraffen om at planlægge for en ligelig udvikling. Dette skifte i statens landsplansstrategi afspejler sig året efter landsplanredegørelsen 1989 også i et markant erhvervspolitisk skifte (Halkier 2008). I 1990 samles den første lov om erhvervsfremme af den konservative Industriminister Anne Birgitte Lundholt[18]. Loven markerer ifølge professor Henrik Halkier i europæisk sammenhæng et radikalt brud med de tidligere statslige erhvervspolitiske indsatser. Egnsudviklingsloven afskaffes[19] (sammen med 11 andre erhvervspolitiske love) og det tidligere fokus på statens selektive- og generelle støtteordninger til erhverv i tilbagestående regioner bliver nedtonet til fordel for indsatser rettet bredt mod at styrke *"[….] erhvervsudviklingen i Danmark og den internationale konkurrenceevne […]"* (Lov om erhvervsfremme 1990, §1). Loven lister ti forskellige erhvervsfremmende aktiviteter op. Det handler nu i stedet om at skabe *rammerne* om en positiv erhvervsudvikling gennem eksempelvis *"initiativer til at fremme tilpasning i erhvervsstrukturen"* og spørgsmålet om erhvervspolitikkens indflydelse på udviklingen af geografiske forskelle i erhvervsudviklingen skal nu imødegås af *"midlertidige initiativer til fremme af den erhvervspolitiske udvikling i egne af landet, hvor dette er særligt påkrævet"*. Som noget nyt og i tråd med den europæiske strukturpolitik foreskriver loven, at der kan foretages *"regionale og lokale erhvervsfremmende foranstaltninger"* (Lov om erhvervsfremme 1990, §2). Dermed åbnede loven for, at Amter og grupper af kommuner kunne søge støtte til regionale udviklingsaktiviteter.

Den internationale og regionale kontekst ændrer altså på grundlæggende vis de diskursive- såvel som strukturelle rammer for den danske stats politik for den socio-spatiale fordeling af de økonomiske aktiviteter. Eksempelvis handler Landsplanredegørelsen fra 1992 i grove hovedtræk om at placere de danske vækstcentre på Europakortet gennem udviklingen af regionale samarbejder og koble dem bedre til den europæiske økonomi. (Mehlbye og Miljøministeriet 1992).

LEADER administreres centralt af staten, der fordeler midler til projekter udvalgt og indstillet af Lokale Aktions Grupper (LAG)[18]. LAG'erne var og er i dag stadig sammensat af forskellige lokale private og offentlige aktører, der gennem samarbejde har til opgave at mobilisere lokale buttom-up initiativer, der retter sig mod at skabe lokal udvikling (jf. EU Kommissionens definition af udvikling).

[18] I 1990 stemmer Socialdemokratiet sammen med SF imod lovens vedtagelse, men fortsætter den kurs loven lægger efter den Socialdemokratisk ledede regerings reform af loven i 1993.

[19] Gennem 1980'erne var egnsudviklingsmidlerne allerede blevet markant reduceret (Illeris 2005, 20)

Denne ændring kommer ligeledes til udtryk i den nye planlov, som træder i kraft 1. jan. 1992 (Miljøministeriet 1991). Her re-konfigureres styringen af den statslige-, den regionale- og den kommunale planlægning, så detailplanlægningen kommunalt og regionalt foregår uden statens formelle godkendelse. Staten får i stedet udvidet sine landsplansbeføjelser med henblik på at kunne gribe ind med *"[…] når det er nødvendigt at sikre statslige interesser"* (Miljøministeriet 1992). Ligeledes forpligtes regionerne ikke længere til at styre den kommunale planlægning så stramt i den udstrækning, at det vurderes, at *"fravigelsen er af underordnet betydning i forhold til regionplanens formål"* (Miljøministeriet 1992). Generelt vælger staten med denne revision af planloven at løsne den hierarkisk bureaukratiske styring af planlægningen for at give bedre plads til regionale- og mere lokalt endogene og differentierede løsninger samtidig med, at den ministerielle kompetence øges i forhold til at gribe ind *"når det er nødvendigt"* styrkes.

Gaardmand beskriver også, hvordan beslutningen om nedlæggelsen af planstyrelsen i 1992 også mere strukturelt bidrog til at stille kommuner og amter mere fri af den statslige styring:

"Det betød ikke et farvel til planlovssystemet; men for kommunerne indebar det, at statslig indgriben over for deres egne planer for udviklingen nu var defineret som et politisk anliggende til forhandling mellem deres borgmestre og en af regeringens ministre. Politik og demokrati havde besejret planlæggernes forestilling om det designede gode samfund." (Gaardmand 1993, 20)

Afgørelser i forhold til kommunernes planlægning var nu ikke længere baseret på statslige embedsmænds afgørelser men en politisk forhandling mellem borgmestre og minister.

Den politiske strategi om at fremme en tættere sammenhæng mellem erhvervsudviklingen og den offentlige styring bliver tydelig op gennem 90'erne (Regeringen 1995, 1375).
I 1995 introducerer staten i den regionalpolitiske redegørelse eksempelvis de såkaldte ´Erhvervsknudepunkter´, der havde politisk deltagelse fra amt, kommuner og arbejdsmarkedsråd foruden andre relevante erhvervspolitiske aktører. Det var med til at understøtte udbredelsen af en diskursiv forestilling om, at den regionale udvikling måtte tage afsæt i de særlige regionale ressourcer og kapaciteter – og at statens opgave i den sammenhæng var at understøtte ikke kun de mere generelle- og strukturelle- men også de mere specifikke regionale rammebetingelser for erhvervene.

Erhvervspolitikken såvel som den regionalpolitiske redegørelse, som var tilvejebragt i Indenrigsministeriet, var ifølge Illeris som i mange andre lande inspireret af den amerikanske økonom Michael Porters bog fra 1990 med titlen 'The Competitative Advantage of Nations' (2005, 34). Det var bogens argument om, at et lands konkurrencedygtighed afgøres af, hvorledes der skabes positive samspil mellem virksomheder og politik, der inspirerede til bl.a. disse institutionelle nydannelser. Den mere konkrete spatiale betydning af denne diskursive forestilling blev endnu tydeligere med indførelsen af regionale erhvervsudviklingsprogrammer, der på baggrund af

regionale erhvervspolitiske analyser blev afsættet for regionale samarbejdsaftaler om; *"en programbeskrivelse med overordnede mål, indsatsområder og organisation samt handlingsplaner med budgetter, aktiviteter og projekter."* (Regeringen 2000d, 9–10)[20].

Temaet i Landsplansredegørelsen 2000 med titlen *'Lokal identitet og nye udfordringer'* var også et bedre samspil mellem den fysiske planlægning og erhvervsudvikling i amter og kommuner og internt mellem disse. Samtidig placerer staten sig i en ny rolle i forhold til den fysiske planlægning. Statens planlægningsopgave består ifølge regeringen nu primært i at udpege de vækstcentre som den regionale planlægning skal styre efter at understøtte:

"Udnævnelsen af nye landsdelscentre markerer et skift fra udelukkende at fokusere på udbygning af serviceapparatet til i højere grad at understrege, hvordan dette serviceapparat kan støtte op omkring erhvervsudviklingen og ikke mindst, hvordan det kan komme regionerne til gode miljømæssigt, økonomisk og socialt." (Regeringen 2000b, 3.1)

Det betyder, at spørgsmålet om placeringen af offentlig service *redefineres diskursivt* i den forstand, at offentlige dispositioner af service ikke længere primært skal foretages med henblik på at understøtte et hierarkisk bymønster (Regeringen 2006b, 72). Ved hjælp af nye *genrer*, som strategisk planlægning, dialog og koordinering mellem stat, amt og kommuner, skal der *investeres* med henblik på at styrke og understøtte regionens balancerede udvikling. Den diskursive forestilling om, at den offentlige planlægning skulle kompensere for markedsøkonomiens ulighedsskabende effekter ændrer her langsomt planlægningen og dens genrer. Det offentlige serviceapparats understøttelse af erhvervsudvikling kan nu samtidig komme regionerne til gode -miljømæssigt, -økonomisk og -socialt.

Planlægningssystemet, der placerede en samlet territorielt integreret planlægning under statens politiske ansvar for samfundets socio-spatiale udvikling, blødes altså langsomt op. Det er med redegørelsens formulering *ikke* længere; *"[…] landsplanredegørelsens opgave, at opstille en konkret vision eller landsplan for Danmarks udvikling."*. I stedet skal landsplanlægningen forgå gennem *"[…]dialogen og processen omkring den samlede koordinerede planlægning på de tre niveauer stat, amt og kommune"* (Regeringen 2000b, 3.1). Dialog og koordination mellem staten og de

[20] Også Ove Kai Pedersen fremhæver i sin bog 'Konkurrencestaten', hvordan Porters arbejde var med til at skabe en ny forståelse af, hvorledes et lands konkurrenceevne ikke snævert bestemmes af den nationale økonomis strukturelle faktorer, men af et på den ene side mere komplekst og på den anden side mere stedsligt- og konkret samspil mellem eksogene institutioner og endogene institutioner. En forståelse som institutionaliseres gennem 'videnssystemer' for sammenligningen af nationers konkurrenceevne (Pedersen nævner bl.a. World Economic Forums 'Global Competitiveness Report, Europa-kommissionens 'The European Competitiveness Report' oa.) og gennem særligt to indflydelsesrige 'politiske programmer' (the Washington Consensus og Den åbne koordinationsmetode). Programmer, som landene gennem forskellige kombinationer af regulerende og rammesættende – men I EU efterhånden også aktiverende styringsstrategier forsøger at forbedre deres konkurrenceevne med (Pedersen 2011, 57-67).

subnationale niveauer af planmyndigheder skal nu fungere som de nye *styringsgenrer*, og bidrager til at udbrede kompetence og ansvar for at sikre samfundsøkonomiens konkurrenceevne til flere sub-nationale politiske- og sociale aktører.

Udviklingen af en endogen udviklingsstrategi for landdistrikternes udvikling

Strukturforandringerne af landbruget og bevægelsen af arbejdspladser fra land til by havde længe givet anledning til politiske bekymringer om landsbyernes fremtid. I 1978 havde folketinget nedsat den såkaldte Landsbykommission, som fik til opgave, at *"[…] belyse de samfundsøkonomiske og andre konsekvenser af forskellige alternativer for landsbyernes udvikling"* (Landsbykommissionen 1980, indledning). Udviklingen fra 1970-76 viste, at det især var landsbyerne omkring de større byer som tiltrak borgere, mens *"hovedstadsområdet og landdistrikterne"* – de mindste landsbyer længst væk fra lokalcentrene, mistede indbyggere. Selvom dette konstateres, rettede kommissionens forslag sig dengang mod at fortsætte med at understøtte samlingen af erhverv og service i større byer og man taler for disse områders vedkommende, ikke om en ligelig udvikling, men om en 'rimelig afstand' til en større by:

"Målsætningen må derfor blive, at der i en rimelig afstand fra landsbyerne bør findes en eller flere arbejdspladskoncentrationer, som har en varieret branchestruktur, og som giver en variation og alsidighed i jobtilbuddet." (Landsbykommissionen 1981, 68).

Med andre ord var kommissionens anbefaling, at ambitionerne om en ligelig social- og økonomisk udvikling måtte ske under et primært hensyn til udviklingen i landets større bysamfund. Det betød, at man i at nogle af de mindste landsbyer måtte acceptere en vis afstand til en by med en varieret branchestruktur. 1979 er året, hvor Planstyrelsen under Miljøministeriet udgiver deres rapport: 'Rapport om det fremtidige bymønster'. Her bliver dilemmaerne ved opgaven, som Lands- og Regionsplanlovens mål om en ligelig udvikling, fremstillet. Her hedder det bl.a.: *"Planlægningen af det fremtidige bymønster har indflydelse på en lang række væsentlige mål for samfundsudviklingen, og man kan med sikkerhed konstatere, at man ikke kan nå alle mål samtidigt."* (Planstyrelsen 1979, 88).
Planstyrelsen rapport pegede på, at lovens flere 'væsentlige mål for samfundsudviklingen' stritter i flere uforenelige retninger og Planstyrelsen understregede også, at det kun er få af disse mål, som det er muligt at 'sætte tal' på.

Rapporten giver anledning til voldsom debat i folketinget, da også dens anbefalinger pegede på, at amterne i planlægningen skulle fokusere på 'større'- og 'mellem-store byer' på bekostning af de mindre byer og landsbyerne. Debatten endte med, at regeringen måtte reddes af en afværgedagsorden, hvor den påtog sig at godkende regionplanernes tiltag for at sikre de mindre byer og landsbyernes udvikling. I Landsplanredegørelsen 1981 peges derfor også på virkemidler

som; økonomisk støtte til truede butikker og placeringen af kommunale funktioner i nærbutikkerne (Bilag A i Dansk-Byplanlaboratorium 2012, 99).

Efter pres fra De Danske Landboforeninger og Landsforeningen for Landsbysamfund dukker spørgsmålet om udviklingen i landsbyerne op igen i start 1990'erne. Men inspireret af policyudviklingen i EF sker det nu under betegnelsen 'det rurale', som i dansk sammenhæng oversættes med 'landdistrikterne' – en ny forestillet socio-økonomisk skala. Et tværministerielt udvalg præsenterede i 1992 betænkning 1242 – *Landdistrikternes ændrede vilkår*. Betænkningen påpegede, at man i disse områder måtte finde måder at skabe en *'selvbærende udvikling'*. Forestillingen om, at staten kunne skabe dette gennem, hvad der beskrives som *'passive overførelser'*, forkastes og i stedet peges der på indsatser, som retter sig mod at skabe bedre rammebetingelser for: *'privat erhverv'*, *'Sikring af et acceptabelt serviceniveau, gennem bl.a. omstrukturering og kombination af offentlig- og privat service under hensyn til lavt befolkningsgrundlag og rationel drift'*, *'Forbedrede vilkår for bosætning i øvrigt, bl.a. med hensyn til boligens kvalitet og kulturtilbud'*, *'Styrkelse af det kommunale ansvar for en afbalanceret udvikling'* (Regeringen 1992, 8).
Mens målet tidligere var at sikre landsbyerne 'rimelig' afstand til byernes differentierede arbejdsmarkedsstruktur, så etableres 'landdistrikterne' her i lighed med den europæiske diskurs som uddifferentierede socio-økonomiske områder, hvor der må skabes en *selvbærende udvikling.*

Samme år følger regeringen så op med en handlingsplan for udviklingen i landdistrikterne og bidrager derved til at udskille spørgsmålet om landdistrikternes udvikling som et selvstændig nationalt policy-problem, der skal målrettes særlige nye typer af indsatser rettet mod at skabe bedre betingelser for erhvervsudvikling, service og bosætning. Også I handleplanen formuleres policy målet som, at skabe en *selvbærende udvikling*, *der ikke er baseret på øgede passive overførelser*.
Handleplanen etablerer bl.a. Landdistriktspuljen til at understøtte mindre forsøgsprojekter (i første omgang på forsøgsbasis frem til 1997, men puljen fastholdes efterfølgende) og en Landdistriktsgruppe bestående af repræsentanter fra landdistrikterne (Landdistrikternes fællesråd), regeringen og en række offentlige personer udpeget af ministeren. Indenrigsministeriets Landdistriktspulje fremhæves som et redskab, der skal *"vise nye veje for udviklingen i landdistrikterne"* (Indenrigsministeriet 2000, 16)[21].

[21] Også i 1987 havde man i forbindelse med revision af kommuneplanloven indførtes i §51 at ministeren i særlige tilfælde kunne yde *'støtte til gennemførelsen af forsøgsordninger, projekter mv.'* (Gaardmand 1993, 227), og der oprettedes i perioden 1987-89 en pulje til forsøg i landsbyer. Denne eksperimenterende policy-dagsorden forstærkes gennem en øget opmærksomhed på indsatser rettet mod at kortlægge de endogene betingelser i landdistrikterne som kan skabe udvikling. I 2001 blev denne dagsorden yderligere opprioriteret med oprettelsen af Center for Forskning og Udvikling i Landdistrikter som et femårigt forsøgsprojekt med støtte (opdrag) fra Indenrigsministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri21.

I 1996 oprettes der så to nye udvalg – Landsdistriktsudvalget under Indenrigsministeriet og et trafikudvalg under Trafikministeriet, med særligt fokus på at klarlægge udfordringer og komme med policy-initiativer. Og året efter præsenterer regeringen både betænkningen nr. 1333 om landdistrikternes udviklingsmuligheder og den første af de efterfølgende årlige Landdistriktsredegørelser (Indenrigsministeriet 1997; Regeringen 1997). I tråd med Cork-erklæringen beskriver betænkningen og Landdistriktsredegørelsen udviklingsbetingelserne i landets landdistrikter og bruger særlig opmærksomhed på at beskrive udfordringerne i de dele af landet, som ligger fjernest fra de regionale erhvervscentre. Parallelt med Landsplanredegørelsens oprindelige mål om at sikre en ligelig udvikling, så kan den årlige landdistriktsredegørelse læses som en særlig politisk forvisning til landdistrikterne om, at de ikke er glemt og at regeringen følger problemstillingens udvikling og tager initiativer for at komme den til livs.

På samme måde som regionerne beskrives landdistrikterne i landsplanredegørelsen op gennem 1990'erne som egne økonomiske skalaer med deres egne *"styrker og særkender at bidrage med"* (Regeringen 2000b, 2.4). I Landsplanredegørelsen 1997 formulerer regeringen, at *"udviklingen i landdistrikterne vil afhænge af den enkelte egn og de egenskaber, der er knyttet til områderne"*.
I lighed med strategien for regionernes udvikling så retter statens politik for landdistrikternes udvikling primært sit fokus mod at forbedre de generelle eksogene rammebetingelser for, at de sociale aktører i landdistrikternes selv kan skabe sig det sociale og økonomiske grundlag for en selvbærende udvikling. I landdistriktsredegørelse 1997 slår regeringen nederst i kapitlet om indsatsens målsætning fast, at det *"I sidste ende er […] befolkningens valg af bosætning, som afgør fremtiden for landdistrikterne, herunder også den økonomiske udvikling"* (Regeringen 1997, 4.1). Derfor er de politiske tiltag også primært rettet mod indsatser, der *"øger aktiveringsindsatsen og arbejdsstyrkens kvalifikationer samt tilskyndelse til at arbejde"* (Regeringen 1997, 4.2).

Som det fremgik, sker der altså en spatial differentiering af det nationale territorium, hvor forskellige socio-økonomiske skalaer målrettes forskellige institutionelle arrangementer. Mens statens mål for regionerne er at styrke deres internationale konkurrencekraft, så er målet for landdistrikterne at fremme deres evne til at skabe sig en selvbærende udvikling på baggrund af deres stedbundne ressourcer. Mens staten spiller en central rolle i forhold til at fremme regionernes vækst, så ser vi staten forsøge at decentralisere ansvaret for landdistrikternes udvikling.
Samtidig med etableringen af den spatiale forestilling om landdistrikterne som særegne områder, forsøger staten at få kommuner og amter til at engagere sig og tage en del af det politiske ansvar for at fremme landdistrikternes udvikling. Vi ser det eksempelvis i forbindelse med, at der i landsplanredegørelsen 2000 udpeges to nye typer af landsdelscentre. Her understreger regeringen landsdelscentrenes ansvar for at fungere som 'lokomotiver' for regionens udvikling - og herunder også at varetage et hensyn for landdistrikternes udvikling. (Regeringen 2000a, kap 1, 15)

Derudover ser vi det også gennem statens gentagne opfordring til kommunerne om at formulere en landdistriktspolitik. Også mere strukturelt forsøger staten at forbedre kommunernes muligheder for

at fastholde offentlig service i landdistrikterne. Det sker efterhånden også gennem forsøgsordninger og lovinitiativer til at fremme tværkommunale samarbejder om tilvejebringelse af service (Regeringen 1997, 1998, 1999). Det sker også gennem mere selektive tiltag for at forbedre rammerne for den sociale og økonomiske udvikling i landdistrikterne. Bl.a. giver regeringen gennem oprettelsen af en særlig pulje under bloktilskuddet særligt økonomisk udfordrede kommuner mulighed for at søge om midler til at kunne medfinansiere lokale udviklingsprojekter, der har opnået støtte fra EU's strukturfondsmidler (Regeringen 1997, 1999).

Samtidig peger statens oprettelse af en pulje til kommunernes medfinansiering af strukturfondsstøttede projekter på en statsstrategi, der lægger sin politik for landdistrikts- og regionaludvikling tæt op ad de europæiske programmer for landdistrikts- såvel som regionaludvikling. Denne opmærksomhed på landdistrikternes forbindelser med andre socio-økonomiske- og også politiske skaler varsler et langsomt retningsskifte mod den efterfølgende fases mere neo-endogene blik på landdistrikternes udvikling. Et skifte, som vi skal se, er forbundet med en ny europæisk strategi og et nyt forordningsgrundlag for EU's strukturpolitik og landbrugspolitik.

Samlet set kan alle disse tiltag tolkes som et forsøg fra staten på at afnationalisere eller forskubbe det konkrete ansvar for landdistrikternes udvikling til sub-nationale politisk-administrative niveauer.

1980'erne og 1990'ernes socio-spatiale statsprojekter

I dette afsnit argumenterer jeg for, at mens staten politiske socio-spatiale strategier fremmer en ny spatial forestilling om territoriet som bestående af en mangfoldighed af socio-økonomiske skalaer, med deres egne særkender, som den dernæst selektivt understøtter ved at privilegere styrkelsen af regionale vækstcentre med europæisk konkurrencekraft, så ser vi statens politiske projekter udbygge en mere decentral og dekoncentreret offentlig velfærdsservice.

Prioriteringen af vækstcentrene og de flere decentraliserede opgaver giver mod fasens afslutning anledning til protester fra en lang række 'fattige kommuner' som har svært ved at løfte de nye opgaver inden for deres økonomiske rammer. Mens det giver anledning til en øget kompensation til kommunerne gennem en justering af den kommunale udligning, så italesættes der fra regeringen krav om en forbedring af kvaliteten og effektiviteten af den offentlige velfærdsservice såvel som dens evne til at understøtte den nationale økonomis konkurrenceevne. Det giver anledning til etableringen af en diskurs, der problematiserer den offentlige sektors spatiale struktur og fremmer et argument om, at hensynet til den faglige- og økonomiske bæredygtighed i fremtiden må prioriteres *over* hensynet til den offentlige sektors velfærdsservice og nærhed til borgerne.

Effektivisering og udgiftsstyring

Velfærdsstatens krise fører ligeledes til markante forandringer i de politiske projekter for statens egen organisations struktur og styring. Inspireret af den internationale trend som fik betegnelsen New Public Management foretages en omkalfatring af statens styring af sin politiske og administrative organisation (Dunleavy og Hood 1994; Hood 1991). Det foregår løbende gennem perioden, men lanceres i 1983 under overskriften 'moderniseringen af den offentlige sektor'. Her sker der på den ene side en omfattende de-koncentration af den offentlige sektor og på den anden side introduceres budget-reformer og procedurer, der forbinder udgiftsdrivende beslutninger til politisk ansvar – alt sammen rettet mod at få kontrol med de offentlige udgifter og øge effektiviteten i den offentlige sektor (Greve 2006).

Langsomt men sikkert bidrager moderniseringsprojekterne gennem denne fase til stigende spændinger i forhold til statens eksisterende politisk-administrative struktur, opgave og regelsystem. Der decentraliseres flere opgaver og finansielt ansvar til kommunerne, imens der særligt i 1990'erne også stilles øgede centrale statslige krav til serviceopgaver og serviceniveau. Der formes en ny diskursiv forbindelse mellem effektiviseringer og udvikling af kvalitet i den offentlige service, der igen, særligt i slut 1990'erne, forbindes med et nyt fokus på at fremme – ikke alene den offentlige sektors effektivitet, men også den offentlige sektors kvalitative evne til at understøtte virksomhedernes konkurrenceevne. Dette dobbelte fokus på at skabe mere kvalitet og større effektivitet bliver mod fasens slutning en diskursiv forestilling, som anvendes politisk til at problematisere bl.a. den kommunale struktur.

I Ove Kai Pedersens analyse (2011) kan man læse, hvordan slut 70'ernes socialdemokratiske regering havde gjort opgaven med at få kontrol med de offentlige udgifter til den helt centrale forvaltningspolitiske opgave, ligesom de også havde taget de første vigtige skridt for at løse den. Pedersen har beskrevet opgaven for de kommende forvaltningspolitiske forandringer således:

"Budskabet var ganske klart: Alt for mange og alt for selvstændige aktører havde fået myndighed til at træffe beslutninger uden efterfølgende at skulle stå til ansvar for samfundsøkonomiske ubalancer. […] Samlet set var problemet, hvordan man kunne sætte den frivillige samordning under økonomisk styring, dvs. centralisere decentraliseringen." (Pedersen 2011, 133)

Dermed understreger han, at 80'ernes statsprojekter ikke så meget var domineret af en ny borgerlig regerings strenge neo-liberal ideologi, som af en bred parlamentarisk forståelse af de nødvendige skridt for at få kontrol med velfærdsstatens udgiftspolitiske 'systemfejl'. Men det er i 1980'erne, at flere af de centrale strukturelle forandringer af statens inter-skalære regelsystem institutionaliseres. Og de er omfattende – så omfattende, at Mouritzsen har beskrevet forandringerne fra 1970 til 2007 som 'den anden store kommunalreform' (Mouritzen 2008).

Fra begyndelsen af 1980'erne bevæger 1970'ernes velfærdsmodel sig ind i en byge af reformer.

Centralt for forsøget på at styre de offentlige udgifter var ændringer af statens budgetsystem. Ændringerne fortsatte tendensen med at rammebudgettere snarere end at budgettere efter udgiftens art (Christensen 1990, 312; Østergaard 1998, 312). Indføringen af det udvidede totalbalanceprincip i 1979 (DUT-princippet) var en væsentlig udgiftsdæmpende faktor. Princippet handlede om at *'[h]vis et ministerium fremsætter krav skal betalingen for deres indfrielse samtidig skaffes af ministeriet selv'* (Mouritzen 2008, 9). Det medvirkede til i stort omfang at bremse væksten i de offentlige udgifter.
Samtidig var slut 1980'ernes institutionalisering af budgetsamarbejdet mellem Stat, kommuner og amter til et kommunaløkonomisk aftalesystem gennem denne fase med til effektivt at placere det økonomiske ansvar for store dele af de udgiftspolitisk ustyrlige velfærdsopgaver hos kommunerne (Blom-Hansen m.fl. 2012; Mouritzen 2008; Pedersen 2011).

Effektivisering af den offentlige sektor

Den nye udgiftsstyring gav anledning til statslige initierede forsøg og eksperimenter for at finde alternative forvaltningspolitiske løsninger på ressourceklemmen om den offentlige opgaveløsning. Stramningen af de offentlige udgifter skabte en spænding mellem forventningerne til den offentlige service og ressourcerne til at tilvejebringe den, som Moderniseringsprogrammerne for den offentlige sektor skulle finde løsninger på. Ifølge forvaltningsforskeren Roger Buch var reformprogrammerne *"især rettet mod de politiske og administrative rum"* (Buch 2002, 196). Her er de centrale ændringer altså rettet mod at ændre den offentlige sektors styringsmekanismer for reguleringen af relationerne mellem politikere, administration og borgere. I finansministeriets planredegørelse 3 fra 1983 kan man læse følgende:

"Det centrale er her gennemgribende ændringer af den offentlige sektors styringsmekanismer*, hvor centraliseret regel- og bevillingsstyring og autoriserede standardløsninger erstattes af*

- *Decentralisering med uddelegering af ansvar for økonomi og service og med øget råderum for kreativitet og forsøg*
- *Selvregulerende mekanismer, herunder finansieringsmekanismer med incitamenter til omstilling, kvalitetsbevidsthed og effektivisering, samt*
- *Regulering gennem vejledning, vidensformidling, dialog og økonomiske incitamenter fremfor bindende regelstyring"* (Finansministeriet 1983, 7)

Drevet af både en økonomisk rationaliserende forestilling og en forestilling om en udvidet demokratisering gennem borgernes deltagelse blev der i denne fase rullet en række politiske programmer for moderniseringen af den offentlige sektor ud. Af borgerligt ledede regeringer – først i 1983, igen i 1988 og siden af den socialdemokratiske regering 1993-2001. Der er med Prahl og Olsens formulering tale om en ny form for decentralisering, som de beskriver som en "dekoncentration" (1997, 24) rettet mod at effektivisere og smidiggøre den offentlige sektors arbejdsgange og imødekomme kritikken af systemets klientgørende effekter ved bl.a. oprettelsen

af brugerbestyrelser og udbredelsen af brugerundersøgelser og ved at flytte sagsbehandlingen tættere på borgerne (Buch 2002, 197). Disse forskellige forsøg på at bidrage med løsningsforslag til den kriseramte velfærdsmodel, peger samtidig på en ny fragmentering af velfærdsstaten, hvor staten sætter de økonomiske og forvaltningspolitiske rammer om kommunernes decentrale forsøg på at finde 'kreative' effektive løsninger på deres opgaveløsning (Finansministeriet 1983).

Formålet er her ikke at redegøre for de mange forskellige konkrete styringstiltag, men blot at fremhæve en pointe om, at ændringen af styringsmekanismernes raison d'être nu ikke så meget forsøger at hente sin legitimitet fra et demokratisk deliberativt input, men derimod fra deres output – deres evne til at levere velfærdsservice med stor effektivitet. Således er det formuleret af finansministeriet i 1988:

"Tankegangen er, at den enkelte institution skal betragte sine aktiviteter som en produktionsproces, hvor en række inputfaktorer (arbejdskraft, teknologi, bygninger) producerer et output (varer, tjenesteydelser)." (Finansministeriet 1988, 69)

Hensigten med dette statsprojekt er med andre ord at skabe en selektivitet, hvor den offentlige sektor, i lighed med en privat virksomhed producerer det ønskede output så omkostningseffektivt som muligt.

Decentralisering af medansvar for den udgiftspolitiske styring til kommunerne

Blom et al. (2012) demonstrerer hvorledes staten, fra særligt slut 1980'erne, har held med at gøre kommunerne medansvarlige for den udgiftspolitiske styring. I kommuneaftalerne enedes staten og KL om at overføre kompetence til kommunerne til at tildele en række offentlige overførelser. Ved at differentiere statsrefusionerne på de pågældende offentlige overførsler ville staten indbygge økonomiske incitamenter for, at kommunerne indledte forebyggende og arbejdsmarkedsrettede tiltag:

"Regeringen ville gerne inddrage kommunerne I finansieringen med henblik på at øge interessen for de forebyggende, arbejdsmarkedsrettede aktiviteter. For KL bød der sig her en mulighed for at overtage kompetencen til at tilkende førtidspensioner, samtidig med at kommunerne kunne tilbyde sig som en ansvarlig partner I den økonomiske politik" (Blom et al. 2012, 66).

Statens evne til effektivt at styre den samlede udgiftspolitik udeblev imidlertid, eftersom kommunerne for at overtage denne opgave fik aftalt en såkaldt budgetgaranti. Fra statens perspektiv nød den økonomiske politik godt af budgetgarantien, når konjunkturerne gik godt – men til gengæld ikke, når konjunkturerne krævede tilbageholdenhed. Dette var imidlertid ikke det store problem gennem 90'erne hvor samfundsøkonomien såvel som de kommunale skatter voksede (Blom et al. 2012, 69).

I 1997 tiltræder den danske regering den Europæiske Vækst og Stabilitetspagt, der stiller en række såkaldte konvergenskrav til medlemslandenes finanspolitik. Kravene handler om at fremme finanspolitisk stabilitet ved at sætte rammer for staternes finanspolitiske muligheder for at stimulere samfundsøkonomien. Mens Danmark holder sig ude af EURO-samarbejdet, så er Danmarks indtræden i det europæiske finanspolitiske samarbejde med til at institutionalisere en finanspolitisk disciplin og en søgen efter effektive redskaber til centralt at kunne styre den offentlige udgiftspolitik.

Bæredygtighed og kvalitet

Den borgerligt ledede regeringen taler i slut 1980'erne om at komme ressourceklemmen til livs ved at bryde borgernes 'forventningsspiral' til en fortsat udbygning af den offentlige velfærd. De peger på nødvendigheden af løsninger, der i større grad er tilpasset den enkeltes behov og på, at borgerne også selv skal til at løfte et 'medansvar' (Finansministeriet 1988, 45). Under den socialdemokratiske regering i 90'erne afvises de borgerliges forslag om, at lade det ske gennem øget brugerbetaling, og der sættes i stedet mere fokus på at fremme brugernes adgang til information om kvaliteten i den offentlige velfærdsservice og brugernes medbestemmelse gennem brugerbestyrelser (folkeskolen ved reform i 1990, ældreråd ved lov i 1995, kommunale daginstitutioner i 1992 og kommunal dagpleje 1995, gymnasier 1990, etc. - se også Indenrigsministeriet 1998). Det kommer eksempelvis til udtryk ved ændringen af den kommunale styrelseslov i 1995. Her indføres et krav til kommunerne om 'serviceredegørelser' (Ejersbo og Greve 2014, 177). Hensigten er dog ikke alene at skabe mere gennemsigtighed for borgernes i forhold til kommunernes forskellige servicetilbud:

"Klare politiske mål og prioriteringer er med til at påvirke og afstemme borgernes forventninger til den kommunale service, og giver samtidig personalet retning for prioriteringen af den daglige opgavevaretagelse og dermed for servicen over for kommunens borgere. Serviceinformation kan således ses som et naturligt led i kommunernes arbejde med målstyring og kvalitetsudvikling. Serviceinformation har således både et demokratisk og et ledelsesmæssigt sigte." (Indenrigsministeriet, Kommunernes Landsforening, og Amtsrådsforeningen 1997 kap 5.1)

Udarbejdelsen af kommunal serviceinformation og introduktionen af brugerbestyrelser i de decentrale mål- og rammestyrede serviceinstitutioner, skulle således fungere til at afstemme borgernes forventninger til den offentlige service med de politiske mål og økonomiske rammer. Gennem deltagelse i den lokale prioritering og udvikling kunne brugerne tage et medansvar for den lokale serviceproduktion – inden for de kommunalt udstukne rammer.

Mens de kommunale budgetter var på skrump i 80'erne, så vokser de igen markant i 90'erne, og kommunerne aftaler med staten at udbygge omfanget og kvaliteten af den offentlige velfærdsservice på særligt ældre- og børnepasningsområdet.

Det større kommunale ansvar for de offentlige overførelser og de nye opgaver på særligt børnepasning og ældreområdet samt det øgede fokus på 'kvalitet for pengene', gav anledning til protester fra en række fattige kommuner. Allerede i slut 80'erne opstod protester fra en stor gruppe af landets fattigste- og tyndest befolkede kommuner. De havde samlet sig i en forening under Kommunernes Landsforening med navnet 'Det skæve Danmark´ og ville gøre opmærksom på bl.a. det, de mente var en usolidarisk økonomisk udligning mellem kommunerne. En udligning, der favoriserede landets store by-kommuner og skabte ulige mulighedsbetingelser for kommunernes opgaveløsning. Også eksempler på inter-kommunal 'eksport' af borgere med behov for offentlige overførelser til disse fattige kommuner skabte kritik (Blom-Hansen m.fl. 2012, 70–71).

Faglige og økonomisk bæredygtige institutioner

Men fra midt 1990'erne begynder der også at brede sig en ny diskursiv problematisering – først af strukturen på det videregående uddannelsessystem og siden også af den politisk-administrative geografiske struktur og opgavefordeling. Nu blev protesterne fra det skæve Danmark eksempelvis mødt af kommentarer fra Finansministeren om, at *'en del mindre kommuner bør lægges sammen'* (Ipsen 1998). Ligeledes lækkes et dokument fra domstolskommission til medierne i 1999, hvor der fremgår et forslag om at nedlægge over halvdelen af landets byretter *'for at klare fremtidens krav'* og *'yde bedre og hurtigere service til borgerne'* (Lindboe 1999)[22]. Også i forhold til selskabs-skatteligningen ser vi i sidste halvdel af 90'erne staten centralisere opgaven. Dette skifte i statens spatiale politiske projekt markerer samtidig en bevægelse fra periodens første fase mod periodens anden fase.

Socialdemokratiets partiprogram 'gang i 90'erne' havde understreget behovet for en samordning af de strukturpolitiske vigtige områder som erhvervspolitik, uddannelsespolitik og arbejdsmarkedspolitik og det satte på mange måder den politiske dagsorden som skulle tegne 90'ernes fokus på at forbedre den strukturelle konkurrenceevne (Socialdemokratiet 1989, 10). Et centralt element var her forestillingen om behovet for at videreuddanne og opkvalificere arbejdskraften til at omstille sig til en mere teknologisk og efterhånden såkaldt vidensbaseret økonomi (Regeringen 2000c; Socialdemokratiet 1989).
Socialdemokratiet danner regering i 1993, og i 1997 kommer der så først en reform af de kortere videregående uddannelser og i 2000 også af de mellemlange videregående uddannelser. I forbindelse med begge reformer ser vi staten problematisere den eksisterende institutionelle struktur med mange små decentrale enheder. Ifølge staten rejser udviklingen af den teknologi- og vidensbaserede økonomi krav om at skabe uddannelser, som når *'de højeste internationale standarder'* – og det kræver større institutioner:

[22] Domstolskommissionen afleverer sin betænkning i 2001, som peger på behovet for en domstolsreform, der etablerer færre og større retskredse for byretterne

”De evalueringsrapporter, der systematisk har sammenlignet kvaliteten i små faglige miljøer med kvaliteten i tilsvarende store miljøer, hæfter sig entydigt ved, at de mindre faglige miljøer ofte ikke magter at løfte undervisningsopgaverne på et tilstrækkeligt kvalitativt niveau” (Undervisningsministen 1998)

Disse reformer af uddannelsessystemet præsenteres ligeledes som måder at styrke de regionale muligheder for kompetenceopbygning og for at sikre attraktive studiemiljøer og derved; *’ […] modvirke tendensen til, at unge i stigende grad søger mod universitetsuddannelserne og de store universitetsbyer’* (Regeringen 2000d, 12). Her fremføres regeringens valg om at privilegere den regionale skala altså som et forsøg på at balancere en tendens til en ellers endnu mere skæv udvikling.

Hvor uddannelsesområdet er et af de første steder, at vi ser staten reformere strukturen med henvisning til nødvendigheden af at forbedre samfundsøkonomiens produktivitet og landets internationale konkurrenceevne, så tages temaet om den offentlige sektors bidrag til velfærdssamfundets produktivitet mere generelt op i et debatoplæg af Regeringen i 2000. I kapitel 4 formulerer regeringen udfordringen således:

“Men indsatsen for at forbedre den offentlige sektors kvalitet og effektivitet handler ikke kun om effektivisering, konkurrence og bedre ledelse. Det handler også om, at de institutioner og myndigheder, der leverer og bestiller den offentlige service har den rigtige størrelse.” (Regeringen 2000e)

Regeringens debatoplæg ’Kvalitet og effektivitet i velfærdssamfundet’ peger nu mere generelt på, at kvalitet og effektivitet i velfærdssamfundet handler om at balancere to principper – nærhedsprincippet og bæredygtighedsprincippet. Med nærhedsprincippet fremhæves demokratiske og omkostningsfordele ved gennem lokale prioriteringer at kunne tilpasse servicen til de lokale behov. Men;

“Fortsat opbakning til det lokale demokrati kan dog kun sikres, hvis kommunerne effektivt kan levere service, der tager hensyn til borgernes behov og ønsker.
Det andet princip er bæredygtighedsprincippet som tilsiger, at opgaverne skal placeres, så der sikres en høj kvalitet og produktivitet. Som det fremgår af det følgende afsnit er der på nogle områder en tendens til, at der kræves større enheder for at sikre en bæredygtig produktion. Kravene om en effektiv offentlig sektor kan derfor sætte nærhedsprincippet under pres.” (Regeringen 2000e, 47)

Regeringen konstruerer altså lidt firkantet en spænding mellem hensynet til det lokale demokrati og borgernes ønsker om en økonomisk og fagligt bæredygtig tilvejebringelse af velfærd og stiller så spørgsmålet om: *“[…] kommunernes produktion af serviceydelser kan tilrettelægges på en måde, så der i højere grad tages hensyn til et bæredygtig produktionsniveau, uden at dette går ud over*

lokaldemokratiet og borgernes mulighed for at få demokratisk indsigt i - og kontrol med - den offentlige sektor." (Regeringen 2000e, 47)

Staten forsøger ikke alene diskursivt at fremme større og mere økonomisk- og fagligt 'bæredygtige' enheder – I forhold til kommunerne forsøger regeringen også at fremme dette mere strukturelt gennem fjernelse af barrierer for tværkommunale samarbejder og frivillige kommunesammenlægninger (Regeringen 2000b, 54). Mere generelt kan man se, hvorledes temaerne i dette debatoplæg er forbundet med mange af de socio-spatiale forandringer af den offentlige sektors institutionelle struktur, som vi ser implementeret fra 2000 og frem.

Ifølge en analyse af den regionale udvikling i Danmark fra 1970-1998, foretaget af AFK i 2001, fremgår det, at statens satsning på at fremme landets vækstregioner var sammenfaldende med, at man som noget nyt fra 1993 og frem kunne konstatere at såvel befolkningstallet, beskæftigelsen og konkurrenceevnen steg mest for hovedstaden og Århus/Vejle (Norstrand, Kaag Andersen, and Larsen 2001, 10). Fra 1998 peger analysen endvidere på, at der sker en stigende divergens i den regionale fordeling af økonomiske aktiviteter (Norstrand, Kaag Andersen, og Larsen 2001, 10). Hvor der frem til start 1990'erne var sket en konvergens – en relativt mere ligelig fordeling af de økonomiske aktiviteter mellem regionerne, så konstaterede analysen, at man mod fasens slutning så både større koncentration af de økonomiske aktiviteter og større ulighed i den regionale fordeling af de økonomiske aktiviteter (Ibid, 13). Rapporten pegede med andre ord på, at forestillingen om, at udviklingen i landets vækstcentre ville 'smitte af' på hele landet ikke skete af sig selv. Samtidig fremgår det af landdistriktsredegørelsen fra 2000, at forskellene i serviceniveauer (målt på udgiftsniveauerne) mellem land og bykommuner siden 1980 var reduceret fra 36% til 12%. Så mens de økonomiske aktiviteter fordeles mere skævt, så er forskellene i de kommunale serviceniveauer blevet udjævnet (Regeringen 2000a).

Opsamling 1980-2000

Mens statsstrategierne i denne fase bevægede sig væk fra forestillingen om statens territorium som den centrale skala for de økonomiske aktiviteter mod en forestilling om de økonomiske aktiviteters mere differentierede stedbundenhed og relation til en ny europæisk- og global økonomi, så bevæger statsprojekterne statens regulerende opgaver 'nedad' til regionale- og kommunale politisk-administrative niveauer og koncentrerer sig om de erhvervspolitiske rammers bidrag til forbedring af landets strukturelle konkurrenceevne. Men mens statsstrategierne etablerer et skalært hierarki, der først og fremmest retter sig mod at koncentrere de økonomiske aktiviteter omkring få udvalgte regionale vækstcentre af betydning for den europæiske økonomi, så retter statsprojekterne efter 1980'ernes sparepolitik sig fra start 90'erne mod at få kommunerne til at udbygge og tilbyde en stadig mere lige adgang til kvalitet og produktiv velfærdsservice.

Det giver med stigende intensitet fra slut 80'erne og frem anledning til socio-spatiale spændinger, da en stor gruppe mindre- og fattige kommuner protesterer over udligningsordningen og statslige centraliseringstiltag. Den dobbelte satsning på både at prioritere udviklingen af regionale vækstcentre og at skabe 'bro' mellem disse centre og resten af territoriet har svært ved at lykkedes og skaber spændinger.
Med andre ord skabes der ikke nogen strukturel kobling mellem statsstrategiernes hierarkisk differentierende fordeling af de socio-økonomiske aktiviteter mellem forskellige skalaer og statsprojekternes fokus på at skabe en mere produktiv tilvejebringelse af kommunernes velfærdsservice gennem statslige diskurser og mere strukturelle mekanismer til at fremme mere 'kvalitet for pengene'. Først mod fasens slutning ser vi, der ske tiltag rettet mod at løsne disse spændinger.

2000-2013 – Statens socio-spatiale strategier

Hvor statens strategier fra 1980-2000 overvejende handlede om at fremme landets konkurrenceevne ved at privilegere indsatser for at fremme landets regionale konkurrencekraft inden for den nye europæiske teknologiske- og efterhånden vidensbaserede markedsøkonomi, så sker der fra omkring år 2000 et strategisk skifte. I dette afsnit argumenterer jeg for, at der fra omkring 2000 og frem kommer et bredere fokus på at få mobiliseret *alle* samfundets ressourcer – både i regionernes vækstcentre og i deres mere perifere yderområder og landdistrikter. Nogle af de diskursive forestillinger for denne strategi var som beskrevet blevet formuleret i 1990'erne, men under påvirkning af et mere markant strategisk skifte i det europæiske råd og EU-kommissionen, argumenterer jeg for, at statens strategier nu mere koordineret tager skridt mod at forme velfærdsstaten som en social- og mere stedbaseret investeringsstat. Det er en statsform, der henter sin konkurrenceevne fra afkastet af sine investeringer i at mobilisere samfundets forskellige offentlige-, private- og civilsamfundsaktørers kapacitet til at tage et større ansvar for at skabe vækst på baggrund at de stedbundne ressourcer. Dette fremmer staten på forskellig vis over for de forskellige aktører.

Jeg argumenterer for, at kommunerne efter strukturreformen bliver placeret i en inter-kommunal konkurrence om at tiltrække arbejdspladser og bosætning. I forhold til yderområder og landdistrikter viser jeg, hvorledes staten fremmer en strategisk selektivitet, der belønner kommunale strategier for landdistriktsudvikling, der knytter sig tæt til et multi-level system af EU's og private- og offentlige aktørers socio-spatiale investeringsstrategi. En strategi som retter sig mod at imødegå yderområders- og landdistrikters socio-økonomiske problemer ved at investere i særlige stedspecifikke udviklingsinitiativer, som skal bidrage til en restrukturering af landdistrikternes erhvervsstrukturer og gøre dem konkurrencedygtige i den 'nye' økonomi. Samtidig ser vi denne strategi for landdistrikterne udvikling blive ledsaget af en statslig strategi, som retter sig mod at udbrede en diskursiv selektiv forestilling om borgernes ansvar for at tage vare på sig selv og deres

lokalsamfund. Det skaber de diskursive- og institutionelt selektive betingelser for en 'adfærds-politik', hvor borgere og lokalsamfund, som *ikke* vil- eller har tilstrækkelige politiske-, sociale- og humane ressourcer til med succes at løfte ansvaret på den rigtige måde, risikerer at blive ignoreret og overladt til sig selv.

Statsstrategier for ændringer af samfundsøkonomiens relationer

Fra omkring årtusindskiftet og frem ser vi såvel den socialdemokratisk ledede regering og den efterfølgende regering under ledelse af Venstre og Konservative forfølge en strategi om at forbedre landets institutionelle konkurrenceevne. Mens den socialdemokratiske regering formulerede det som et ønske om at skabe 'det holdbare samfund' (Regeringen 2000c) så blev det med VK-regeringens formulering et ønske om 'Et Danmark i balance' (Miljøministeriet 2003). Hvor statens strategier og projekter før var delvist låst fast i et stadigt mere spændingsfyldt modsætningsforhold mellem at skulle varetage det socio-spatiale hensyn til borgernes velfærd og hensynet til landets internationale konkurrenceevne, så forsøges denne modsætning opløst – eller, som vi skal se, rettere flyttet. En bred politisk konsensus om, at vækst og velfærd ikke er hinandens modsætning – men hinandens forudsætning, forvandles nu statens velfærdproduktion til en strategisk ressource for landets institutionelle konkurrenceevne. Ved indgangen til det nye årtusind formuleres det næsten ikonisk i regeringens erhvervsstrategi, dk21:

"At skabe et holdbart samfund står ikke i modsætning til udfordringerne fra den globale vidensøkonomi. Tværtimod. Et holdbart samfund vil være med til at sikre, at erhvervslivet også på lang sigt kan stå stærkt i den globale konkurrence. Både fordi et sådant samfund udnytter alle borgeres ressourcer - ikke kun elitens. Og fordi virksomheder i global konkurrence vil placere sig i lande og regioner, der giver de bedste rammebetingelser. De omfatter ikke kun hård økonomi, men også værdier. Det gælder fx forhold som lige muligheder for uddannelse, ligestilling mellem mænd og kvinder, stor social tryghed, lav kriminalitet, menneskerettigheder, bæredygtigt miljø og samfundets evne til at løse konflikter." (Regeringen 2000c, 13)

Alle samfundets institutioner synes med andre ord at skulle spille en rolle for samfundets evne til at klare udfordringerne i en global vidensøkonomi. Omvendt betyder det også, at velfærdsressourcernes anvendelse ikke snævert vurderes i forhold til deres omkostningseffektivitet men i stigende grad også i forhold til, om de effektivt bidrager til at mobilisere borgere-, lokalsamfunds institutionelle kapacitet og virksomheder på måder, der styrker landets konkurrenceevne. Alle landets ressourcer skal mobiliseres – også dem i yderområder og landdistrikterne. Dette fokus på at fremme landets institutionelle konkurrenceevne har siden årene omkring det nye årtusind været den centrale forestilling, der har dirigeret statens politiske socio-spatiale strategier og projekter (Pedersen 2011).

Pedersen forbinder denne forandring med Danmarks deltagelse i EU's politisk-økonomiske integration. Her formes fra omkring 1993 - men mere systematisk fra 2000 og frem - en særlig europæisk strategi om at *'koble nationernes konkurrence sammen med reformeringen af de nationale velfærdsstater'* (ibid., 67). En strategi som udvikler sig gennem udbygningen af et institutionelt styringssystem af, hvad Jessop beskriver som multi-level meta-governance (Jessop 2004b), der opererer gennem særligt intergovermentale konferencer, der sætter fælles økonomiske- og sociale- såvel som spatiale mål for velfærdsstaternes udvikling. Disse mål forfølges gennem udbygningen af et transnationalt system, der med distribueringen af policy anbefalinger om f.eks. ´best practise´, og evalueringer ud fra fælles ´benchmarks´ vurderer landenes konkurrenceevne (Ibid.).
Modsat Danmark er de vigtige europæiske økonomier i krise i 90'erne og Lissabonstrategien fra 2000 kan læses som et centralt vendepunkt for europæisk politik. Her vedtager EU's regeringschefer et strategisk mål om, at EU's økonomi inden for det de næste 10 år skal; […] *blive den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre jobs og større social samhørighed"* (DET EUROPÆISKE RÅD 2000). Koblingen af nationernes konkurrence og reformeringen af de nationale velfærdsstater er med til at forvandle forestillingen om, at velfærd er en hæmsko for konkurrenceevnen til i stedet at se den som et redskab, der kan understøtte en stærk konkurrenceevne. Velfærd bliver nu en ressource, som, hvis den investeres rigtigt, både kan sikre borgerne velfærd (i form af social og økonomisk udvikling) og samfundsøkonomiens konkurrenceevne. Den 'gamle' forestilling om en modstilling mellem økonomisk effektivitet og befolkningen sociale- og økonomiske tryghed synes nu – i hvert fald ifølge denne stærke politiske diskurs - opløst (Magnus Paulsen Hansen og Triantafillou 2011).

I den danske kontekst er især Regeringens globaliseringsstrategi 'Fremgang, fornyelse og tryghed' fra 2006 eksemplarisk for denne omskrivning af, hvordan den offentlige velfærd kan understøtte landets konkurrenceevne. Strategien fokuserer særligt på, hvordan uddannelse og forskning skal bidrage til landets globale konkurrenceevne inden for videns-økonomien. Men strategien understreger samtidig at ansvaret og opgaven ikke kan løses af *'[…] regeringen og Folketinget alene. Alle skal tage et ansvar og være parate til fornyelse og omstilling.'*, som det hedder (Regeringen 2006a, 5). Statens engagement i ved hjælp af diskursive såvel som mere strukturelt selektive mekanismer at mobilisere og samfundets aktører i at tage ansvar for deres egen såvel som samfundets velstand og velfærd, ser vi tage fart gennem hele fasen. Med andre ord, hvis velfærdsstaten skal 'overleve' så fordrer det, at samfundets institutioner accepterer- og aktivt medvirker til også at fremme økonomiens konkurrenceevne: *"Hele samfundet skal gennem syres af nytænkning og virkelyst, og det skal kunne betale sig at arbejde og dygtiggøre sig."* (Regeringen 2006a, 5).

Fra 'Mangfoldighed' til 'Et Danmark i balance'

Disse europæiske- og nationale strategiske skift ser vi også spille tæt sammen med skift i den danske stats spatiale strategier. Nu sker der eksempelvis et mere konsekvent diskursivt skifte væk fra forestillingen om, at staten med sin landsplanlægning skal fremme et hierarkisk bymønster. I stedet udvikles en spatial forestilling om, at udviklingen må formes med afsæt i de regionale- og lokale identiteter og kvaliteter. I EU ser vi det komme til udtryk i 1999 med formuleringen af 'European Spatial Development Perspective' (ESDP) og i Danmark med eksempelvis landsplanredegørelsen fra år 2000 med titlen 'Lokal identitet og nye udfordringer'. I landsplanredegørelsen hedder første kapitel *'udvikling i hele Danmark'* og refererer diskursivt til velfærdsstatens socio-spatiale projekt om at tage vare på hele landets territorium, mens titlen i lighed med diskursen fra EUs ESPD peger på, at udviklingen i højere grad end tidligere skal tage afsæt i lokale- og regionale særegne kvaliteter. Disse to forestillinger præsenteres ikke som modsætninger. Nu er det blot vigtigt, at den geografiske økonomiske ulighed ikke bliver *for* stor og socialt- eller økonomisk bliver en bremse for konkurrenceevnen. I den regionale erhvervspolitiske redegørelse fra 2000 slås eksempelvis fast, at Danmark vil beholde sin *'position som førende i Nordeuropa, når det gælder om at opnå en høj grad af økonomisk lighed mellem metropoler og ikke-metropolerområder'* (Regeringen 2000c, 40). Der kommer med andre ord et øget fokus på landets regionale *balance*. Men det er ikke et skifte 'tilbage' til forestillingen om en ligelig – forstået som ens – udvikling. I Regionalpolitisk redegørelse fra år 2000 hedder det eksempelvis således:

"En "god regional udvikling" er derfor ikke nødvendigvis en ens udvikling. Det er en fordel for samfundsøkonomien, at den enkelte region udnytter sine individuelle vækstmuligheder. Men hvis udviklingen gik i retning af større ulighed i den regionale indkomst og beskæftigelse, ville det betyde, at nogle regioner blev dårligere stillet relativt i forhold til resten af landet. Målsætningen er således, at den regionale udvikling på langt sigt fører til mindre ulighed i beskæftigelse og økonomiske vilkår i regionerne." (Regeringen 2000d, 2)

Af citatet kan man forstå, at en 'god regional udvikling' først og fremmest er en udvikling hvor regionen udnytter sine vækstmuligheder optimalt – den regionale balance er problematisk, hvis andre regioner ikke evner at følge med. Regional balance handler med andre ord om at få regionerne til at finde frem det deres inter-regionale komparative fordele, som regeringen så *'på sigt'* håber på vil føre til mindre inter-regional ulighed. For at holde øje med balancen i den regionale udvikling besluttes det at overvåge udviklingen og fra år 2000 skulle der foretages regionale konsekvensvurderinger af ny lovgivning, ligesom der nedsættes et regionalt udviklingsråd til at rådgive regeringen (Regeringen 2000c).
Dagsordnen om at skabe et 'Danmark i balance' uden for store geografiske socio-økonomiske uligheder fastholdes gennem hele fasen. Selv et par år efter finanskrisen hedder landsplanredegørelsen i 2010 'Danmark i balance i en global verden' (Regeringen 2010a).

Men, hvor der i starten af fasen var fokus på regional balance (Regeringen 2006b, 72), så flyttes det politiske fokus efterhånden mere mod yderområderne og landdistrikterne. Det sker i takt med, at det ikke så meget er den inter-regionale balance-, som den intra-regionale balance mellem regionale 'by-landskaber' og deres periferi, som bliver stadig mere skæv - og ikke mindst genstand for politiske spændinger (Winther og Svendsen 2012). Dette kan illustreres ved, at landdistriktsredegørelsen og den regionalpolitiske redegørelse fra 2012 slås sammen og nu overvejende handler om yderområder og landdistrikterne (Regeringen 2012). Statens policy-indsatser bærer efterhånden præg af strategisk selektive indsatser målrettet yderområder - landdistrikter beliggende længere væk fra de større regionale centre. Det sker bl.a. gennem planlovsændringer, der skal lette rammerne om udviklingen i yderområderne og nye statslige fondskonstruktioner som Fornyelsesfonden og en Grøn-vækstaftale rettet mod (samstemmende med EU's landdistriktspolitik) at øge konkurrenceevnen i landbruget og fødevare-erhvervene (Regeringen 2010a, 16). Med andre ord former der sig en mere bredt integreret multi-level baseret policy-indsats rettet mod at adressere landdistrikterne og yderområdernes strukturelle udfordringer – omend de konkrete ressourceallokeringer til disse områder er relativt begrænsede:

"Hvis sammenhængskraften skal bevares og udvikles, kræver det en vedholdende indsats, der åbent anerkender og adresserer de strukturelle forandringer, som landdistrikts- og yderområder udfordres af." (Ministeriet for By Bolig og Landdistrikter 2013b)

Statens strategi for landdistrikternes udvikling bevæger sig altså langsomt fra primært at fokusere på markedets generelle og strukturelle rammebetingelser hen imod en mere differentieret og stedbaseret udviklingsstrategi, der er fokuseret på at investere i mulighederne for at skabe nye konkurrencefordele på baggrund af de specifikke steders stedbundne ressourcer – både i jord- og fødevarer-erhvervene og andre nye erhverv - særligt turisme.

EU og statens strategier for landsdistrikter og landkommuner – at bygge bro til re-strukturerede landdistrikters stedbundne ressourcer

I dette afsnit viser jeg, hvordan statens socio-spatiale mål om at skabe en 'balanceret udvikling', ved at investere i mobiliseringen af alle samfundets ressourcer også kan forbindes til ændringerne af EU's strategi for landdistriktsudvikling. Et skift fra en endogen til en mere neo-endogen strategi, der med 'hjælp-til –selvhjælp´ forsøger at investere i lokale initiativer. Her argumenterer jeg for, at ændringen af de europæiske strukturfonde og deres forordningsgrundlag udgør centrale elementer i en multi-level institutionel arkitektur, der strukturelt fremmer en selektivitet, som placerer landdistrikternes lokalsamfund i en inter-lokal konkurrence om at tiltrække ekstra-lokale investeringer.

Med reformen af EU's strukturfonde i år 2000 integreres spørgsmålet om landbrugets miljømæssige bæredygtighed med en strategi for en mere strukturel forandring af landbruget. CAP'en har sin helt

egen særlige historie og omtales her alene for at vise, hvorledes markedsliberaliseringer og miljø-spørgsmålet er med til at skabe plads for en landdistriktspolitik, der fra 2007 opdeles i en markedsorienteret landbrugspolitik og en landdistriktspolitik rettet mod at skabe *'nye beskæftigelsesmuligheder og en større spredning af erhvervsgrundlaget i landdistrikterne[…]'* (Galamba 2012, 62). Selvom størstedelen af EU's økonomiske ressourcer til CAPen stadig fordeles som direkte støtte til landbruget, så øges landdistriktsprogrammets del af budgettet fra 2005. Vi ser hermed landdistriktspolitikken i EU langsomt begynde at rette sig mod mere selektivt at investere i sociale-, økonomiske- og miljømæssigt bæredygtige udviklingsprojekter i landdistrikterne, der har potentiale for at skabe nye bæredygtige sociale- og økonomiske strukturer (Regeringen 2004b), (Tanvig 2012). Fra 2007 bærer også den danske policy-diskurs tydeligt præg af en forstærket neo-endogen tilgang til landdistrikternes udvikling (Regeringen 2007b). Danmarks landdistriktsprogram kobles eksplicit helt tæt op ad det europæiske.

Det danske landdistriktsprogram for 2007-2013 dækker hele landet og støtter 4 forskellige mål;
"Flere iværksættere og lokale arbejdspladser i landdistrikterne; Stærkere konkurrencekraft i jordbrugs-, fødevare- og skovbrugssektoren; Varierede landskaber, rig natur og rent miljø ; Attraktive levevilkår i landdistrikterne, der bidrager til stærk sammenhængskraft mellem land og by" (Ministeriet for Fødevarer Landbrug og Fiskeri 2008).

Disse mål forfølges gennem 4 forskellige 'akser' eller indsatser, om man vil. I forhold til at forfølge strategien om at yde hjælp til selvhjælp er det særligt indsatserne under den såkaldte LEADER akse, som målrettes investeringer i bottom-up initiativer i landdistrikterne. Denne akse allokerer kun lidt over 10% af programmets ressourcer. Men mens landdistriktsprogrammets øvrige akser anvendes til indsatser over hele Danmark, så er LEADER aksens midler begrænset til indsatser i de 63 klassificerede yder- og landkommuner (ud af landets 98 kommuner), (Ministeriet for Fødevarer Landbrug og Fiskeri 2008). I landdistriktsprogrammet 2007-13 sker der med EU-kommissionens godkendelse en skalaintegrering mellem de nye kommunegrænser og LAG'erne, og der stilles krav om, at LAGernes udviklingsstrategier koordineres med kommunens- og regionens udviklingsstrategi. Trods LEADER aksens relativt beskedne ressourcer, så fungerer de i yder-og landkommuner til at fremme mobiliseringen og medfinansieringen af lokale udviklingsinitiativer, som retter sig mod at forbedre levevilkår og skabe arbejdspladser i landdistrikterne.

Dette forsøg på at bruge ekstra-lokale investeringer til at fremme landdistrikternes udvikling understøttes også af regionale initiativer i EU, der retter sig mod at 'bygge bro' mellem land og by. Ændringen af EU's strukturfondsprogrammer fra 2007 betød eksempelvis en opprioritering af denne 'bro-byggende' indsats for landdistrikterne, da der blev indført et krav om, at 35% af EU's strukturfondsmidler nu skulle fordeles *'til gavn for landdistrikterne'* (Regeringen 2010, introduktion) – uden at de af den grund skulle anvendes *i* landdistrikterne. Med andre ord kan disse europæiske regional-politiske strategier ses som et forsøg på at forbinde udviklingen i byernes videns-økonomi med udviklingen af landdistrikterne.

I det hele taget bliver der iværksat en række initiativer, som mere selektivt retter sig mod at adressere nogle af de strukturelle udfordringer for udviklingen i landdistrikterne. Vi ser bl.a. staten vedtage en differentieret planlov (Folketinget 2011) og vi ser regeringen i 2013 og 2014 præsentere vækstplaner for fødevarer og for turismeerhvervene. Hvorvidt denne mere selektive strategi vil lykkes, har vi endnu tilbage at se.

Regional udvikling efter strukturreformen

Strukturreformen markerer en central begivenhed, som delvist utilsigtet kommer til at fremme en forstærkning af de dynamikker, som koncentrerer bosætning og arbejdspladser omkring færre og større centre. Et centralt element er i den forbindelse den politiske beslutning om at svække- snarere end at styrke det regionale niveaus formelle kompetence og kapacitet i forhold til at planlægge og styre den regionale socio-spatiale udvikling (H. T. Andersen 2008). Jeg argumenterer nedenfor for, at dette valg er med til at fremme en selektivitet, hvor kommunerne på egen hånd må forsøge at placere sig strategisk i en inter-kommunal konkurrence om at tiltrække bosætning og arbejdspladser. Her peger jeg på, at beslutningen om at svække det regionale niveaus kapacitet til at styre og planlægge for den sociale og økonomiske udvikling til fordel for etableringen af større og stærkere kommuner, kommer til at intensivere de kommunale organisationers incitament til at fremme vækstdagsordener snarere end socio-spatial balance.

Ifølge Daniel Galland (2011) kan forandringerne af planlægningssystemet betragtes som udtryk for en tydelig statslig spatial strategisk selektivitet, hvor de nu større kommuner overdrages ansvar og kompetence, som tidligere var bestemt af amterne, mens staten fastholder 'slagkraft' i forhold til styringen af planlægningsprocesser (ibid, 113, 122; se også Olesen 2011). På det regionale niveau etableres fem administrative regioner, der foruden særligt opgaver med sundhed og sygehusdrift får til opgave at udvikle vejledende – ikke bindende regionale udviklingsplaner. Samtidig skal regionale vækstfora bestående af offentlige og private interessenter udvikle regionale vækststrategier og indstille udviklingsprojekter til regionsrådet og staten om tildeling af midler fra strukturfondsfinansierede programmer og social- og regionalfondsmidler såvel som regionale udviklingsmidler til erhvervsformål.

Daniel Gallands argumenterer i sin afhandling for, at styringen af den regionale planlægning i praksis udvikler sig på en sådan måde, at vækstforaernes vækstfokus og opgave med at indstille projekter til modtagelsen af udviklingsmidler ændrer planlægningen af den regionale udvikling fra et 'socio-spatialt' statsprojekt til 'spaceless growth-oriented strategies' (Galland 2011, 121). Samtidig viser han, hvordan forsøg på at planlægge for den regionale skala flyttes over i såkaldte 'soft spaces' – nye policyarenaer uden formel planlægningskompetence (som vækstforaerne og KLs etablering af kommunale kontaktråd og senest ´business regions´). Samlet set mener han, at ændringen af den regionale planlægning skaber et 'disintegreret styringslandskab'.

Det kan godt være, at man kan karakterisere den *regionale* planlægning som 'spaceless', men det hænger netop sammen med, at det politiske ansvar og opgaven med at skabe en integreret socio-spatial planlægning, der balancerer social-politiske spatiale hensyn med erhvervspolitiske væksthensyn placeres på kommunernes skuldre. Kommunerne bliver med en vending fra Brenner (2004) overladt til at 'fend for themselves' – de må forsøge at indgå strategiske alliancer med andre kommuner om løsningen af fælles regionale interesser. Således er det formuleret i Landsplanredegørelsen 'Det nye Danmarkskort – planlægning under nye vilkår' (Regeringen 2006b):

"I årtier har den fysiske planlægning skabt sammenhænge i hverdagens arbejds-, fritids- og familieliv rundt omkring i landet. Planlægningen har skabt rammer, som har sikret byudvikling med liv i byerne, indkøbsmuligheder tæt på bopælen, fremkommelighed for erhvervsliv og pendlere og meget mere. Fremtidens kommunale planlægning skal fortsat sikre disse sammenhænge for kommunens borgere og virksomheder. Men derudover får kommunerne med kommunalreformen sammen med regionerne og de regionale vækstfora et større ansvar for at sikre, at der bliver skabt regional vækst og ikke mindst for, at Danmark er rustet til at klare sig i den skærpede globale konkurrence." (ibid, 10)

Nu stilles kommunerne altså over for både opgaven med- og ansvaret for at skabe en socio-spatial balanceret udvikling og opgaven med at fremme denne vækst og konkurrenceevne.

Med strukturreformen får kommunerne overdraget plankompetencen for planlægningen for det åbne land fra amterne, og de får dermed det samlede ansvar for at skabe en helhedsplanlægning for hele kommunens territorielle socio-spatiale udvikling. Denne planlægning skal udformes i en kommunalplan, der dækker kommunens udvikling 12 år frem. Kommuneplanen ledsages ved udgangen af halvdelen af den kommunale valgperiode af en kommunal udviklingsstrategi, der i lyset af de aktuelle udfordringer træffer beslutning om helt eller delvist at revidere kommuneplanen.
Med strukturreformen overdrages kommunerne også opgaven med den lokale erhvervsservice, som før var delt mellem stat, amter og kommuner. Man vil dermed skabe en såkaldt 'enstrenget' erhvervsservicesystem. Det etableres fra 2007 og frem til 2011, hvor kommunerne (KKR) overtager finansieringen af de 5 regionale væksthuse mod en forhøjelse af bloktilskuddet. Fra august 2009 etableres også et enstreget beskæftigelsessystem, da den statslige del af beskræftigelsesindsatsen overdrages til kommunerne. Derved gives et incitament til, at kommunerne gennem den kommunale beskæftigelsespolitik kan forsøge at påvirke beskæftigelsen – og derigennem også den kommunale økonomi[23]. Også statens støtte til økonomisk trængte kommuners medfinansiering af EU-støttede projekter er et eksempel på, at der introduceres mere strukturelle multi-level meta-

[23] Da kommunernes mulighed for at påvirke konjunkturbestemte udslag i beskæftigelsen er meget begrænsede får KL dog indført et 'sæt af refusions- og tilskudsordninger' som kompenserer kommunerne – og dermed lægger en dæmper på incitamentet for kommunernes aktive beskæftigelsespolitik (Blom-Hansen m.fl. 2012, 85)

styringsmekanismer, som er med til at placere opgaven og ansvaret for den socio-økonomiske udvikling på det sub-regionale og kommunale niveau.
På planlægningsområdet, beskæftigelsesområdet og erhvervsserviceområdet ændres den institutionelle arkitektur således fra hierarkisk integrerede systemer til enstrengede systemer, hvor staten gennem meta-styringsinitiativer placerer kommunerne som de ene-ansvarlige aktører. Det sker som illustreret gennem formuleringen af nationale strategier, gennem kontrol med aktiviteternes finansiering og regulering (gennem eksempelvis udmelding af statlige strategiske interesser, som kan sikres gennem ministrielle direktiver).

Disse forskellige institutionelle forandringer søger alle at få kommunerne til i højere grad end tidligere selv at forsøge at påvirke den sociale- og økonomiske udvikling i kommunen. Mere generelt bidrager de til at fremme intensiteten af den inter-kommunale konkurrence om at tiltrække økonomisk og social udvikling. Allerede i 2008 peger en undersøgelse af kommunernes erhvervspolitiske arbejde efter strukturreformen fra KL da også på, at kommunerne har engageret sig kraftigt i denne opgave (KL 2008) – og i 2015 dokumenterer en undersøgelse i KL, at kommuner siden strukturreformen over eet næsten har fordoblet deres budgetter til den kommunale erhvervsservice (Jakobsen 2015). Kort sagt, så betyder svækkelsen af det regionale niveau og styrkelsen af det kommunale niveau, at vi ser en forstærket inter-kommunal konkurrence om bosætning og arbejdspladser med henblik på at sikre den kommunale økonomis grundlag (Dette vil blive uddybet yderligere i analysen af statsprojekterne nedenfor).

Landdistriktsudvikling efter strukturreformen: kommunalisering af landdistriktspolitikken

”Kommunerne udgør den primære ramme om udviklingen i landdistrikterne.” (Landdistriktsredegørelse 2007). Sådan gøres det klart i den første landdistriktsredegørelse efter strukturreformen. Siden 1998 havde staten sammen med amtsrådsforeningen og KL opfordret kommunerne til at udvikle en såkaldt ‘landdistriktspolitik’, men i år 2000 konstateredes det i landdistriktsredegørelsen, at kommunerne ikke for alvor var kommet i gang med dette arbejde. I 2004 udgiver regeringen så en vejledning til kommuner og amter. Her kan man læse følgende om hvad regeringen forstår ved en landdistriktspolitik:

"En landdistriktspolitik samtænker kommune/regionplanen med sektorpolitikkerne med sigte på at udvikle lokalsamfundene og landsbyerne. En landdistriktspolitik udarbejdes på basis af viden om lokale forhold og udviklingsønsker fra borgere, som bor i landdistrikterne.” (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004, 7)

Her ser vi, hvorledes staten forsøger diskursivt at forme kommunernes landdistriktspolitik som en politik, der integrerer sociale- såvel som økonomiske udviklingsinitiativer gennem en samordning af det lokale med det kommunale og regionale. Med denne vejledning forsøger regeringen igen at få

kommunerne til at tage ansvaret for, at der skabes en sammenhængende planlægning, der gennem inddragelsen af borgere, som bor i landdistrikterne, formår at skabe *'sammenhæng mellem borgernes ønsker for lokalsamfundene og kommunens eller amtets politik'* (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004, 8). Staten forsøger med denne strategi at få kommunerne til at finde løsninger på de socio-spatiale spændinger mellem center og periferi ved at delagtiggøre borgere og lokalsamfund i at tage ansvar for lokale løsninger. Denne strategi om at ansvarliggøre det kommunale niveau - såvel som borgere og lokalsamfund - for udviklingen i landdistrikterne, ser vi gennemgående blive forstærket gennem denne fase.

I forbindelse med strukturreformens kommunesammenlægninger opstår der et krav om at håndtere den nærdemokratiske udfordring med den nu længere afstand mellem borgerne og de folkevalgte. I den forbindelse udgiver Indenrigs- og Sundhedsministeriet i 2005 en redegørelse om nærdemokrati. Her ser vi strukturreformen beskrevet som en styrkelse af nærdemokratiet. Dels gennem decentraliseringen af kompetence og ansvar til kommunerne for løsningen af flere opgaver – der derved kommer tættere på borgerne; dels ved at knytte nærdemokrati tættere til en rumlig diskurs om '*lokal*demokrati' og en deltagelsesdemokratisk forestilling om borgernes ansvar for deltagelse og samarbejde om det lokale:

"Lokaldemokratiet handler ikke kun om at vælge en kommunalbestyrelse hvert fjerde år. Det handler også om borgernes deltagelse i lokalsamfundet, om med- og modspil, inspiration og samarbejde i det daglige arbejde – det nære demokrati" (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005).

Kommunen er i dette lys ikke alene at forstå som et integreret politisk-kulturelt samfund, men derimod også som uddifferentieret i sub-kommunale lokalsamfund. Lokalsamfund, der, i med- og modspil, giver inspiration og samarbejder med kommunen og andre funktionelle og territorielle institutionelle ordner (foreninger, lokalsamfund), tager del i det daglige arbejde med at re-producere det nære demokrati. I lighed med EU's landdistriktsprograms tilgang gøres 'lokalsamfundet' til et forestillet rum – et sted, hvis bæredygtighed borgerne må tage et demokratisk- såvel som et socio-økonomisk ansvar for. Men, hvor EU's landdistriktspolitik overvejende udpeger 'stedets' endogene ressourcer som kilde til udvikling og forsøger at mobilisere dem gennem incitamenter, så kan man tolke denne nærdemokratiske forestilling som et forsøg på det, Nikolas Rose har kaldt for adfærds-politik (Rose 2000) – en styring som retter sig mod at styre gennem fremhævningen- og belønningen af særligt ansvarlige måder at leve sit liv på og eksempelvis udskamme uværdig adfærd.
Hvor staten i landdistriktsredegørelsen 2002 understregede, at '*alle har et fælles ansvar for udvikling'* og at; '*lokalbefolkningen i betydelig grad også selv er ansvarlige for og kan medvirke til, at området er attraktivt for bosætning og erhverv i samspil med de offentlige myndigheder'* (Regeringen 2002a), så anlægges der særligt fra 2006 og frem en mere bred diskursivt selektiv tilgang til styringen, der sigter på at forskubbe ansvar til lokalsamfundene.

Borgerne i landsbyerne og lokalsamfund bliver nu objekter for en styring rettet mod at forme deres selvstyring. Det kommer eksempelvis til udtryk i Landdistriktsredegørelsen 2007. Under overskriften *'Udfordringer, der knytter sig til det lokale medborgerskab og engagement'* kan man læse: *"Hvor dette engagement og medborgerskab er en selvfølge i mange landdistriktsområder, kan der være større behov for at understøtte det andre steder"* (Regeringen 2007b).
I 2006 udgiver Socialministeriet ligeledes et såkaldt 'idekatalog' til Landsbyudvikling, der er fyldt med 'gode eksempler' på, hvordan det er lykkedes nogle lokalsamfund at vende udviklingen. Mere generelt opsamler Socialministeriet i idekataloget erfaringerne således:

"Erfaringerne viser, at samspillet mellem de lokale kræfter, eksperter og offentlige myndigheder er primus motor for en sund udvikling. En offentlig støtte til områderne kan være et lille nødvendigt skub. Men den egentlige udvikling skal komme fra det lokale foreningsliv, de lokale ankermænd og netværk i områderne." (Socialministeriet 2006, 5)

Diskursivt udpeges den lokale institutionelle kapacitet her som afgørende for at vende udviklingen – dernæst afhænger det af *samspillet*.

Samspil – gode eksempler

Et statsligt initiativ til at understøtte henholdsvis lokalsamfundenes institutionelle kapacitet og samspillet mellem lokale kræfter, eksperter og offentlige myndigheder sker bl.a. ved, at statens landdistriktspulje fra 2005 og frem begynder at privilegere sine bevilliger til kapacitetsopbyggende lokale udviklingsprojekter (bl.a. lokale udviklingsstrategier, som det bl.a. vil fremgå af afhandlingens analyser af de to case-kommuner) og ved, at der til boligpolitikkens puljer til udvikling af landsbyer bliver tilknyttet krav om borgerinddragelse, der rækker udover planlovsbestemmelserne (Socialministeriet 2006, 6). Desuden ser vi staten indgå partnerskabsprojekter med almennyttige fonde (særligt Realdania) om at udvikle lokal kapacitet til udviklingen af stedbundne potentialer (eksempelvis projekter og kampagner som 'Stedbundne potentialer i yderområder', 'Stedet tæller'). Bl.a. gennem disse projekter og kampagner udvikles en række 'gode eksempler'. Gennem denne fremhævning af 'gode eksempler' etableres - som også Lynda Chesire identificerede i sit studie af 'selv-hjælp' diskurser og praksisser i styringen af landdistrikter i Australien - en strategisk selektivitet, der fungerer til at differentiere landdistrikterne i ansvarlige/aktive og uansvarlige/passive lokalsamfund:

"Som resultat, så tjener sådanne diskurser til at skabe en distinktion blandt landsbyer og landdistrikter [rural regions] mellem dem som Rose (1996, 45) kalder 'civiliserede medlemmer af samfundet' og dem som anses at mangle kapaciteten til at udøve deres 'medborgerskab ansvarligt'" (Cheshire 2006, 70 egen oversættelse)

Denne diskurs om borgerne i landdistrikternes moralske ansvar for selv aktivt at tage ansvar for det lokales sociale- og økonomiske udvikling forbindes altså også strukturelt med en række *genrer* og *stile*, der retter sig mod at styre borgernes selvstyring til også at indgå i samspil med offentlige myndigheder og andre aktører med henblik på at lykkes med at skabe en bæredygtig lokal udvikling.

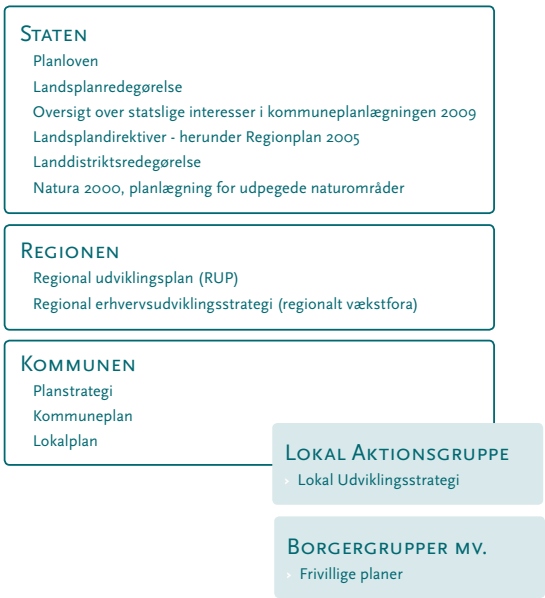
Med strukturreformen overdrages kommunerne som sagt ansvaret for planlægningen af hele kommunens geografi – herunder altså også landdistriktsområder. Statens udmelding om, at det er kommunerne, der er den primære ramme om landdistrikternes udvikling følges nu op med mere præcise policy-vejledninger til kommunerne om, hvordan de skal håndtere opgaven. I 2009 udgiver Velfærdsministeriet eksempelvis en vejledning til kommunerne om, hvordan de kan fremme udviklingen i landsbyerne. Her hedder det:

"Hensigten er at give de kommunalt ansatte planlæggere og politikere et overblik over værktøjskassen med metoder, lovgivning og løsningsmodeller, som kan give hjælp til selvhjælp - uanset hvilken kurs, man vælger." (Velfærdsministeriet 2009, 5*)*

Vejledningen ligger i tæt forlængelse af policy-anbefalingerne fra den såkaldte Barca-rapport fra samme år (Barca 2009). Barca-rapporten evaluerede EU's samhørighedspolitik og gav en række policy-anbefalinger til dens forbedring. Statens vejledning peger i lighed med Barca rapportens policy-anbefalinger om en stedbaseret tilgang til udvikling på, at kommunen både i forhold til den fysiske planlægning og til finansiering bør koordinere *'[…] sine egne planer og ønsker med landsbyens borgere, LAG´en, regionen, staten, private aktører og eventuelle nabolandsbyer'* (Velfærdsministeriet 2009, 13). Evnen til at *samarbejde* og *koordinere* fremhæves igen og igen som et centralt element, både for at formulere en langsigtet udviklingsstrategi for at skræddersy lokale serviceløsninger, som for at opnå medfinansiering fra det multi-level styringssystem, hvor aktørernes bevillinger er forbundet med særlige formålsbetingelser.
Sidst men ikke mindst fremhæves kommunens særlige strategiske position i forhold til at styre udviklingen; *'da kommunen både kan søge statslige puljer om tilskud og også selv kan bevilge midler'* (Velfærdsministeriet 2009, 13). Denne strategiske position, skal vi se få betydning for, hvorledes de to case-kommuner håndterer udfordringerne med at skabe udvikling i kommunernes landdistrikter[24]. Pointen er her, at staten med denne diskursive styring forsøger at anvise kommunerne, hvad det er for en strategisk selektivitet, som det multi-level styringssystem forsøger at integrere. Det illustreres i vejledningen på side 9 således:

[24] Endelig ser vi fra 2014/15 – ligeledes i overensstemmelse med anbefalingerne fra Barca-rapporten, staten sammen med KL og Realdania invitere (og gennem ekstern konsulentbistand) yderkommuner til at deltage i et projekt om at udvikle mere langsigtede strategiske planer for at håndtere deres udfordringer.

Spillerummet - de mange planer



Figur 7: (citeret fra Socialministeriet 2006, 9

Foruden denne illustration af det strategiske 'spillerum' for kommunernes indsats er også vejledningen fyldt med gode case-eksempler på, hvorledes der i forskellige kommuner har været organiseret succesfulde indsatser, som kan tjene til inspiration for andre kommuners ansvarsfulde praksisser. Staten forsøger at vejlede kommunerne til at tilpasse deres strategiske tilgang til udviklingen af landdistrikterne på en måde, så de kan forbinde sig med policy-målene i dette multi-level styringssystem og tiltrække ekstra-kommunale investeringer til lokale bottom-up drevne udviklingsinitiativer.

Gennem denne fase så vi formningen af en strategisk selektivitet, der placerer det grundlæggende ansvar for landdistrikternes sociale- og økonomiske udvikling hos borgerne i landdistrikternes landsbyer og lokalsamfund. Med forstærkelsen af EU's- og den nationale landdistriktspolitiks diskurs og puljer fremmes imidlertid en stedbaseret strategi, der flytter ansvaret for udviklingen 'ud på landet' – men gør det ved i større omfang at medfinansiere entreprenante aktørers udviklingsinitiativer på bestemte steder i landdistrikterne med særligt investeringsværdige stedbundne ressourcer. Med strukturreformen placeres kommunerne med de centrale kompetencer og et politisk-økonomisk ansvar i forhold til at skabe en mere strategisk planlægning af den socio-spatiale udvikling indenfor kommunens territorium. Kommunerne skal fungere som den 'primære ramme' om hele kommunens udvikling – herunder opgaven med at sikre udvikling i landdistrikterne. I statens vejledninger til kommunerne peges nu på, at kommunernes strategiske planlægning bør ske ved en koordinering af kommunale politiske interesser med lokalsamfundene i yderområder og landdistrikter. Det skaber en spænding mellem at varetage hensynet til flere eller

færre landsbyers udvikling. Men samtidig opfordres kommunerne både diskursivt og mere selektivt til at lade bruge sin position og kapacitet til at få de bottom-up-rettede investeringer i lokale udviklingsinitiativer fra EU's programmer, statens-, regionens- og private aktørers puljer og fonde til at understøtte kommunernes strategiske interesser.

Dermed fremmes altså en selektivitet, der privilegerer kommunale strategier, der i lighed med multi-level systemet for landdistrikternes udvikling fremmer stedbaserede investeringer på baggrund af særlige stedbundne ressourcer og de lokale kapaciteter til at skabe sig en social og økonomisk bæredygtig udvikling. Med andre ord står kommunerne med det politiske ansvar for at skabe en social-politisk acceptabel socio-spatial udvikling inden for kommunegrænsen, mens staten og landdistriktspolitikkens multi-level system af investeringer fremmer privilegeringen af steder med særlige stedbundne ressourcer og lokal kapacitet og kompetencer til at kunne kapitalisere på dem. Men som vi skal se nedenfor, er det ikke det multi-level investeringssystem, der alene fremmer denne strategiske selektivitet. Denne selektivitet er tæt forbundet med karakteren af det politiske statsprojekts omfattende styringsændringer af statens organisation og politisk-administrative geografi.

2000-2013 Statens socio-spatiale projekter

I denne fase af statens socio-spatiale statsprojekter ser vi relationen mellem nærhedsprincippet og bæredygtighedsprincippet ændre karakter i forbindelse med omfattende forandringer af den offentlige sektor. I dette afsnit viser jeg først, hvordan den diskursive forestilling om bæredygtighedsprincippet omsættes i en række reformer af den offentlige sektors struktur. Det er reformer, som både etablerer større- og mere centraliserede statslige- og offentlige selvejende institutioner og decentraliserer flere tidligere centralt regulerede og koordinerede opgaver til større sub-nationale politisk-administrative geografier. Reformerne bidrager til at forme en strategisk selektivitet, der med lidt forskellige mekanismer retter sig mod at få statens institutioner til selv at fremme deres produktivitet. Dette politiske projekt fremmer både direkte- og mere indirekte en spatial selektivitet, der privilegerer etableringen af tilpassede serviceniveauer, der understøtter de politiske statsstrategier, som fremmer område- og stedspecifikke udviklingsbetingelser. Dette politiske statsprojekt giver imidlertid også anledning til social-politiske spændinger og fører til en række mindre justeringer og tiltag rettet mod at kompensere for de politisk-administrative og selvejende institutioners skævt fordelte mulighedsbetingelser for at give borgerne adgang til velfærdsservice.

Specifikt for yder- og landkommuners vedkommende viser jeg dernæst, hvordan staten forlader forestillingen om, at offentlig service skal fordeles efter et hierarkisk by-mønster og ligesom med sine politiske strategier i stedet fremmer et mere sted-baseret politisk projekt. Det skaber en

forstærket spatial differentiering mellem de steder, der har stedbundne ressourcer med vækstpotentiale og dem uden.

For at skabe social-politisk legitimitet om dette projekt, ser vi dernæst, hvordan staten - særligt efter strukturreformen - både forsøger at udbrede en diskursiv forestilling om borgernes demokratiske medansvar for deres egen- og deres lokalsamfunds velfærd og en diskursiv italesættelse af et differentieret kvalitetsbegreb, der sondrer mellem kvaliteterne ved at bosætte sig i byerne og kvaliteterne ved at bosætte sig på landet. Dette viser jeg ligeledes er forbundet med en åbning i den forvaltningspolitiske diskursive styringsforestilling, der nu giver mere plads til en forestilling om, at samfundsstyringens sammensatte- og komplekse problemstillinger kan og bør adresseres gennem en større ansvarliggørelse og inddragelse af borgere og civilsamfundet. Mens staten tidligere søgte at skabe en mere uniform offentlig servicedækning i hele landet, så italesættes de spatiale forskelle mellem kvaliteterne ved byernes koncentration af service og landets kvaliteter i form at lokale fællesskaber og natur- og miljøkvaliteter som ønskværdige. Borgernes medansvar for at finde løsninger på såvel sociale velfærds- og økonomiske udviklingsudfordringer ser vi fremmet diskursiv gennem opfordringen til, at kommunerne understøtter borgernes aktive deltagelse i- og samspil med kommunen om tilvejebringelsen af velfærd og udvikling, ligesom det gennem statslige-, EU- og private aktører på forskellig vis understøttes mere strukturelt gennem allokeringen af ressourcer.
Samlet set argumenterer jeg for, at statsprojektet skaber en strategisk selektivitet, der privilegerer de borgere i landdistrikterne, som bor på steder med særlige socio-økonomiske udviklingspotentialer *og* har tilstrækkelig institutionel kapacitet og gennem deres aktive medborgerskab, deres vilje og evne til at samarbejde med kommunen om at løse 'fælles' lokale/kommunale udfordringer, gør sig moralsk 'fortjent' til at modtage offentlige serviceinvesteringer.

Reformer af den statslige servicestruktur og politisk-administrative geografi

Slut 1990'ernes uro omkring hensigtsmæssigheden af den offentlige sektors struktur fortsætter ind i det nye årtusind. Her ser vi statens diskurs om faglig- og økonomisk bæredygtighed sprede sig – først til de statslige servicefunktioner og - med den borgerlige statsminister Anders Fogh Rasmussens beslutning om nedsættelsen af en hurtigt arbejdende strukturkommission i 2002 - nu også til resten af statens politisk-administrative niveauer.

Politi-kommissionen præsenterede i 2002 sin betænkning og anbefalede større- og færre politikredse – igen med henvisning til en mere økonomisk- og faglig bæredygtig service (Regeringen 2002b, 15). I 2007 implementeres så en politi- og domsstolsreform, der reducerede 82 byretter til 24 og lukkede eller reducerede politistationen i 42 byer (Danmark på vippen 2015, 33f). Også på skatteområdet ser vi i 2005 en centralisering, hvor de kommunale skattemyndigheder og statens told- og skatte myndigheder blev samlet i en statslig enhedsforvaltning med 30 skattecentre, 4 specialcentre og et hovedcenter (se SKAT 2006 for en mere detaljeret beskrivelse). Fra 2011 enedes

KL og staten om at samle ansvaret for udbetalinger af overførelsesindkomster i kommunerne i den selvejende institution 'Udbetaling Danmark' mod at kommunerne beholdte den beregnede effektiviseringsgevinst (Blom-Hansen m.fl. 2012). Også på uddannelsesområdet fortages i 2008 yderligere institutionelle sammenlægninger af de mellemlange uddannelser i 7 nye professionshøjskoler (om end det dog ikke fører til store geografiske centraliseringer), ligesom landets 12 universiteter i 2007 blev samlet i 8.

Forestillingen om, at større enheder ville bidrage til en mere faglig- og økonomisk bæredygtig offentlig service, stod helt centralt for argumentationen for strukturreformen. Formålet var at;

"[…] fremtidssikre den decentrale offentlige sektor, som er et særkende for Danmark, ved at skabe bæredygtige enheder med et klart ansvar for at levere velfærdsydelser af høj kvalitet til danskerne. " (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004a, 5)

Strukturkommissionen afleverede sin betænkning i januar 2004 og i juni samme år forelå så allerede en smal aftale mellem regeringen og dens parlamentariske grundlag Dansk Folkeparti, som efter forhandlinger vedtages i juni 2005 med et bredt flertal. Her vil ikke blive præsenteret en indgående beskrivelse af strukturreformens detaljerede aftaler (se evt. Blom-Hansen m.fl. 2012, 83; Christiansen og Klitgaard 2008). Hensigten er her at illustrere, hvordan argumentet om økonomisk- og faglig bæredygtighed blev forbundet med centraliseringer af offentlig service såvel som etableringen af større kommuner med flere offentlige serviceopgaver.

Resultatet af strukturreformen blev som bekendt et nyt Danmarkskort med 98 i stedet for 275 kommuner og 5 regioner i stedet for 14 amter. I forhold til sundhedsområdet fik regionerne et centralt ansvar, og også her var regeringens fokus på økonomisk- og faglig bæredygtighed. I aftaleteksten fra 2004 kan man i læse, at de nye større regioner giver mulighed for;

"[…]et bedre fagligt og økonomisk grundlag for at løfte sygehusopgaven i overensstemmelse med anbefalingerne fra regeringens rådgivende sundhedsudvalg og Strukturkommissionen." (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004a, 34)

Dette resulterede efter 2007 i regionale beslutninger om en ny centraliseret sygehusstruktur, hvor 7 nybyggede, såkaldte supersygehuse i fremtiden skulle servicere borgerne i hele landet. Jf. opgørelsen i hvidbogen 'Et Danmark i balance er et rigere Danmark' lukkes der på landsplan siden omkring strukturreformen mindst 16 sygesyge, mens det *'er planen, at yderligere 14 sygehuse skal lukkes i de kommende år, når de store sygehuse bliver klar'* (Danmark på vippen 2015, 29). Den spænding mellem nærhedsprincippet og bæredygtighedsprincippet, som blev formuleret i regeringens debatoplæg 'Kvalitet og effektivitet i velfærdssamfundet' fra 2000, resulterer altså i centraliseringer af statslige og regionale serviceopgaver.

Men disse centraliseringer af statens-, regionernes- og kommunal (særligt skoler) velfærdsservice betyder også, at vi gennem fasen ser en række kompenserende tiltag fra statens side, der på forskellig vis retter sig mod at fremme lokalt tilpassede niveauer af service. Vi ser bl.a. tiltag som etableringen af muligheden for samdrevne skole- og daginstitutionstilbud i landdistrikterne (Retsinformation 2004). Vi ser det i forhold til gymnasierne (som i 2007 blev selvejende), som i yderområderne fra 2008 tildeles et såkaldt 'udkantstilskud' (Regeringen 2008, 17). Også de professionshøjskoler, som er særligt pressede i forhold til at leve op til kravet om regional udbudsdækning kompenseres fra 2010 gennem en omlægning af institutionstilskuddet, ligesom også befordringsordningerne for studerende omlægges (Regeringen 2010a, 23). I forhold til sundhedsområdet gav beslutningerne om en ny sygehusstruktur i 2007 anledning til kritik og folkelige protester i vigtige vælgerområder for den borgerlige regeringens smalle mandat (se i den forbindelse Winther og Svendsen 2012 for en analyse af de politiske magtkampe), og i 2009 beslutter regeringen så, at centraliseringen af sygehusene skal følges op med en *'styrket præhospital indsats'.* Det skal *'[…] medvirke til at skabe tryghed i yderområder og landdistrikter'*, som det formuleres i landdistriktsredegørelsen 2009 (Regeringen 2009, 23).

Der kunne nævnes flere eksempler på, hvordan staten griber til tiltag, der skal kompensere for den social-politiske kritik af reformernes decentralisering af ansvaret for at skabe en politisk acceptabel adgang til offentlig velfærdsservice. Vi ser det også ske i forhold til en forhøjelse af den kommunale udligningsordnings udligningsprocent; med etableringen af en reguleringsmekanisme, som øger landsudligningsprocenten, hvis væksten i hovedstaden over en periode overstiger væksten i det øvrige land med 1 procentpoint (denne mekanisme afskaffes ved justeringen af ordningen i 2012); med forstærkningen af særtilskud til vanskeligt stillede kommuner såvel som etableringen af statslige-kommunale udviklingsaftaler og -partnerskaber.

Men udover at kompensere med henblik på at skabe mere lige betingelser for de offentlige institutioner opgavevaretagelse så er flere af disse kompenserende foranstaltninger også med til at fremme en sted- og områdespecifikt tilpasset service, hvor centrale steder sikres en særlig specialiseret servicekvalitet, mens mere perifere steder, hvor denne service ikke er faglig- og økonomisk bæredygtig, får en anden (mindre) service. Det kommer måske mest eksemplarisk til udtryk på sundhedsområdet. Her hedder det således:

"Regeringens sundhedspolitik går på to ben: Det ene ben er den specialiserede behandling, som kræver opbygning af stærke sundhedsfaglige miljøer. Derfor tegner vi et nyt Danmarkskort af supersygehuse. Det andet ben er gode sundhedstilbud tæt på borgerne. Der skal være et trygt og effektivt akutberedskab i de dele af landet, hvor der bliver længere til nærmeste akutsygehus. Derfor skal akutberedskabet udbygges med lægehelikoptere, der kan sikre befolkningen i yderområder hurtig lægehjælp og transport til den specialiserede behandling. Og de nære sundhedstilbud, herunder i almen praksis i yderområder, skal under- støttes i samarbejde med kommuner og regioner. " (Regeringen 2010a, 6)

Statens politiske projekt for kommunernes rumlige planlægning

I forhold til kommunerne forsøger staten at løse dilemmaet mellem nærhedsprincippet og bæredygtighedsprincippet ved

1) at overdrage flere velfærdsopgaver til større kommuner, og ved

2) diskursivt at etablere en ny sub-kommunal socio-spatial differentiering:

"Kommunerne får opgaven med at løse langt flere velfærdsopgaver. Der er således enighed om, at overføre en række opgaver fra amterne til kommunerne, som i og med, at de bliver større, vil være i stand til at løse flere opgaver.
Med dannelsen af nye stærke kommuner er der skabt grobund for at give disse en større rolle i forhold til ***den lokale egns udvikling****. Med en større faglig bæredygtighed i kommunerne vil de selvstændigt kunne varetage flere opgaver af teknisk og miljømæssig karakter samt kunne sikre en bedre infrastruktur og erhvervsudvikling."* (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004a, 7 min fremhævning)

Med andre ord decentraliseres i denne fase nu tydeligere end før den velfærdspolitiske opgave med at skabe balance mellem nærhedsprincippet og bæredygtighedsprincippet – hensynet til den lokale opgaveløsning og hensynet til den faglige- og økonomisk bæredygtige opgaveløsning - opgaven med at skabe forbindelse mellem 'den lokale egns udvikling' og kommunens faglige- og økonomisk bæredygtige opgaveløsning. Kommunerne må med andre ord finde måder at investere sine offentlige ressourcer, så de også på sigt fastholder et skattegrundlag, som kan geninvesteres i borgernes velfærd og kommunens udvikling. At kommunerne konkurrerer om bosætning og erhverv er ikke nyt, men med strukturreformens ændringer får kommunerne både mere frie hænder og et større incitament til at forfølge deres egen strategi. Der skabes en selektivitet, hvor kommunale investeringer i særlige steder og områder med vækstpotentiale privilegeres over hensynet til at tilvejebringe velfærd til kommunens borgere. I lyset af det stigende pres på de kommunale budgetter så opfordres kommunerne, som her i en af policy-anbefalingerne fra det tidligere omtalte partnerskabsprojekt Plan09 mellem Miljøministeriet og Realdania, til følgende strategi:

"En af de kommunale strategier, som kan sikre en succesfuld omdannelse [byomdannelse], går ud på at pulje forskellige kommunale initiativer i et område, altså f.eks. kombinere et aktuelt projekt med byfornyelseslovens muligheder for områdefornyelse og istandsættelse af boligejendomme, opførelse af nyt alment byggeri, placering at kulturinstitutioner, idrætsfaciliteter og andre fællesanlæg i området, samt investering i offentlige pladser, veje og promenader." (Miljøministeriet og Realdania 2006)

Her ser vi, hvordan det anbefales, at allokeringen af offentlige velfærdsinstitutioner og servicetilbud skal investeres med henblik på at øge incitamentet for private aktørers investeringer på bestemte steder, som vurderes at have særlige vækstpotentialer.

Mere specifikt i forhold til tilvejebringelsen af offentlig service i landdistrikterne ser vi staten pege på muligheder for at overkomme den større afstand til offentlig service gennem udviklingen af digitale- og mobile serviceløsninger, men også gennem en mere selektiv prioritering af service til landsbyer med potentiale for at kunne klare sig gennem landdistrikternes strukturelle udfordringer. (Miljøministeriet 2007, 6). Den sted-baserede investeringsdiskurs (som vi så statens politiske strategi for landdistrikternes udvikling fremme) fremmes også af staten i forhold til servicetilpasningen i kommunernes landdistrikter. Det kommer bl.a. til udtryk i statens boligpolitiske indsatser. I Velfærdsministeriets 'Vejledning til udvikling af landsbyer – en værkstøjskasse' formuleres det eksempelvis således: *"Målet med områdefornyelsen er, at det offentliges indsats kan føre til øgede private investeringer til gavn for landsbyen"*. I Landsplanredegørelsen 2010 kan man under overskriften *'Levedygtige landsbyer'* læse følgende opfordring til kommunernes serviceplanlægning for landdistrikterne:

"Kommunalbestyrelsen bør inddrage spørgsmål om landsbyernes situation og udviklingsmuligheder, når den udbygger eller ændrer placeringen af service-, kultur- og andre institutioner som skoler, daginstitutioner, plejehjem og biblioteker i kommunen." (Miljøministeriet 2010, 21)

Kommunerne opfordres også her til, at deres tilvejebringelse af velfærd i landdistrikterne bør bero på en kommunal vurdering af landsbyernes levedygtighed. I den sammenhæng formulerede et arbejdsudvalg nedsat under miljøministeriet i 2007, at det i forbindelse med kommunernes nye ansvar for at foretage en helhedsplanlægning for kommunens udvikling, var vigtigt, at denne selektive tilvejebringelse af velfærd skabte *'[…]tillid til servicetilbud mv. over en lang tidshorisont'* (Miljøministeriet 2007, 6). Arbejdsudvalget peger i forlængelse heraf på, at; *'[b]alancen mellem at samle indsatsen for at sikre bestemte landsbyer i forhold til at tilgodese flere landsbyer vil være et generelt dilemma'* for kommunernes planlægning (Miljøministeriet 2007, 6).

Som vi skal se, bliver kommunernes mulighedsbetingelser for at foretage en langsigtet strategisk planlægning af den offentlige tilvejebringelse af service ikke nemmere i lyset af ændringerne i styringen af rammerne om kommunernes økonomi. Som beskrevet i analysen af statens politiske strategier, så overdrages kommunerne i denne fase styringen med en række områder, som giver dem mulighed for at agere aktivt i forhold til at påvirke, ikke kun kommunens udgifter men også kommunernes indtægtsgrundlag. Incitamentet for, at kommunerne skulle engagere sig i denne opgave, motiveres yderligere gennem finansieringsreformens incitamentsstrukturer og gennem presset på kommunernes servicestruktur, som følger med statens stadigt strammere greb om den offentlige udgiftspolitik.

Finansieringsreform

Strukturreformen var en anledning til at re-designe den omstridte udligningsordning. Siden 2000 havde et finansieringsudvalg nedsat af den daværende socialdemokratisk ledede regering arbejdet

for at udarbejde en revideret model af det eksisterende system. Men den borgerlige regering, der fulgte efter, ønskede et helt nyt system. I 2004 fremlægger et finansieringsudvalg nedsat under Indenrigs- og Sundhedsministeriet sin betænkning (Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg 2004). Deres anbefaling til revisionen peger på, at systemet – udover at sigte mod at give kommunerne nogenlunde ensartede økonomiske vilkår for at tilvejebringe velfærd - også skal *'[…]tilskynde kommunerne til at fremme økonomisk vækst i lokalområdet'* og til en *'effektiv drift'* (Ibid). I forhold til det tidligere udligningssystem skabes der med reformen nu også et incitament for, at kommunerne selv skal forsøge at skabe vækst og tiltrække bosætning (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014, 99f)[25]. Men udligningssystemet introducerer ikke specifikke mekanismer rettet mod at fremme en effektiv kommunal drift. Det gør til gengæld fasens udgiftspolitiske stramninger - særligt efter 2008/9 (mere om dette nedenfor). For vanskeligt stillede kommuner, som har særligt vedvarende strukturelle udfordringer med at skabe en bæredygtig kommunal økonomi, ser vi finansieringsreformen give mulighed for etableringen af flerårige såkaldte udviklingsaftaler med staten med henblik på at yde hjælp til selvhjælp. Det er hjælp til, at kommunerne får lidt mere luft i økonomien til (på lidt længere sigt end ellers var påkrævet) at kunne skabe en bæredygtig tilpasning af kommunens økonomi. Midlerne allokeres fra den statslige pulje, der er afsat til vanskeligt stillede kommuner.

Den offentlige sektors produktivitet

Da VK-regeringen overtager magten i 2001 var svaret på, hvordan man sikrede kvalitet og effektivitet i den offentlige service stadigt primært inspireret af 'New Public Management' forestillingen om at markedsliggøre og fremme markedslignende mekanismer i den offentlige sektor. Borgernes skulle sikres 'frit valg' og derfor ser vi tiltag rettet mod at synliggøre den offentlige sektors serviceomkostninger og kvalitet. Ønsket er, som det formuleres i det supplerende regeringsgrundlag fra 2003: *"Vi skal skabe en sund kappestrid mellem de offentlige institutioner og mellem offentlige og private løsninger om at yde den bedste service til borgerne. "* (Regeringen 2003, 5).

Udover at give mulighed for en større grad af udlicitering, så er arbejdet for at øge gennemsigtigheden af relationen imellem omkostninger og kvalitet også med til at skabe betingelserne for et mere målrettet fokus på den offentlige sektors *produktivitet*. Som et led i dette ser vi f.eks. staten overgå til et overvejende omkostningsbaseret budget- og regnskabssystem[26].

[25] Samtidig fører reformen som tidligere nævnt dog også til en samlet set højere udligningsprocent end tidligere (se også Blom-Hansen m.fl. 2012, 87 for uddybende beskrivelse)

[26] Reformen gælder for staten fra 2005 og kommunerne fra 2007 (Blom-Hansen m.fl. 2012, 86). Disse skridt tages både med henvisning til et demokratisk ideal om åbenhed og gennemsigtighed i forvaltning – og som et effektivt redskab i effektiviseringsarbejdet (Regeringen 2003, 5). Dette skifte er ikke et snævert udtryk for danske politiske prioriteringer. I EU er der i 2002 blevet vedtaget en forordning, hvor landene (heriblandt Danmark) forpligtiges til at redegøre for den offentlige produktion (i form af mængdebaserede opgørelser) i nationalregnskabet fra 2006. Derved er hensigten at skabe grundlag for internationale sammenligninger af produktiviteten i landendes offentlige sektorer

Selvom dette fokus på at fremme den offentlige sektors produktivitet står meget centralt gennem hele fasen, så argumenterer jeg nedenfor for, at vi i løbet af fasen dog også ser inkrementelle forandringer af dette forvaltningspolitiske statsprojekt. I lyset af udfordringerne med at bestemme produktiviteten af offentlig service – særligt i forhold til de mange af de kommunale serviceopgaver, argumenterer jeg for, at statsprojektets forvaltningspolitiske selektivitet udvides og giver større ledelsesmæssig metodefrihed til at løse bredere politisk definerede strategiske målsætninger inden for stadigt mere snævre økonomiske rammer. En af konsekvenserne heraf er en stigende diskursiv- og også mere strukturel selektiv understøttelse af tiltag, der retter sig mod at mobilisere borgerne og civilsamfundet til at bidrage aktivt til at løse velfærdsopgaverne billigere og bedre.

I 2003 nedsætter Regeringen Velfærdskommissionen. Den får til opgave at beskrive udfordringerne og de centrale løsningsmuligheder for at takle udsigten til velfærdssamfundets finansieringsproblem med bl.a. en aldrende befolkning. I tråd med Lissabonstrategien er dagsordenen jf. kommissoriet at finde en 'model', der både sikrer velfærd og skatteindtægter for velfærdens finansiering ved at understøtte økonomiens konkurrenceevne.
I kommissoriet er det formuleret således: "*Velfærdssystemerne skal i højere grad målrettes de grupper, der har mest behov for hjælp, og de skal understøtte størst mulig deltagelse på arbejdsmarkedet"* (Regeringen 2003a).
Velfærden forstås ikke længere som en passiv social kompensation for markedsøkonomiens negative eksternaliteter, men som et aktivt disciplinerende- og også mobiliserende værktøj til at fremme borgernes evne til at forsørge sig selv. Velfærd er med andre ord ikke længere en snæver 'offentligt' opgave men et bredere fælles anliggende, som alle samfundets institutioner skal bidrage til tilvejebringelsen af. Velfærdskommissionen afrapporterer sit arbejde i 2006 i rapporten 'Fremtiden velfærd – vores valg' og skitserer en lang række reformforslag, hvoraf mange (i tilpassede udformninger) vedtages og implementeres i de efterfølgende år.

Den mest markante forvaltningspolitiske reform i 00'erne ud over strukturreformen er kvalitetsreformen, der lanceres i 2005, vedtages i 2007, hvorefter der i 2008 føres trepartaftaler om dens implementering (H. Jørgensen og Dalsgaard 2009). Kvalitetsreformen lægger sig på mange måder som en fortsættelse af tidligere moderniserings- og effektiviseringsinitiativer. Men 2007 var også valgår og der rejste sig en offentlig polemik om erfaringerne med NPM-værktøjernes kvalitetsforvridende effekter og behovet for et fokus på ´mere og bedre ledelse´ (Ejersbo og Greve 2014; Gjørup og Hjortdal 2007). Reformteksten tegner derfor også et noget broget billede, og selvom mål og resultatstyring ikke stod på forsiden af den færdige reformtekst (Ejersbo og Greve 2014), så stod det stadigt som et centralt værktøj . Man ville ikke stoppe med at måle på kvaliteten,

(Finansministeriet 2005, 20). OECD rapporterer fra 2009 også om landendes produktivitets udvikling i den offentlige sektor i den publikationen 'Government at a glace', som udgives hvert andet år.

der var bare brug for bedre dokumentation om kvaliteten af ydelser og service i den offentlige sektor:

"Det kan umiddelbart forekomme vanskeligt at måle den faglige kvalitet på de "bløde" serviceområder, fx om børnene i et dagtilbud trives og har det godt. Men erfaringer fra en række kommuner viser, at det kan lade sig gøre. Flere kommuner er godt i gang med at udvikle mål for kvaliteten bl.a. på børneområdet. " […] Oplysningerne om brugertilfredsheden og den faglige kvalitet skal være sammenlignelige på tværs af institutioner og kommuner, så alle kan lære af de bedste. Det vil give medarbejdere og ledere på institutionerne et redskab til at sætte sig faglige mål, se om man når dem og til en løbende dialog med brugerne. Og det vil give borgerne klar besked om kvaliteten." (Regeringen 2007a, 104)

Hensigten er at få mål og resultatstyringen til – ikke kun at understøtte en konkurrence institutioner og kommuner imellem - men også at udpege de bedste- og mest produktive praksisser (Regeringen 2007a, 114). Det skulle fremme en forbedringskultur i de offentlige institutioner, hvor de gode eksempler eller 'best practice' i forhold til at opfylde nationale- og kommunale policy-målsætninger kunne fungere som modeller til efterfølgelse for andre institutioner[27]. Men reformen satte bl.a. også ´offentlig- og brugerdrevet innovation´, ´ledelse´ og udviklingen af *'attraktive arbejdspladser med ansvar og faglig udvikling'* (som en af overskrifterne lød) på dagordenen. Med andre ord åbnede Kvalitetsreformen, som den præsenteres i den afrapporterende reformtekst 'Bedre velfærd og større arbejdsglæde', op for et bredere repertoire af forvaltningspolitiske projekter for styringen af den offentlige sektor end tidligere, men fælles for dem er, at de er tiltag rettet mod at øge den offentlige sektors produktivitet og bidrage til samfundsøkonomiens institutionelle konkurrenceevne.

Kvalitetsreformen kan sammen med Globaliseringsstrategien ses som tegn på introduktionen af en ny forvaltningspolitisk forestilling, som i forskningslitteraturen har fået betegnelsen 'Neo-Weberian State' (Pollitt og Bouckaert 2011) (NWB). Hermed forstås en styringsforestilling, der i modsætning til New Public Management diskursens fragmentering af styringen forsøger at genindsætte staten som den centrale facilitator for at finde produktive løsninger på samfundets nye udfordringer. Den gør det, ifølge forvaltningslitteraturen, på en række måder, hvor den;

- flytter fokus fra bureaukratiske regler til at møde borgerens udfordringer og ønsker;
- supplerer repræsentative politiske institutioner med nye arenaer, hvor borgerne og andre interessenter mere direkte kan inddrages og deltage i styringen,

[27] Som et led heri introduceres bl.a. en række akkrediteringsinstitutioner. De skal hjælpe til at formalisere gode kvalitetsmodeller som; *"[…] skal understøtte forankringen af det lokale ansvar for kvalitetsudvikling og sikre løbende læring på de kommunale institutioner gennem ekstern sparring med uafhængige og særligt uddannede akkreditører."* (Regeringen 2007a, 118). Greve og Ejersbo har beskrevet denne opblødning på NPMs stramme fokus på output til en større interesse for også at se på outcomes som en bevægelse fra 'performance management' til 'performance governance' (Greve og Ejersbo 2014, 42)

- fremmer regelforenkling for at skabe resultater
- samt fremmer en 'professionalisering' af den offentlige service – ikke kun med henblik på følge de bureaukratiske regler men også i professionelt at løse borgernes problemer
  (Pollitt og Bouckaert 2011, 119).

Flere af disse karakteristika er ikke nye i en dansk kontekst, hvor markedsliggørelsen af den offentlige sektor ikke har haft samme omfang som i mange andre lande, og hvor staten for så vidt har fastholdt sin centralt koordinerende funktion. Det er heller ikke sådan, at disse styringsdiskurser erstatter tiltagene mod at markedsliggøre den offentlige sektor – tværtimod (Ejersbo og Greve 2014; H. Jørgensen og Dalsgaard 2009). Men der er alligevel tale om en diskursiv åbning for et bredere styringsrepertoire inden for kommunalt-, regional- og nationalt fastsatte mål og rammer. Der er samlet set tale om en strategisk selektivitet rettet mod at få offentlige institutioner og kommuner til på entreprenant vis at udvikle de mest produktive praksisser, som kan tjene som mønstereksempler for andre kommuner og institutioner.

Men presset for at effektivisere og finde besparelser fremmes af, at folketinget i 2010 vælger at vedtage regeringens såkaldte 'genopretningspakke' der (i stedet for en lille vækst) betyder udgiftspolitiske stramninger (Regeringen 2010b). Det sker som følge en henstilling fra EU om at nedbringe det offentlige underskud, der som følge af statens krisepolitik oven på finanskrisen i 2008 var vokset ud over grænsen angivet i EU's vækst- og stabilitetspagt.
Siden VK-regeringen indførte skattestop i 2001, har vi set staten forsøge at styre udgiftspolitikken for den offentlige sektor stadigt mere centralt. I første omgang lykkedes det kommunerne at overholde økonomiaftalerne med staten, men da kommunerne ikke overholder aftalerne i 2005 strammer regeringen styringen og indfører en trussel om økonomiske sanktioner (Blom-Hansen m.fl. 2012, 124ff). I lyset af strukturreformen og folketingvalg var den politiske vilje til at straffe kommunernes overskridelser dog kun tilstede i begrænset omfang i 2007-8. Men kommunernes overskridelse af aftalerne for regnskabet 2009 straffes af staten, og fra 2012 indføres en blanding af kollektive- og individuelle sanktioner over for kommunerne. I forbindelse med Danmarks indtræden i EUs forstærkede finanspolitiske samarbejde - den såkaldte finanspagt, forpligter regeringen sig i 2012 på at vedtage en budgetlov, hvorved den offentlige udgiftspolitiks sanktionssystem lovfæstes og forbindes med den strukturelle balance på de offentlige finanser (Blom-Hansen m.fl. 2012, 124ff). Dermed har regeringen fået et effektivt værktøj, der gør det muligt at styre den offentlige sektors økonomi – uden at regeringen på samme måde som tidligere skulle stå til ansvar for den stramme udgiftspolitik over for kommunerne.

Det betyder imidlertid, at det politiske ansvar for at sikre borgerne en tilfredsstillende velfærd inden for de stramme udgiftspolitiske rammer også mere effektivt forskydes til det regionale- og i særdeleshed det kommunale niveau (se eksempelvis KL's materiale om 'inspiration til fastsættelse

af serviceniveauer'[28] (KL 2010). Der har været lovkrav om kvalitetsstandarder for den kommunale service siden 1998, men med den stramme udgiftspolitiske styring og budgetreformen skabes, sammen med den stærke diskurs om at fremme den offentlige sektors effektivitet, et stærkt incitament for, at kommunerne udvikler deres evne til at skabe mere for mindre. Det er også med til at gøre kommunernes serviceniveau til et inter-kommunalt konkurrenceparameter i 'kampen' om at tiltrække borgere og virksomheder, der kan forbedre kommunernes indtægtsgrundlag og økonomiske bæredygtighed.

Mens udviklingen af kommunale nøgletal viser en stigende konvergens i kommunernes udgiftsniveauer på en række centrale serviceområder (Blom-Hansen m.fl. 2012), så ser vi i 2013 produktivitetskommissionen og KORA præsentere det første ikke-udgiftsbaserede forsøg på at sammenligne kommunernes produktivitet ud fra indekseringer af 47 faktorer. Mens udgivelsen af rapporten i juni 2013 alene konstaterede (Wittrup, Jordan, og Bogetoft 2013), at der var forskelle på kommunernes produktivitet uden at præsentere oversigter over de enkelte kommuners performance, så skabte udgivelsen af rapporten så meget opmærksomhed, at KORA i august 2013 besluttede at præsentere oversigten over de 94 undersøgte kommuners performance på forskellige parametre (Wittrup m.fl. 2013).

Det aktive samfund: Samspil mellem det offentlige, borgere og civilsamfund som politisk projekt for landdistrikternes udvikling

Selvom stærke kræfter i særligt finansministeriet fremmer en forestilling om en fortsat effektivisering af den offentlige sektor gennem *"[…] øget fokus på effekter og resultater, digitalisering og velfærdsteknologi, arbejdstidsregler og arbejdsforhold i det offentlige, offentligt-privat samarbejde, bedre regulering og et styrket fokus på kapacitetsudnyttelse, økonomistyring, ledelse og bedre offentlige indkøb*" (Regeringen 2013, 67), så ser vi gennem fasen også et andet supplerende forvaltningspolitisk statsprojekt udvikle sig. Mens produktivitets- og effektiviseringsbestræbelserne på at få de offentlige ressourcer til at gøre mest gavn har ført til et øget fokus på begreber som eksempelvis 'benchmarking', 'serviceniveauer', 'kernevelfærd' og det offentliges 'kerneopgaver', så ser vi også staten i stigende grad forsøge at mobilisere borgernes- og i bredere forstand civilsamfundets ressourcer på en måde, så det understøtter den offentlige opgaveløsning. Det sker med en række nye styringsgenrer som 'samskabelse', 'brugerdrevet-' og 'samarbejdsdrevet innovation', der alle eksperimenterer med nye måder at løse styringsopgaverne

[28] Her fremgår det eksempelvis, hvordan servicelovens bestemmelser giver mulighed for at kommunerne kan fastsætte deres eget politisk bestemte serviceniveau: *"Serviceloven kræver, at der træffes konkrete individuelle afgørelser om, hvem der har behov for hjælp, og hvor meget hjælp der skal leveres. Når fx børn og unge vurderes at have behov for hjælp, skal de have den nødvendige hjælp. Men ifølge Socialministeren er dette krav i Serviceloven* 'ikke i konflikt med kommunernes mulighed for at udstikke retningslinjer og målsætninger for indsatsen eller for at handle økonomisk ansvarligt' " (KL 2010).

bedre og billigere ved at inddrage ressourcer og viden fra en bred skare af offentlige- såvel som civilsamfundets økonomiske- og sociale aktører.

Denne mobilisering af borgere og civilsamfundet i at afhjælpe udfordringerne med at sikre tilfredsstillende løsninger på samfundets styringsproblemer kan ses som en udbredelse af den diskursive styringsforestilling om 'det aktive samfund'. Denne forestilling er beskrevet i den internationale litteratur (Rose 1996, 2000; Walters 1997) og understøttet af bl.a. OECD og EU som en politisk diskurs til transformationen af velfærdsstaten (Europakommissionen 1993, 1999; Gass 1988; OECD 1988). Denne forestilling blev præsenteret som et politisk projekt rettet mod at håndtere velfærdsstaternes finansieringsproblem. Samtidig blev det også fremført som et moralsk argument for reciprocitetsprincippet – at rettigheder og forpligtelser bør gå hånd i hånd (Magnus P. Hansen 2010; J. E. Larsen 2002; Petersen 2014). Mens dette i første omgang var centralt for udviklingen af 1990'ernes aktive arbejdsmarkedspolitik og socialpolitik (Petersen 2014), så ser vi fra 00'erne og frem diskursen antage en mere generaliserende karakter. Vi ser gennem fasen en stigende diskursiv italesættelse af borgernes ansvar for deres egen- og deres lokalsamfunds velfærd samt en række mere strukturelle tiltag for at fremme et mere systematisk samspil mellem det offentlige og borgere og civilsamfundet[29]. Dette sker ikke kun i Danmark. Tendensen ses også andre steder bl.a. med initiativet 'Big Society' i England, udnævnelsen af året 2011 som EU's frivillighedsår og OECDs publicering af rapporten 'Together for Better Public Services: Partnering with citizens and civil society' (2011).

Progressionen i den danske diskurs kan eksempelvis følges gennem de følgende citater. I 2003 formulerer VK-regeringen det således:
"Som borgere har vi alle et ansvar for, at samfundet fungerer og udvikler sig, som vi gerne vil have det. Det er et ansvar, vi ikke bare kan parkere hos institutioner eller eksperter. Vi skal lære at blive bedre til at tage ansvaret for vort eget liv og vore egne" (Regeringen 2003b, 4)[30]

Året efter i regeringens fremlæggelse af strukturreformen hedder det således:
"Regeringen ønsker at styrke det lokale og helt nære engagement. Demokratiet skal længere ud end til byrådssalen. Der skal være bedre mulighed for at engagere sig lokalt og få medindflydelse. Demokratiet skal bredes ud, og borgerne skal inddrages aktivt i beslutningerne." (Regeringen 2004a, 38).
Og i redegørelsen fra 2006 om nærdemokratiet efter kommunalreformen ser vi regeringen opfordre kommunalbestyrelserne til at være *"[…]klar til at indtænke foreningsstrukturen og samspillet med*

[29] I slut 1980'erne start 1990'erne eksperimenterede man også med med at inddrage borgere og lokalsamfund som samarbejdspartner i at løse lokale sociale og økonomiske udviklingsproblemer (Prahl og Olsen 1997), men denne dagsorden tager for alvor fat i 2000'erne.
[30] Jørgen Henrik Petersen viser i øvrigt, hvordan også den socialdemokratiskledede regering i 90'erne havde lignende formuleringer (Petersen 2014). Pointen er, at denne diskurs deles på tværs af det politiske spektrum men institutionaliseres stadigt bredere i styringen af det sociale og individuelle liv.

foreningerne i nærdemokratiet. Et godt eksempel herpå er, at foreningerne – f.eks. idrætsforeningerne – indtænkes i opgaveløsningen på forebyggelsesområdet." (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005, 6).
I 2010 lancerer regeringen så en såkaldt national civilsamfundsstrategi med henblik på at styrke civilsamfundet og etablere en mere systematisk inddragelse og samtænking af *'civilsamfundets aktiviteter og den sociale* indsats' (Regeringen 2010c).

Forestillingen om det aktive samfund italesættes således ikke alene som en moralsk norm men også som et led i at fremme både styringens demokratiske input og output legitimitet. Med formuleringen af bl.a. et frivillighedscharter og en række mere strukturelt selektive initiativer forsøger staten at fremme en strategisk selektivitet, der retter sig mod at få borgerne selv såvel som kommunerne[31] til at understøtte mobiliseringen af '[…] *borgernes aktive medborgerskab og en stærk frivillighedskultur'* (Regeringen 2010c).
Borgerne er således ikke alene moralsk forpligtet på aktivt at arbejde på at gøre sig (økonomisk) selvforsøgende, de bør nu også løfte et bredere ansvar for som medborger aktivt at bidrage til løsningen af samfundets fælles udfordringer.

Samspils-projekt om udvikling og tilvejebringelse af velfærd i landdistrikterne

Siden start 1990'erne har den danske diskurs for landdistriktsudviklingen været domineret af en endogen udviklingsstrategi, der fejrede de lokale ildsjæle og entreprenante lokalsamfund, som med hjælp-til-selvhjælp kunne skabe et nyt grundlag for en selvbærende økonomisk udvikling. Men som analysen af de politiske statsstrategier viste, udvikler der sig gennem 00'erne en mere neo-endogen og stedbaseret strategi, hvor hjælp-til-selvhjælp gives gennem et multi-level-system som øremærkede strategiske investeringer i lokalsamfunds udvikling af særlige stedbaserede ressourcer. En lignende strategisk selektivitet så vi staten opfordre kommunerne til at foretage, når de skal tilpasse kommunens servicestruktur (se afsnittet 'Statens politiske projekt for kommunernes rumlige planlægning' ovenfor).

Styringsforestillingen om '*mere systematisk'* at facilitere mobiliseringen af borgernes- og civilsamfundets ressourcer på en måde, så de også understøtter statens politiske velfærdspolitiske dagsordener, ser vi i, hvordan statens forsøg at vejlede kommunerne bliver forbundet med, hvordan der skabes udvikling i kommunernes landsbyer (Socialministeriet 2006; Velfærdsministeriet 2009). Disse samarbejder retter sig nemlig ikke snævert mod at fremme lokalsamfundets økonomiske bæredygtighed men også mod bredere velfærdspolitiske dagsordner.
I Velfærdsministeriets vejledning (2009) peges eksempelvis på bestemte policy-områder som sundhed og natur og miljø, der i de kommende år forventes at få *'stigende interesse'* fra multilevel-systemet af aktører, der investerer i landdistriktsudvikling (Velfærdsministeriet 2009, 52). Det

[31] For en oversigt over regeringen initiativer frem til 2010 se bl.a. Regeringen 2010c side 7

politiske statsprojekt om at fremme samspilspraksisser mellem det offentlige og civilsamfundsaktører i relation til tilvejebringelsen af velfærd forsøger staten her diskursivt at integrere med de politiske strategier for at fremme social- og økonomisk udvikling i landdistrikterne.

Samspil med borgerne kommer dermed ikke alene til at handle om, hvorvidt lokalsamfundenes stedbundne ressourcer kan bidrage til at gøre lokalsamfundene i landdistrikterne socialt- og økonomisk selvbærende. Det skaber også en selektivitet, der fremmer, at kommunernes prioriteringer af servicetilpasninger og nye velfærdsinvesteringer i form af offentlige arbejdspladser, driftstilskud etc. også kan bero på borgernes og lokalsamfundenes kapacitet og evne til at gøre sig attraktive i forhold til såvel ekstrakommunale- som kommunale investeringer ved gennem deres aktive medborgerskab at bidrage til nye typer og (måske) billigere løsninger på tidligere traditionelt kommunale serviceopgaver.

Delkonklusion

I dette kapitel har jeg søgt at besvare afhandlingens første arbejdsspørgsmål som lød:
Hvordan forsøger den danske stat at styre social og økonomisk udvikling og tilvejebringelsen af velfærdsservice i landdistrikterne?

Igennem kapitlet har jeg vist, hvordan de politiske statsstrategier og -projekter for Danmarks socio-spatiale udvikling og tilvejebringelse af velfærd i landdistrikterne forandrede sig fra omkring 1980 og frem mod 2014. Overordnet så vi en bevægelse, hvor staten først forsøgte at fremme en ligelig udvikling og adgang til velfærdsservices, og siden i stort omfang decentraliserede det politiske og økonomiske ansvar for at skabe en socio-spatial balanceret udvikling og tilvejebringelse af velfærd til det kommunale og lokale niveau. Dette understregede pointen om, at landdistrikter ikke eksisterer som isolerede territorier men i stort omfang formes af forhold uden for landdistrikterne. I forhold til den aktuelle styring af den sociale- og økonomiske udvikling og tilvejebringelse af velfærdsservice i landdistrikterne, pegede analysen på, at i takt med, at statens produktivitetsbestræbelser og stramme udgiftspolitik presser de nye kommuners økonomi, så stiger også presset for at foretage strukturtilpasninger af den kommunale servicestruktur, som privilegerer de steder i kommunen med det største vækstpotentiale for at tiltrække bosætning og erhverv. For landdistrikterne i kommunernes yderområder skærpes dermed den inter-lokale konkurrence om at gøre sig attraktive for ekstra-lokale investeringer til en lokal mobilisering af eventuelle stedbundne ressourcer. Foruden en spatial differentiering mellem de steder med mange- og de steder med færre potentialer for at skabe en bæredygtig lokal udvikling på baggrund af stedbundne ressourcer, så fremmer multi-level-systemets hjælp-til-selvhjælp-tilgang til landdistrikternes udvikling såvel som statens aktiv-medborger-tilgang til forandringen af velfærdstilvejebringelsen også en social differentiering for udviklingen og tilvejebringelsen af velfærd i landdistrikterne. Begge forestillinger fremmer nemlig en selektivitet, der privilegerer investeringer i de *aktive* og entreprenante

lokalsamfund. Lokalsamfund som har politisk- og social kapacitet og vilje til selv at tage ansvar for den lokale udvikling – og for at tiltrække kommunal medfinansiering er villige til at indgå i samspil med kommunen, hvor borgerne spiller en større rolle for deres egen- og den lokale velfærd.

Statsstrategierne

Analysen demonstrerede, hvordan styringen af landdistrikterne var forbundet med den måde, statens strategier og projekter forandrede sine diskursive socio-spatiale styringsforestillinger og strukturelt selektive institutioner i relation til økonomiske-, politiske- og sociale begivenheder og beslutninger såvel indenfor som uden for landets grænser. Indledningsvist viste jeg, hvordan Danmarks indtrædelse i EF/EU's sociale- og økonomiske integrationsproces markerede en skelsættende politisk begivenhed. I forhold til spørgsmålet om regional- og landdistriktsudviklingen introducerede dette ikke blot nye politisk-økonomiske- og spatiale forestillinger og policy-overførelser fra det supra- og internationale til det nationale. Samhørighedspolitikken institutionaliserede også omfattende inter-skalære diskursive- og allokative multi-level systemer rettet mod det regionale- og lokale niveau. Systemer som i høj grad europæiserede den danske politik for regional- og landdistriktsudvikling og skabte en selektivitet, der privilegerede regionale- og kommunale strategier, der 'fulgte trop'.

Mens statens tiltag gennem 80'erne og 90'erne rettede sig mod at fremme landets strukturelle konkurrenceevne gennem arbejdsmarkedspolitiske og erhvervspolitiske tiltag og midlerne fra EU's strukturfonde understøttede indsatser i regioner, der haltede efter, så var statens strategiske fokus rettet mod at fremme hovedstadens konkurrenceevne i det nye europæiske indre markeds bymønster. Det skabte hierarkisk differentierede økonomiske skalaer og i landsplanlægningen blev målet om en 'ligelig udvikling' erstattet med 'en mangfoldig udvikling'.
Erhvervspolitikkens voksende regionale strukturpolitiske fokus hang sammen med europæiseringen – også af de regionale støtteordninger og forestillingerne om, at en indsats for at fremme regionale vækstcentre gav mulighed for at skabe et produktivt samspil mellem virksomheder og politik i en økonomi, der i stigende grad konkurrerede på teknologiske innovationer og adgangen til højt kvalificeret arbejdskraft.

Det er i det lys, at de strukturelle udfordringer i de europæiske landdistrikter får politisk opmærksomhed. I Danmark ser vi i 1990'erne udviklingen af en endogen udviklingsstrategi. Policy-målet er at skabe en selvbærende udvikling i landdistrikterne. Områderne målrettes i første omgang ikke særlige investeringer. Landdistriktspuljen oprettes som finansieringskilde til eksperimenter med nye bottom-up-drevne udviklingstiltag, men policy-redskaberne er overvejende strukturpolitiske og rettet mod at forbedre erhvervslivets generelle udviklingsbetingelser, og ansvaret for at vende udviklingen placeres hos landdistrikterne selv.

I lyset af den svage økonomiske udvikling inden for Europas indre marked gennem 1990'erne markerer det Europæiske Råds vedtagelse af Lissabonstrategien i 2000 en vigtig begivenhed for udviklingen af en ny socio-spatial forestilling. En forestilling, som vi også ser fremmet af den socialdemokratiske regering i Danmark. Det er forestillingen om, at velfærdsstaten skal reformeres til en social- og – kan vi tilføje - spatial investeringsstat. En velfærdsstat, hvor de offentlige institutioner og ressourcer anvendes med henblik på at aktivere og mobilisere flest mulige af samfundets institutioner og ressourcer, så de på den mest produktive måde bidrager til at fremme samfundsøkonomiens konkurrenceevne. Det sker i stigende grad ved at fremme etableringen af institutionelle arrangementer, hvor velfærdsressourcer mobiliseres til at understøtte koncentrationen af økonomiske aktiviteter på steder med særligt investeringsværdige stedspecifikke potentialer. Målet for landsplanlægningen ændrer sig derfor også igen. Nu ønsker regeringen at fremme 'en balanceret udvikling'.

I forhold til landdistrikterne, som lidt firkantet formuleret havde været overladt til deres egen endogene- eller 'selvbærende' udvikling frem til starten af 2000'erne, så sker der efterfølgende et policy-skift i retningen af en mere neo-endogen strategi. I EU reformeres CAP'en og der allokeres (relativt begrænsede men dog) midler til finansieringen af et egentligt landdistriktsprogram, der foruden natur-miljø og omstilling af jordbrug, fødevare og skovbrugserhverv også investerer i sociale initiativer og udviklingen af lokale arbejdspladser i landdistrikterne. Også de regionale udviklingsmidler forpligtes fra 2007 til at lade 35% af støttemidlerne være til gavn for yderområder og landdistrikter. Landdistriktsmidlerne og regionale udviklingsmidler suppleres af nationale puljer og private fonde og skaber et multi-level-system af investorer i stedbaserede bottom-up baserede initiativer til at fremme en ny social og økonomisk bæredygtig udnyttelse af landdistrikternes stedbunde ressourcer.

Med strukturreformen placeres de nye kommuner helt centralt i forhold til at tage ansvar for- og planlægge for hele kommunens sociale- og økonomiske udvikling – også for udviklingen i landdistrikterne. I statens vejledninger til kommunerne om, hvordan de kan fremme udvikling i landsbyer, ser vi staten opfordre kommunerne til at bruge deres nye position til at indgå i samspil med lokalsamfund på steder, hvor kommunale investeringer kan indgå som medfinansiering af multi-level systemets målrettede investeringer i bottom-up drevne forsøg på at mobilisere stedbaserede ressourcer. Det er med til at fremme en strategisk selektivitet i landdistrikterne, hvor der privilegeres de lokalsamfund i landdistrikterne, som har investeringsværdige, stedbundne ressourcer og den rette entreprenante kapacitet, kompetencer og held til at tiltrække ekstra-lokale investeringer til at fremme deres udvikling – i konkurrence med andre lokalsamfund om de begrænsede ressourcer

Statsprojekterne

Mens 80'ernes krisepolitik rettede sit fokus på at få kontrol med de offentlige udgifter og introducerede private organisationsprincipper med henblik på at øge den offentlige sektors effektivitet, så var 90'ernes positive konjunkturer afsættet for en udvidelse af kommunernes velfærdspolitiske opgaver særligt på børne- og ældreområdet. Disse nye udgiftsdrivende serviceområder gav anledning til et stort antal fattige kommuners protester over deres stramme økonomiske betingelser for at leve op til de nye statslige servicekrav. De blev kompenseret ved en regulering af udligningsordningen, ligesom der åbnes op for frivillige kommunesammenlægninger og tværkommunale samarbejder med henblik på at kunne tilvejebringe service i områder, hvor kommunerne ellers har svært ved at fastholde en rentabel offentlig service.

Men snart rejste der sig en debat, som pegede på en voksende spænding mellem nærhedsprincippet og bæredygtighedsprincippet. Kravet om serviceforbedringer gennem faglig specialisering og om at øge serviceinstitutionernes produktivitet – samt en stigende diskursiv italesættelse af behovet for at lade placeringen af velfærdsinstitutioner understøtte den økonomiske udvikling - sætter gang i en mere omfattende lokal centralisering af - i første omgang en række statslige servicefunktioner. På vej ind i 2000'erne ser vi på flere områder staten tage initiativ til samlingen af offentlige servicefunktioner i større -, og hvad der forventes at være mere økonomisk- og fagligt bæredygtige enheder.

Dette er også et centralt argument bag den politiske beslutning om strukturreformen Med strukturreformen i 2007 tegnes et nyt kort over landets politisk-administrative geografi. 271 kommuner samles i 98 kommuner inddelt i 5 regioner. Opgavefordelingen placerer flere opgaver hos kommunerne. Både opgaver med fysisk planlægning, nye velfærdsopgaver og erhvervs- og beskæftigelsesopgaver. Finansieringsreformen øger landsudligningen, men indfører samtidig incitamenter for at kommunerne engagerer sig i en inter-kommunal konkurrence om at tiltrække bosætning og arbejdspladser. Derudover er centraliseringen af den udgiftspolitiske styring med indførelsen af økonomiske sanktioner, sammen med det stigende udgiftspolitiske pres, som fulgte efter finanskrisens krisepolitik, med til at fremme en selektivitet, hvor kommunerne opfordres til at finde innovative serviceløsninger og/eller prioritere lokale centraliseringer af servicetilbud på steder med et socialt- og økonomisk bæredygtigt grundlag for også på sigt at kunne sikre en økonomisk effektiv drift.

I forhold til tilvejebringelsen af velfærdsservice i yderområder og landdistrikter så vi staten pege på mulighederne for at kompensere for det manglende grundlag for en rentabel lokal offentlig service gennem bl.a. udviklingen af mobile- og digitale serviceløsninger – og gennem nye samspil med borgerne. Mere konkret så vi staten opfordre til, at kommunerne investerede i de steder, hvor borgerne har kapacitet til at tiltrække ekstra-kommunale investeringer til lokale udviklingsprojekter

og i øvrigt var villige til og havde kapacitet til at indgå i samspil med kommunen om at fremme kommunale velfærdspolitiske opgaver og interesser.

Vi ser altså staten fremme en strategisk selektivitet, der privilegere kommunale projekter, der fremmer en lokal centralisering af kommunale velfærdstilbud på steder, hvor den sociale og økonomiske udvikling også i fremtiden vurderes at ville kunne sikre en økonomisk- og faglig bæredygtig drift. I yderområderne uden umiddelbar adgang til vækstcentrenes sociale- og økonomisk udvikling, og hvor befolkningsgrundlaget for en økonomisk bæredygtig drift svinder, fremmer statens politiske projekt en selektivitet, der opfordrer kommunerne til at privilegere investeringer i de landsbyer, som har kapacitet til at tiltrække ekstra-kommunale investeringer til udviklingen af sine stedbundne potentialer, og som er villige og kompetente til også at bidrage til løsningen af kommunale serviceopgaver og kommunale velfærdspolitiske interesser.

Det peger samlet set på, at staten med sine socio-spatiale statstrategier overdrager landdistrikter og yderområder ansvaret for at skabe sig et nyt socio-økonomisk livsgrundlag. Det sker gennem etableringen af en inter-lokal konkurrence om at tiltrække investeringer til udviklingen af ulige fordelte stedbundne ressourcer. Men ud over denne spatiale differentiering, der privilegerer steder med bestemte stedbundne ressourcer, så bidrager ikke blot statsstrategierne men også statsprojektet til en social differentiering, der privilegerer velfærdsinvesteringer i de af yderområdernes landsbyer, som har den tilstrækkelige institutionelle kapacitet og kompetence – og ikke mindst held til at vinde ekstra-kommunale investeringer og også er parate til i samspil med kommunen at bidrage til løsningen af kommunalpolitiske velfærdsopgaver. I yderområderne og landdistrikterne ser vi således staten fremme en selektivitet, der privileger indsatser, hvor såvel udvikling som tilvejebringelse af velfærd sker – ikke, hvor behovet er størst, men hvor den offentlige ressource investeres mest produktivt i forhold til at skabe vækst og løse offentlige velfærdsopgaver.

Kapitel 7: Case-analyse af politiske strategier og projekter i Fåborg-Midtfyn Kommune

I denne analyse undersøger jeg, hvordan Faaborg-Midtfyn Kommunes politisk-administrative ledelse forsøger at styre den sociale- og økonomiske udvikling og tilvejebringelsen af velfærdsservice i kommunens landdistrikter. Hensigten er at bidrage til besvarelsen af afhandlingens andet arbejdsspørgsmål, som lød: *Hvordan former yder- og landkommunernes politiske og administrative ledelser strategier for at styre den sociale og økonomiske udvikling og tilvejebringelsen af velfærdsservice i landdistrikterne?*

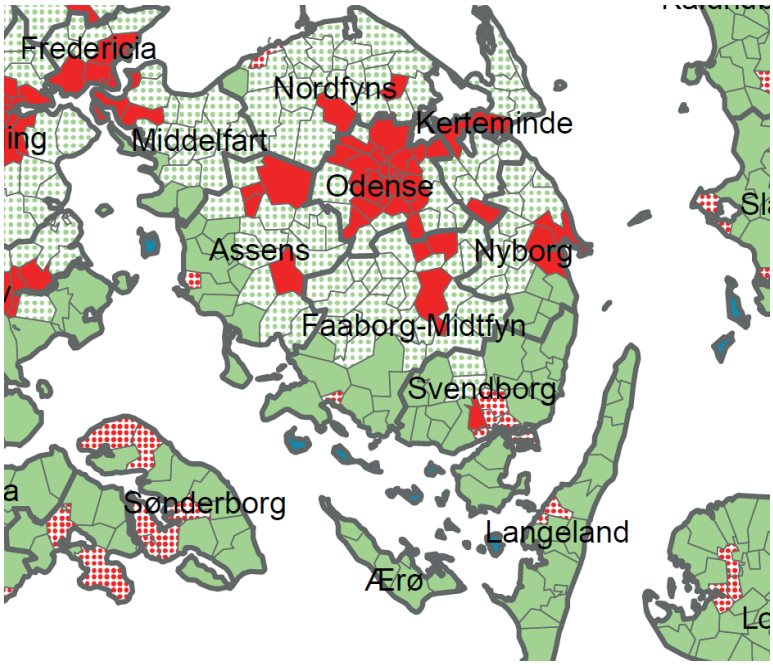
I kapitlet undersøger jeg, hvordan Faaborg Midtfyn Kommunes socio-spatiale strategier og projekter ændrer sig fra omkring 2006-2007 til 2013. Jeg viser, hvordan den politiske-administrative ledelse former kommunens politiske strategier og projekter i et strategisk 'terræn' af både ekstra-lokale- og lokale diskursivt selektive forestillinger og strukturelt selektive institutioner. I analysen af perioden har jeg valgt at sondre mellem to faser.

Fra først at forfølge en politisk spændingsfyldt kombination af et kommuneprojekt, der forsøgte at tilvejebringe kommunal velfærdsservice for borgerne i hele kommunen og en politiske kommunestrategi, der prioriterede sine investeringer i udviklingen af de dele af kommunen, som man mente havde bedst potentiale for social- og økonomisk udvikling, så ændrer strategien sig fra omkring 2010. I den anden fase, hvor udsigterne til en fortsat stram statslig udgiftspolitik tvinger kommunen til vedvarende besparelser, rettes kommunens politiske strategier mere snævert mod at fremme udviklingen i de dele af kommunen, som oplever vækst. Det er områderne i nord, som kan forbinde sig med en ny økonomisk skala – by-region Fyn. Det skærper den inter-lokale konkurrence i landdistrikternes lokalsamfund, der befinder sig uden for den 'nye' by-region. De presses yderligere i forhold til at konkurrere om ekstra-lokale investeringer til at mobilisere stedbundne ressourcer på en måde, så de kan bidrage til kommunens økonomiske udvikling. Og som noget nyt ændres i denne sammenhæng også kommunens politiske spatiale projekt. Nu skal ikke alene kommunens ressourcer til anlæg og erhvervsudvikling - men også velfærdsinstitutioner - fungere som en strategisk ressource og placeres på steder, hvor de vurderes bedst at kunne bidrage til at understøtte den sociale- og økonomiske udvikling i kommunen. Det sker samtidig med, at kommunens politisk- administrative ledelse også fremmer et politisk projekt, der retter sig mod at tilvejebringe velfærdsservice i samspil med kommunens borgere.

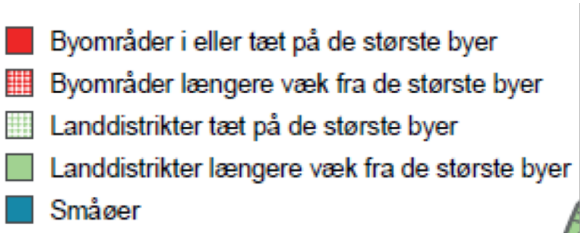
Derved skabes en socio-spatial strategisk selektivitet i landdistrikterne, der privilegerer de lokalsamfund, som er i stand til at forme en institutionel kapacitet med en særlig social entreprenant stil, og som er parate til at tage ansvar og bidrage – ikke blot til lokalsamfundets egen sociale- og

økonomiske overlevelse, men nu også til kommunens opgave med at tilvejebringe velfærdservice. Aktive borgere og lokalsamfund, der kan tilbyde kommunen et samspil, med potentiale for at kunne reducere kommunens udgifter og tilvejebringe en bedre velfærdsservice har større chancer for at modtage kommunal støtte end dem, som ikke har disse ressourcer.

Med andre ord former kommunens politiske strategier og projekter en socio-spatial strategisk selektivitet for aktørerne i landdistrikterne, hvor kommunen ikke 'kun' belønner dem, som lykkes med at forfølge en lokal vækststrategi men også dem, som lykkes med at mobilisere sociale ressourcer, som kommunen vurderer, kan bidrage til at løse de kommunale velfærdsopgaver.



Figur 8: udklip af kort i Ministeriet for By Bolig og Landdistrikter 2014, 24



Kapitlet indledes med en præsentation af Faaborg Midtfyn kommune, som den etableres i forbindelse med strukturreformen i 2007. Denne præsentation skal illustrere, hvordan etableringen af kommunens politisk-administrative geografi (i modsætning til afhandlingens anden case-kommune) dækker over områder med betydelige socio-økonomiske forskelle. Forskelle som kommunen skal forholde sig til, hvordan den vil håndtere.

Derefter følger analysen af de to faser af udviklingen af de politiske kommunestrategier og projekter. Jeg viser, hvorledes både ekstra-kommunale- og lokale diskursivt selektive forestillinger og strukturelt selektive institutioner former et strategisk selektivt terræn, hvori kommunens politisk-administrative ledelse gennem perioden formulerer sine egne politiske strategier og projekter.

Fåborg Midtfyn Kommune – sammenlægningen af fem kommuner til én ny

Faaborg-Midtfyn kommune opstod som følge af strukturreformen i 2007 ved en sammenlægning af de tidligere 5 kommuner; Broby kommune, Faaborg Kommune, Ringe Kommune, Ryslinge

Kommune og Årslev kommune. Med reformen klassificeres Faaborg Midtfyn Kommune som en af landets 30 såkaldte landkommuner (Regeringen 2009, 28).

Faaborg Midtfyn Kommune har omkring 51.000 borgere og dækker områder med erhvervs- og befolkningsfremgang såvel som områder med stagnation, i alt 637,48 km2. Kommunens nordlige del nyder godt af nærheden til arbejdspladserne i Odense og Trekantsområdet, mens særligt kommunens sydlige del har sværere ved at fastholde erhverv og bosætning. Så selvom 30 kommuner betegnes som landkommuner, så dækker betegnelsen ofte over større sub-kommunale forskelle. Omkring 75% af kommunens borgere er bosat i landdistrikterne (Faaborg-Midtfyn Kommune 2008b, 4).

Udfaldet af kommunesammenlægningen havde givet anledning til uro, da den nye kommune havde to større byer, der hver især aspirerede til at blive den nye kommunes center – byen Ringe som lå geografisk centralt placeret i den nye kommune og tæt på Odense, og så den større - men mere geografisk mere isolerede gamle købstad Faaborg, som havde det sværere med at fastholde erhverv og befolkning. Den ny kommunes Borgmester besluttede, at rådhuset skulle placeres i Ringe. Men det blev så forhandlet sådan på plads, at den nye kommunes forvaltning blev placeret forskellige steder i kommunen. Ved denne dekoncentration af den kommunale forvaltnings forskellige fagsekretariater og stabe videreførte den nye- og større kommune elementer af den tidligere rumlige orden. Men, der var brug for at finde fodslag om en samlet plan for den ny kommunes udvikling – både i forhold til kommunens projekt – den interne organisering og kommunens strategi for sine sociale og økonomiske prioriteringer.

I forbindelse med kommunesammenlægningen føg det i lokalaviserne med diskussioner om den nye kommunes spatiale strategi og placeringen af kommunale arbejdspladser. For eksempel lød det i 2005 således fra kandidaterne til kommune- og regionsvalget:

"Venstre i Faaborg-Midtfyn vil udvikling af hele kommunen, også landdistrikterne. Vi vil udvikling i såvel mindre byer som landsbyer, alle områder i kommunen skal med ind i fremtiden. Vi vil arbejde for at bibeholde de lokale servicetilbud. Vi vil sikre lokal og landsbyplaner for hele kommunen." (Elmgren 2005)

Og fra Socialdemokratiet:

"Naturligvis ønsker vi socialdemokrater udvikling og bosætning overalt i kommunen,[…]" (Rue 2005)

Og, som det opsummeres i følgende citat, ligeledes fra Fyens Stiftidende, var der modstridende interesser mellem de 5 kommuners strategier for den nye kommune udvikling:

"Fyens Stiftstidende har de seneste dage kunnet fortælle, hvordan Faaborg, Årslev og Ryslinge ønsker et stærkt erhvervscenter i kommunen, mens Broby og i særdeleshed Ringe ønsker at rette fokus mod Odense og et overordnet fynsk samarbejde." (Janerka 2005).

Det var i dette konfliktuelle politiske miljø, at den nye Faaborg-Midtfyn Kommune skulle finde frem til en udviklingsstrategi, som kunne samle de interne spændinger og modsætninger.

Kommunens socio-spatiale politiske strategi

I dette afsnit vil jeg vise, hvordan kommunens første udviklingsstrategi, 'Forestil dig et moderne Toscana', på den ene side præsenterer en diskursiv vision om et kommunalt skæbnefællesskab, hvor kommunens lokale forskelle italesættes som en styrke for fællesskabet samtidig med at den på den anden understreger, at Kommunens opgave ikke alene er at tilvejebringe borgerne offentligt finansieret velfærdsservice. Kommunen må nu også tage ansvar for at prioritere investeringer, der skal understøtte en forbedring af det fælles fiskale grundlag for den kommunale tilvejebringelse af velfærd. Udviklingsstrategien præsenterer dette som en opgave, der handler om at etablere en balance mellem hensynet til de eksisterende borgeres basale velfærd og hensynet til at investere i projekter, der kan forbedre kommunens økonomi. I den forbindelse ser jeg nærmere på, hvorledes denne 'balanceakt' også formuleres som nødvendigheden af en ny spatial differentiering. Dernæst viser jeg, hvordan sociale kræfter i kommunens landdistrikter forsøger at påvirke, hvordan kommunens strategiske differentieringer af det spatiale etableres.

Serviceeffektiviseringer og prioriteringer af udviklingsinitiativer

I den første fase efter kommunalreformen var strategiarbejdet præget af at klinke skårene mellem de tidligere fem kommuner og samle den nye kommune om en ny fælles vision for kommunens udvikling. Den nye kommunalbestyrelse (sammenlægningsudvalget), som blev valgt 15. nov. 2005 besluttede i juni 2006, at planstrategien for den nye kommune skulle udarbejdes som et helhedsorienteret planlægningsinstrument, der skulle knyttes tæt til kommunens budgetplanlægning. Strategien skulle samle den fysiske planlægning, serviceplanlægning og budgetplanlægningen i ét samlet strategidokument. Målet med dette var at skabe; '[…] *et optimalt samspil mellem egnsudvikling/byudvikling, organisationsudvikling og udvikling af myndighedsbehandling og servicetilbud over for borgerne."* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2007d, 2). På baggrund af sammenlægningsudvalgets beslutning, blev der udarbejdet en analyse af den nye kommunes muligheder og udfordringer, hvis politiske drøftelse skabte grundlaget for kommunens udviklingsstrategi *'Forestil dig et moderne dansk Toscana'*. I det første udkast til denne strategi fremgår det, at strategien har to dele – én, der fokuserer på, hvad kommunen kan gøre for at gøre sig attraktiv for bosætning og en del to, som fokuserer på, hvordan kommunen kan tiltrække erhverv. Denne anden del bliver imidlertid ikke integreret i Udviklingsstrategien som først planlagt. Den vedtages senere som en mere selvstændig erhvervsstrategi i marts 2008. Den første udviklingsstrategi er derfor primært præget af brede velfærdstemaer, inden for hvilke kommunen

udpeger en række projekter, hvis realisering det vurderes vil gøre kommunen mere attraktiv for bosætning.

Udviklingsstrategien *'Forestil dig et moderne dansk Toscana'* godkendes af kommunalbestyrelsen i december 2007. Her kan man også læse en fremstilling af, hvad det er for en kontekst, kommunen mener at befinde sig i, og hvad det er for udfordringer, kommunen vil fokusere på at håndtere.

Strategien hæfter sig ved en skærpet inter-kommunal konkurrence om at tiltrække bosætning og erhverv, en skæv demografisk udvikling i kommunen og en gennemsnitsindkomst og et uddannelsesniveau, som ligger under landsgennemsnittet (Faaborg-Midtfyn Kommune 2007e). Disse forhold fremstilles som problematiske i forhold til at sikre kommunen et bæredygtigt skattegrundlag, som kan fastholde det *'nuværende [2007] velfærdsniveau'* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2007b, 6). Den skærpede konkurrence om bosætning og erhverv skyldes jf. strategien to udviklinger - overgangen fra industri- til videnserhverv og en koncentration af virksomheder og arbejdspladser omkring de større byer. Ifølge kommunens prognoser over befolkningsudviklingen og ændringerne i erhvervsstrukturen og dens geografiske placering udhules kommunens skattegrundlag på sigt og kommunen ser sig tvunget til at engagere sig mere proaktivt i at tiltrække nye skattekroner til kommunen – *'Alternativet er afvikling'*, som det udtrykkes i strategien. På den baggrund ser kommunen det som sin opgave at prøve at gøre sig så attraktiv som muligt for virksomheder og folk, der arbejder indenfor vidensøkonomiens væksterhverv. Disse forholds forbindelse med udviklingen og beslutninger på andre politiske- og økonomiske skalaer konstateres altså, men anfægtes ikke. I stedet er fokus rettet mod opgaven med at *'[…]udnytte[...] regionens [kommunens red.] forskellige potentialer fuldt ud'* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2007b, 6).

Om håndteringen af denne situation peges der i strategien på behovet for både at sørge for, *'at den basale offentlige service er god'* og at prioritere midler til at *'investere i udvikling'*. For at kommunen kan engagere sig i udviklingsaktiviteter, skal der jf. strategien etableres et såkaldt politisk økonomisk råderum og det skal findes gennem effektiviseringer og omprioriteringer af kommunens velfærdsservice (Faaborg-Midtfyn Kommune 2007b, 2). Kommunens strategi kræver med andre ord, at den kommunale organisation finder mere omkostningseffektive- og andre selektive måder at løse sine serviceopgaver på. Strategien undgår at præcisere, hvordan dette økonomiske råderum skal findes men peger på, at det præciseres på baggrund af den kommunale servicestrategi, der har fokus på *'[…]hvordan kvaliteten og effektiviteten i kommunens opgavevaretagelse kan udvikles og forbedres'*. Så dilemmaet mellem at bruge kommunale ressourcer på velfærdsservice eller på investeringer i udviklingsprojekter nedtones med en bredt accepteret semiotik om, at kvalitet og effektivitet i den offentlige sektor hænger sammen og kan udvikles og forbedres (dette uddybes senere i analysen af kommunens projekt).

Hvor Udviklingsstrategiens fokus er på kommunens konkurrencesituation, så er det politiske fokus i Erhvervsstrategien mere rettet mod behovet for at samarbejde. Her hedder det: *"Samarbejde med og mellem lokale/regionale/nationale og internationale videns- og uddannelsesinstitutioner,*

virksomheder og netværk samt nabokommuner og Region Syddanmark skal blive et centralt kendetegn i kommunens erhvervsindsats." (Faaborg-Midtfyn Kommune 2008a, 7). Der gives altså udtryk for en rumlig forestilling om, at den kommunale erhvervsstrategi ikke meningsfuldt på samme måde som bosætningsstrategien kan afgrænses fra erhvervspolitiske tiltag og forandringer på andre geografiske skalaer, og at det på erhvervsområdet derfor er nødvendigt at samarbejde snarere end at konkurrere.

Selvom det erkendes, at gode betingelser for bosætning også er vigtige for at tiltrække erhverv, så retter de erhvervspolitiske indsatser sig altså primært mod at etablere samarbejder og netværk på tværs af kommuner og regioner og i den forbindelse også at levere en effektiv erhvervsservice i kommunen (Faaborg-Midtfyn Kommune 2008a, 8). Hvor kommunens udviklingsstrategi diskursivt fremmer en forestilling om, at kommunens tilvejebringelse af velfærdsservice må balanceres med en kommunal indsats for at fremme kommunens (territorielle) 'konkurrenceevne' i forhold til at kunne tiltrække flere borgere, så retter kommunens erhvervspolitik sig mod at tiltrække arbejdspladser ved at forbinde sig bedre til videns-økonomiens vækstcentre og ved at etablere relevante samarbejder i netværk og på tværs af skalaer fra det lokale til det internationale.

Udviklingsstrategiens socio-spatiale dimension

I udviklingsstrategien gentages den nationale (og EU's) semiotik om, at regionale forskelle er en styrke og at opgaven er at understøtte, at deres forskellige potentialer realiseres. Men, som det formuleres, så betyder det også, at *'ikke alle områder har brug for samme indsats og samme grad af investering'* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2007e, 6). Modsat debatten i lokalaviserne op til valget 2005 har udviklingsstrategien forladt diskursen om, at der skal skabes en ligelig udvikling i kommunen. Nu lyder den dominerende diskurs, at den skarpe inter-kommunale konkurrence betyder, at kommunen er nødt til at prioritere sine indsatser med hensyn til, hvordan de bedst fremmer *'kommunens konkurrenceevne som bosætningsområde'*. Og af det følger ifølge strategien, at man må investere de steder, hvor det forventes at kunne bidrage mest til den sociale- og økonomiske udvikling i kommunen som helhed.

Strategiens absolut mest økonomisk prioriterede indsats retter sig mod udviklingen af Faaborg by – og det på trods af, at den gamle stolte købsstad var udfordret af stagnation i indbyggertal og tilbagegang i antallet af arbejdspladser og derfor en kæmpe økonomisk udfordring. Bl.a. stod byen til at miste Faaborg sygehus i forbindelse med beslutningen af en ny sygehusstruktur i Region Syddanmark. Der gives ikke nogen anden argumentation for udviklingsstrategiens markante prioritering af Faaborg by end, at man mener, at byens sociale- og økonomiske potentiale er stort og har brug for at blive udviklet. Men set i lyset af de politiske uenigheder om kommunens spatiale udvikling, kan den markante satsning ses som et forsøg på at skabe ro og samle den nye kommune om en fælles vision for kommunen.

I forhold til udviklingen i kommunens landdistrikter og landsbyer peges der i strategien på, at det *'desværre ikke er realistisk at forestille sig en væsentlig udbygning af den offentlige service i de mindste lokalsamfund'*, og at kommunen derfor vil prioritere de velfungerende lokalsamfund og lokalsamfund, *'hvor lokale kræfter selv er parate til at gøre en indsats for at vende udviklingen'* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2007e, 16). Men, *hvor* det konkret er, at kommunen ønsker at understøtte udvikling i lokalsamfundene, afsløres ikke – dette skal lægges fast i den kommende Kommuneplan. Men ved at signalere, at kommunen vil prioritere '*de velfungerende lokalsamfund*' og de steder, hvor *'lokale kræfter'* er parate til selv at mobilisere sine endogene ressourcer, peger strategien på, at kommunen ikke med placeringen af velfærdsinstitutioner mener, at kunne bestemme den sociale og økonomiske udvikling. Kommunen kan ikke vende udviklingen alene. Succes med at vende udviklingen forklares således i udviklingsstrategien:

"Succeserne har formentlig baggrund i en kombination af god beliggenhed i forhold til en større by, lokale natur- og bykvaliteter, opretholdelse af lokal service som fx grundskoler og idrætsfaciliteter og som noget meget vigtigt; aktive borgergrupper og velfungerende fællesskaber" (Faaborg-Midtfyn Kommune 2007e, 16)

Vi ser altså udviklingsstrategiens semiotik gøre delvist op med projektet om at tilvejebringe velfærdsservice til borgerne ud fra et hierarkisk bymønster rettet mod at skabe en ligelig adgang til offentlige velfærdsydelser. Det ser vi ved introduktionen af en diskursiv strategi, hvor placeringen af velfærdsinstitutioner forstås som en ressource, der -hvis de placeres strategisk rigtigt i samspil med andre ressourcer - kan understøtte en udvikling, der tiltrækker arbejdspladser og nye borgere til kommunen. Samtidig ser vi også kommunen understrege betydningen af 'aktive borgergrupper og velfungerende fællesskaber' som en vigtig ressource for kommunens- såvel som lokalsamfundenes udvikling.

Lokalsamfundsudvikling

Ud over den lokale konteksts kommunalpolitiske sværdslag om den kommunale fordeling af kommunens administration og politiske institutioner og socio-økonomiske strategi, så gav kommunesammenlægningen allerede inden 2007 også anledning til en lokal mobilisering i landdistrikternes landsbyer. Her var der også uro i forhold til, hvad den nye kommunens prioriteringer ville betyde for dem – og de ønskede at blive hørt. Det skete delvist på opfordring af politikere i de tidligere 5 kommuner, og der blev fra januar 2005 holdt møder mellem en række ildsjæle på Krarup Friskole. Man enedes om, at landsbyerne i den nye storkommune måtte samle sig og samarbejde i større lokalsamfund for at blive hørt og for at samle ressourcerne. I denne proces organiserede kommunens små landsbyer sig i en række større lokalsamfund og nedsatte lokalråd. Lokalrådene blev organiseret som lokale paraplyorganisationer med repræsentanter fra lokalsamfundets forskellige interessenter – aktive borgere, foreninger, lokale projektgrupper etc. Der er i dag 21 lokalråd i Faaborg-Midtfyn Kommune (Fynsland 2015).

Undervejs i denne proces stiftes ´Fynsland´ i 2006 - en paraplyorganisation for den kommende nye kommunes lokalsamfunds lokalråd (Riggelsen 2006b; Tønning 2005). Fynland ledes af en bestyrelse og et repræsentantskab fra lokalrådene. Fynslands centrale opgaver rettede sig både mod at understøtte etableringen af lokalsamfund og lokalråd, hvor de endnu ikke var og mod at presse på for, at lokalsamfundene blev inddraget i de kommunale beslutninger, som har betydning for deres udvikling. Et vigtigt styringsredskab er i denne sammenhæng udarbejdelsen af udviklingsplaner. Fra 2007 har Fynsland ansøgt Velfærdsministeriets landdistriktspulje om midler til udformningen af såkaldte udviklingsstrategier for en række af kommunens landsbysamfund, og indtil 2013 har 15 af 21 lokalsamfund udarbejdet udviklingsplaner (Faaborg-Midtfyn Kommune 2015). Velfærdsministeriets landdistriktspulje havde i 2007 særligt fokus på: "[…] *projekter, der sætter fokus på et lokalområdes ressourcer, muligheder, kvaliteter med videre. For det andet er der tale om projekter, der i lyset af kommunalreformen sætter fokus på landdistriktsudvikling i de nye kommuner."* (Velfærdsministeriet 2007, 6). Dette initiativ under landdistriktspuljen i 2006 blev desuden til på baggrund af politiske aftaler mellem Regeringen og Dansk Folkeparti i forbindelse med strukturaftalen i juni 2004. Her var man politisk opmærksom på, at man måtte finde måder at kompensere for den længere afstand mellem borgere og politikere, som fulgte af kommunesammenlægningerne. I Indenrigs- og Sundhedsministeriets Redegørelse om nærdemokrati (2005) kan man læse, at staten – ikke vil lovgive, men *'give kommunerne rammerne for og friheden til at udvikle nærdemokratiet'* for så i 2008 at følge op på *'hver enkelt kommunes tiltag og erfaringer'* (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005, 6). Regeringen iværksatte en række initiativer bl.a. denne statslige puljes selektive mekanisme, der rettes mod at fremme lokal opbygning af institutionel kapacitet ved at udbyde finansiering til initiativer, hvor det er de lokale, der tager ansvar for den lokale udvikling. Med støtte herfra forsøger Fynsland at gøre kommunen opmærksom på, at landsbysamfundene også selv er optagede af- og tager initiativ til at foretage lokale prioriteringer, planlægge og projektere for fremtiden.

Dette eksempel illustrerer, hvordan de sociale kræfter i landdistrikterne ikke blot er objekter for en særlig kommunal strategi. Ved at trække på den nationale landdistriktspulje forsøger de selv at få indflydelse på de kommunale politiske kampe om at institutionalisere en ny nærdemokratisk social praksis for, hvordan- og hvad der skal guide udviklingen i disse områder. For mere eksplicit at anvende afhandlingens analytiske begreber forsøger de at bringe ekstralokale diskurser om nærdemokrati og dertil forbundne strukturelt selektive mekanismer (i form af midlerne i landdistriktspuljen) sammen med de traditionelle og lokalt forankrede foreningers engagement i lokalsamfundene. Det sker på en måde, hvor de funktionelt opdelte foreninger samles omkring nye territorielt differentierede lokalråd, som skal varetage lokalsamfundets interesser over for omverden.

Fynsland har ikke været tænkt som en repræsentant for lokalrådene men som en slags kampagne-organisation, der skulle sørge for, at spørgsmålet om lokalsamfundenes udvikling blev centralt for den nye kommunes politiske strategi – såvel som for lokalsamfundene (Fynsland 2015; Riggelsen

2006a). Fynsland udvikler sig i et meget kompetent miljø, med eksperter og kommunale embedsfolk og erfarene politikere fra de tidligere kommuner (Interview 10 2013)(Interview 1 2013). Og der er også forbindelser mellem den nye kommunes administrative chefer og Fynsland. Eksempelvis bidrager den nye kommunes udviklings- og planlægningschef med oplæg på Fynslands møde, og han opfordrer bl.a. Fynsland til at formulere en mere samlet strategi for landsbysamfundene. I december 2006 er Fynsland og embedsmænd gået sammen om at anbefale politikerne i Faaborg-Midtfyn kommune at ansætte en landdistriktskoordinator, og kommunalbestyrelsen bevilliger penge til en landdistriktspulje (Bakkær 2006). Fynsland modtager ansøgninger til puljen og indstiller dem til kommunalbestyrelsens godkendelse.

Efterhånden presser Fynsland på for, at den nye kommune skal vedtage en lokalsamfundspolitik (Riggelsen 2006a) og arbejdet indledes i vinteren 2006 og i foråret 2007 ved en række møder arrangeret af Fynsland for lokalrådene og andre interesserede (Madsen 2007). Resultatet bliver, at Fynsland i foråret 2008 udarbejder et forslag til en lokalsamfundspolitik for den nye kommune, der i stort omfang også ligger til grund for kommunalbestyrelsens vedtagelse 9. december 2008 (Faaborg-Midtfyn Kommune 2008b, 1).

Fynslands oplæg til kommunens lokalsamfundspolitik tager afsæt i Kommunens netop lancerede udviklingsstrategi. Et af udviklingsstrategiens indsatsområder er *'attraktive landsbyer og landdistrikter'* og Fynslands oplæg til den kommunale lokalsamfundsstrategi er et forsøg på at præcisere, hvorledes dette mål skal nås. Centralt for Fynslands oplæg er, at *'fastholde og udvikle attraktive leve-og erhvervsvilkår'* (Fynsland 2008, 2). Som det formuleres, skal dette mål nås gennem en *helhedsorienteret indsats*. Dette forbindes semiotisk med '*det gode liv på landet*', med *'vækst for erhverv og bosætning i lokalsamfundene'* etc. og det handler om at forbinde forhold som eksempelvis et; '*varieret udbud af boligformer*, *fleksibel og dynamisk kommunal planlægning,* klarlægning af *by-roller for bysamfund i landdistrikterne*, *stærke lokale fællesskaber skal fastholdes og udbygges'* (Fynsland 2008, 3–4). Der ligger med andre ord i Fynslands udkast både formuleringer, der retter sig mod at *fastholde* og at *udvikle*. Samtidig står det også frem, at det er *stærke lokalsamfund,* som skal fastholdes og udvikles, og de ønsker mere klarhed, end der gives i udviklingsstrategen over, hvilke roller lokalsamfundenes bysamfund skal have i kommunen. Alt i alt udfordrer oplægget til lokalsamfundspolitikken ikke den spatiale forestilling som dominerer kommunens udviklingsstrategi 'Forestil dig et moderne Toscana'. Men centralt for udkastet er, at Fynsland peger på behovet for en tydelig sammenhængende kommunal socio-spatial planlægning, hvor dispositionerne foretages '*med vægt på nærdemokrati og borgerinddragelse'* (Fynsland 2008, 1). Denne centrale pointe specificeres tydeligere senere i teksten, der slår fast, at borgere og lokalsamfund skal høres i idéfasen og ikke først i høringsfasen om forhold, der har betydning for lokalsamfundene - alt sammen for at *'styrke muligheden for, at få gennemført udviklingstiltag i lokalsamfundene med lokal medvirken og med lokalt ejerskab til projekterne'* (Fynsland 2008, 11).

Fynslands oplæg til Lokalsamfundspolitikken var altså *ikke* guidet af en rumlig forestilling, der udfordrede den forestilling, som kommunen havde antydet i sin udviklingsstrategi.

Udviklingsstrategiens formuleringer om at lokalsamfundsudviklingen måtte tage hensyn til *helheden* og at det er de *stærke lokalsamfund*, som skal udvikles, fastholdes også i oplægget til lokalsamfundspolitikken. Oplægget havde i det lys snarere karakter af et strategisk forsøg på at modificere kommunestrategiens eksplicitte vækstdagsorden med en strategi om, at denne nye socio-spatiale strategis konkrete prioriteringer skulle udvikles i tæt dialog med kommunens lokalsamfund. Oplægget indeholdt derfor også forslag om en mere institutionaliseret proces, hvor bl.a. Fynsland hvert halve år skulle mødes med Borgmesteren. Det havde karakter af et strategisk forsøg på at forme en social praksis med fokus på at skabe et institutionelt formalisereret forum, der skulle sikre udviklingen og forpligtigelsen på en borgerinddragelses- og en nærdemokratisk politisk kultur blandt kommunalbestyrelsen og embedsværket, som sad længere væk fra borgerne end før.

Kommunens lokalsamfundspolitik

Den tidlige- og velorkestrerede indsats fra de sociale kræfter i landdistrikterne bar frugt og lokalsamfundene blev accepteret som en ny forestillet socio-økonomisk skala, som kommunen måtte forholde sig til – og i 2008 præsenteres den nye kommunens lokalsamfundspolitik. De sociale kræfter i landdistrikternes havde som beskrevet haft held til at påvirke Faaborg Midtfyn kommunes lokalsamfundspolitik ved både at trække på stærke ekstra-lokale *og* lokale diskursivt selektive forestillinger og mere strukturelt selektive mekanismer.

Ved at trække på den statslige landdistriktspuljes økonomiske ekstra-diskursive mekanisme til understøttelsen af den selektive diskurs om at udvikling i danske landdistrikter kræver etablering af lokal institutionel kapacitet, så forsøgte Fynsland og lokalrådene i praksis at forbinde sig med den kommunale udviklingsstrategis semiotik, der understregede behovet for lokalt engagement, hvis der skulle ske udvikling i lokalsamfundene. Samtidig blev lokalsamfundenes arbejde med udviklingsplanerne både *genremæssigt* og diskursivt forbundet med kommunens opfordring til lokalsamfundene om at forme stedspecifikke udviklingsplaner gennem bottom-up processer. Sidst men ikke mindst talte Fynslands semiotiske kobling mellem lokalsamfundsudvikling og behovet for at styrke nærdemokratiet lige ind i en national- såvel som en kommunal diskurs om, at der skulle findes nærdemokratiske løsninger på den større afstand mellem borgerne og det politiske systems formelle institutioner i de nye større kommuner (Agger, Löfgren, og Torfing 2010; Henrik Hansen 2007; Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005). I Faaborg-Midtfyn kommune blev resultatet i december 2008 ikke en landdistriktspolitik, men i stedet en lokalsamfundspolitik, der anerkendte behovet for at integrere lokalsamfundsudvikling med udviklingen af nærdemokrati og inddragelse. Dette kommer f.eks. til udtryk i daværende borgmester Bo Andersens forord til lokalsamfundspolitikken. Her hedder det:

”Målet er først og fremmest at sætte rammerne for en god dialog mellem lokalsamfundene og kommunen og bidrage til, at der tænkes i helheder, når spørgsmål af særlig betydning for lokalsamfundene er på dagsordenen.” (Faaborg-Midtfyn Kommune 2008b)

Lokalsamfundet, blev dermed en ny spatial genre, der etablerede en ny relation mellem kommunen og de af kommunens borgere, som boede udenfor byerne Faaborg og Ringe. Kommunen måtte nu forpligte sig på at indgå i dialog med- og inddrage lokalsamfundene omkring de kommunale prioriteringer, de ønskede at fremme. De nye større lokalsamfund var også en ny social- og spatial genre for de lokale relationer, der tidligere (som oftest) var organiseret i funktionelt differentierede foreninger, som også var institutionelt forbundet med en anden geografi (mindre landsbyers identitetsfællesskaber) end de nye større territorielt organiserede lokalråd.

Lokalsamfundspolitikkens mål- og formåls dilemma

Indledningsvist peger kommunen i lokalsamfundspolitikken på den gensidige betydning af lokalt- og kommunalt initiativ, som har betydning for livet i lokalsamfundene. Der sondres mellem politikkens *mål* og *formål*. I beskrivelsen af *målet* handler det om, *’[a]t fastholde og udvikle attraktive leve- og erhvervsvilkår i Faaborg-Midtfyn Kommunes lokalsamfund.’* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2008b, 5). Under politikkens *formål*sbeskrivelse hedder det imidlertid:

”Lokalsamfundspolitikken skal sikre, at Faaborg-Midtfyn bedst muligt kan understøtte en positiv udvikling i så mange lokalsamfund som muligt. Dette under hensyntagen til en helhedsvurdering af, hvordan kommunen samlet set kan opnå en udvikling i velstand og velfærd, der minimum er på niveau med det øvrige Danmark” (Faaborg-Midtfyn Kommune 2008c, 5)

Målet er at fastholde og udvikle *attraktive leve- og erhvervsvilkår* i kommunens lokalsamfund – men det skal samtidigt ske under hensynstagen til en helhedsvurdering hos kommunalbestyrelsen af hvilke prioriteringer, der er nødvendige for at kunne sikre kommunens ’konkurrenceevne’ i forhold til at kunne tilbyde et velstands- og velfærdsniveau, der mindst er på niveau med det øvrige Danmark. For lokalsamfundene betyder det jf. kommuen, at; *”Investeringer i de større byer [Ringe og Faaborg red.] er således også investeringer i gode vilkår for de mindre lokalsamfund og dermed god lokalsamfundspolitik.”* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2008b, 7). Gode vilkår for lokalsamfundene er altså at kunne trække på en koncentration af service, der i kommunen tilbydes i lokalsamfundenes relativt umiddelbare nærhed - Faaborg og Ringe. I stedet for de tidligere fem kommuners fem hovedbyer er det nu de to byer Ringe og Faaborg, der skal fungere som servicecentre for kommunens opland af lokalsamfund. Der argumenteres med andre ord for nødvendigheden af at skabe en stærkere lokal centralisering, hvis målet om at fastholde og udvikle attraktive leve- og erhvervsvilkår i lokalsamfundene skal lykkes. I forlængelse heraf appelleres der ligesom i udviklingsstrategien også til en forståelse for, at; *”[…]selvom vi har en vision om stærke lokalsamfund, som en del af kommunens særkende, vil det formentlig ikke være muligt at sikre alle*

de nuværende tilbud. (Faaborg-Midtfyn Kommune 2008b, 17). I et høringsnotat i forbindelse med udviklingen af kommunens lokalsamfundspolitik fremgår det, at Fynsland har kommenteret på politikkens fremhævning af betydningen af byerne Ringe og Faaborg, som de mener, er for fremtrædende. I Kommunalbestyrelsens svar fastholdes dette, og det anerkendes også eksplicit, at den strategi vil *'blive delvist på bekostning af investeringer og fastholdelse af tilbud i lokalsamfundene'* (Faaborg-Midtfyn Kommune Plan og Kultur 2008).

I lokalsamfundspolitikken bliver kommunens betingelser for at understøtte udviklingen i lokalsamfundene tydeligere udfoldet, end vi så det i kommunens udviklingsstrategi. Nu formuleres det eksplicit således;

"De lokalsamfund, der kan mobilisere lokale ressourcer til at skabe fornyelse, vil være godt rustet i forhold til at kunne tiltrække nye beboere og måske nye erhverv. Kommunens mulighed for at præge udviklingen ligger først og fremmest i at understøtte dér, hvor der er lokale kræfter, som ved hvad de vil og har væsentlige egne ressourcer til at løfte opgaven." (Faaborg-Midtfyn Kommune 2008b, 17)

Kommunen peger her på, at lokalsamfundene må udvikle en bestemt *stil* – en måde at være på, hvor de *'ved hvad de vil'* og har eller udvikler kapaciteten til at tilvejebringe væsentlige ressourcer. De skal tage ansvar for deres egen udvikling. Det fremgår også, at både foreninger og andre institutioner i lokalsamfundene må udvise en *åbenhed* for nye samarbejder og sammenlægninger, *'for at fastholde og udvikle tilbud af tilstrækkelig høj kvalitet.'* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2008b, 17). Men selv hvis lokalsamfundene anlægger denne stil, understreger kommunen at dens prioriteringer - derudover - også foretages ud fra strategisk selektive hensyn til, hvad kommunen vurderer bidrager mest til kommunen som helhed, hvilket bl.a. kommer til udtryk i følgende formulering:

"Kommunen vil i sine prioriteringer af eventuel støtte m.v. tage udgangspunkt i hvad lokalsamfundene selv ønsker og samtidig søge at fremme projekter, der særligt vurderes at bidrage godt til kommunens udvikling som helhed." (Faaborg-Midtfyn Kommune 2008b, 17).

I forlængelse heraf åbnes der også i lokalsamfundspolitikken op for, at kommunen vil indgå i nye former for partnerskaber og aftaler;

"[…]mellem lokalsamfund, kommunen og evt. andre private og offentlige aktører om udvikling og drift af aktivitetstilbud; aftaler som skal have til formål at understøtte bæredygtige frivillige ressourcer." (Faaborg-Midtfyn Kommune 2008b, 17)

Borgernes sociale- og økonomiske tryghed i lokalsamfundene betragtes altså ikke som et socialt problem, som kommunen har et ansvar for at sikre. Det er derimod et individuelt- eller højest et lokalt problem at finde en bæredygtig måde at tage vare på sig selv. Kommunen tilbyder sig så som

en potentiel samarbejdspartner for 'bæredygtige frivillige ressourcer's' initiativer til at udvikle og drive aktivitetstilbud på bestemte lokaliteter.

Centralt for lokalsamfundspolitikken står målet om 'helhed og dialog'. Med diskursen forsøger kommunen at opnå forståelse for, at kommunens forskellige sektorpolitiske tiltag skal koordineres, så positive konsekvenser for kommunens samlede udvikling fremmes og negative konsekvenser begrænses. Men dermed må borgerne også indstille sig på, at nogle vil opleve negative konsekvenser. Lokalsamfundene må med andre ord acceptere at være risikoaverse. De kan så forsøge at mobilisere deres stedbundne ressourcer med henblik på at forbedre deres chancer for at tiltrække ekstra-lokale investeringer. Og med dialog forstås, at der skal foregå en 'god og åben dialog' forud for politiske indgreb, der har betydning for lokalsamfundene. Mere specifikt formuleres målene for dialog således:

"at lokalsamfundene inddrages/høres forud for væsentlige beslutninger af betydning for disse.

Hvor det er muligt, skal inddragelse ske allerede i en idefase med henblik på at høre ønsker til udvikling og sikre lokalt ejerskab til projekter mv." (Faaborg-Midtfyn Kommune 2008b, 14)

Med andre ord synes lokalsamfundspolitikken at placere spørgsmålet om udvikling i lokalsamfundene i en spænding mellem kommunalpolitikernes ansvar for at træffe beslutninger på vegne af hensynet til kommunens 'helhed' og så lokalsamfundenes evne til at 'mobilisere lokale ressourcer til at skabe fornyelse' og en åbenhed til at indgå i 'dialog' med kommunen og udvise forståelse for, at situationen kræver forandringer som af nogle, nogle steder vil ske på bekostning af andre. Men med 'dialog' understreges ikke blot en særlig genre for relationen mellem kommunen og lokalsamfundene. Kommunens ønske om, at udviklingen skal ske i dialog, betyder også, at lokalsamfundene må udvikle et bestemt sprog, eller en særlig stil – en måde at være på, hvor lokalsamfundene viser forståelse for, at kommunens opgave er at placere sine investeringer efter, hvor den mener det bedst gavner kommunens 'helhed'.

Ud over disse politiske mål-erklæringer indeholder politikken ansatser til en mere institutionelt formaliseret kommunikation med Fynsland og lokalsamfundenes lokalråd. Men snarere end at forpligte sig eksplicit er kommunens formuleringer karakteriseret ved mere løse formuleringer som; *'så tidligt som muligt'*, *'mødet tilstræbes afholdt'*, *'Kommunen vil gerne lade sig repræsentere med politisk deltagelse ved lejlighedsvise møder'* etc. (Faaborg-Midtfyn Kommune 2008b, 14). Det er ikke fordi, at der tale om en uvilje fra kommunens side. Der lægges op til, at de konkrete institutionelle rammer for dialogen godt kan institutionaliseres formelt, men at det også handler om at skabe en proces, der skal føre til udviklingen af en fællesaccepteret politisk kultur for samarbejdet mellem kommunalbestyrelsen, Fynsland og lokalrådene.

Denne diskurs om dialog indrammes af en diskursiv forestilling, hvor egentlige interessemodsætninger i stort omfang kan overkommes gennem formningen af en fælles politisk-kulturel social praksis, og hvor den mere ad-hoc- og uformelle dialog er kilde til gensidig forståelse

mellem kommunen og lokalsamfundenes respektive strategiske udviklingsmuligheder. Relationen med lokalsamfundene forbindes altså ikke blot med 'flere' anledninger til at komme med feedback på det politiske systems beslutninger, hvor politikerne herved skal stå til regnskab for deres beslutninger, men også med anledninger til at udvikle en gensidig dialog, der forventes at kunne bidrage til at optimere- og skabe lokalt ejerskab til de kommunale beslutninger. Dermed peger lokalsamfundspolitikken på, at relationen mellem kommunen og lokalsamfundene skal institutionaliseres på baggrund af parternes gensidige forpligtigelse til at indgå i 'dialog' og insistere på at udvikle 'gensidig forståelse'.

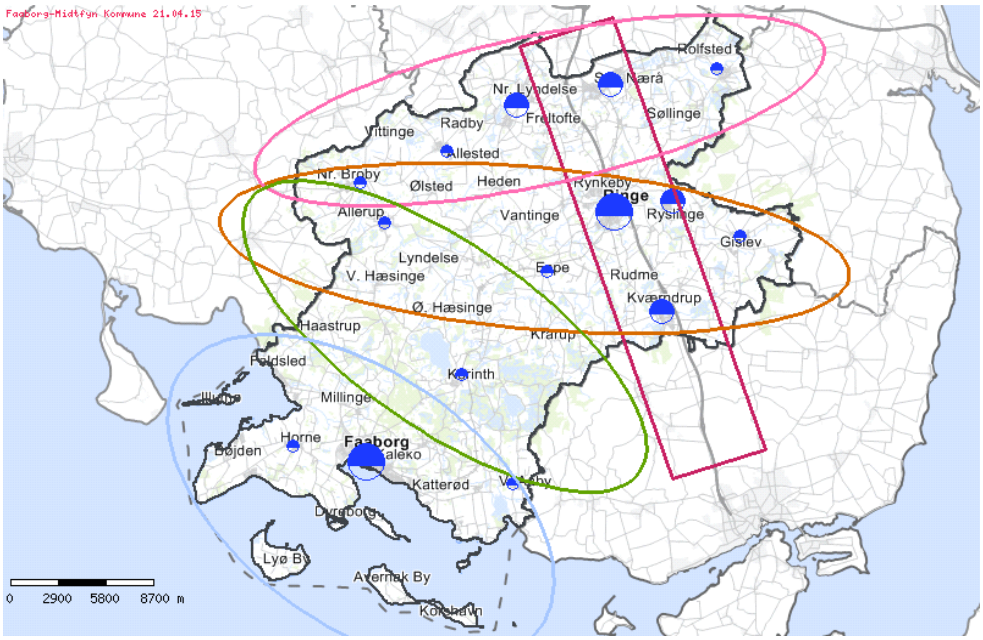
I Fynslands oplæg til lokalsamfundspolitikken foreslog de, at kommunen i samarbejde med lokalsamfundene skulle foretage en såkaldt lokalsamfundsvurdering i forhold til politiske beslutninger om at foretage ændringer, der havde konsekvenser for lokalsamfundene. I kommunens lokalsamfundspolitik adopteres denne idé; *'Kommunale politikker og større enkeltstående tiltag skal lokalsamfundsvurderes'* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2008b, 19). Hvordan dette skal vurderes fremgår imidlertid ikke.

Udformningen af lokalsamfundspolitikken kan vi forstå med Nikolas Rose's 20 år gamle analyse af staternes dengang nye bevægelse fra at styre 'det sociale' til at styre gennem fællesskaber (governing through communities). Nu ser vi ikke kun staten, men også kommunerne rette deres strategier for styring af landdistrikterne mod de specifikke lokalsamfund inden for landdistrikterne, som udviser potentiale for at kunne bidrage til kommunens sociale- og økonomiske udvikling.

Kommuneplanen 2009

11. maj 2010 vedtages så Kommunens første Kommuneplan. Kommuneplanen markerer på sin vis kulmineringen af den første fase i formningen af kommunestrategien, idet den mere tydeligt formulerer en socio-spatial strategi for kommunens udvikling

Indledningsvist bruges kræfter på at placere Faaborg Midtfyn Kommunes plan i forhold til Regionens og den seneste Landsplan. Her beskrives de inter-kommunale samarbejder, som kommunen har indledt. Det drejer sig om tværkommunale samarbejder og udviklingsselskaber rettet mod at fremme erhvervs og turisme, kultur og fritidstilbud samt bosætning. Som i udviklingsstrategien understreges i kommuneplanen byernes interne konkurrence og forskelle. Udgangspunktet er fortsat, at kommunen vil understøtte de forskellige udviklingsmuligheder, som kommunens geografi dækker over, og i Kommuneplanen opdeles kommunen i 5 forskellige områder med hver deres særlige karakteristika; Forstæderne, Landbrugslandet, Skov- og Bakkelandet, Det maritime Sydfyn og Motorvejsbåndet.



Figur 9: kort hentet fra Faaborg-Midtfyn Kommune 2009, 13

Denne socio-spatiale differentiering mellem forskellige områder baseres i høj grad på den såkaldte PULS-analyse af de fynske byers potentialer, udfordringer og lokale styrker, som kommunen overtog fra det gamle Fyns Amts seneste regionsplan (Faaborg-Midtfyn Kommune 2009b, 13–16). Jf. beskrivelsen af PULS Fyn i Plan09-projektet er analysen en kombination af:

"1. Vurdering af byerne ved brug af forskellige metoder som fx hårde statistiske facts om byerne (befolkning, bosætning, erhverv osv.),
2. Vurdering af byernes kvaliteter, som bl.a. omfatter undersøgelser af byernes historie, bymiljøkvalitet, natur- og landskabskvaliteter, service- og kulturtilbud, bylivet, byernes profil og image. De bløde metoder omfattede bl.a. feltvurderinger af bymiljø, arkitektur og landskab samt interviews af nøglepersoner fra forenings- og erhvervsliv mv." (Plan09 2009)

Derudover beskriver Kommuneplanen Ringe og Faaborg som kommunens to 'hovedbyer' og der udpeges 4 større (mere end 1500 indbyggere) - og 9 mindre lokalbyer, hvor der planlægges byudvikling i mindre omfang. I kommunens i alt 64 landsbyer peges der i Kommuneplanen på, at planlægningsopgaven primært handler om byforskønnelse, og der projekteres en analyse af landbyernes forskellige moderniseringsbehov i 2010. Af kortet, som er hentet fra kommuneplanen, fremgår den geografiske udpegning af kommunens hovedbyer og lokalbyer. Her fremgår det, at den geografiske fordeling af befolkningen i overvejende grad er sammenfaldende med de områder af kommunen, som i kommuneplanen også vurderes som områderne med bedst mulighed for forsat positiv udvikling. Planen kan læses som en hybrid mellem en hierarkisk rumlig strategi, hvor byernes størrelse forbindes med forskellige niveauer af offentlig- og privat service – og som fungerer som servicecenter for byernes opland, og en strategi, der retter sig mod at prioritere på baggrund af en

bredere kortlægning af kommunens forskellige sociale-, økonomiske-, kulturelle-, geografiske ressourcer og potentialer.

Hvor både udviklingsstrategien og lokalsamfundspolitikken talte om *lokalsamfund* som territorier, der skulle målrettes politisk- og socio-økonomisk styring – så tales der i kommuneplanen om byer og landdistrikter, hovedbyer, lokalbyer og landsbyer. Betegnelser, der trækker på en spatial diskurs fra det fysiske planlægningssystems traditionelle sondring mellem land og by og mellem større- og mindre byers serviceniveauer – men også vokabularet fra statens landsplanredegørelse 2006 præger kommuneplanen. Der tales om etableringen af 'netværk af lokalbyer' mellem de større landsbyer i den nordlige del af kommunen; og kommunens geografi inddeles i forskellige typer af sted-specifikke socio-økonomiske områder, der tillægges forskellige typer af udviklingspotentialer. Der differentieres altså horisontalt mellem forskellige skalaer indenfor kommunegrænsen, som målretter og prioriterer forskellige socioøkonomiske udviklingsinitiativer. Men der er som sagt ingen diskursiv sammenhæng mellem udviklingsstrategiens spatiale vokabular og kommuneplanens vokabular, hvilket understreger, at lokalsamfundenes udvikling (foruden deres *stil*) også underordnes og differentieres spatialt i forhold til, hvor de er placeret indenfor kommunens geografi. Det gav anledning til høringssvar fra lokalsamfund, som protesterede over, at dele af et lokalsamfund var blevet placeret i et udviklingsområde mens andre dele ikke var.

Med andre ord må udvikling *uden for* de områder, hvor kommuneplanen planlægger udvikling, bero på lokalsamfundenes egen kapacitet til at skabe udvikling og mobilisere initiativer som – *måske* i partnerskab med kommunen - kan føre til social- og økonomisk udvikling.

Opsamling på første fase af de socio-spatiale kommunestrategier

De spatiale strategier markerer en bevægelse fra at ville fremme en ligelig fordeling af socioøkonomiske aktiviteter i kommunen til - mod fasens slutning - at forsøge sig med en ambivalent strategi, der på den ene side forsøgte at samle den kommunale skala om en fælles identitetspolitisk vision, hvor kommunens forskelle skulle udnyttes til det fælles bedste – billedliggjort med udviklingsstrategiens titel 'Forestil dig et moderne Toscana'; mens den på den anden side understregede behovet for at fordele de socio-økonomiske aktiviteter på flere forskellige skalaer, som forbindes med særlige socioøkonomiske potentialer.

I kommuneplanen markerer kommunen en strategi, der - frem for at fremme en ligelig fordeling af udviklingsinitiativerne - peger på, at de offentlige ressourcer skal prioriteres, så de koncentreres på bestemte steder indenfor kommunens territorielle geografi, som vurderes at have størst potentiale for at forbedre kommunens konkurrenceevne i forhold til at tiltrække bosætning og erhverv. Landsbyerne i landdistrikterne udenfor disse udviklingszoner ses der bort fra.

For landdistrikternes vedkommende ser vi borgerne organisere sig i nye større territorielt differentierede lokalsamfund og paraplyorganisationen Fynsland arbejder for at få kommunen til at

acceptere lokalsamfundenes lokalråd som dialogpartnere i forbindelse med forandringer med betydning for lokalsamfundene. Udviklingen af Fynslands sker i et meget kompetent 'miljø' af eksperter, stærke ildsjæle, kommunale embedsmænd og erfarene kommunalpolitikere fra de tidligere 5 kommuner. Ved at etablere samarbejde med centrale aktører blandt den nye kommunes administration og politikere og i øvrigt trække på en national diskurs om at udvikle nærdemokratiet og med en pulje rettet mod at skabe lokal politisk institutionel kapacitet lykkedes det at få kommunen til - uden større ændringer - at overtage Fynslands oplæg til en kommunal lokalsamfundspolitik. En central forandring er dog, at hvor Fynsland med sit oplæg forsøgte at forpligte kommunen på en mere formaliseret kontakt mellem kommunen og lokalsamfundene, så peger kommunens lokalsamfundspolitik på en mere 'blød' – mindre formel styring af relationerne mellem kommunens politisk-administrative system og lokalrådene. Her gøres *dialog* til den centrale styringsmekanisme for relationen mellem kommune og lokalsamfund. Dialog fungerer som en social styringmekanisme, der differentierer mellem de lokalsamfund, som har de rette institutionelle kompetencer til at føre dialog med kommunen, og som det også fremgår, har en forståelse for kommunens ansvar for at prioritere sine dispositioner ud fra et hensyn til *helheden*.

Med kommuneplan 2009 ekspliciteres række forskellige skalaer og steder med forskellige socio-økonomiske potentialer. Men disse potentialer synes at være informeret af en blanding af en traditionel velfærdsstatslig rumlig forestilling om kommunen som et socialt-politisk territorium, der differentieres hierarkisk ved en sondring mellem centrale hovedbyer (der skal fungere som servicecentre for landsbyer placeret i disse centres opland), og så en rumlig forestilling, hvor socio-økonomiske aktiviteter koncentreres i urbane landsskaber og former større (by)-regioner, som overskrider kommunens territorielle grænser. F.eks. taler planen om at understøtte etableringen af netværk mellem landsbyerne i kommunens nordlige del. Ved at understøtte en bedre integrering af disse landsbyers private- og offentlige servicefunktioner håber kommunen at kunne fremme områdets samlede sociale- og økonomiske udviklingspotentiale og forbinde det tættere til arbejdspladserne i Odense.

Kommuneplanens spatiale dispositioner markerer tydeligt, at udviklingen i landsbyerne uden for de i kommuneplanen udpegede udviklingsområder og hovedbyer, afhænger af deres egen evne til at mobilisere ressourcer. Derved bliver den centrale socio-spatiale differentieringsmekanisme for udviklingen i landdistrikterne uden for udviklingsområderne langsomt udkrystaliseret. I disse områder peger lokalsamfundspolitikken på, at der skal differentieres mellem territorielt adskilte lokalsamfund – mellem dem, der - foruden at mobilisere lokale bæredygtige ressourcer - er i stand til- og vil indgå i dialog med kommunen på en måde, hvor lokalsamfundet er i stand til at fremstå som et godt investeringsobjekt for kommunens opgave med at skulle tage hensyn til helheden – og de lokalsamfund som ikke besidder disse ressourcer og kompetencer.

Faaborg-Midtfyn Kommune åbner med sin udviklingsstrategi, lokalsamfundspolitik og kommuneplan op for en sub-kommunal konkurrence i landdistrikterne mellem kommunens forskellige lokalsamfunds socio-økonomiske kræfter om at opnå kommunens gunst. Med en

vending lånt fra Liepietz analyse af urban governance fra 1994 kan man her sige, at kommunen forsøger at forme lokalsamfundene som *'grobund for nye produktivkræfter'* (citeret i Brenner 2004, 254 egen oversættelse). Trukket lidt hårdere op, så retter kommunestrategien sig mod at understøtte udvikling og samarbejde mellem kommune og borgere i byerne Faaborg og Ringe og mellem kommune og landsbyerne i kommuneplanens udpegede udviklingsområder (i praksis viser dette sig ved kommunens initiativ til udviklingen af 'Masterplan Faaborg' og 'Masterplan Ringe'), mens de enkelte lokalsamfund *udenfor* disse områder må konkurrere om at opnå kommunens gunst og evt. resterende ressourcer.

Kommunens socio-spatiale projekter

I dette afsnit vender jeg mig mod denne fases kommuneprojekter – de måder hvorpå kommunen forsøger at styre sin egen organisations institutionelle orden.

Kommunesammenlægningen betød, at de tidligere 5 kommuners forvaltninger skulle samles i én ny organisation. Derudover fik kommunerne overført nye opgaver fra de gamle amter. Også kommunernes skatteniveauer skulle samles og den nye kommunens økonomi budgetteres. IT-systemer skulle sammenlægges og man skulle blive enige om en ny intra-kommunal arbejdsdeling mellem politikere, forvaltning og kommunens offentlige service institutioner. Alt i alt en omfattende omkalfatring af kommunernes institutionelle struktur.

Det, som skulle holde sammen på den nye kommunes struktur i denne omstillingsproces, var den samtidige udvikling- og synkronisering af kommunens 'udviklingsstrategi', en ny 'budgetprocedure' og det 'dialogbaserede aftalesystem' (Faaborg-Midtfyn Kommune 2007c, 2007d, 2007e). Udviklingen af denne model blev sat i værk allerede i foråret 2005 (Sammenlægningsudvalget 2005, 2006). Man ville, som det hed, sikre central styring og decentral ledelse. Her skulle politikerne formulere målene og rammerne for kommunens virke i strategier og politikker og tage ansvaret for at prioritere disse indenfor økonomiens rammer. Derefter skulle et såkaldt dialogbaseret aftalesystem fungere som et internt kontraktsystem og give kommunens decentrale ledere et betydeligt fagligt- og økonomisk ledelsesrum til at specificere og sætte differentierede lokale mål for at varetage opgaven. Fagudvalgene skulle være politikudviklende men skulle ikke blande sig i forvaltningens dispositioner efter, at det politiske niveau hvert år havde indgået en aftale med forvaltningen om aftalernes politiske mål og økonomiske rammer (Faaborg-Midtfyn Kommune 2007b).

Det krævede på dette tidspunkt en dispensation fra styrelsesloven at fravige fra, at politikerne skulle tage del i den umiddelbare forvaltning (Faaborg-Midtfyn Kommune 2006, §24). Kommunens direktion og en særligt oprettet stab for 'EvalueringProjektOrganisation' havde ansvaret for at binde politik, økonomi og forvaltningens organisation sammen ved at fremme *'[…] fælles ejerskab til og implementere, drifte, evaluere, og udvikle det nye fælles styringskoncept og sikre, at "aftalemøllen*

maler stabilt" på alle områder' (Faaborg-Midtfyn Kommune 2007b, 4). Dertil blev der udviklet et ´årshjul´ for aftaleprocessens forløb, og et sæt såkaldte spilleregler etablerede de institutionelle rammer for et aftalesystem, der skulle sikre en forventningsafstemning og skabe ejerskab til målene hos politikere, forvaltning og institutionernes aftaleholdere.

Denne styringsmodel har siden undergået en løbende tilpasning, men følger i dag i sin helhed de spor, som blev lagt i forbindelsen med kommunalreformen. Styringsformen understøttede også, at ikke alene kommunens serviceinstitutioner men også administrationens forskellige fagsekretariater kunne placeres decentralt på forskellige steder i kommunens geografi. Som nævnt blev Rådhuset, direktionen og fællessekretariatet placeret i Ringe, mens de 4 øvrige rådhuse i den sammenlagte kommune også kom til at huse nogle af den nye organisations administrative funktioner. Dermed kan man sige, at man centraliserede den politiske autoritet på en større geografisk skala. Men samtidig overlod den meget de-koncentrerede styreform en hidtil uset diskretion til administrationen – særligt direktionen og de decentrale fagchefers dispositioner.

Kommunalreformens politiske- og geografiske omstrukturering havde altså ikke bare skabt større afstand mellem borgerne og politikerne. Også den meget skarpe adskillelse mellem politik og administration havde skabt en afstand mellem politikernes beslutninger og den administrative praksis – og dette gav anledning til spændinger.

I 2008 og 2009 opstod der uro blandt nogle af kommunalpolitikerne i forbindelse med den første evaluering af kommunens styreform. Her kritiserer nogle af kommunalpolitikerne styreformen for at overlade for megen magt til embedsmændene. De peger på, at embedsmændenes beslutningsrum var for stort og at politikerne derfor oplevede at skulle stå til ansvar for beslutninger, de ikke havde været involveret i. Med andre ord var de utilfredse med den måde, forbindelsen mellem den politiske og det administrative var organiseret på. Andre – blandt andet Borgmesteren - mente, at den eksisterende styreform fungerede godt og burde styrkes (Bakkær 2009a; Fyens Stiftidende red 2008; Lorenzen 2009; Smith 2008). Også kommunens direktion gav deres holdning til kende:

"Direktionen mener, at organisationsmodellen og den grundlæggende tankegang med decentral ledelse og central styring samt dialogbaseret aftalestyring fungerer, men at organisationen kan blive bedre til at udnytte de muligheder, der ligger i modellen." (Faaborg-Midtfyn Kommune 2009a, 8)

I Direktionens oplæg til justeringer af styreformen ekspliciteredes argumenterne for kommunens styringsprincipper. De skriver:

"Styringsprincipperne er valgt ud fra en opfattelse af, at selvstændighed og frihed skaber initiativ og ud fra den opfattelse, at vi lever i en stærkt foranderlig verden, hvor en decentralt styret enhed langt hurtigere tilpasser sig forandringerne – lokalt forankret i tæt samspil med brugerne med udgangspunkt i deres behov" (Faaborg-Midtfyn Kommune 2009a, 8))

og fortsat:

”Man kunne sige, at kommunalbestyrelsen har besluttet styringsprincipperne ud fra en grundlæggende tro på, at det er sådan, man bedst driver virksomhed.” (Faaborg-Midtfyn Kommune 2009a, 8)

Valget af denne form for kontraktstyring var selvfølgelig ikke taget ud af den ’blå luft’. Der var allerede tidligere rundt omkring i enkelte danske kommuner blevet eksperimenteret med lignende styringsmodeller. Også fra Kommunernes Landsforening blev der talt for denne model. Særligt i forbindelse med kommunalreformen satte man i KL fokus på at udvikle de interne kontraktstyringssystemer, som siden ca. midten af 1990’erne havde udbredt sig i de kommunale organisationer. I en rapport med titlen *’Dialogbaseret kontraktstyring – Kvalificering af kontraktstyring gennem medarbejderinddragelse’,* som udkom i 2006, sondrer KL mellem 4 forskellige typer af kontraktstyring; den klassiske-, den fremadrettede-, den enkle- og den selvstyrende kontrakt. Disse kontraktstyringstyper varierer i forhold til kontrakternes detaljeringsgrad og fokus. Rapporten beskriver deres respektive styrker og svagheder. Og som en løsning på spændingerne mellem kontrakternes forskellige kvaliteter forslår de en ’dialogmodel’. Om denne skriver de:

”’Dialog’ er netop en samtaleform, hvor parterne sammen søger at udforske, udvikle og udveksle erfaringer med, og holdninger til, et område/emne. Dialog er kendetegnet ved, at deltagerne ikke er optaget af ’at få ret’ (som i en diskussion) og ved, at betydningen af deltagernes forskellige placeringer i organisationens hierarki nedtones. ” (KL & KTO 2006, 21)

Men efter få års erfaring med denne model i Faaborg Midtfyns kommune, viste evalueringen, at der var brug for en revidering af den eksisterende praksis. Der var både brug for at knytte politikernes strategi- og politikudvikling tættere til den administrative- og institutionelle praksis – og at skabe en bedre dialog internt i den kommunale organisation mellem ´aftalebestiller´ og ´aftaleholder´.

Resultatet af de politiske kampe om kommunens institutionelle struktur bliver, at det i stedet for kommunens direktion bliver kommunens forskellige fagchefer, der indgår aftaler med institutionerne indenfor deres respektive områder, og det er så fagudvalgene og derefter økonomiudvalget, der godkender aftalerne (Bakkær 2009b; Faaborg-Midtfyn Kommune 2009c). Derved er hensigten at skabe en tættere dialog mellem fagchefernes løbende dispositioner og politikerne i fagudvalgene. Politikerne havde følt sig ’koblet af´, og administrationens opgave er nu at koble politikerne på igen. Det skulle give udvalgene bedre nærhed til og indsigt i økonomien og aftalerne indenfor deres respektive områder. Derved forsøger politikerne at genvinde mere af deres politiske autoritet.

Henover sommeren og efteråret 2009 følges ændringerne af kommunens styreform op med en revision af kompetencefordelingsplanen og der vedtages en ny styrelsesvedtægt for perioden 2010-13. Overordnet markerer revisionen af den kommunale styring og ledelse i 2008-2009 et forsøg på

at bringe politikerne i et tættere- og mere kontinuerligt samspil med borgerne, kommunens fagchefer og de decentrale institutioner om at udvikle og tilpasse de offentlige institutioners lokale praksisser.

Politikernes rolle som strategi- og politikudviklende og administrationens rolle som strategi og politik-implementerende modificeres altså. Ikke ved at 'vende tilbage' til at kommunalpolitikerne er direkte involveret i implementeringen, men ved at aktivere- og konkretisere politikernes strategi- og politikudvikling indenfor de sektoropdelte politiske udvalgsområder i et tættere og mere kontinuerligt samspil med administrationens fagchefer og relevante aktører omkring de decentrale politikimplementerende institutioner.

Kompetencefordelingsplanen udvikles som et forsøg på at tydeliggøre fordelingen af kompetence og ansvar mellem politikere og administration. Udover kompetencefordelingsplanens mere formaliserede sondringer besluttes det, at politikere, fagchefer og udvalgssekretærer skal udvikle 'fælles arbejdsformer'. Der var kort sagt brug for en tydeligere og mere institutionaliseret forståelse af rollefordelingen mellem det politiske- og det administrative niveau og af, hvordan de skulle arbejde sammen. Jf. direktionen handlede det særligt om, at fagudvalgene skulle have et mere detaljeret blik for; *'de økonomiske konsekvenser af de opstillede mål og indsatser samt konsekvenserne for brugere og institutioner'* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2009a, 13).

Ifølge Direktionen placerer det fagcheferne som nøgle-personer, idet de både skulle klæde politikerne mere på med viden og også fremme mere konkrete samspil i forhold til at udvikle de kommunale serviceområder (Faaborg-Midtfyn Kommune 2009a, 16). Der var brug for, at både politikere og fagchefer arbejdede sammen om at *'tænke nyt'* og *'udforske og afprøve nye arbejdsmetoder'*.

Fagcheferne fik også ansvaret for *'at skabe rammerne for og motivere til, at der aftaleparterne imellem er en ordentlig dialog om både de politiske og faglige mål i institutionernes aftaler'* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2009a, 16). Erfaringerne fra de første år med aftalesystemet var, at dialogen var udfordret. Årsagerne til det skyldtes if. Direktionen, at aftalesystemet ikke gav de decentrale aftaleholdere en tilstrækkelig forståelse for den helhed, som kommune har til opgave at styre. Det skabte et snævert fokus på aftaleholdernes egne aftalebetingelser, og det resulterede i en utilfredshed, når direktionen var nødt til at ´genåbne´ en aftale for at skabe balance i den samlede økonomi. Med fagchefernes- og politikernes tættere samspil og dialog med de decentrale institutioner, skulle der altså skabes bedre gensidig forståelse for opgaveløsningens omskiftelige karakter og betingelser.

Kommunens pressede økonomi

At der i kommunens første år var behov for at genåbne aftaler hang sammen med, at økonomien fra start var meget stram og omstillingen i den nye kommune fyldt med ukendte risici. Allerede fra

start var den nye kommune i økonomiske vanskeligheder og måtte budgettere med omfattende besparelser. Dette foregik også i lyset af den statslige finansieringsreforms 'trussel' om at påføre den enkelte kommune en straffeafgift, hvis kommunerne under et hævede den samlede skatteopkrævning. Det betød, at kommunen valgte at beskytte sig mod en sådan potentiel sanktion ved at prioritere en høj likviditet i kommunens budget. Derudover etableredes yderligere et såkaldt budgetværn for at håndtere de høje risici for budgetteringsfejl, som man forventede var forbundet med kommunesammenlægningen (Faaborg-Midtfyn Kommune 2007a, 7). Det viste sig derfor også svært helt at finde det ønskede politiske råderum til at forfølge ambitionerne i kommunens udviklingsstrategi.

I kommunens budgetprocedure 2008 peges således på et behov for, at alle fagområder og udvalg sideløbende med at kvalificere udviklingsstrategiens indsatsområder også skulle have *'fokus på "afvikling" og frigørelse af ressourcer'* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2007a, 14). I budgetproceduren for 2009, som indledes i februar 2008, understreges ligeledes behovet for besparelser for i alt 40 mio kroner. Samtidig understreges det, at budgetlægningen udledes med store risici for statslige sanktioner og sænkning af bloktilskudene. Udover denne udgiftsstyring peges der også på, at statens varslede Kvalitetsreform også ville betyde yderligere besparelser i kommunernes budgetter, ligesom det annoncerede anlægsloft begrænsede Kommunens mulighed for at forfølge sin udviklingsstrategi. Denne eksogene usikkerhed om kommunens økonomi og truslen om statslige sanktioner, betyder, at der kommer et stort fokus på at skabe en stram institutionaliseret praksis for at lave en præcis budgetlægning, samt en forståelse- og accept i den kommunale organisation af kommunens snævre politisk-økonomiske manøvrerum. Det var dette, som den ovenfor nævnte revideringen af kommunens styreform forsøgte at rode bod på.

17. nov. 2009 er der kommunalvalg og Venstres Borgmester Bo Andersen udskiftes med Hans Jørgensen fra Socialdemokraterne. Kommunens økonomi er fortsat under pres og der er brug for en mere langsigtet økonomisk strategi for at skabe balance i kommunens økonomi. Så i maj 2010 præsenteres *'Strategi for omstilling, effektivitet og innovation'* for perioden 2011-14. Her trækkes de økonomiske udfordringer op således:

"Kommunalbestyrelsen vedtog i 2007 en overordnet strategi for Faaborg-Midtfyn Kommune, som skal sikre en bæredygtig udvikling i årene frem. Men hvordan skabes plads til udvikling og fornyelse i en tid med store underskud på de offentlige finanser, stigende ledighed, finanspolitiske stramninger og udsigt til en begrænset økonomisk vækst de kommende år" (Faaborg-Midtfyn Kommune 2010b, 1).

Ud over dette eksogene pres som fulgte af finanskrisen og statens finanspolitiske stramninger var kommunen også økonomisk udfordret af et demografisk udgiftspres og et likviditetspres. Samlet set pegede rapporten på, at kommunen fra 2011 til 2014 måtte spare 150 millioner kroner (svarende til 5,7 % af kommunens samlede nettoudgift) for at sikre, at kommunens økonomi fortsat var bæredygtig. For 2/3 vedkommende skulle dette mål nås, som rapportens titel indikerede, gennem

en *omstilling*, *effektivisering* og *innovation* af kommunens virksomhed. Den sidste 1/3 skulle, som det hed, *'[…] søges begrænset til et minimum og skal findes via egentlige besparelser og servicetilpasninger'* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2010b, 1)

Dagsordnen betød med andre ord, at kommunen var tvunget ud i at finde nye måder at løse de offentlige velfærdsopgaver på, ligesom der var opgaver, man måtte acceptere, at kommunen ikke længere kunne varetage. Her pegede rapporten igen på tre forskellige indsatser: Tilpasning af den kommunale organisation, udbud, konkurrenceudsættelse og udlicitering og etableringen af fælleskommunale partnerskaber. Som en metode til at finde løsninger på udfordringerne inviteres der i strategien bl.a. til en medinddragelsesproces, hvor borgere, ledere og medarbejdere opfordres til, *'at fremsætte forslag til omstilling, effektivisering og innovation'* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2010, 2). Dette er kort sagt et forsøg på at opridse den kommunale organisations ufravigelige ressourcesituation – og at situationen også vil komme til at betyde forandringer i kommunens service. Samtidig åbnes op for en proces, hvor kommunens organisation såvel som andre aktører i kommunen kan bidrage med at finde entreprenante løsninger på problemet. Som det afslutningsvist skrives i strategien:

"Hvis strategien skal blive en succes kræves en bred accept og et stort engagement blandt alle involverede parter. Der skal derfor arbejdes målrettet på at skabe ejerskab til projektet blandt kommunens ledere, ansatte og interessenter via en åben dialog og en høj grad af medinddragelse." (Faaborg-Midtfyn Kommune 2010, 7)

Igen peger strategien på nødvendigheden af at re-arrangere den eksisterende institutionaliserede arbejdsdeling med dialog og medinddragelse som de styringsværktøjer, der skal sikre aktørernes accept og engagement i strategien – og lige så stille åbner kommunen op for også at ansvarligøre sociale aktører (interessenter) uden for kommunens egen organisation.

I forhold til tilpasningen af den kommunale organisation, gik kommunen i gang med at finde besparelser gennem bl.a. skole- og daginstitutionslukninger og sammenlægninger af institutioner hvor det var muligt.

Denne proces forsøgte at hente legitimitet ved bl.a. at trække på den diskurs om kvalitet i den offentlige sektor, som den Venstre-ledede regering søgte at fremme med det første udspil til en kvalitetsreform i 2006. Kvalitetsreformen blev som udgangspunkt lanceret med henblik på finde nye veje til at sikre, at kvaliteten af den offentlige service kunne følge med borgernes stigende forventninger – Udfordringen lå i at finde veje, som skulle afkoble sammenhængen mellem offentlige udgifter og kvalitet i servicen. Denne diskurs om at lade spørgsmålet om kvaliteten i den offentlige service gå hånd i hånd med effektivitet og få forrang over andre typer af hensyn kommer f.eks. til udtryk i det politiske forlig om ændringen af skolestrukturen i Faaborg Midtfyn kommune:

"Prognoser om et fald i elevtal, stor forskel på udgifterne pr. elev på kommunens skoler samt tanker om bedst mulig udnyttelse af begrænsede midler til såvel drift som anlæg, fik udvalget til i visionen

om fremtidens skole at prioritere færre skoler med højere og mere tidssvarende standard frem for flest mulige skoler med lavere standard." (Faaborg-Midtfyn Kommune 2010a)

Eller med Borgmester Hans Jørgensen ord:

"*Så derfor har vi prøvet italesætte at vi hellere vil fastholde pengene på kvalitetsservice end på mursten og bygningsvedligeholdelse. Det er sådan en lettere omskrivning af, at vi er nødt til at fortage nogle rationaliseringer af vores udbud af service.* (Interview 3 2013)

I forbindelse med strukturændringerne på både skole- og daginstitutionsområdet var der en proces, hvor borgere i de berørte områder blev inddraget i at udvikle forslag til strukturændringerne. Der var i den forbindelse både gode og mindre gode erfaringer med processen, men både borgere, politikere og administratorer gjorde sig her erfaringer med at indgå i nye typer roller. De fleste institutionssammenlægninger foregik dog administrativt uden at reducere antallet af adresser, ligesom at kommunen viste åbenhed om at finde nye kommunale eller private anvendelsesmuligheder på flere af de lukkede skoler. Alligevel betød særligt skolelukningerne en stærkere lokal centralisering af kommunens servicetilbud.

Ambitionen med kommunens projekter var at integrere kommunens 'udviklingsstrategi', 'budgetprocedure' og det 'dialogbaserede aftalesystem'. Men kombinationen af kommunens svære økonomiske situation og en budgetprocedure, hvor opgaven med at sikre et økonomisk råderum til at forfølge udviklingsstrategien var placeret hos aftaleholderne (de decentrale kommunale institutioner, direktionen og organisationens tilknyttede stabe) og i øvrigt en politisk beslutning om at ville overholde en række 'økonomiske pejlemærker' for kommunens økonomi, skabte politisk uro. Dette meget de-koncentrerede system gav vide rammer for særligt direktionen og fagchefers *administrative* beslutninger for at nå det fastsatte politiske sparemål – men kommunens politikere ville tættere på aftaleområderne og have indsigt i- og større kontrol med fagchefernes beslutninger og de decentrale opgaveholderes daglige drift. Det førte til en revidering af styreformen, der havde dette til formål.

Opsamling på første fases socio-spatiale kommuneprojekter

I denne første fase af udviklingen af kommunens politiske strategier for kommunens organisation ser vi først kommunen institutionalisere en struktur, hvor den politisk-økonomiske autoritet centraliseres i en ny geografisk større kommune. Det sker imidlertid med indførelsen af en styreform, der med dispensation fra den nationale lovgivning, gennem et såkaldt dialogbaseret aftalesystem, de-koncentrerer et omfattende ledelsesrum til administrationen og resten af den kommunale organisations ledelse mens den politisk-strategiske- og økonomiske styring fastholdes centralt i økonomiudvalget og direktionen.

Det skaber imidlertid kritik og en utilfredshed blandt kommunalpolitikerne, der oplever at være afkoblet vigtige politiske beslutninger, som i stedet afgøres administrativt. Med andre ord oplever de ikke at kunne stå politisk inde for den administrative praksis for tilvejebringelsen af den velfærd, som de er valgt af borgerne til at styre. Styreformen videreføres i sine grundtræk men revideres af en politisk strategi om at etablere en tættere funktionel kobling mellem fagchefer, udvalgsformænd og decentralt placerede institutionsledere og borgere. Målet er her at skabe en forbindelse mellem lokalt tilpassede serviceløsninger, fagpolitiske forventninger til sektorens samlede udgiftsbehov og så de centralt prioriterede økonomiske rammer for kommunens respektive udgiftsområder.

De første erfaringer med at institutionalisere den politiske strategi, som jeg her har karakteriseret som en rumlig 'netværks-dimension', kan til dels forbindes med processerne omkring strukturændringerne på skoleområdet (og til dels også daginstitutionsområdet), hvor borgere i de berørte områder blev bedt om at diskutere- og komme med input til, hvordan det kommunale skolepolitiske udgiftsproblem skulle håndteres, så de lokale hensyn kunne balanceres.

Anden fases politiske kommuneprojekter

I denne næste fase ser vi, at den stadigt mere stramt reguleredе kommunale økonomi betyder, at spændingen mellem at sikre borgernes basale velfærdsservice og at skabe et politisk økonomisk råderum til at investere i udviklingsinitiativer fører til reelle besparelser på velfærden. Konfronteret med dette og et nyt perspektiv på kommunens fremtidige udvikling får i 2013 kommunens administrative ledelse til at påbegynde en mere radikal ændring af kommunens socio-spatiale strategier og projekter.

De væsentlige ændringer af de kommunale strategier efter borgmesterskiftet ved valget i 2009 er, at der i 2011-2012 for alvor kommer skub i tværkommunale samarbejdsprojekter som 'Fynsprojektet' og en række tværkommunale interessentselskaber (*Sydfyns Udviklingssamarbejde I/S, Naturturisme I/S)*; i 2012 bliver der lavet en revideret udviklingsplan; mod slutningen af valgperioden i 2013 kommer en ny økonomisk strategi 'Råd til udvikling'; og sidst men ikke mindst kommer i juni så Kommuneplan 2013. Særligt den økonomiske strategi 'Råd til udvikling' bringer noget nyt med, men også den mere klare rumlige prioritering af vækstområder i kommunalplanen 2013 markerer en klarere bevægelse *væk* fra en kommunal ambition om, at kommunen skal tilvejebringe alle borgerne i kommunen lige adgang til en lokalt tilpasset kommunal velfærdsservice og i retning af et kommunalt projekt, hvor prioriteringen af den kommunale velfærdsservice skal rettes mod:

1) de områder af kommunen som kan tiltrække borgere overvejende i kraft af områdets beliggenhed i forhold til by-region Fyn, eller med adgangen til hovedstads- eller trekantsområdets arbejdspladser

2) mod de lokalsamfund som udviser den rigtige *stil* og har ressourcerne og kapaciteten til at indgå i samspil med kommunen om at skabe socio-økonomisk udvikling og/eller afhjælpe kommunens udgiftspolitiske udfordringer ved at overtage dele af den kommunale serviceopgave.

Velfærd – fra samfundsøkonomisk omkostning til samfundsøkonomisk ressource

I det tidlige forår 2013 lancerer kommunen endnu en økonomisk strategi med titlen 'Råd til udvikling - økonomisk strategi 2015-2018'. I strategien ridses de økonomiske udfordringer op:

"[…] da vores befolkningssammensætning i forhold til alderssammensætning, uddannelsesniveau, indtægt, andel på overførselsindkomst mv. er mere ugunstig end på landsplan – […] rammes vi endnu hårdere af udviklingen." (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013c, 2)

Denne forståelse af kommunen som en politisk og økonomisk selvforvaltende enhed, hvis socio-økonomiske udgangspunkt for at skabe balance er særligt ugunstig i forhold til et landgennemsnit, skal ses i lyset af, at Staten 27. marts 2012 (i overensstemmelse med den danske regerings tilslutning til EU's finanspagt) vedtager en ny budgetlov. Budgetloven lovfæster en finanspolitisk praksis, som den tidligere VKR-regering havde håndhævet ved de årlige finanslovsforhandlinger og bl.a. givet navnet 'skattestop'. At budgetloven lovfæstes af en Socialdemokratisk ledet regering er med til at ændre kommunens strategiske analyse af perspektivet for en evt. ændring af statens stramme finanspolitiske linie. Selvom strategien retter sig mod perioden 2015-2018, så begrænser den diskursive tidshorisont sig ikke til denne afgrænsede periode. I stedet beror strategien på en diskursiv forestilling om, at de økonomiske midler til den offentlige sektor – generelt, i mange år fremad vil blive færre.

Samlet set peger strategien på, at der i årene 2015-2018 skal findes et råderum på 180 millioner kroner i kommunens budget. Dels til at sikre; en sikkerhed omkring kommunens basisbudget (som udsættes for ændringer i den statslige lovgivning, der kan betyde ekstra besparelser i kommunerne), dels til at finansiere ubalancen ved den demografiske udvikling og dels for at sikre et politisk råderum til at forfølge udviklingsstrategien. Så i stedet for at udpege serviceområder, hvor der skal spares og omprioriteres, retter strategien sig i stedet mod at forme *'en række kulturtræk, som det er vigtigt, at vi som organisation styrker for at blive i stand til at generere de ønskede forandringer.'*(Faaborg-Midtfyn Kommune 2013c, 4).

Her understreges behovet for at fastholde og udvikle nogle af de dagsordner, som den forgående økonomiske strategi satte fokus på; herunder kommunens ledelses succes med at udvikle en *'ansvarlig økonomistyring'*, rationaliseringer bl.a. ved tværgående samarbejde i organisationen i forhold til eksempelvis indkøb og velfærdsteknologi etc.

Men denne strategi præsenteres ikke blot som endnu en effektiviseringsøvelse, der skal finde besparelser ved at effektivisere og rationalisere i kommunens eksisterende organisatoriske praksis.

Statens stramme finanspolitiske udgiftsstyring, som med vedtagelsen af budgetloven i 2012 endeligt bindes fast til udviklingen af statens strukturelle saldo, og de socio-spatiale konsekvenser af den bredere socio-økonomiske udvikling udgør strukturelt selektive faktorer, som jf. strategien betyder, at kommunen må revidere sin effektiviseringsstrategi og indtage en ny. Som Borgmester Hans Jørgensen formulerer det: *"[…] vi har allerede plukket de lavest hængende frugter, så det vil kræve betydeligt mere af os at finde de 180 mio.kr."* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013d, 8).

Nu lyder den strategiske analyse af kommunens situation, at; *'Vejen til en bæredygtig kommune'* kræver *'innovative løsninger, som kan skabe bedre velfærd for færre midler'* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013c, 5). Den forestilling, som fremmes, er, at man ikke kan fortsætte med spare sig til en bæredygtig økonomi uden, at det forringer den kommunale velfærd og velstand. Så, hvis man vil bryde denne 'onde cirkel', er man nødt til at udvikle velfærd og velstand på en anden måde.

Innovation var også et centralt ord i effektiviseringsstrategien fra 2010, men hvor det i 2010 blev italesat som *'[…] anderledes og nye idéer og metoder til at opnå den ønskede effektivisering'* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2010b, 1), så skrives det nu ind i en mere grundlæggende ændring af kommunen som organisation. Nu hedder det:

"Vi skal bidrage til at gentænke den offentlige sektor og dens samspil med borgerne. Det kræver, at vi får skabt en ny kultur med større vægt på tillid, innovation og partnerskaber med borgere, frivillige og virksomheder. Vi skal bringe medarbejdernes og relevante eksterne interessenters erfaringer, kompetencer, ressourcer og kreativitet i spil. Vi skal turde prøve nye ting – uden at have garanti for, at vi lykkes." (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013c, 5).

Så denne ændring har ikke alene konsekvenser for kommunens organisatoriske form. Den angår også forandringer af kommunens institutionaliserede arbejdsdeling med kommunens øvrige sociale relationer. Der lægges op til, at den arbejdsdeling, som traditionelt kendetegner relationen mellem kommunen og borgerne, skal gentænkes, så opgaveløsningen udvikles og tilpasses i samspil med borgerne. Med strategiens formulering skal *'dogmet om en one size fits all [erstattes] med en mere fleksibel model, hvor velfærden skræddersys til den enkelte'*. (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013c, 5)

I kommunens personalenyhedsbrev 'Indblik', som udgives i juni 2013, kan man læse, hvordan kommunens strategi indskriver sig i en bredere samfundsmæssig anerkendt diskurs om, at hensynet til Danmarks internationale konkurrenceevne betyder, at staten må føre en skarpt prioriteret politik, og at det har sat gang i en proces, der, om vi vil det eller ej, vil omkalfatre den traditionelle velfærdmodel. Her hedder det bl.a.:

"Velfærdsdanmark vil de næste 10 år opleve forandringer, der tåler sammenligning med de historiske sociale reformer i 1930'erne." (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013d, 6)

Velfærdsstatens universalistiske projekt må ifølge kommunen ændres af en politik, der peger på nødvendigheden af at måtte prioritere og gøre det ved på forskellig vis at differentiere

velfærdsydelser, som før var universelle. Kommunen forsøger derved at legitimere sin politiske strategi ved at forbinde den til både semiotiske og ekstra-semiotiske faktorer, der indgår i en bredere national (og international) udviklingstendens og former en ny *'velfærdsmodel'* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013b, 8).

Formidlingen af strategien sker samtidig ved at trække på den kommunale organisations allerede gjorte erfaringer med at tilpasse sig de hårde økonomiske betingelser. Fra kommunens lancering af sin første udviklingsstrategi var den styrende diskurs, som også gentages nu, at kommunen må prioritere at have et økonomisk råderum for at skabe udvikling. Det er *'udvikling eller afvikling'* som Kommunaldirektør Benny Balsgaard formulerer det (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013b, 2). Denne attitude genlæses også i dette citat fra den nye økonomiske strategi:

"De store udfordringer, som det offentlige – og dermed også vores kommune – står overfor, kunne være anledning til apati og klynk over nedskæringer. Men jeg oplever både blandt politikere, ledere, medarbejdere – og borgere og erhvervsliv – en stor forståelse for den situation, vi er i. Vigtigst af alt, så oplever jeg flere og flere eksempler på, at udfordringerne får os til at rykke sammen i en forståelse af, at de mange udfordringer, vi står overfor, kræver sammenhold og samarbejde. Fællesskab og fælles ansvar er nogle af nøgleordene i Råd til udvikling". (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013b, 2)

Med dette citat forsøger kommunaldirektøren at gøre det til et valg mellem *'at klynke'* over de strukturelt snævre mulighedsbetingelser, som kommunerne er del af og må handle indenfor – eller at vælge en *stil*, hvor man accepterer disse betingelser og forsøger at få det bedste ud af det ved at rykke sammen. Vi ser altså strategiens diskurs ændre sin moralske semiotik fra; i den første fase at 'beklage' nødvendigheden, siden, neutralisere den som tekniske spørgsmål om effektivitet og kvalitet, for nu at differentiere moralsk mellem 'klynkere' og dem, som rykker sammen og finder de bedste løsninger i fællesskab.

Nye roller og relationer mellem borgere og kommunen

I både strategien 'Råd til udvikling' og i personalenyhedsbrevet 'Indblik' beskrives, hvordan strategien fordrer en omstilling af relationerne mellem politikere, administratorer og borgere. De må ændre deres egne roller og deres forventninger til hinanden. Der var på sin vis lagt op til dette allerede i udviklingsstrategien fra 2007 og i kommuneplanen 2009, hvor kommunen i forhold til lokalsamfundene havde åbnet op for at understøtte; enten ved at medfinansiere lokale udviklingstiltag *eller* ved at indgå lokale partnerskaber/aftaler om projekter eller opgaver, der indebar en ny social-økonomisk arbejdsdeling med lokalsamfundene. Men nu synes denne samspilsstrategi at stå *helt centralt* for kommunens strategi for at håndtere kommunens socio-økonomiske udfordringer.

For borgernes vedkommende betyder bevægelsen mod denne nye velfærdsmodel, at *'[b]orgerne skal rustes til at tage et større ansvar for deres eget liv og klare flere opgaver selv'* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013c, 5). Velfærdsstatens forestilling om *'ukrænkelige og umistelige rettigheder*

udfordres' af en diskursiv forestilling om, at borgeren skal indtage en mere proaktiv og ansvarlig rolle end den, borgeren havde tidligere. Som det formuleres i en artikel i personalenyhedsbrevet Indblik:

"Der er ingen tvivl om, at "rettighederne" i fremtiden vil blive mere dynamiske. De vil bero på vurderinger – og revurderinger – af den enkelte borgers behov." (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013d, 7). Borgerens ret til sociale ydelser eller service skal jf. denne diskursive forestilling løbende evalueres med henblik på, ikke alene at borgeren i større grad skal kunne tage vare på sin egen velfærd, borgeren skal også *'bidrage til at skabe vores fælles velfærd'* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013d, 7). Og, kan borgeren ikke selv, må denne altså ses som objekt for forskellige former for styringstiltag, som har til formål, at 'ruste' borgeren til denne opgave. Det gælder både i forhold til borgeren selv og i det fælles - eller politiske:

"I det politiske felt skal vi være engagerede borgere, der ikke bare kræver vores velfærdsret. Vi skal tage medansvar for at præge og udvikle velfærdens institutioner og det offentlige rum, vi bevæger os i." (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013d, 7).

På denne måde gøres velfærd ikke til noget, som borgeren har ret til - men til noget, som borgeren skal tage ansvar for aktivt at medskabe. Ved at inddrage borgerne i samspilsprocesser om at re-definere og designe, hvad der forstås ved 'det offentlige' og dermed også de offentlige velfærdsinstitutioner på en måde, så en større del af arbejdet (velfærdsproduktionen) varetages af borgere eller andre private aktører, så håber kommunen at kunne udvikle en ny og mere tilpasset velværd, som borgerne har større ejerskab til og ansvar for – og, som er billigere for kommunekassen.

For de administrative lederes vedkommende trækker den nye strategi også på de lokale praksiserfaringer, som den kommunale organisation har gjort sig siden kommunens etablering. Det handler om erfaringerne med skabe en social praksis om at forbinde det dialogbaserede aftalesystem, budgetproceduren og udviklingsstrategien, og den måde som det lykkedes at få den kommunale organisation til at håndtere udfordringen med at finde besparelserne i den første økonomiske strategi *'Omstilling Effektivisering og Innovation'*. Disse erfaringer italesættes nu som institutionaliserede kulturelle træk, som fortsat skal styrkes og udvikles (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013b, 4). Her er de centrale kulturelle værdier evnen til at skabe gensidig forståelse og accept af de økonomiske rammer og en forandringsparathed i organisationen i forhold til at tilpasse sig. Som det formuleres: *"Det er vores evne til at omstille os hurtigt, innovere, og skabe højere værdi og livskvalitet, der afgør vores velstands- og velfærdsniveau på lang sigt"* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013c, 6). Disse kulturelle værdier, som kommunaldirektøren genfindes også i interviewene med fagcheferne.

Men strategien peger også på, at ledelsen fremadrettet må bruge disse værdier til også at *'turde prøve nye ting'*. Under overskriften 'Vejen til en bæredygtig kommune' beskrives, hvordan ledelsen nu også skal spille en rolle i forhold til at række ud til aktører udenfor den kommunale organisation.

De skal *'bidrage til at gentænke den offentlige sektor og dens samspil med borgerne'* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013b, 5).

I personalenyhedsbrevet uddybes dette. Her fremgår det, at en vigtig ledelsesopgave er først og fremmest at skabe en fælles forståelse blandt de implicerede aktører om, at borgere, erhverv og offentligt ansatte er bundet sammen i et skæbnefællesskab – eller er konfronteret med en brændende platform, som det hedder. I forhold til dette, har den kommunale organisation på dette tidspunkt endnu ikke gjort sig særlige erfaringer. Enkelte steder i organisationen er man begyndt at inddrage borgere i spørgsmål omkring policy-udvikling og forskellige former for supporterende samarbejder med frivillige foreninger. Erfaringerne med disse sociale praksisser har umiddelbart været positive, men de har ikke været integreret i en samlet kommunal strategi endnu. De øvrige initiativer fra kommunen for at udvikle samspilsrelationer med borgerne har primært haft karakter af forskellige former for konsultation og dialog med lokalråd og andre berørte aktører i lokalsamfundene.

Af interviewene fremgår det, hvordan denne strategiske dagsorden også understøttes af direktionens og de administrative lederes erfaringer med at indgå en række konkrete ekstra-lokale udviklingsprojekter, ligesom der også refereres til bredere socio-økonomiske ekstra-semiotiske faktorer og social-politiske semiotiske 'megatrends' etc. (Interview 11 2013; Interview 15 2013; Interview 4 2013; Interview 5 2013; Interview 6 2013). Det formuleres bl.a. således:

"Ja… det er den vel kommet fra alle de overskrifter, der kører landsmæssigt ik… med de forskellige pres der er på økonomien og demografien osv. . og så… er vi også på forskellig vis med i et projekt, der drives af Mandag Morgen, som også er med til at sætte en mega dagsorden på alt… F.eks. med den bog, som de selv har skrevet om den aktive borger i civilsamfundet og sådan nogle ting. Vores Kommunal Direktør er med i noget som hedder 'Ressource Danmark' og vores HRI-chef er med noget andet… og jeg er så med sammen med sammen med en konsulent over fra ældreområdet i det som Mandag Morgen kalder 'Frontløbernetværk'. Og det som vi alle kredser om, dog på forskellige niveauer, det er, hvordan vi får aktiveret de der ressourcer, der er i Danmark i forhold til de kerneopgaver der der." (Interview 4 2013, 4)

Konkret fremhæver flere fag- og stabschefer, at de indgår i forskellige udviklingsprojekter initieret af tænketanken Mandag Morgen. Tænketanken Mandag Morgen har gennem mange år beskæftiget sig med at fremme institutionaliseringen af den diskursive forestilling om 'den aktive velfærdsstat' - hvordan velfærdsstaten reformeres gennem en mere aktiv inddragelse af borgere og andre samfundsaktører i tilvejebringelsen af velfærden. Faaborg Midtfyn kommune har bl.a. været engageret i projektet 'Ressourcedanmark', som forløb i tiden fra august 2012 til februar 2013. I publikationen som formidlede resultaterne af projektet hedder det:

Med udgangspunkt i ønsket om, at velfærdssamfundet skal værne om det gode liv i fællesskab, efterlyser vi et nyt syn på velfærd. Ja, splinternyt er det heldigvis ikke, for det praktiseres allerede rundt omkring. Men vi efterlyser, at vi danskere mere systematisk begynder at tænke i, at der er

ressourcer mange steder i vores land, og at der kan opstå nye løsninger, bedre kvalitet og større tilfredshed ved at lade flere samarbejde." (Mandag Morgen 2013 6-7)

Diskursen fra denne rapport genfindes i mange af interviewene med direktionsmedlemmer og fagchefer. Illustrativt kan en af overskrifterne fra Mandag Morgens rapport, som lød 'Kommunen er 60.000 borgere, ikke 5000 medarbejdere', genfindes i flere af interviewene – bl.a. her:

"[…] hvis de [borgerne] bebrejder kommunen alt muligt og skyder på deres stakkels politikere, som har turdet stille op, og bruger deres fritid til at læse sig gennem stakke af papirer.. Altså hvis borgerne ikke forstår, at borgerne er *kommunen…[…] Det er et paradigmeskifte, faktisk. Det kræver, at borgerne tager et større kollektivt ansvar for den kommune, de selv er del af"* (Interview 15 2013, 5)

Eller som det også formuleres af Borgmesteren:

"Sådan at det offentlige og så borgeren i virkeligheden bliver identiske med hinanden. Og vi fjerner os fra det der kunde-koncept eller serviceydelse-modtager-koncept, som vi har haft i alt for mange år." (Interview 3 2013, 3).

Dagordenen om at mobilisere borgernes ressourcer 'mere systematisk' med henblik for at løfte velfærden i samfundet lanceres altså ikke alene som en økonomisk nødvendighed men også som moralsk ønskværdigt - og i modsætning til det, som præsenteres som den 'almindelige' situation, hvor velfærd alene forstås som ydelser, der produceres og leveres af staten og kommunernes serviceorganisationer:

"Men når man reducerer velfærdssamfundet til en kommunal "pølsefabrik" – eller i bedste fald servicevirksomhed – glemmer man grundværdierne i et velfærdssamfund." (Mandag Morgen 2013, 6).

Her ses, hvordan Borgerens 'deltagelse' og rolle som aktiv medskaber af samfundets offentlige velfærd ophøjes som en ledende 'grundværdi' i velfærds*samfundet* – Den diskursive forestilling om velfærdssamfundet, har paralleller til forestillingen om 'det aktive samfund'. I denne forestilling varetages ansvaret for samfundets velfærd ikke alene af statens organisation, men også at civilsamfundets organisationer og foreninger såvel som af private aktører. Hvor disse sociale kræfters ansvar tidligere har været delt, forsøges det nu strategisk – ikke at dele det på en ny måde, men at finde måder at få borgere til at deltage som aktive medskabere af opgaver, som før var kommunale.

Deltagelse og innovation

Et af tænketanken Mandag Morgens andre projekter (som er finansieret af Uddannelsesministeriet) med deltagelse af chefer fra Faaborg Midtfyn kommune var 'Danmark som innovativ frontløber' (Interview 4 2013, 4). Et projekt, som rettede sig mod at formulere en vision for en ny

innovationspolitik i Danmark, hvor sociale-, kulturelle- og teknologiske forståelser bringes sammen i en innovationsproces, hvor løsninger skal formes i samskabelsesprocesser – igen et semiotisk fokus på, hvordan samarbejde og samskabelse bliver fremhævet som kilde til ny og anderledes værdiskabelse inden for alle dele af samfundslivet.

Hvor den første diskursive forestilling flytter det semiotiske blik på velfærd fra spørgsmålet om sociale rettigheder og offentlige udgifter til et bredere begreb om ressourcer og understreger samfundet som et fællesskab, hvis velfærd alle har et moralsk ansvar for at bidrage til, så peger forestillingen om innovation på samarbejde og sam-skabelse som den mekanisme, der skal skabe værdi og velfærd.

I interviewene kan man se disse to forskellige diskurser blive forbundet til en moralsk diskurs, der særligt betoner borgernes moralske forpligtigelse til at 'yde for at kunne nyde'. På spørgsmålet om, hvordan denne metafortælling og forestillingerne om borgerdeltagelse og innovation er kommet i spil svarer et centralt medlem af direktionen eksempelvis:

"Jamen den er jo kommet i spil fordi, at velfærdssamfundet og de serviceydelser, som vi leverer, er under pres - økonomisk. Og vi har jo kunnet se, at hvis ikke vi finder nogle andre måder at løfte nogle opgaver på, ja så vil de bortfalde fordi, at der ikke er økonomi til det. Og så er det jo også en dagsorden fra folketinget og fra regeringen, som har sagt, at vi egentlig har en forventning, om at borgerne yder noget for de ydelser, som de så faktisk får, så – noget for noget. Og at borgerne skal til at levere lidt mere. Og det er egentlig det, vi har grebet og sagt, at det må vi kunne arbejde videre med." (interview 6 2013, 3)

Citatet eksemplificerer, hvordan statens diskursive forestillinger om det, jeg i statsanalysen kaldte 'det aktive samfund' har fundet vej til direktionsmedlemmets diskurs om borgernes pligt til at 'levere lidt mere'.

Opsamling på kommuneprojektet

De politiske strategier for kommunens projekt peger samlet set på, at den kommunale organisation fortsat er strukturelt tvunget af ekstra-diskursive og ekstralokale faktorer til at finde besparelser, og at vejen til en bæredygtig kommunal økonomi i en vis udstrækning fortsat må foregå gennem effektiviseringer af den kommunale organisation. Men udsigten til vedvarende krav om besparelser i de kommunale budgetter får ledelsen til at dreje strategien fra alene at tilpasse sin organisation effektivitet og serviceniveauer til de stadigt færre midler til at formulere en strategi, som retter sig mod at skabe innovative samspil med borgere, frivillige organisationer og virksomheder, der kan skabe ekstra- eller ny værdi til kommunen. I forhold til kommunens relationer med borgerne i kommunen er målet med strategien at kunne redefinere velfærdsopgaverne på måder, så løsningerne tilvejebringes mere omkostningseffektivt for kommunen og giver borgerne løsninger, som er mere tilpassede og som borgerne nærer et større ejerskab til.

Denne strategi retter sig således både mod at forandre kommunen forstået i sin 'smalle forstand' og kommunen i sin 'integrale forstand'. Det skal ske, ikke ved at etablere en ny tydelige arbejdsdeling mellem staten/kommunen og samfundets øvrige socialpolitiske aktører, men derimod ved at gøre den *utydelig* ved at omkalfaltre forestillingen om kommunen og kommunal velfærd, så borgerne moralsk gøres til med-ansvarlige for tilvejebringelsen af velfærd og den sociale- og økonomiske udvikling i kommunen. Med andre ord former kommunen med sin politiske strategi en selektivitet, der prioriterer 'aktive borgere' – forstået som dem, der er villige til at indgå i samspil med kommunen og påtage sig en større del af omkostningerne og ansvaret for tilvejebringelsen af velfærd. Men hvordan er denne selektivitet nu forbundet med kommunens rumlige selektivitet?

Anden fases politiske kommunestrategi

I 2011 gik ni fynske kommuner, Miljøministeriets Naturstyrelse og Region Syddanmark sammen om 'Fynsprojektet'. Baggrunden for projektet var et forsøg på at skabe en synlighed om dette område, som man mente var overset i landsplanredegørelsen. Problemet, som blev adresseret, var, at Fyn som by-region ikke tiltrak ret megen vækst og, at den udvikling, der var i regionen, var skævt fordelt. Formålet med projektet var altså at skabe et samarbejde om at *'fremme den fynske vækst i befolkning og arbejdspladser'* (Fynsprojektet 2012, 3).

Projektet forløb over knap to år og førte til en beslutning om, at samarbejdet mellem kommunerne skulle forankres i en fælles udviklings- og planstrategi (den første strategi var i høring i forsommeren 2014). Med dette projekt skabes et samarbejde, der tager fat om en række policy-områder, som kommunerne kun i mindre omfang har mulighed for selv at gøre noget ved. Det drejer sig om udfordringerne med at; hæve uddannelsesniveauet i regionen; koordinere indsatser for at takle regionale udfordringer med infrastruktur og transport – og varestage fælles fynske interesser på dette område i forhold til andre regionale og nationale prioriteringer.

Derudover skulle samarbejdet forbedre erhvervsudviklingen gennem; udarbejdelsen af *'overordnede struktur-billeder for Fyn'* og placere by-regionen i det regionale-, nationale- og internationale by-hierarki; gennem samarbejder om turisme og friluftsliv; energiplanlægning; et samarbejde om landbrug og naturforvaltning. Flere af disse indsatser har også betydning i forhold til bosætning, men på dette spørgsmål enes kommunerne om fortsat at *'konkurrere indbyrdes med hensyn til konkrete planer for bosætning og bymiljø'* (Fynsprojektet 2012, 7).

Den reviderede udgave af udviklingsstrategien *'Forestil dig et moderne dansk Toscana'*, som kommer i 2012, integrerer i højere grad end den første bosætningsstrategi og erhvervsstrategi omkring målet om at *'give liv til visionen om et moderne dansk Toscana'*. Det handler om at geare hele kommunen som social relation, til at *'forstå og tilpasse [sig] den økonomiske udvikling'* (Faaborg Midtfyn Kommune 2011, 4). Analysen er overordnet den samme som i 2007, men strategiens indsatsområder er reduceret til seks og også den spatiale strategi er skærpet. I forhold

til kommunens spatiale udvikling udpeges (som det også var tilfældet i Kommuneplan 2009) nu også området som forbinder Årslev og Sdr. Nærø i kommunens nordlige del som strategisk vigtigt for kommunens udvikling, og der udarbejdes en 'helhedsplan' for dette område.

I strategien erkendes det, at udviklingen i lokalsamfundene er presset af en centralisering af både offentlige- og privat servicefunktioner. Alligevel understreges det, at landsbyerne har gode udviklingspotentialer som bosætningssteder. Her påpeger strategien *'at landsbyernes styrke ligger i fællesskabet'.* For at understøtte dette fremgår det af strategien, at kommunen vil understøtte udviklingen af; samarbejder *'på tværs af foreninger, lokalråd, lokale erhverv og evt. på tværs af landsbyer'* (Faaborg Midtfyn Kommune 2011, 14); udviklingen af 'stærke mødesteder' for lokalsamfundenes fællesskaber; skabe bedre tilgængelighed til landsbyernes omgivelser; landsbyfornyelser; og udviklingen af en arkitekturpolitik, som skal *'inspirere til kvalitet og æstetik inden for byggeri, planlægning og bydesign.'* (Faaborg Midtfyn Kommune 2011, 16)

Det er med andre ord fortsat en politisk strategi med en tydelig markering af nødvendigheden for at prioritere kommunens større byer og områder med efterspørgsel på erhverv og bosætning.

Hvor den første udviklingsstrategi entydigt brugte betegnelsen lokalsamfund er der i revisionen af strategien et mindre fokus på lokalsamfundene som en særlig skala for kommunens indsatser i landdistrikterne. Der henvises dog indirekte til dem ved at henvise til lokalråd, men strategien retter sig også mod foreninger, erhverv og landsbyer. Af interviewene, som blev foretaget i 2013, fremgår det, at kommunens samarbejde – eller 'dialogen' med lokalsamfundenes lokalråd og Fynsland ikke er foregået gnidningsfrit, og der er stor forskel blandt direktionens medlemmers holdninger til, hvilken rolle lokalrådene kan- og skal have for kommunens interaktion med befolkningen i landdistrikterne (Interview 5 2013; interview 6 2013). Der peges bl.a. på, at lokalsamfundenes territorielle og repræsentative logik kan stå i vejen for at finde nødvendige løsninger, som går på tværs af lokalsamfundsgrænser og i stedet deler sig efter andre rumlige dimensioner eller funktionelt efter eksempelvis interessefællesskaber (Interview 5 2013). Det kan være en del af forklaringen på, at udviklingsstrategien nu også henvender sig til andre sociale aktører i kommunens landområder. Denne politiske strategi understøttes også af den seneste tilpasning af kommunens styreform, som beskrevet i 'fase 1' ovenfor. Her udstyres kommunens fagchefer i samspil med udvalgsformanden med kompetencen til at bruge deres funktionelt opdelte organisations ressourcer til at forfølge og skabe sammenhæng mellem kommunens projekter og strategier.

Kommuneplan 2013

Parallelt med den ovenfor analyserede proces udarbejdes Kommuneplanen 2013, som vedtages 11. juni 2013. Denne plan videreführer det skarpere strategiske sigte, som udviklingsstrategien 2012 markerede. Kommuneplanens indsatser er karakteriseret ved at rette forskellige socio-økonomiske

strategier mod forskellige geografiske skalaer, der styres af forskellige rumlige forestillinger om, hvor udfordringerne mest hensigtsmæssigt finder sin løsning.

"Alle er udfordret, men krisen påvirker landende inden for EU forskelligt, afhængig af de enkelte landes konkurrenceevne, økonomiske robusthed, produktivitet m.v. Derfor skal og kan løsningerne ikke alene findes indenfor unionen, et land, en region, eller en by. Løsningerne har så og sige forskellig geografi alt efter problemets omfang og effekt." (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013a)

Overordnet peger kommuneplanen på nødvendigheden af at engagere sig i strategiske samarbejder, som rækker ud over kommunegrænsen. Her refereres primært til Fynsprojektet og kommunens engagement i en række tværkommunale interessentskaber, og til samarbejdsmuligheder med Region Syddanmark omkring udviklingen af turismepotentialet i det sydfynske øhav. Den dominerende diskurs artikulerer en ambition om at koordinere og koble sig sammen til en stærk fynsk by-region, som skal forbinde og koble sig på udviklingen i Hovedstadsområdet og udviklingen i Trekantsområdet.

Det er i høj grad forestillingen om betydningen af denne by-regionale skala, der ifølge strategien skal være styrende for, hvordan kommunen disponerer sine indsatser for at fremme socioøkonomisk udvikling inden for kommunegrænsen. Det kommer konkret til udtryk ved den fysiske planlægnings prioriteringer af byudvikling:

"Det kan samlet set konstateres, at en væsentlig del af de udpegede arealer til byudvikling ligger i tilknytning til byer, der ligger tæt på motorvejen, og som har stationer på banestrækningen Odense - Svendborg. Det skal naturligvis også ses i sammenhæng med, at netop disse byer generelt har den største efterspørgsel efter nye bolig- og erhvervsområder, og dermed også har det største behov for nye arealer de kommende år. Derved imødekommer kommunen også statens interesse i, at kommunerne primært lokaliserer nye byudviklingsområder stationsnært og tæt på det overordnede vejnet." (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013a)

Og et andet sted i planen.

"Kommunalbestyrelsen ønsker med arealudlæggene til erhverv at udnytte de særlige udviklingsmuligheder, som motorvejsbyerne har samtidig med, at der i kommunen som helhed er god dækning med erhvervsarealer, hvor det er realistisk at forvente egentlig erhvervsudvikling fremover." (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013a)

Denne strategi understøtter altså en rumlig udvikling af kommunen, der til forskel fra Kommuneplan 2009 ikke har samme fokus på udviklingen af Faaborg, men derimod har skruet op for diskursen om at prioritere de dele af kommunen, som geografisk og mobilitetsmæssigt bedst kan forbinde sig med udviklingen i Odense, Trekantsområdet og Hovedstaden. Denne prioritering legitimerer de derudover også ved at henvise til de statsligt udmeldte interesser for den kommunale planlægning 2013.

Der kan i Kommuneplanen 2013 altså ikke findes samme prioritering af socio-spatiale hensyn til resten af kommunens geografi som tidligere. Kommunens rumlige strategi centraliseres tydeligere end før omkring udviklingen af udvalgte steder i kommunens geografi, som har adgang til vidensøkonomiens vækstcentre. Dette understreges også i interviewene med direktionen (Interview 5 2013, 1; interview 6 2013, 2). De strategiske indsatser rettes altså mod at integrere kommunens udvikling med udviklingen af by-region Fyn med centrum i Odense og pendlingsmuligheder til arbejdspladser uden for denne region.

I forhold til kommunens håndtering af spørgsmålet om den socio-økonomiske udvikling i kommunens landdistrikter kan man under temaet *'Byernes og landdistrikternes samarbejde og roller'* læse, at kommunen ikke mener at kunne styre de dynamikker, som driver den socio-spatiale udvikling her. Centraliseringen af vækstøkonomiens videnstunge arbejdspladser omkring færre- og større byer er ikke en dynamik, som kommunen kan ændre (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013a). Men samtidigt argumenteres der også for, at den større mobilitet betyder, at folk har frihed til at bosætte sig det sted, som de finder mest attraktivt.

Så på den ene side argumenteres for, at nærheden til vidensøkonomiens arbejdspladser har afgørende betydning for, hvor kommunen vælger at investere i at tiltrække bosætning og erhvervsudvikling. Men i forhold til udviklingen i lokalsamfundene er argumentet på den anden side, at afstand ikke er afgørende for valget af bosætning. Her er det derimod et spørgsmål om byers og landsbyers evne til at gøre sig attraktive. Eksempelvis konstateres i planen, at der er eksempler på, at nogle byer og landsbyer er lykkedes med at gøre sig attraktive mens andre ikke er. Skal man følge kommuneplanens logik, så bringes denne diskursive modsætning sammen i en forestilling om, at der gælder forskellige strategier for det, der beskrives som forskellige udfordringer på forskellige skalaer. Og disse udfordringer er ikke sideordnet men derimod prioriteret således, at det strategiske hensyn til kommunens bæredygtige økonomi står foran hensynet til en strategi om en mere ligelig rumlig fordeling af velstand og velfærd. Kommunen må være *realistisk* som det hed i citatet ovenfor

Disse diskursive modsætninger forbindes (ligesom i Kommuneplanen 2009) med en visionær forestilling om én samlet kommune. Både ved henvisningen til udviklingsstrategiens vision om Faaborg Midtfyn Kommune som et moderne dansk Toscana, og ved at præsentere kommunen som *'En stærk enhed af byer med forskellig styrke'* visuelt illustreret med kortet fra kommuneplanen 2009 over kommunens 5 områder *'med hvert sit markante særpræg'* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013a). I interviewene bliver det dog tydeligt, at der i praksis er tale om et konfliktfuldt dilemma i en landkommune, hvor den absolut største del af befolkningen er bosat uden for de større byer:

"Det er også en konfliktsituation - eller et dilemma, fordi, at vi må jo også erkende, i en kommune som vores, hvor 70-80% af borgerne bor uden for de store bysamfund, at vi har ikke mulighed for at levere de samme ydelser til alle rundt i hele geografien. Det kan ikke lade sig gøre. Så man er nødt til at arbejde med den der centralisering på nogle områder." (interview 6 2013, 2)

Blandt medlemmerne af direktionen peger interviewmaterialet dog på, at der er bred enighed om, at problemet er, at man indtil nu ikke har prioriteret kommunens udviklingsindsatser skarpt nok (Interview 5 2013, 1; interview 6 2013, 1; Interview 7 2013, 2; Interview 8 2013). Som et direktionsmedlem formulerer det:

"*Efter min overbevisning, så spreder vi vores midler for meget. Og her er politikere ikke tilstrækkeligt strategiske i den måde de arbejder på, forstået på den måde, at de har jo et stort behov for, at vise deres vælgere, at de gør noget for dem. Og vælgerne sidder jo over det hele i kommunen, og derfor bliver vores midler også spredt ud over hele kommunen. Og alle vores indsatsområder, i stedet for at gå sådan rigtigt strategisk til tingene og prioriterer nogle områder, og sige, nu vil vi have noget vækst på nogle områder, og så bruger vi alle vores midler på det.*(Interview 5 2013)

I ovenstående citat retter kritikken af den uskarpe prioritering af kommunens dispositioner sig særligt mod kommunalpolitikkerne. De kritiseres for at tage beslutninger, der forsøger at tage hensyn til, at kommunens borgere/vælgere er spredt ud over hele kommunen snarere end at forstå, at de bliver nødt til at træde ind i en ny rolle. En rolle, hvor de ikke på samme måde, som var logikken i de gamle kommuner, skal (fordi den diskursive forestilling peger på, at de 'desværre' ikke længere kan) tage ansvar for borgerenes velfærd i hele kommunen. De skal med andre ord lære at træffe strategiske beslutninger, der kan skabe en faglig og økonomisk bæredygtig kommunal organisation.

Kritikken handler bl.a. om, at den første udviklingsstrategi og kommunalplan ikke udpegede en tydelig retning for kommunens rumlige udvikling. Den trak både på en rumlig forestilling, om at understøtte udvikling i hele kommunen ved at gøre Faaborg og Ringe til servicecentre for hver sin del af kommunen, og en forestilling om at skulle prioritere understøttelsen af socioøkonomisk udvikling tæt på Odense og langs motorvejen.

Samtidig gav kommunens projekter, som rettede sig mod at udvikle en økonomisk bæredygtig organisation også udfordringer i forhold til at sikre en socio-spatial sammenhæng i de omstillingsprocesser og strukturtilpasninger som fulgte af kommunens økonomiske strategi 'Effektivisering, Omstilling og Innovation' (2010). Det betød ifølge Borgmesteren, at der ikke blev skabt tilstrækkelig sammenhæng mellem de forskellige dispositioner:

"Men vi har nok i for høj grad gjort det sådan, at hvis vi snakkede børnepasning, så har vi isoleret kigget på børnepasning, skoleområdet, decideret set på hvor ligger vores skoler, hvor har vi kapacitet og transport. Så hvis vi ruller børnepasning ud på et kort, skoletilbudene ud på et kort, så kan det godt være at vi får nogle skævfordelinger fordi vi ikke har haft et ordentligt overblik over, at vi har skullet dække de forskellige ting på en lidt anden måde." (Interview 3 2013)

Men, med den reviderede udviklingsstrategi fra 2012 og med kommuneplan 2013 er perspektivet for den rumlige udvikling gjort langt mere tydelig. Nu er den skala, som dirigerer kommunens rumlige politik, det tværkommunale samarbejde om at udvikle By-region Fyn. Det er denne skala, som kommunens politikere og direktion udpeger, som den vigtigste for udviklingen i Faaborg

Midtfyn. Kommunen skal fokusere på, hvordan man kan tiltrække bosætning og arbejdspladser til de udpegede områder, som har størst udviklingspotentiale – det er ikke noget nyt, men ifølge Formanden for Erhverv- og Planudvalget, Borgmesteren (Interview 3 2013; Interview 8 2013) og et centralt medlem af direktionen, så skal prioriteringen af den kommunale service også målrettes så den understøtter denne indsats:

"Det lyder meget flot. Det gør alle kommuner sikkert de her ting. Vi arbejder så på, at sige, at det er de to hovedmålsætninger vi skal koncentrere vores indsats om. Og egentlig indenfor alle andre områder også. Det være sig lige fra sundhed, pleje omsorg og andre områder. Og så sige, hvordan er det så, at vi kan være med til at understøtte de her ting, så det bliver til gavn for kommunen?" (interview 6 2013, 2)

Her fremgår det, hvordan også prioriteringen af den kommunale velfærdsservice skal forbindes med kommunens strategiske indsats for at tiltrække social- og økonomisk udvikling til motorvejsbåndet og den nordlige del af kommunen, som det konstateres har størst potentiale til at tiltrække bosætning og erhverv. Kommunens projekter for at tilpasse sin service og organisation skal med andre ord formes efter kommunens socio-spatiale vækststrategier. Det nok vigtigste, som direktionsmedlemmet her giver udtryk for, er, at strategien for at skabe social og økonomisk udvikling i kommunen skal tænkes sammen med strategien for at tilvejebringe velfærd i kommunen.

Derved bidrager kommunens egne socio-spatiale strategier og projekter, paradoksalt set, selv til at forstærke den ulige geografiske fordeling af vækst og velfærd, som kommunen selv var udfordret af – nu bare inden for kommunegrænsen. Eller som Jamie Peck et al har formuleret det:

Ved at sælge sig selv er byer derfor aktivt i gang med at facilitere og subsidiere den selv samme geografiske mobilitet, som i første omgang gjorde dem sårbare, samtidig med, at de validerer og reproducerer det ekstra-lokale styringssystem, som de i stigende grad underlægges." (Peck og Tickell 2002, 393 egen oversættelse)

Lokalsamfundene uden for kommuneplanens prioriterede områder

Hvor Borgmesteren og direktionen var enige om, at der var brug for at styrke en skarpere rumlig prioritering af udviklingsmidler og den offentlige service, så peger de- og flere af politikerne også på, at kommunens strategi giver anledning til politiske spændinger mellem den nordlige del af kommunen og den sydlige (Interview 10 2013; Interview 6 2013; Interview 8 2013). Det kom også til udtryk ved kommunalvalget i 2013, da Sydfyns Borgerliste gik til valg på at varetage borgerne interesser i denne del af kommunen og fik en valgt til Kommunalbestyrelsen. Disse spændinger er vokset, hvis man dømmer på vælgertilslutningen til kommunalvalget. Men alligevel 'kun' i sådan et omfang, at de opnåede 5% af stemmerne. Omvendt førte kommunalvalget 2013 også til, at det tidligere Erhverv- og Planudvalg skiftede navn til 'Lokalsamfunds- og planudvalget' og der blev

påbegyndt en proces, som skulle fokusere på at skabe en bedre forbindelse mellem Kommunalbestyrelsen og lokalsamfundene.

Over en bred kam er politikere og direktionen skeptiske i forhold til lokalsamfundenes udviklingsmuligheder. De peger fortsat på, at udviklingen her må komme 'nede fra'. Som Borgmester Hans Jørgensen formulerede perspektivet for lokalsamfundene:

"Der er nogle ting, man er nødt til at acceptere i en samfundsudvikling, hvis man ikke vil miste det hele. Man skal være meget præcis med, hvad der skal overleve, og hvorfor er det det skal det, og hvordan kan vi understøtte det vi så gerne vil? Så på den måde tror jeg at vores meget store landområde vil kunne få et færre antal men ikke mindst lige så vigtige mini-kraftcentre, hvor man kan koncentrere sin indsats og udbygge fællesskabet og det at være en del af hinandens tilværelse" (Interview 3 2013)

I stedet for, som det fremgik af Kommuneplan 2009, hvor lokalsamfundenes udvikling bedst sikredes ved kommunens satsning på at udvikle Faaborg og Ringe som servicecentre i hver sin del af kommunen, så retter strategien sig nu mod at understøtte, at de aktive lokalsamfund samler deres ressourcer på færre- men stærkere lokaliteter og samarbejder, som koordinerer (snarere end at skabe konkurrence mellem) deres tilbud om sociale aktiviteter – og derved skaber et netværk af servicetilbud til borgerne i landdistrikterne. Hvordan, eller hvem der skal facillitere et sådan samarbejde fremgår imidlertid ikke.

At dømme efter den politiske diskurs, som kom til udtryk i kommunens økonomiske strategi 'Råd til udvikling' (2013), må beslutningerne om, hvor kommunen vil tilpasse sin service nu – ikke alene afhænge af lokalsamfundets geografiske potentiale for social og økonomisk udvikling, men også af, hvor der er lokalsamfund, som har tilstrækkelig institutionel kapacitet og lyst til at samarbejde, ikke blot med hinanden men også med kommunen om at tilvejebringe velfærd. Her synes kommuneprojekterne og kommunestrategierne at overlappe. Eller som også formanden for Miljø- og Teknikudvalget udtrykker det:

"Og så kan man selvfølgelig også skele til de lokalsamfund som vil være med og spille med. Det er måske dem, som fortjener at få en håndsrækning, hvorimod dem som læner sig tilbage og siger, at det må andre klare – de taber nok i det spil. Fordi, at det bliver sværere og sværere for os som politikere at holde fast i alle vores lokalområder, hvis de ikke selv synes, at de har noget at bidrage med. […] - Sådan er det…" (Interview 8 2013, 3)

Her bliver strategiens sociale og økonomiske konsekvens for lokalsamfundene udfoldet; Hvis ikke, aktørerne i lokalsamfundene er parate til at acceptere og *'spille med'* på kommunens strategier, så betyder det også, at de ikke kan regne med, at kommunen vil understøtte det samme niveau af velfærd eller social og økonomisk udvikling hos dem som hos andre. Hvor det i den første udviklingsstrategi hed, at kommunen måtte prioritere velfungerende lokalsamfund og at man 'desværre' ikke kunne forvente udvikling i alle kommunens landsbyer, så handler det her om at man

vil prioritere de lokalsamfund som vil 'spille med', og 'desværre' er blevet til en moralsk dom over dem som ikke vil. Det er, som det hedder, dem, som vil spille med, der 'fortjener' en håndsrækning. Dette er ikke en fortalelse, men en ny måde moralsk at legitimere kommunalpolitiske prioriteringer, som fremmes af lokale- og ekstra-lokale diskurser og institutioners selektivitet.

Så selvom der i kommunens eksisterende politikker og beskrivelser af kvalitetsstandarder ikke differentieres i forhold til, hvor man bor (med undtagelse af kommunens øer), så peger de kommunale strategier på, at disse forhold skal spille en rolle for kommunens socio-spatiale udvikling. Med strategien fremmes med andre ord en diskursiv forestilling om, at også lokalsamfundene ligger i intern konkurrence om at mobilisere tilstrækkelig institutionel kapacitet og politisk vilje til at gøre sig attraktive som samarbejdspartnere og for kommunens investeringer og servicetilpasninger – eller som en af borgerne i et lokalsamfund, som vi skal se nærmere på om lidt, formulerede det:

"Jeg har i hvert fald den holdning… vi er i en fuldstændig vild overlevelseskamp med de andre landsbyer med meget aktive borgere. Og vi ved ikke hvem der vinder, vi ved bare, at al passivitet bliver straffet" (Interview 9 2013, 5)

Opsamling på kommunestrategierne

I denne anden fase ser vi kommunen samle sine kommunestrategier mere tydeligt omkring udviklingen af by-region Fyn. Det understøttes af kommuneplanlægningen, der mere konsekvent end tidligere prioriterer en understøttelse af socioøkonomisk udvikling i kommunens nordlige del. Samtidig hører vi også i direktionen et ønske om tydeligere at prioritere de offentlige velfærdsressourcer omkring den del af kommunen med størst potentiale for vækst. I landdistrikterne uden for by-region Fyns urbane landskab, peger den kommunale strategi både på behovet for at koordinere på tværs af de aktive lokalsamfunds aktiviteter (for at opnå større tilslutning til de sociale aktiviteter) og på behovet for, at de enkelte lokalsamfund udvikler institutionel kapacitet til at kunne samarbejde med kommunen. Så den inter-lokale konkurrence, som vi så i første fase, suppleres nu af en opfordring til, at de aktive lokalsamfund etablerer en form for netværk, hvor de kan koordinere deres aktiviteter i stedet for at konkurrere om borgernes tilslutning. Denne netværksstrategi for at fastholde- og udvikle social og økonomisk udvikling i landdistrikterne er dog ikke videre udviklet, men erstatter strategien som i fase ét trak på en rumlig forestilling om, at lokalsamfundsudviklingen afhang af en positiv udvikling i hovedbyerne Faaborg og Ringe. Nu handler landdistrikternes udvikling primært om deres evne til at etablere sig som lokale 'kraftcentre' og at kunne etablere et samarbejde om at koordinere deres aktiviteter inden for deres egen socio-økonomiske skala.

De politiske strategier for formningen af kommuneprojekter og kommunestrategier i denne 2. fase af har jeg forsøgt at kondensere i dette display:

2. fase	Socio-spatiale kommuneprojekter	Socio-spatiale kommunestrategier
Skala dimension	Geografisk centralisering af service og kommunale indsatser i områder der oplever vækst i bosætning og arbejdspladser, understøtter strategisk udvikling og sikrer en økonomisk bæredygtig drift.	Strategierne etablerer en skarpere vertikal differentiering mellem de forskellige typer af socio-økonomiske skalaer, som tilskrives forskellige udfordringer og indsatser. Det inter-kommunale samarbejde omkring etableringen af by-region Fyn prioriteres højest og landdistrikterne uden afgang til by-regionen lavest.
Territoriel dimension	Fra at bruge den kommunale serviceorganisation som en social-politisk ressource til at holde sammen på den nye kommune, tænkes den i anden fase i stigende omfang som en strategisk ressource til at fremme kommunens attraktivitet i en inter-kommunal konkurrence om bosætning og arbejdspladser	Udenfor/indenfor: Strategierne retter sig mod at koncentrere de socioøkonomiske aktiviteter og offentlige ressourcer på bestemte placeringer, der differentieres i forhold til hvordan kommunen vurderer de kan bidrage positivt til at forbedre den kommunale økonomis bæredygtighed
Netværks dimension	Vi ser en indsats rettet mod at forbinde kommunalpolitikernes strategier og projekter i institutionelle arrangementer, hvor kommunens politiske og administrative aktører i samspil med decentrale serviceorganisationer og borgere placeret på steder med ressourcer, kompetencer, og den rigtige 'indstilling' i forhold til, at acceptere de kommunale økonomiske rammer, træffer beslutninger om at placere og tilvejebringe en ny velfærdsservice .	Kommunen opfordrer til at lokalsamfundene samarbejder om at koordinere deres aktiviteter med henblik på at skabe synergieffekter, som kan bidrage til gøre lokalsamfundene attraktive for bosætning.
Sted-dimensionen	Dekoncentration af politisk administrativ kompetence til selvforvaltende serviceorganisationer med henblik på at skabe differentierede og områdespecifikke tilpassede institutionelle arrangementer	Kommunen opfordrer lokalsamfundene til at samle lokale ressourcer for at skabe stærke overlevelsesdygtige lokale centre, der er attraktive for bosætning og service. De steder hvor det lykkes, vil kommunen gerne forsøge at understøtte, såfremt kommunen vurderer, at det kan bidrage til en social og økonomisk udvikling og/eller på

		anden måde forbedre den kommunale økonomi.

Tabel 6: Egen tilvirkning

Analysens bidrag til del-konklusion

> *Hvordan former landkommunernes politiske og administrative ledelser strategier for at skabe social og økonomisk udvikling og sikre tilvejebringelsen af velfærdsservice i landdistrikterne?*

I ovenstående analyse har jeg vist, hvordan Faaborg Midtfyn Kommunes strategier for den sociale- og spatiale fordeling af kommunens socio-økonomiske udvikling og kommunens tilvejebringelse af velfærd har udviklet sig gennem en proces drevet frem af lokale- og ekstra-lokale allerede institutionaliserede- såvel som nye diskursive- og ekstra-diskursive faktorer. Analysen viste, hvordan strategierne for udviklingen af kommunens landdistrikter er forbundet med den politiske og administrative ledelses bredere orienterede politiske strategier og projekter for, hvordan kommunen skal lykkes med at skabe en faglig- og økonomisk bæredygtig kommune.

Med strukturreformen har kommunerne ikke alene den primære socialpolitiske opgave med at tilvejebringe borgerne velfærdsservice. De har også fået en større del af ansvaret for- og opgaven med at sikre det fiskale grundlag for den kommunale velfærds finansiering. I den nye Faaborg Midtfyn kommune, hvor erhvervs- og befolkningsudviklingen i flere dele af kommunen stagnerer, gav det anledning til politiske spændinger mellem tidligere lokalt dominerende forestillinger om et kommunalt politisk ansvar for at understøtte en geografisk ligelig fordeling af social- og økonomisk udvikling, og så kommunens nye strukturelt selektive mulighedsbetingelser og en ny diskursiv forestilling blandt den politiske og administrative ledelse om, at kommunens mulighed for at kunne løfte sit socialt-politiske ansvar for borgernes velfærd afhænger af kommunens evne til at understøtte socio-økonomiske aktiviteter på steder, der har - eller med lidt hjælp har potentiale for at skabe vækst – eller i hvert fald en selvbærende økonomisk- og social udvikling.

Fase 1

Af analysen fremgik det, hvordan kommunen gennem den første fase fra 2006-2009/10 forfulgte en strategi, der handlede om at introducere borgerne (såvel som den kommunale organisation selv) til, at den ekstra-lokale strukturelt fastsatte økonomiske præmis for kommunens dispositioner ville betyde, at kommunen nu måtte prioritere at investere i udvikling – hvis ikke kommunen skulle tabe i den inter-kommunale konkurrence om at tiltrække bosætning og erhverv, som var grundlaget for den skattefinansierede offentlige velfærdsservice.

I denne fase ser vi derfor kommunen iværksætte et politisk kommuneprojekt rettet mod at finde et 'politisk-økonomisk råderum' til investeringer gennem effektiviseringer-, innovation- og omstilling af den kommunale organisation. Det lykkedes uden, at det førte til en omfattende spatial centralisering af den kommunale administration eller velfærdsservice. Dette hang bl.a. sammen med en dominerende politisk diskurs, der havde fokus på at holde sammen på den nye kommune, og så også, at borgerne i landdistrikterne mobiliserede sig i nye- og relativt velorganiserede lokalsamfund og lagde pres på kommunen for at blive inddraget i beslutninger med betydning for udviklingen i kommunens lokalsamfund.

Mens Udviklingsstrategien fungerede som et politisk forsøg på at samle den nye kommunes borgere omkring et territorielt 'skæbnefællesskab', ved at betone konkurrencen med nabokommunerne om at tiltrække bosætning og erhverv, så pegede Kommunens første erhvervsstrategi på nødvendigheden af at samarbejde med nabokommunerne (særligt men ikke kun Odense) for at tiltrække bosætning og erhverv.

For de lokalsamfund, som er placeret uden for kommuneplanens prioriterede udviklingsområder og byer, er kommunens politiske strategi på den ene side præget af en traditionel hierarkisk forestilling om, at kommunens valg om at understøtte en positiv udvikling i kommunens hovedbyer (Faaborg og Ringe) samtidig er den bedste måde at understøtte en positiv udvikling af lokalsamfundene i byernes opland. Men på den anden side peger kommunen i sine strategier også på vigtigheden af, at lokalsamfundene mobiliserer deres egne ressourcer og kapaciteter i forhold til at skabe udvikling, og kommunen tilbyder sig som samarbejdspartner for de lokalsamfund, der kan og vil. Derved er denne del af kommunens strategi med til at fremme en inter-lokal konkurrence blandt lokalsamfundene. En konkurrence, hvor de lokalsamfund, som kan mobilisere eksisterende- eller tiltrække ekstra-lokale ressourcer til lokale udviklingsprojekter - i et omfang så kommunen også kan se en interesse i også at medfinansiere dem – har en chance for at blive belønnet.

Resultatet af denne første fase bliver en noget uklar politisk strategisk selektivitet, der forbinder en mere traditionel velfærdsforestilling, hvor kommunen ønsker at varetage et socialt-politisk ansvar for at tilvejebringe velfærd og udviklingen i hele kommunen og så en diskursiv forestilling om, at kommunen først og fremmest må sikre det fiskale grundlag for tilvejebringelsen af velfærd gennem selektive investeringer i de dele af kommunen med størst potentiale for at tiltrække social- og økonomisk vækst.

Fase 2

I processens anden fase fra 2010-13 sker der et omfattende skift i de politiske strategier. Det sker på baggrund af et skifte i den politiske og administrative ledelses forståelse af deres strategiske kontekst. Danmarks tiltrædelse af finanspagten og vedtagelsen af den dertil forbundne budgetlov ændrer den politiske og administrative ledelses vurdering af de kommunale prognoser for kommunens indtægts- og udgiftsudvikling. Vurderingen er, at der ikke er udsigt til en mindre stram finanspolitisk styring i mange år fremad og, at kommunen ikke kan fortsætte med at spare sig ud af

krisen uden, at det vil få omfattende konsekvenser for serviceniveauet. I stedet tager kommunens ledelse skridt mod at forme en strategi, der forsøger at forbinde kommuneprojektet tættere med kommunestrategien.

Samtidig forsøger kommunen at intensivere kommunestrategiens spatiale prioritering af områder i vækst. Det ser vi bl.a. ved kommunens engagement i et inter-kommunalt erhvervsudviklings- og planlægningssamarbejde omkring udviklingen af by-region Fyn og kommunens skarpere spatiale prioritering af udviklings- og bosætningsinitiativer i kommunens nordlige del. Og det fremgår også, at det nu ikke alene handler om at prioritere erhvervs- og bosætningsindsatser for at fremme de socio-økonomiske aktiviteter. Nu skal den spatiale prioritering af velfærdsinstitutioner også i højere grad tænkes som en strategisk ressource, der skal understøtte en social- og økonomisk udvikling i den del af kommunen. Så hvor den spatiale placering af velfærdsservice i den første fase hovedsageligt var en social-politisk ressource, der skulle bidrage til at holde sammen på den nye kommune, så introducerer strategiskiftet, at den spatiale prioritering af velfærdsservice, betragtes som en ressource til at fremme socio-økonomisk udvikling.

For lokalsamfundene i landdistrikterne uden for de udpegede udviklingsområder betyder det, at kommuneprojektets diskurs ikke længere italesætter lokalsamfundene som oplande til servicetilbuddene i hovedbyerne Faaborg og Ringe. I stedet opfordres lokalsamfundene til at skabe forbedret kvalitet i den lokale service, ved at samarbejde om at koordinere deres aktiviteter. Hensigten er, at det skal fremme synergi i stedet for konkurrence mellem de aktive lokalsamfund. Med kommuneprojektets fokus på at prioritere de 'aktive borgere', som er villige til at indgå i samspil med kommunen og påtage sig en større del af omkostningerne og ansvaret for tilvejebringelsen af deres egen og andres velfærd - og med den skarpere prioritering af sociale- og økonomiske udviklingsmidler til vækstområderne, så bliver placeringen af kommunens velfærdsinstitutioner også en vigtig ressource for lokalsamfundenes sociale- og økonomiske udviklingsmuligheder. De politiske strategier former med andre ord en strategisk selektivitet, hvor borgerne i landdistrikterne må være aktive og åbne for også at indgå i samsspil med kommunen om at tilvejebringe velfærdsservice på en ny - og for kommunens økonomi - mere omkostningseffektiv måde. Denne 'samarbejdsvilje' er en vigtig 'stil' for lokalsamfundene både i forhold til at fastholde kommunale velfærdsinstitutioner lokalt, såvel som for at tiltrække kommunale investeringer.

Kommunens politiske projekt for den offentlige velfærd synes i dette lys at ændre sig markant. Fra at være domineret af en forestilling om, at den offentlige velfærd skal tilvejebringes for alle borgere i kommunen i kraft af deres sociale status som borgere i et nationalt territorielt fællesskab, så ser vi kommunens strategi dreje den diskursive forestilling, så tilvejebringelsen af velfærd differentieres socialt og spatialt mellem aktive/passive, mellem loyale (samarbejdsvillige)/illoyale (ikke-samarbejdsvillige), mellem kompetente/inkompetente, mellem ressourcestærke/ressourcesvage borgere og lokalsamfund. Denne samspilsstrategi introducerer med andre ord en socio-spatial selektivitet, som ikke alene sondrer mellem dominerende- og marginale skalaer eller mellem centrale/perifere steder, men i landdistrikterne udenfor de udpegede udviklingsområder også i

forhold til borgernes evne, kapacitet og villighed til at tage ansvaret for at tilvejebringe mere af deres egen- og deres kommunes velfærd.

Kapitel 8: Analyse af samspilspraksisser i Fåborg Midtfyn Kommunes landdistrikter

I dette kapitel præsenterer jeg analysen af to indlejrede cases, som Faaborg Midtfyn Kommunens politiske- og administrative ledelse har udpeget som gode eksempler på, hvordan deres politiske strategier har givet anledning til formningen af nye sociale praksisser for samspil mellem kommunen og borgerne i landdistrikterne. Det første er et projekt iværksat af kommunen og hedder 'Den aktive borger'. Det andet projekt er iværksat af et lokalråd i kommunens landdistrikter. Jeg ser på, hvordan mødet mellem henholdsvis kommunens- og lokalsamfundenes allerede institutionaliserede praksisser og nye lokale- og ekstra-lokale politiske strategier giver anledning til spændinger og modsætninger men også til etableringen af nye sociale praksisser for relationen mellem kommunen og borgerne. Det giver mulighed for at studere, hvordan de lokale- og kommunale aktørers forskellige ressourcer og kapaciteter får betydning for formningen af nye sociale praksisser. Dermed vil jeg besvare afhandlingens tredje arbejdsspørgsmål for casen i Faaborg Midtfyn Kommune som lød:

> *Hvordan forsøger den kommunale organisation og borgerne i landdistrikterne at skabe nye sociale praksisser for social og økonomisk udvikling og tilvejebringe velfærd i kommunens landdistrikter?*

Den aktive borger

I arbejdet med at finde 'værktøjer' til at operationalisere kommunens strategi om at indgå i nye typer af relationer med aktører i kommunens lokalsamfund finder man i direktionen (Interview 5 2013; interview 6 2013) og fællessekretariatet (Interview 14 2013), som også beskrevet i forrige kapitel bl.a. inspiration hos 'Mandag Morgen's projekt 'Den Aktive Borger' som kørte i årene 2011-12. I Mandag Morgens projekt præsenteres et narrativ om, at *'Velfærdssamfundet er skabt af borgerne og kan ikke leve uden deres bidrag'*. Med andre ord forsøges det diskursivt at etablere 'den aktive borger' som en drivende kraft og afgørende aktør for skabelsen af samfundets velfærd. Denne udvikling kan (som illustreret i kapitel 6) tolkes som en kulmination på en udvikling, hvor man op gennem 00'erne fra nationalstatsligt hold begyndte at tale om den frivillige sektor og italesætte borgere som frivillige, der kunne bidrage til at understøtte løsningen af offentlige velfærdsopgaver, som de havde særligt fortrin for (Ministry of Social Affairs Denmark 2001, 18). I Regeringens rapport 'National civilsamfundsstrategi' fra 2010 kan man læse, at der fra 2007 og frem udvikles en række nye policy-tiltag, som bidrager til at øge opmærksomheden på mulighederne på dette område: Der blev opfordret til udformningen af sammenhængende frivilligpolitikker i kommunerne, med henblik på at få samfundsøkonomiske gevinster ved at samarbejde om og koordinere de forskellige aktørers

arbejdsopgaver; I 2008 nedsættes Frivilligrådet; støtten til kommunale frivillighedscentre gøres permanent i 2009, og Staten kompenserer delvist kommunerne for deres lovpligtige opgave med at støtte frivilligt arbejde; og der oprettes særlige puljer under ministerierne til indsatser på dette område (Regeringen 2010c).

I 2009 nedsættes så en arbejdsgruppe under folketingets socialudvalg, som skal komme med analyser og anbefalinger om, hvorledes samarbejdet mellem kommuner, frivillige organisationer og erhvervsliv kan bidrage til løsninger af sociale udfordringer. Her er en af arbejdsgruppens anbefalinger, at dette samarbejde har et potentiale til at blive *'en drivkraft for velfærdsudvikling i kommunerne',* såfremt det integreres i et *'bredere og mere strategisk perspektiv'* (Arbejdsgruppe under Folketinget Socialudvalg 2010, 7). Det er bl.a. i dette lys at Mandag Morgens projekt 'Aktiv borger' kan hente politisk anerkendelse.

Diskursen om den frivillige borger hvilede stadig på en forestilling en arbejdsdeling, hvor det primært var statsapparatet, der var garant for at sikre borgernes velfærd – hvorefter borgerne i den såkaldte frivillige sektor så frivilligt kunne levere 'flødeskum' eller alternativer til den offentlige service. Men i Mandag Morgens projekt ser vi, at ´den frivillige´, som understøttede og supplerede kvaliteten af den offentlige service skiftes ud med ´den aktiv borger´, der ikke alene som følge af, hvad der nu spidsformuleres som en ressourcemæssig nødvendighed for velfærdens tilvejebringelse, men også som følge af et moralsk ansvar for fællesskabet, forventes at deltage aktivt i at tilvejebringe velfærd. Projektet præsenterer i forlængelse heraf en *'[…] model for, hvordan vi kan arbejde hen i mod flere og mere aktive borgere i Velfærdsdanmark'* – og sidst men ikke mindst forbindes *'den aktive borger'* med et moralsk argument om, at *'Aktive borgere er velfærdssamfundets fundament og de eneste, der legitimt kan ændre det'*. Så ikke blot markeres der her en moralsk sondring mellem 'aktive' og dets implicitte modsætning - 'passive' borgere. Aktive borgere, tilskrives også en særlig legitim position, når det kommer til det politiske spørgsmål om, hvordan samfundet skal ændres. I forlængelse heraf peges der i Mandag Morgens projekt på, hvordan ikke alene borgerens rolle skal tænkes på en ny måde. Også ledelsen af den konkrete praksis i forbindelse med serviceopgaven i de kommunale velfærdsorganisationer skal forandres så at; *'[…] kerneopgaven for enhver velfærdsleder og -medarbejder er at fremme borgernes aktivitet.'* (K. Jørgensen 2012, 7).

Det er altså bl.a. i denne konkrete kontekst af ekstra-lokale institutioner og diskurser, at man i Faaborg Midtfyn Kommune ligeledes giver sig i kast med et projekt med titlen 'Aktiv borger'.

På kommunalbestyrelsens strategiseminar i foråret 2012 præsenterer direktionen et oplæg om 'De aktive borgere' og de muligheder for at fastholde og udvikle velfærden i kommunen, der ligger i at mobilisere disse ressourcer i samspil med kommunen. Igen i august afholdes et oplæg for kommunalbestyrelsen med titlen 'Kommunen som fællesskab', og 3. september mødes gruppe- og udvalgsformændene for at drøfte udformningen af en politisk proces, der skal lede til en afklaring blandt kommunalbestyrelsen om, hvorvidt man politisk ønsker at rette kommunen mod en sådan

strategi. Beslutningen om at lade kommunalbestyrelsen gennemgå en sådan *'politisk afklaringsproces'* vedtages på økonomiudvalgsmødet 1. oktober 2012 (Faaborg Midtfyn Kommune 2012). Processen løber fra oktober 2012 og er stadig i gang, da jeg foretager interviews i kommunen i foråret 2013. Hensigten med processen er at få politisk afklaret, om og hvordan kommunens organisation skal dreje sit politiske projekt for kommunens serviceudvikling i den retning.

Som et centralt element i den politiske proces er, at fagcheferne får til opgave at finde eksisterende eksempler på- og nye projektforslag fra kommunens decentrale aftaleholdere til, hvordan de kan understøtte udviklingen af – og samarbejdet med - aktive borgere i de lokalsamfund, hvori de kommunale institutioner er placeret. De decentrale kommunale velfærdsinstitutioner skal med andre ord eksperimentere med, hvordan de kan understøtte kapacitetsopbygning af 'aktive borgere' gennem udviklingen af lokalt forankrede projekter. Inspireret af en model fra Mandag Morgens projekt 'Den aktive borger' sondres i udkastet til, hvordan de kommunale institutioner skal arbejde med at aktivere borgerne, mellem 4 forskellige måder, at man kan være en 'aktiv borger' på. Man kan være; aktiv i eget liv, aktiv i sin familie/nære netværk, aktiv i egen institution, aktiv i samfundet (Faaborg Midtfyn Kommune 2012). Denne brede beskrivelse af, hvordan man kan være aktiv strækker sig altså fra at tage mere aktivt ansvar for sig selv og helt til at tage aktivt ansvar for samfundets ve og vel. Men med betegnelsen *samfundet* præciseres det imidlertid ikke, om det er samfundet i form af det nationale velfærdssamfund, kommunens samfund eller lokalsamfundet. Grænsen for det moralske ansvar afgrænses ikke.

Spændinger mellem forskellige måder og indstillinger til at deltage aktivt

At kommunen vender sig mod denne strategi, hvor kommunens decentrale serviceorganisationer bliver de centrale aktører, der skal mobilisere ressourcer blandt borgerne i lokalsamfundene, hænger desuden også sammen med det forhold, at erfaringerne med at samarbejde med lokalsamfundenes lokalråd har skabt delte meninger blandt direktionsmedlemmerne om, hvilken rolle lokalrådene kan spille i forhold til at løse udfordringerne med at sikre den sociale- og økonomiske udvikling i kommunen.

Lokalsamfundene havde som tidligere beskrevet efter kommunalreformen haft held med at etablere sig som en ny socio-politisk skala, hvis lokalråd var den kollektive aktør, som skulle skabe en nærdemokratisk forbindelse mellem den lokale- og den kommunale skala i den nye stor-kommune. Udover den nærdemokratiske funktion blev lokalrådene organiseret som organisationer, der skulle give mulighed for at udvikle lokalsamfundenes institutionelle kapacitet i forhold til at skabe bæredygtig socio-økonomisk udvikling.

Erfaringerne med lokalrådenes funktion i forhold til at skabe en nærdemokratisk forbindelse til kommunens politiske- og administrative ledelse er, at kommunikationen og den gensidige forståelse over årene er blevet bedre. Politikere og administratorer er blevet bedre til at inddrage- og

kommunikere med aktørerne i lokalsamfundene om baggrunden for de politiske- og administrative beslutninger med betydning i lokalsamfundene (Interview 1 2013, 5; Interview 14 2013; Interview 3 2013, 6; interview 6 2013, 2). I denne proces peger Formanden for Fynsland på betydningen af lokalsamfundspolitikkens institutionaliserende betydning for udviklingen af en særlig social praksis for samarbejdet mellem lokalsamfund og kommunen (Interview 1 2013, 8). Dette fremgår også af interview med koordinatoren for kommunens samarbejde med lokalrådene (Interview 12 2013, 3-4) og en af kommunens fagchefer. De beskriver, hvordan denne relation mellem lokalrådene og kommunen afskiller sig fra tidligere:

"Så kan man sige, ud fra et demokratisk perspektiv, så synes jeg også, at det at have borgerne længere inde i beslutningsprocesserne, og så er vi tilbage ved vores lokalsamfundspolitik, at det er utrolig vigtigt. […] Vi går på det punkt fra en høringskultur, hvor vi sidder og er i opposition og sidder og vogter på, hvad hinanden kan finde på, og hvis vi så er meget snu og strategiske, så opdager vi det i tide, og så råber vi op: ALARM! Og så er der måske nogle der tager os alvorligt, ikke? Og så går vi derhen, hvor man er inde så tidligt i nogle sammenskabelsesprocesser, at vi skal have nedbrudt den der, 'at vi er i opposition til hinanden-tankegang'." (Interview 13 2013, 11)

Men i forhold til at involvere lokalrådene i opgaverne med at håndtere kommunens udfordringer i landdistrikterne, er der i direktionen forskellige holdninger og erfaringer. En peger på, at lokalrådene primært er blevet samlingssted for ældre mænd, som enten ikke kan- eller vil indgå i de forandringer, som kommunens strategi peger på er nødvendige.

"Jo, jeg har meget tillid til lokalsamfundene. Nej, det jeg ikke har meget tillid til, det er de lokalråd vi har. Fordi den selvforståelse, der er i vores lokalråd er… jeg ved ikke hvordan jeg skal forklare det. Den måde, at vi har fået etableret de her lokalråd på har gjort, at vi har fået aktiveret nogle ældre mænd, som kigger på lokalområdet som noget, der skal blive ved med at være som det er. De er i virkeligheden ikke interesseret i forandring. Vi skal bare have det lidt bedre. Have lidt flere blomster, en legeplads. Måske et kulturhus. Og det kunne da også være meget rart hvis vi havde en landsbypedel, som kunne gå rundt og skifte pærer hos de kvinder, som ikke selv kan finde ud af at skifte pærer. Og det er sådan på det niveau. Og det har jeg simpelthen ikke tillid til. Det flytter simpelthen ikke noget. Jeg tror, at vi skal have aktiveret nogle helt andre borgere." (Interview 5 2013, 4).

Også Borgmesteren (Interview 3 2013, 3) og formanden for Fynsland peger på, hvordan de i Fynsland arbejder med at ændre lokalrådenes tilgang til forandringerne i kommunen:

" Og det vil du også høre [en kommunalt ansat] sige - for vi tænker meget ens på den måde, at nu skal lokalsamfundspolitikken træde lidt i baggrunden og vi skal være lidt visionære. Ud over rampen. Så kan det ikke hjælpe noget, at vi har skrevet nogle vedtægter om, at lokalsamfundspolitikken, den indebære, at vi skal holde så og så mange møder med lokalrådene, og det er dem vi skal servicere. Så derfor vi har fået en ny i bestyrelsen, som har en ny målsætning […] – og han har selv skrevet om det og sagt, at Ny-Stennerup; det er en landsby af en beskaffelse, hvor vi åbent skal kunne drøfte,

om vi skal have aktiv dødshjælp til nogle af vores landsbyer. Ham er vi gået fuldstændig bevist efter at få ind i vores bestyrelse. Og nogle vil jo sige, at I er jo ikke rigtigt kloge. Men vi er nødt til at diskutere det. Apropos det første jeg sagde, at hvis vi skal have nogle stærke lokalområder, så er vi nødt til at kunne vælge fra - både på det praktiske og bygningsmæssige men også på det foreningsbårende. Så på den måde skal vi også lidt fremad nu – udover lokalsamfundspolitikken for at være dynamiske". (Interview 1 2013, 7)

Med andre ord, er der enighed i Fynsland og dele af direktionen om, at lokalrådene (qua deres institutionelle historie, som der er redegjort ovenfor) flere steder har udviklet, hvad man kunne kalde en forsvarsidentitet, der skal varetage lokalsamfundets interesser over for kommunen, og ikke vil- eller har svært ved at omstille sig til at indgå i mere strategiske samarbejder med kommunen om at skabe en social- og økonomisk selvbærende udvikling i kommunens landdistrikter. Hvor bestyrelsen i Fynsland arbejder med at ændre lokalrådenes forståelse af deres rolle og (nær)demokratiske funktion i forhold til kommunen, så er der i direktionen mindre forhåbninger til at det vil lykkes. Her betragtes lokalrådene som en formaliseret institution for kommunikationen mellem kommunalpolitikerne og lokalsamfundene (– en slags *'sogneråd'* som en i direktionen kalder det) uden nogen aktiv rolle for kommunens projekt om at inddrage borgerne i at udvikle- og tilpasse velfærdsservice (Interview 5 2013, 2; interview 6 2013, 2).

En anden udtalelse fra direktionen, som understøtter ovenstående, peger på, at lokalrådene flere steder ikke fungerer, som den samlende aktør for lokalsamfundets institutionelle kapacitet, og at det derfor kan være svært at finde ud af hvem, der fungerer som lokalsamfundets repræsentant i forhold til kommunen:

"Det synes jeg engang imellem har været udfordringen - at få fat i det 'talerør', som ligesom også kan være den samlende i lokalområdet i forhold til lokalområdet, og de udfordringer der er." (Interview 11 2013, 4).

Så på den ene side har lokalsamfundspolitikken været et centralt instrument i forhold til at institutionalisere en nærdemokratisk procedure for kommunikationen imellem kommunens politikere og lokalrådene. Men på den anden side er der meget delte erfaringer med, hvorvidt lokalrådene kan fungere som en samlende institutionel kapacitet, som kommunens forskellige forvaltninger/fagopdelte serviceområder kan samarbejde med. Denne meget svingende tilfredshed med lokalrådenes kapacitet blandt kommunens direktion i forhold til at løse kommunens problemer med social- og økonomisk udvikling handler, som vi skal se senere, imidlertid ikke kun om manglende kapacitet blandt lokalrådene. Den har også en institutionel forklaring, der peger på spændinger og modsætninger i kommunens praksis.

Ambivalenser og dilemmaer i kommunens samarbejdsrelationer med aktive borgere

Med 'aktiv borger'-projektet får alle kommunens decentrale aftaleholdere til opgave at komme med eksempler på eksisterende projekter eller igangsætte nye initiativer til projekter, der har til formål at mobilisere ressourcer blandt borgere og sociale aktører i lokalsamfundet. Man læner sig med andre ord op ad kommunens institutionaliserede decentrale- og funktionelt fagopdelte organisering. Udover at afhjælpe kommunens udfordringer med at reducere de kommunale udgifter ved at mobilisere aktive borgere til kvalitativt at forandre- eller overtage opgaver, som før var kommunalt finansierede, så præsenteres dette initiativ også som en bredere anlagt empowerment-strategi, hvor kommunen skal bruge sin institutionelle kapacitet som løftestang for en *ny* opgave, der ligger ud over den 'traditionelle' offentlige kerneopgave. Det er et forsøg på at give de kommunale service-ledere og medarbejdere en ny rolle, der adskiller sig fra den traditionelle fagprofessionelle opgave med eksempelvis undervisning, ældrepleje og forskellige former for pædagogisk fagprofessionelt arbejde.

De skal nu også se sig selv som facilitatorer for en ny politisk kultur og praksis, hvor borgerne skal lære at tage mere ansvar for sig selv, deres familie og lokalsamfundets (kommunale) velfærdsinstitutioner og sociale- og økonomiske udvikling. Projektets brede tilgang giver anledning til en ambivalens blandt kommunens fagchefer og institutionsledere. Det kommer bl.a. til udtryk således:

"Der hvor jeg bliver skeptisk er, hvis vi som institutionsledere skal til at facillitere lokale netværk osv.. Det er ikke med til at sikre ejerskabet. Man er nød til at sikre ejerskabet på en måde…, og jeg mener ikke, at det skal være professionelle som os, der skal stå for det. Det skal ikke tage ressourcer væk fra skolens kerneopgaver. Vi bestræber os da på i så vid udstrækning, at det giver mening for opgaven med at drive skole, at understøtte det lokale, men det er ikke skolens opgave, at stå for at skabe lokal udvikling. Vi kan understøtte det ved at åbne skolen op, og det er det vi forsøger." (Interview 16 2013, 1–2)

Eller som en anden formulerer det:

"Der hvor jeg bliver bekymret, det er, når det bliver de offentlige velfærdsinstitutioner, der skal trække processerne [med at skabe social og økonomisk udvikling i lokalsamfundene], så må jeg jo bare rulle tilbage og sige, det er ikke deres kerneydelse." (Interview 13 2013)

Samme leder formulerer følgende karakteristik af, hvad deres nye rolle som velfærdsledere er:

Det er os, der er velfærdslederne. Det er det her, vi skal kommunikere i. Hele tiden. Så opgaven, ledelsesopgaven, er kommunikation; det er facilitering; det er procesdesign. Og så har jeg en grundfæstet overbevisning om, at så skal ideerne til løsningerne nok komme. Fordi det handler om, det er ikke mig, der skal få ideerne. Ideerne skal komme i dialogen mellem [parterne]. Men min opgave er at få faciliteret det og få valgt rigtig timing, rigtig interessenter, rigtig facilitering." (Interview 13 2013, 13).

Men denne faciliterende opgave handler for fagcheferne først og fremmest om at løse deres politisk definerede fagspecifikke opgave indenfor økonomiens stadigt strammere rammer (Interview 13 2013; Interview 15 2013; Interview 4 2013). Som en formulerer det:

"Når den økonomiske ressource falder ude i daginstitutionerne, og der bare ikke er lige så mange penge at ansætte personale for… I stedet så har du to versioner. Den ene version det er, at personalet sætter sig ned og bliver enige om, hvad de ikke vil lave mere. Og så kan de hænge en liste op ude på døren, og så kan de håbe, der kommer nogle forældre og tager de børn med i svømmehallen eller et eller andet, som de holder op med. Det er den ene version. Den anden version det er, at du tager fat i forældrene, sætter jer ned og laver et møde, hvor I taler om, hvad er det aller-, allervigtigste set fra forældrenes perspektiv, at det faglige personalet tager sig af." (Interview 13 2013, 10)

Eller som en anden siger det:

" Så min rolle er jo meget, at være dagsordenssættende, for det her er ikke bare et borgerprojekt, det er også et udviklingsprojekt internt i organisationen. Fordi vi har jo de faglige, fagprofessionelle, der er uddannet. Og det her er jo det samme som at sige, at der kommer nogen og tager arbejdet fra jer. Det er ikke anderledes end når vi indfører teknologi." (Interview 4 2013, 3)

Så borgerdeltagelse betragtes altså både som ønskværdigt, fordi det er 'godt' for borgeren at blive 'aktiveret' og fordi, det ligesom anden velfærdsteknologi er omkostningseffektiviserende. Det er som en leder formulerer det et *'[…]forsøg på at vælte nogle af opgaverne over på borgerne'* (Interview 16 2013, 1).

Siden kommunens etablering har de stadigt færre ressourcer og effektiviseringer af kommunens organisationer tvunget velfærdsinstitutionerne til at anlægge et meget strengt- og afgrænset blik på, hvad de i overensstemmelse med national lovgivning og kommunens forskellige politikker og kvalitetsstandarder har kunnet definere som 'kerneydelsen'. Det betyder, at den 'nye' rolles bredere empowerment-opgave møder modstand. Både fordi den opleves som et yderligere arbejdspres på de i forvejen belastede kommunale institutioner og fordi, den som nogle af direktions- og fagcheferne peger på, kan opleves som en udfordring for lederne og medarbejdernes professionsfaglige rolle og identitet (Interview 11 2013; Interview 15 2013; Interview 2 2013).

Det hænger sammen med, at modstanden mod at indtage den nye rolle i forhold til at understøtte lokalsamfundets sociale- og økonomiske udvikling også clash'er med en traditionel- og institutionaliseret forestilling om, at 'det offentlige'-, kommunale- og statslige er kendetegnet ved at være adskilt fra civilsamfundet og den privatøkonomiske sfære – og alene skal have en understøttende funktion (som den ene sagde jf citatet ovenfor) snarere end en integrerende funktion.

Opsamling

Selvom kommunens politiske strategi peger på, at der er brug for at integrere kommunens socio-spatiale strategi for at skabe social- og økonomisk udvikling i kommunen med kommunens økonomiske strategi om at udvikle- og tilvejebringe den kommunale velfærd i nye former for samspil med borgerne, så er der i kommunen endnu ikke etableret nogen social praksis for, hvordan disse to strategier skal forbindes. Analysen illustrerer, at de to opgaver i praksis holdes adskilt.

Det hænger sammen med, at de også har været adskilt i kommunens forskellige udviklingsstrategier, økonomiske strategier og kommuneplaner. Hvor Udviklingsstrategien og Kommuneplanen 2013 formidlede kommunens socio-spatiale strategi i forhold til at fremme social og økonomisk udvikling, så var kommunens økonomiske strategi 'Råd til Udvikling' fra 2013 rettet mod at forme et nyt politisk projekt for kommunen som politisk-administrativ organisation. At borgerdeltagelse og innovation i den administrative praksis primært forbindes med opgaven med at omkostningsreducere udgifterne ved den kommunale velfærdsopgave kommer til udtryk i tilgang til og arbejdet med at implementere projektet 'aktiv borger'. Her bliver det tydeligt, at fagchefer og institutionsledere er ambivalente i forhold til, hvordan de skal arbejde med at mobilisere 'aktive borgere', idet projektets brede tilgang til, hvordan man skal mobilisere borgerne, bryder med den hidtil institutionaliserede praksis.

Forskellige steder i den kommunale organisation har man dog eksperimenteret med at inddrage borgere i arbejdet med at forfine kvaliteten og omkostningsreduceringen af de kommunale kerneydelser, ligesom at man decentralt i de kommunale institutioner har erfaringer med at åbne institutionerne for andre typer aktiviteter end kerneydelsen. Men rollen som facilitator af en ny empowerment-opgave med at forme lokale udviklingsprojekter i samspil med aktive borgere vækker både modstand blandt institutionsledere og borgere. Så selvom fagcheferne taler om et behov for, at borgerne skal til at forstå sig selv som identiske med kommunen og, at kommune og borger deler den samme interesse om at gøre noget ved den brændende platform, så bliver det tydeligt, at de i praksis også fortsat selv privilegerer styringsindsatser, der handler om at finde nye måder at tilvejebringe borgerne velfærdsservice på uden at overskride rammerne for den kommunale økonomi.

I det lys, kan man se, at der er en særlig institutionaliseret selektivitet i den måde, hvorpå kommunen i praksis arbejder med at inddrage 'den aktive borger'. Kommunens engagement i at mobilisere borgere er overvejende snævert forbundet med 'aktive borgere', der viser sig villige til at indgå i at finde policy-løsninger eller tilvejebringe velfærdsservice på måder, som bidrager til at løse kommunens økonomiske udfordringer med at tilvejebringe velfærd.

Det er altså ikke alene lokalrådenes institutionaliserede rolle og position, der 'står i vejen for' strategien om at integrere kommunens socio-spatiale indsatser for at skabe social- og økonomisk udvikling og for at tilvejebringe velfærd. Også i den institutionaliserede rolle-forståelse blandt

kommunens fagchefer og institutionsledere adskilles opgaven med at understøtte social- og økonomisk udvikling fra kommunens opgave med at tilvejebringe velfærd.

Det hænger på den ene side sammen med den bredere historisk institutionelt etablerede arbejdsdeling mellem stat, marked og civilsamfund og i forlængelse heraf det forhold, at kommunens fagchefer og ledere har institutionaliseret en funktionelt opdelt administrativ praksis rettet mod at finde entreprenante og innovative måder at tilvejebringe funktionelt opdelte kommunale velfærdsydelser og -services på inden for politisk fastsat økonomiske rammer.

På den anden side kan vi se, at den stadig strammere kommunale økonomi *ikke* umiddelbart virker som en 'brændende platform', der er befordrende for at anvende de sparsomme ressourcer på at eksperimentere med at indgå i udviklingen af lokalsamfundenes institutionelle kapacitet. Samspil med borgerne ses primært som en ny form for styrings-teknologi, der kan bidrage til at overtage- eller tilpasse en offentlig velfærdsservice. En teknologi som med Jacobsen og Andersens vending øger 'afkastet på den offentlige investering' (2013).

X-huset i Vester Hæsinge

For at forstå, hvordan den kommunale organisations politiske projekter og administrative praksis med at inddrage aktive borgere får betydning for den sociale relation mellem kommunen og borgerne i kommunens lokalsamfund, dykker jeg nu ned i endnu en case. I modsætning til de få og spæde erfaringer med 'aktiv borger' projektet er det en case, som nogle af kommunens ledere i kommunen selv fremhævede som et godt eksempel på, hvordan lokalsamfundsudvikling i kommunens landdistrikter kan forbindes med et innovativt samspil mellem kommunen og aktive borgere om tilvejebringelse af velfærd.

Vester Hæsinge er en landsby i Faaborg Midtfyn Kommune, som er beliggende i overlappet mellem det, som i kommuneplanen kaldes Landbrugslandet og Skov- og Bakkelandet – med andre ord uden for de områder, hvor kommunen i sin kommuneplan planlægger at prioritere sine investeringer i social- og økonomisk udvikling.

Vester Hæsinge har en lang historie som et lokalsamfund med en stærk institutionel kapacitet. Som nogle af de første organiserede man omkring 1990 lokalsamfundet i en paraplyorganisation ledet af et repræsentantskab af lokalsamfundets forskellige foreninger. Her lykkedes det i 1993 i samarbejde med kommunen og den kommunale skole i landsbyen at få opført en ny tilbygning til skolen, der efter skolens daglige anvendelse af faciliteterne kunne huse forskellige forenings- aktiviteter; så som omklædningrum og klubhus for idrætsforeningen og samlingssted for kultur-arrangementer - og ikke mindst lokalsamfundets ugentlige madklub, som siden midt 80'erne havde fungeret som socialt samlingssted for byen og oplandets beboere. Madklubben har i øvrigt alle år bidraget til at fastholde landsbyens Brugsforening ved at placere sine indkøb her. Tilbygningen- såvel som landsbyens

paraplyorganisation fik navnet X-huset. Landsbyen Vester Hæssinge er i dag del af et af kommunens lokalsamfund, som foruden Vester Hæssinge samler landsbyerne St. Lyndelse og Ny- og Gl. Stænderup. Og med etableringen af lokalrådene i den nye kommune blev X-husets repræsentantskab udvidet til at omfatte det nye større lokalsamfund og repræsentantskabet valgte en ledelse, som så fungerer som det nye større lokalsamfunds lokalråd.

Opførelsen af tilbygningen til skolen blev i sin tid finansieret 50% af kommunen og 50% af lokalsamfundet – primært i form af foreningernes frivillige arbejdskraft i forbindelse med opførslen af bygningen. Lokalsamfundets engagement i at skabe bedre fysiske rammer om det lokale foreningslivs aktiviteter såvel som den kommunale skoles muligheder for faglig udfoldelse var på en og samme tid et strategisk led i at fastholde den kommunale skole. På trods af at en skolelukning var på tale flere gange, lykkedes det frem til sommeren 2011 at fastholde skolen i landsbyen. Her betød de kommunale besparelser på skoleområdet, at Vester Hæsinge skole lukkede, og dermed var X-husets eksistens ligeledes truet.

Da dette perspektiv bliver klart beslutter X-huset ledelse sammen med repræsentantskabet (lokalrådet) at arbejde for at finde en løsning, som gør det muligt at udvikle et nyt medborgerhus i den nu tomme skolebygning. Lokalrådet nedsætter en såkaldt forhandlingsgruppe på tre mand, som skal tage kontakt til kommunen. I foråret 2011, hvor beslutningen om skolelukningen fra og med sommeren 2011 er besluttet af kommunalbestyrelen, får lokalrådet et møde i stand med kommunens embedsmænd, hvor temaet er, hvad der skal ske med skolebygningerne efterfølgende. Her er tilgangen fra kommunens side ifølge en tidligere formand for lokalrådet:

"Og det var egentligt først i februar marts måned, at det lykkedes at få et møde med dem. Hvor, kommunens startede med at sige, allerede inden vi havde sat os ned, at; jamen vi har regnet på det. Det kan godt betale sig for os at brække det hele ned. Okay, det er en god måde, at starte en forhandling på [ironisk red.], så hvad har I at spille ud med? Har I nogle gode forslag, som kan gøre det billigere for os? Men så fik vi en god snak, og så hen over 2011 blev vi skarpere og skarpere med, hvad det var for en vision vi havde med huset. Og hen over 2012 fik vi så konkrete forhandlinger om en brugsaftale for 3 år." (Interview 20 2013)

Lokalrådet henvender sig i august 2011 til kommunen om dette. De fremlægger en projektplan for Kultur- og fritidsudvalget 10. august. Denne henvendelse behandles dernæst på Økonomiudvalgsmødet 3. okt. 2011 og herefter går en lang proces i gang, hvor Lokalrådet og kommunen forhandler om, hvad der skal ske med bygningerne. Oplægget fra lokalrådet er, at X-huset gennem 5 faser vil etablere sig som selvejende institution og sikre driften gennem udlejning af lokaler til de lokale foreninger. I projektplanen fremhæver lokalrådet den store lokale opbakning til- og aktiviteter i X-huset. Lokalrådet, som samtidig er X-husets ledelse, forsøger dermed at signalere en store institutionelle kapacitet i lokalsamfundet, som har interesse i- og arbejder for at sikre X-huset. Men de eksisterende foreningers indtægtsdækkende virksomhed kan ikke fra start dække omkostningerne forbundet med drift og vedligehold af de bygningsdele, X-huset har

ambition om at overtage. Så selvom kommunen i foråret 2012 vælger at indgå en tre årig driftsaftale om X-huset er der hårdt brug for at finde en ekstern aktør og ekstern finansiering, som kan bidrage til at sikre X-huset en bæredygtig økonomisk drift på sigt (Interview 9 2013, 3).

Både interviewene og X-husets høringssvar til kommunalbestyrelsens første behandling i april 2011 vidner om, at forhandlingerne frem til denne brugsaftale var svære. X-husets ledelse og kommunen havde svært ved at finde sammen om en dagsorden (Faaborg-Midtfyn Kommune 2011a). Fra kommunalt hold var situationen den, at der i den politiske beslutning omkring skolelukningen ikke var budgetteret med udgifter til drift af skolebygningerne efter skolen lukning. Skolen skulle enten sælges eller rives ned. I april 2011 vedtager Kommunalbestyrelsen efter indstilling fra direktionen at give X-husets styregruppe 6 måneder til at kvalificere sine tanker om, hvordan der kan skabes en bæredygtig økonomi i de dele af skolen, som X-huset anvender, mens resten skal sættes til salg (Faaborg-Midtfyn Kommune 2011b). Af bilaget til kommunalbestyrelsesmødet i april fremgår det, at det er direktionen og embedsmænd fra Fællessekretariatet, som i første omgang indstiller til beslutningen om at give X-husets styregruppe mulighed for at skabe en bæredygtig drift af X-husets lokaler. Derefter går styregruppen i X-huset i gang med at opstille den projektplan, som fører til de forhandlinger om en brugsaftale, som i sin endelige form forelægges kommunalbestyrelsen i maj 2012 (Faaborg-Midtfyn Kommune 2012; Interview 18 2013; Interview 20 2013; Interview 9 2013).

Krise

Med brugsaftalen i hånden i dens endelige form i juni 2012, er der en euforisk stemning i Vester Hæsinge, da X-huset og den lokale brugs 'fejrer' aftalen med et mere end udsolgt kulturarrangement i skolens sal. Men, brugsaftalen med kommunen kunne kun fungere, såfremt lokalerne gennemgik en ombygning. Ifølge Formanden for X-huset og et centralt placeret direktionsmedlem laver man en række aftaler, hvoraf de færreste bliver nedskrevet (Interview 11 2013, 5; Interview 9 2013, 3). Aftaler, der på mere eller mindre kreativ vis betyder, at X-huset, mod en række mindre ombygninger (som kommunen indvilger i at foretage), kan tage bygningerne i brug. Disse aftaler, som lå til grund for brugsaftalen (og som X-huset i øvrigt i januar 2012 havde søgt penge til fra kommunens pulje til 'modernisering af lokale aktivitetscentre'), viste sig så 1½ måned senere i august 2012 at blive fulgt op af yderligere tekniske krav om ombygning (Interview 9 2013), nu af en størrelsesorden (1-1½ mio. kr.) som satte en stopper for planerne med X-huset. Om denne 'krise' siger direktionsmedlemmet:

"Og i og med, at jeg siger, at det er et professionelt apparat, så laver sådan et apparat også til tider en skævert i forhold til, hvordan de understøtter den her del. Og der er meget kontant betaling i forhold til sådan et lokalområde, som har ildsjæle, fordi, de kan ikke forstå den her del. De kan ikke forstå økonomien i det… eller jeg vil sige. De kan sagtens forstå, men de har ikke så stor forståelse for, at det kan koste så meget, når man tager fat i et byggeregulativ, hvor man siger at al loftbeklædning skal af.[etc.]. 'Jamen, før havde det fungeret som skole, og der var der jo ikke

[sådanne lovkrav –red.]?'. Nej, men det er der nu. Og vi skal lige have ventilation og alle el-ledninger skiftet ud. Altså, der er jo virkelig nogle hurdler engang imellem, som man lige skal have høvlet af. Og hvordan er det så, at det her kan lade sig gøre fra den myndighedsmæssige side." (Interview 11 2013, 5)

Denne situation kommer ikke kun til udtryk som frustration og spændinger mellem kommunens embedsværk og ledelsen af X-huset. Modsætningerne mellem embedsværkets pligt som myndighed til at håndhæve loven (her; nationale byggeregulativer) og kommunens interesse i at understøtte initiativer til at skabe lokalsamfundsudvikling (og derved også understøtter kommunens strategisk udfordring – at skabe udvikling i kommunen) kommer eksempelvis også til udtryk som en ambivalens hos direktionsmedlemmet:

"Og det er sådan set den eneste side, som jeg ikke vil tilsidesætte og, det, at vi som myndighed skal leve op til…, det er jeg nødt til at støtte op om 100%. Men måden vi så forsøger, at få det kommunikeret på, og arbejdet med det kan nogle gange virke lidt bombastisk. Når man kommer med et godt projekt til måske 30.000, fordi man har haft håndværkere kaldt ind fra lokalområdet, og så kommer vi og siger, det her koster minimum én mio til tre – så hjælper det ikke meget, at man allerede har fået samlet lokal støtte ind projektet. Og det mener jeg … og jeg mener sådan set også lovgivningsmæssigt, at der er… den [lovgivningen – red.] presser os kraftigt i forhold til, hvad det der kan lade sig gøre ude i de respektive områder." (Interview 11 2013, 5)

Af citatet kan man tolke, at man som embedsmand er nødt til at varetage myndighedsopgaven efter loven til punkt og prikke. Men omvendt oplever informanten også at lovgivningen ikke giver mening i den lokale kontekst og i praksis stiller sig i vejen for opgaven med at skabe eller understøtte social og økonomisk udvikling (Interview 11 2013, 5). Så i den mere detaljerede beskrivelse af processen giver informanten også udtryk for, at, denne blev involveret i processen, da der var gået hårdknude i forhandlingerne om en lejeaftale og politikerne pressede på for en løsning. Resultat blev at man fandt en række kreative løsninger og dispensationer for at få processen til at fortsætte:

"Og der forsøgte vi også at lave en plan for processen for også at sige, hvad er næste step så; 1) det var hvis vi kunne lave, med nogle mindre… altså [daværende formand for X-huset] kom med nogle handicaptoiletter og udskiftning af 10 branddøre… jamen så var vi sådan set inden for rammen i forhold til det, han var blevet belyst omkring i byggeregulativet, og så kunne vi godt fortsætte vores aktiviteter… Der hjalp jeg ham med at finde pengene til det via det politiske. Det valgte man politisk at understøtte. Og vi kan lave en lejeaftale med, jeg tror det var et tilskud på 30.000. 300.000 til ombygning, 30.000 til maskiner og udvendigt… det var sådan lige jeg erindrer det. Og så kørte vi en proces igen til vi blev ramt lidt hårdt." (Interview 11 2013, 7).

Denne spænding mellem myndighedsopgaven og den ufravigelige opgave med at finde kommunale besparelser eller understøtte initiativer, som man fra politisk hold tror på kan understøtte social og økonomisk udvikling i kommunen, dukker op i flere sammenhænge i interviewene. Både direktion og fagchefer i kommunen beskriver, hvordan samarbejdet med borgere – og, som i det følgende

eksempel også med erhvervslivet, betyder, at man forstår hinanden bedre og dermed, som det uspecificeret beskrives, kan *'dreje det en lille smule, så vi [kan] finde en løsning, som alle kan være tilfredse med'* (interview 6 2013, 4). I tilfældet med kommunens forhandlinger med X-huset 'formåede' kommunens frontline embedsmænd ikke i tilstrækkelig grad at 'dreje' tingene, hvorefter der, ifølge informanten, blev lagt et politisk pres for at *denne* personligt engagerede sig i at finde en løsning, som skubbede processen fremad. Denne entreprenante embedsmandsrolle var med andre ord ikke del af processen før informanten, som sidder højere i hierarkiet, som ansvarlig aftaleholder overtager opgaven med at finde en løsning.

Dette kan både hænge sammen med, at den traditionelle embedsmandrolle ikke er at 'dreje' noget, men i stedet forholde sig upartisk og formelt til sagsbehandlingen. For enten at undgå at skulle stå til ansvar for at have 'drejet' sine afgørelser i tilfælde af placeringen af et spørgsmål om skyld og ansvar, eller ganske enkelt for at reproducere forestillingen og værdierne om embedsværkets objektive og upartiske sagsbehandling, har kommunens medarbejdere altså - indtil informanten bliver sat på sagen - *ikke* drejet sine afgørelser. Omvendt sidder informanten i en position tæt på politikerne, hvor han med aftalesystemet (kommunens styreform) har fået delegeret et udstrakt ledelsesrum til at forfølge en række mål. Denne sidder samtidig i en position tæt på det politiske niveau og har som opgave også at forfølge de 'signaler', som kommunalpolitikerne sender:

"Jeg vil sige, at det politiske, de er faktisk holdt ude af det her. På det tidspunkt her, udover at jeg bliver presset godt og grundigt med signaler på økonomiudvalgsmødet, fordi det er dem, der har lejeaftalerne med de kommunale ejendomme. Og jeg siger her, at jeg hekser indenfor den ramme, som I har givet mig, men der er nul at gøre med. Så det presser mig i en vis grad i forhold til at få det her til at lykkes." (Interview 11 2013, 7)

I samarbejdet mellem X-husets ledelse og et hold embedsmænd inklusiv direktionsmedlemmet laves en plan, som gør det muligt for X-huset fortsat at anvende bygningerne.

Ny positiv opmærksomhed og fremdrift

I august 2012 slår to tilflyttere dørene op for Broby-bokseklub i X-husets lokaler. Klubben har dygtige trænere og får som kommunens eneste bokseklub hurtigt stor medlemstilslutning og stor offentlig- og politisk opmærksomhed. Også i andre dele af den kommunale organisation vækker klubben stor opmærksomhed ved at udmærke sig som et socialt tilbud for en gruppe unge, som kommunen har svært ved at nå. Klubben bidrager også med lejeindtægter til X-huset. Som Formanden for X-huset formulerer det:

"Jamen det ændrede det, at her kom lige pludselig en aktivitet, som havde succes. Det var det, vi havde håbet. Men den kom bare fuldstændigt uden for vores synsvinkel. Jeg tror ikke, de havde boet her ét år. Jeg kendte dem ikke [boksetrænerne]. De kom helt ud af det blå. Så alt det der var skidegodt. " (Interview 9 2013, 3)

Fra flere forskellige steder i kommunen vises der nu interesse i, at man gerne vil arbejde for en løsning, som gør det muligt for X-huset at blive i skolebygningerne. X-husets ledelse bruger anledningen til i marts 2013 at søge kommunens pulje til modernisering af lokale aktivitetscentre og modtager midler til anskaffelse af to nye bokseringe til klubben (X-huset 2013).

Endnu en tilfældighed skulle vise sig at åbne muligheder for X-husets projekt. Måneden efter, at bokseklubbens aktiviteter begyndte, flytter Kommunens Børn og Unge Rådgivning (BUR) sit sekretariat midlertidigt ind i Vester Hæsinge skoles lokaler. Sekretariatets ca. 80 ansatte skal arbejde her i tre måneder, mens deres administrationsbygninger i Broby er under ombygning. Det bringer ny aktivitet i skolebygningerne. X-husets daværende formand bruger lejligheden til på lokalsamfundets vegne at byde alle sekretariatets ansatte velkommen til byen med gavekort sponsoreret af landsbyens brugsforening og den lokale slagter. Både i interviewene med X-husets ledelse og med fag-chefen for BUR peges der på, at denne handling var med til at skabe ekstra politisk- og administrativ opmærksomhed om den store imødekommenhed og den stærke institutionelle kapacitet og borgerengagement i Vester Hæsinge for at få X-huset til at fungere som en økonomisk bæredygtig selvejende institution (Interview 15 2013; Interview 18 2013; Interview 20 2013; Interview 9 2013).

Det lykkes altså X-huset at tiltrække sig positiv opmærksomhed fra brede dele af den kommunale organisations forskellige fagchefer. X-husets ledelse lykkedes altså med at komme til at fremstå som den institutionelle ramme om et aktivt og imødekommende lokalsamfund, hvor vice-kommunaldirektøren og fagchefer forskellige steder i kommunen mente at kunne se et udviklingspotentiale. I lyset af de politiske strategiers blik på udviklingen i lokalsamfundene kan den positive menings-tilskrivelse til denne handling forstås som et eksempel på et lokalsamfund, der udviste 'den ønskede adfærd'. Man kan forstå det som et pro-aktivt forsøg fra lokalsamfundet på at håndtere risiko, i den forstand, at lokalsamfundets ledelse med sin handling signalerer et lokalt engagement og en ressourcestærk institutionel kapacitet.

I forbindelse med en skade på Vester Hæsinge skoles varmeanlæg søger og bevilges X-huset i vinteren 2012/13, 169.000 kr. fra LAG til energirenovering af skolen. Beløbet dækker ikke udgiften, så X-huset søger kommunen og bevilges de resterende 156.000 kr. i april til reparationerne. Vi ser her, hvordan X-huset formår at tiltrække ekstra-lokale udviklingsmidler til sit projekt, og det er medvirkende til, at kommunen på dette tidspunkt i processen også viser sig villig til at prioritere energiinvesteringer i projektet og vil finde finansieringen i den kommende budgetopfølgning (Faaborg-Midtfyn Kommune 2013b).

Velfærdsinnovation og lokalsamfundsudvikling

Fagchefen for Børn- og Undervisning og det politiske udvalg havde gennem flere år ledt efter økonomi og et nyt sted at placere en institution for en forebyggende indsats for børne- og

ungeområdet (Interview 15 2013) Konkret tiltrækker rummet- og den sociale ramme om lokalsamfunds- og foreningslivet i X-huset fagchefens nysgerrighed i forhold til at udvikle en ny forebyggende velfærdsservice:

"Vi skal finde noget, der er interessant. Og det interessante det ligger i koblingen til det frivillige, og kunne man forstille sig det osv. Så min fortælling, den handler mere om, at jeg tænker, der ligger et kommunalt rationale i at understøtte en driftig landsby i stedet for, at den også begynder at dø. Og så tænker jeg, at jeg er helt vildt optaget af, hvad det fysiske rum, det gør ved os. Om man kunne lave noget meget mere inspirerende for de her børn og familier." (Interview 15 2013, 1)

Som det fremgår af citatet, spiller kommunens socio-spatiale strategi om at satse på at skabe udvikling i landdistrikterne dér, hvor lokalsamfundene selv er aktive, sammen med den kommunale strategi om at inddrage aktive borgere som frivillige i at omforme den kommunale velfærdsservice. Det fremgår også af følgende citat:

"Og så mine overordnede tanker går på, at hvis man læser visionen i Toscana planen…[kommunens udviklingsstrategi], at vi vil gerne understøtte de lokalsamfund, som har kræfter og vil og ikke bare synes, at det er dem oppe på kommunen, som skal sørge for, at det har et bibliotek og en skole og en svømmehal og en bager og en benzintank. For det kan vi ikke længere. Det har vi ingen penge til, og da der er ingen af os, der vil betale 100% i skat, så… vi bliver nødt til at finde ud af, hvordan vi kan gøre det smartere og bedre. Og det er egentlig det, som MDvuns-huset og X-huset handler om i min optik. Så det er et forsøg på at sige, hvad er udfordringen i vores kommune i forhold til lokalsamfundene? Det er, at noget vil dø, over den næste korte tid, og noget andet vil gro op i nogle kraftcentre, hvor der er overlevelsesdrift sammen med os." (Interview 15 2013, 1).

Med andre ord formuleres her, hvordan samarbejdet mellem X-huset og BURs MDvuns hus er et eksempel på, at lokalsamfundenes sociale og økonomiske overlevelseschancer handler om deres ressourcer, villighed og evne til også at samarbejde med kommunen om at løse velfærdsopgaver, som tidligere blev varetaget af kommunen og finansieret med skatteindtægter.

Kommunens idé med at etablere et børne- og familiehus, det såkaldte MDvuns-hus, i Vester Hæsinge skole fremlægges for X-husets ledelse omkring januar februar. Det gav anledning til fornyet glæde i ledelsesgruppen, fordi nu så det ud til, at kommunen kunne blive den 'eksterne aktør', som kunne leje sig ind på skolen og derved sikre driftsøkonomien.

Så, i start februar 2013 udlover Lokale- og Anlægsfonden (LOA) en pulje på 10 mio. kroner til 'Omdannelse af lukkede skoler' (LOA 2013a). I ansøgningsopslaget skriver LOA følgende om de forudsætninger, landsbysamfundene skal have for at komme i betragtning: "

- *Har ressourcer til at igangsætte og gennemføre et projekt, der kræver god lokal organisering, kommunal medinddragelse og et højt ambitionsniveau med hensyn til arkitektonisk omdannelse og udvikling af fremtidige aktiviteter.*

- *Kan finansiere 25.000 kr. inkl. moms til udviklingsprocessen*
- *Kan medfinansiere realisering af ombygningen.*
- *Vil tage afsæt i særlige lokale kompetencer og sikre borgerinddragelse på tværs af alder, køn og tilhørsforhold.*
- *Kan nedsætte en arbejdsgruppe på 3-4 personer, der repræsenterer landsbysamfundet i udviklingsprocessen."*

(LOA 2013b, 2)

LOAs pulje henvender sig med andre ord i lighed med kommunens socio-spatiale strategi og den nationalt- og europæisk dominerende strategi om at understøtte områder med endogene ressourcer (særlige lokale kompetencer) og institutionel kapacitet (en arbejdsgruppe som repræsenterer landsbysamfundet og ressourcer til at gennemføre et projekt), der vurderes i forhold til deres potentiale for social- og økonomisk udvikling. Samtidigt forbindes denne diskurs også med et krav om kommunal medinddragelse foruden en medfinansiering til ombygning (hvilket betyder, at der skal tiltrækkes yderligere ekstern finansiering).

Fra forhandlinger til samarbejde

Denne pulje ser X-husets ledelse som en mulighed for at rejse penge til udviklingen og ombygningen af X-huset og det besluttes, at der skal udarbejdes en ansøgning til Fonden.

Ifølge fagchefen er det fordi, at denne får nys om, at X-huset vil søge denne pulje, at ideen om at tænke X-huset og kommunens MDvuns-hus sammen opstår:

"Det begynder vel egentlig ved, at jeg opsnapper, at de der LOA midler er i spil. Så ser jeg jo en mulighed der, fordi jeg er godt klar over, at den kommunale økonomi, den vil gøre, at vi kommer ikke marcherende ud til dem med 3-4 mio. kroner. Det er way out. Og da jeg får læst op på LOAs bevillingskriterier, der tænker jeg, at den [ansøgningen] kunne godt strammes op. Og hvis de gør det godt. Og vi så… for de [LOA] skriver jo faktisk, at det er ikke nok, at man har en landsbyskole, og den skal et eller andet. Det skal netop være… [noget innovativt red.]. Så deraf gror det også - provokeret af hvad de skriver der, at jeg tænker; det kunne vi måske også gøre." (Interview 15 2013, 3)

Så i starten af 2013 deltager X-husets ledelse i, hvad de selv beskriver som fortrolige møder med kommunen. Her fremlægger fagchefen for BUR sine ideer om, hvad samarbejdet mellem kommune og lokalsamfund kunne bestå i, og hvordan dette samspil kan bidrage til at kvalificere X-husets ansøgning til LOA om midler til ombygning af X-huset (Interview 20 2013, 6). Her viser X-husets ledelse sig meget imødekommende – for, som fagchefen selv formulerer det, så; *" […] er de klar over, at det kunne lægge en 'livline' til dem"* (Interview 15 2013, 3).

Samme blik på situationen beskriver en af de deltagende i mødet, som sidder med i lokalsamfundets udviklingsgruppe, der hjælper ledelsen med projektansøgningen til LOA. X-husets ledelse ser først og fremmest kommunens henvendelse som en mulighed for at realisere projektet omkring X-huset (Interview 18 2013, 4). Men samtidig er der i X-husets ledelse også en positiv forståelse for diskursen om, at borgerne skal tage mere ansvar – og peger på, hvordan det også er en del af lokalsamfundets kultur, som man gerne vil udbrede til andre (Interview 9 2013, 4):

"Så det, at vi kan mødes og være åbne over for andre mennesker… Altså jeg har ikke været så meget med i madklubben, men jeg tror godt, at du kan fornemme det. Folk kender hinanden på kryds og tværs. Og det er de relationer. Og hvis vi kan få masseret nogle af de relationer ind i nogle af de folk, som kommer udefra. Det er jo det, der giver de værdier, som BUR har set. Fordi vi ikke er forskrækkede over at være sammen og dyrke relationerne. " (Interview 20 2013, 7)

Fagchefen og X-husets ledelses diskursive forståelser kunne altså forenes omkring en interesse i at vinde LOA-midlerne. Det blev afsættet for et genre-skifte for relationen mellem kommunen og lokalsamfundet. For at lykkes med at forene X-husets mål om at finde en bæredygtig driftsøkonomi og børn- og ungechefens ønske om at etablere en ny form for forebyggende institution for kriseramte familier og børn, var der brug for at sikre ejerskab til projektet i hele lokalsamfundet.

X-husets ledelse og Fagchefen planlægger sammen en strategi for, hvorledes lokalsamfundet bedst muligt præsenteres for ideen om at integrere den kommunale velfærdsservice i MDvuns-huset med lokalsamfundets ressourcer. Der opstår med andre ord en ny social praksis, hvor X-husets ledelse og den administrative fagchef samarbejder om at få lokalsamfundet med på ideen og om at forbedre lokalsamfundets chancer for at vinde LOA udviklingsmidler (Interview 15 2013).

"Der gjorde vi så det, at vi i fællesskab med BUR – Lokalrådet og BUR lavede i første omgang et uformelt borgermøde, hvor BUR kom og fortalte om deres tanker og ideer med det her. Og hele lokalrådet bakkede 100% op omkring det her og viste, at der ikke var noget farligt omkring det her. OG alle var positive. Og hvor man allerede der diskuterede muligheder, hvordan at lokalsamfundet kan byde ind med frivillige ressourcer, og kunne støtte op omkring opgaven og vise, at de var velkomne." (Interview 20 2013, 7)

Denne åbenhed og imødekommenhed gav den kommunale organisation blod på tanden og fagchefen blev inviteret til at holde tale om perspektiverne ved samspillet mellem kommunen og lokalsamfundet på lokalsamfundets Grundlovsarrangement, ligesom der blev afholdt et såkaldt 'Børnetopmøde', hvor lokalsamfundets børn kunne høre om kommunens projekt og komme med ideer til, hvorledes de lokale børn og børnene, som i kortere- eller længere tid ville opholde sig i MDvuns huset, kunne være sammen.

Samtidig involverer den kommunale fagchef sig også selv direkte i lokalsamfundets ansøgning og den efterfølgende proces ved at deltage i møder både med X-huset og med LOA, hvor denne forsikrer dem om kommunens engagement (Interview 15 2013, 2). Der er med andre ord fundet en

fælles social praksis om at arbejde sammen for at realisere såvel kommunens projekt med at udvikle en ny velfærdsservice og lokalsamfundets arbejde med at finde midler til at udvikle X-huset. Denne gensidighed hang sammen med, at det for såvel kommunen som X-huset var afgørende at finde ekstern finansiering (her hos bl.a. LOA), hvis de to delvist integrerede projekter skulle blive til noget (Interview 21 2013).

Modsat situationen med kommunens projekt 'aktiv borger', hvor de decentrale ledere oplevede denne inddragelsesdagsorden som endnu et forstyrrende element for deres i forvejen trange betingelser for at levere 'kerneydelser', så er casen med X-huset et eksempel på, at 'drivet' for at forandre tilvejebringelsen kommer fra fagchefen selv og ikke fagområdernes decentrale institutioner. I forhold til denne proces understreger informanten betydningen af den kommunale organisations styreform. Kommunens såkaldte dialogbaserede aftalesystem giver et stort formelt sikret ledelsesrum i forhold til at forfølge en række bredt formulerede politiske målsætninger inden for en politisk fastsat økonomisk ramme.

Disse ekstra-semiotiske strukturelle faktorer, der sikrer fagchefen et strategisk handlerum suppleres samtidig af den igangværende politiske proces og de forsigtige eksperimenter med at bestemme, hvordan- og om hvad borgere og kommunen kan samarbejde (aktiv borger). I denne sammenhæng, der netop vedrører inddragelsen af borgere i løsningen af en kommunal velfærdsopgave, har chefen derfor også valgt at tage fagudvalget med på 'sidelinien', som det formuleres:

Altså, jeg har jo været med fra dengang hvor, fra jeg fik en god idé, til jeg havde overbevist en direktør om, at det var en god idé, til han havde overvist kommunaldirektøren om, at det var en god ide, som så skulle fremlægge det i økonomiudvalget, som først havde møder osv. Så havde jeg jo selv glemt, hvad idéen handlede om. I dag kan jeg faktisk selv trække af på rigtigt mange ting, hvis jeg er sikker på, at det optimerer min kerneydelse ude ved borgerne. I det her tilfælde har jeg sådan set hele tiden kørt hele det politiske med Jacobs [formand for Børn og Unge Udvalget] udvalg, med mig, på sidelinjen, og sagt; synes I ikke, at det lyder spændende, skal vi ikke forfølge det? Jeg er selvfølgelig gået ind i en 'vi' om det, fordi, hvis politikerne sagde; det lyder håbløst, glem det, du er fuldstændig på vildspor kammerat, så ville jeg jo aldrig gøre det. (Interview 15 2013, 4)

Som en af deltagerne i en udviklingsgruppe, som assisterede X-husets ledelse med udformningen af ansøgningen til LOA, påpeger, så er perspektivet for X-husets ledelse først og fremmest, at man med dette partnerskab med kommunen har sikret X-huset (og dermed også bidraget til at sikre social- og økonomisk udvikling i lokalsamfundet). Omvendt er perspektivet set fra kommunen, at man udover at understøtte lokalsamfundsudviklingen også har ændret den traditionelle arbejdsdeling mellem kommunen og lokalsamfundet:

Folk tænker; det er omsætning, og så synes de, at det er da fint at der er nogle unge, der opholder sig der. Det er BURs unge og dem vil de fint være med til at bokse med. Og så tænker Jørgen Brink og mange andre lokale; jamen så får bokseklubben mange flere medlemmer. Det er jo ikke potentialet i det. Potentialet det er, at man her overskrider en meget vigtig grænse. Nu begynder det

offentlige i sin servicering af borgere, der har behov for velfærd, at lave partnerskab med et lokalsamfund. Og det siger [fagchefen] tydeligt. [Fagchefen] ser det som en social-økonomisk virksomhed. [Fagchefen] vil ind og bruge de indholdsmæssige borgerressourcer, som folk har. Dét er interessant (Interview 18 2013, 4).

Kommune og lokalsamfundet har altså engageret sig af kun delvist overlappende strategiske grunde – lokalsamfundet er primært optaget af at lykkes med et initiativ, som skal støtte lokalsamfundets sociale- og økonomiske udvikling, og selvom den kommunale institution også bidrager til dette, så er det også et led i en kommunal strategi om at inddrage borgere i formningen- og løsningen af den offentlige velfærdsservice.

Eftersom, der i den kommunale socio-spatiale strategi ikke er foretaget nogle spatiale prioriteringer inden for de dele af kommunen, som ligger udenfor kommunens i kommuneplanen udpegede udviklingsområder, så ser vi kommunens fagopdelte og decentralt ledede administration politisk og økonomisk selektivt prioritere lokalsamfund (i overensstemmelse med de politiske strategier), som de mener, har potentiale for at hjælpe dem med at løse deres fagligt strategiske mål – bedre og billigere. Samtidigt er der som også tidligere citeret ifølge fagchefen *'et rationale i at understøtte en driftig landsby i stedet for, at den også begynder at dø'* (Interview 15 2013, 3).

Jeg stopper mine interviews i efteråret 2013 umiddelbart inden kommunalvalget og inden ansøgningen til LOA var endelig afgjort. Forløbet efterfølgende er i korte vendinger således: X-husets ansøgning hos LOA var så heldig at blive valgt ud som ét af tre projekter og modtog endelig i februar 2014 3 mio. kroner fra fonden. Kommunen bevilligede ca. 1.8 mio. I april 2015 får X-huset næsten 2 mio. kroner af Realdania i støtte til realiseringen af projektet. Projektets samlede omkostninger for ombygningen beløber sig til ca. 8 mio. kroner. 20. maj 2015 åbner MDvuns-huset. 30. september underskrives en kontrakt om opførelsen af Det nye X-hus. Alt tyder på, at projektet kommer i hus og at X-huset vil slå dørene op for et nyt aktivitetshus og et samarbejde med MDvuns-huset i efteråret 2017.

Forandringer af lokalsamfundene og formningen af en lokal ´stil´

I Vester Hæsinge har der gennem mange år ud over X-huset også været et forsamlingshus. Efter lukningen af skolen og X-husets stålsatte arbejde for at skabe en bæredygtig driftsøkonomi i huset, tager X-huset initiativ til en række debatmøder om, hvordan lokalsamfundets fremtid ser ud. På disse møder såvel som i lokalbladet ´3. halvleg´ er X-husets ledelse fortaler for, at man rykker sammen i lokalsamfundet og samler sine ressourcer på færre matrikler, ligesom der tages initiativ til at indgå et koordineret samarbejde med omkringliggende lokalsamfunds lokalråd om at koordinere aktiviteter, for på den måde at sikre stærkere opbakning til de forskellige aktiviteter.

Denne dagsorden om at samle- og koordinere de lokale ressourcer for at skabe bedre kvalitet og større deltagelse ved lokale arrangementer understøttes ligeledes af lokalsamfundenes

paraplyorganisation Fynsland, der inviteres til et borgermøde i Vester Hæsinge om lokalsamfundets fremtid og udvikling (Brink 2013; Interview 1 2013). Men disse forsøg på at få lokalsamfundet til at rykke 'tættere sammen' foregår ikke gnidningsfrit.

I forbindelse med X-husets ansøgning til Lokale- og Anlægsfonden i 2013 er der stor opstandelse i lokalsamfundet efter, at der til generalforsamlingen i foreningen bag forsamlingshuset med et spinkelt flertal er blevet vedtaget en hensigtserklæring om, at forsamlingshuset vil flytte sine aktiviteter til X-huset. Det fik den siddende bestyrelse i foreningen til at gå af, uden at der blev valgt en ny. Selvom man af beretningen i Lokalbladet 3. halvleg kan læse, at denne hensigtserklæring skulle forstås som et led i X-husets strategi om, at give LOA et indtryk af, at hele lokalsamfundet bakkede op om etableringen af det nye X-hus – og ikke nødvendigvis var en bindende beslutning om at lukke forsamlingshuset, så skabte det stor splid lokalt (Rindebæk 2013).

Baggrunden for denne opfordring til foreningen bag forsamlingshuset var, som det formuleres i bladet at*;*

"En hensigtserklæring skal ses i sammenhæng med, at X-huset inden længe fremsender en ansøgning til Lokale og Anlægsfonden, om at blive et af 3 projekter, der skal deles om en samlet renoveringspulje på kr. 10 mio. til omdannelse af lukkede skoler.[…] En hensigtserklæring fra forsamlingshuset vil styrke X-husets muligheder for at blive et af de udvalgte projekter. Lokale og Anlægsfonden lægger stor vægt på, at der er bred opbakning til sådanne projekter i et lokalområde" (Rindebæk 2013, 8).

X-husets vil ifølge denne hensigtserklæring forsøge at give LOA det, som man mener, de i deres opslag efterspørger. Samtidig ønsker X-Husets ledelse også at skabe økonomiske- og sociale synergieffekter ved at samle lokalsamfundets aktiviteter. Men X-husets ledelses handling skaber for en tid lokal splittelse. Det ender med at det i juni 2015 endelig på en ekstraordinær generalforsamling besluttes at sælge Forsamlingshuset i Vester Hæsinge. Med andre ord sker der inden for lokalsamfundet (som i kommunen) en lokal centralisering – både fysisk ved samlingen af aktiviteter i X-husets rammer, som bygges til at rumme mange forskellige aktiviteter, der før var adskilt, men også socialt, hvor Forsamlingshuset var rammen om en anden (sub)lokal kultur.

Bladet 3. halvleg er udover at berette om lokalsamfundet foreninger også et blad fyldt med opråb til lokalsamfundets borgere om at engagere sig i lokalsamfundet på forskellig vis. Her er der, foruden beretninger fra og aktiviteter i lokalområdets foreninger bl.a. også mulighed for at tilmelde sig lokalsamfundets frivillige arbejds- og projektgrupper. Her fejres årets æresborger og inviteres til koncerter, fester etc. Her hedder det bl.a.:

"HUSK at bruge den lokale Dagli'Brugs (lidt mere)… HUSK at tanke bilen lokalt… HUSK at holde din fest i de lokale forsamlingshuse og festlokaler… HUSK at få et tilbud fra de lokale håndværkere… HUSK at få nogle børn, så vi kan beholde en lokal børnehave… HUSK at spise i Madklubben…

Sådan kunne jeg blive ved… Men I sidste ende er det jo dit valg, eller fravalg er måske en bedre betegnelse" (Brink 2013, 3)

Den lokale forestilling om social- og økonomisk udvikling retter sig med andre ord mod at mobilisere lokalsamfundet ressourcer. Der er ingen forventning til- eller krav om, at andre aktører uden for lokalsamfundet skal-, kan- eller vil gøre noget for at vende udviklingen. Som det fremgår af ovenstående citat placeres ansvaret for det lokale på de lokale borgeres skuldre. Næstformanden i X-husets ledelse formulerer det således:

"De sidste år har jeg fulgt med i de dagsordner, der blev lagt ud til udvalgsmøder og kommunalbestyrelsesmøder, og på et eller andet tidspunkt, der lærer man jo også at læse, hvad der står mellem linjerne. Og gennem en konstruktiv dialog får man jo også det svar, at; jamen vi kan jo ikke det hele. Vi kan ikke lægge 2 mio. i hver landsby hvert år. Og så skal man jo have en strategi for, hvad det er man vil. Og hvis de ting vi laver så understøtter kommunens strategi, så forstærker det jo bare kommunens incitamenter til at giver støtte og midler til det." (Interview 20 2013, 4).

Denne forståelse af lokalsamfundenes kontekst tydeliggør, hvorledes aktørerne i lokalsamfundet med kommunens strategi læser en særlig kommunal socio-spatial selektivitet. Hvis man som lokalsamfund kan *'læse mellem linjerne'* og tilpasse sin egen lokale udviklingsstrategi og taktiske adfærd på en måde, så den understøtter kommunens – så har man bedre chancer for at få støtte. Her peger X-husets ledelse på nødvendigheden af at lykkes at blive *'opfattet som en seriøs sparringspartner'* (Interview 20, 2013, 6). Og for at blive det må man have den rigtige indstilling til relationen med kommunen og de rigtige kompetencer:

"For mig at se, er den strategi som nogle landsbyer vælger under skolelukninger, hvor de laver bannere og næsten pifter bildæk og sådan noget. Det virker ikke. Det kan godt være, at det gør det på den korte bane, men det virker ikke på den lange bane. Man er nødt til at tro på det positive element og så egentligt lære at bruge de kompetencer, som man har opbygget eller er ved at opbygge." (Interview 20 2013, 6).

Det dur med andre ord ikke at afkræve kommunen noget. Man må i stedet 'sno' sig og prøve at vække kommunens positive opmærksomhed.

Men, som det også fremgår af interviewene, så har ikke alle i X-husets ledelse haft nemt ved at acceptere kommunens tøvende opbakning til at sikre X-husets økonomiske bæredygtighed. Der gives også udtryk for, at kommunens ageren ikke er retfærdig og heller ikke er i overensstemmelse med, hvad kommunen skriver i sin politik (udviklingsstrategien) om at understøtte udvikling i aktive lokalsamfund:

"Og jeg har sådan rigtigt svært med det omkring det kommunale. Det kommunale sprog og sådan. Men han [X-husets næstformand] er stille og rolig. Jeg synes, at man taler lidt uklart, og så kan jeg ikke forstå, at man ikke kan få en mere tydelig tilkendegivelse af, at man vil støtte det. Fordi jeg

synes stadigvæk, at vi har givet noget venligtsindet [nedlagt skolen uden ballade] og det skal kunne komme igen ved at vi så også fik en økonomisk velvillighed fra kommunen. For det er lidt som om; vi har lukket jeres skole, og så må I i øvrigt klare jer selv eller få revet jeres hus ned. I forhold til, at Faaborg- Midtfyn har af officiel erklæret politik om, at de også støtter alle dem, som bor i landsbyerne…" (Interview 9 2013, 5).

Men denne forestilling om, at relationen mellem lokalsamfundet og kommunen er en forhandlingsrelation, hvor forhandlingsparterne giver noget og får noget, er imidlertid ikke en del af den kommunale forestilling. Tværtimod er den strategiske situation den, at lokalsamfundene ligger i en hård intern konkurrence om at tiltrække kommunens investeringer, så her er ingen plads til den form for forhandlet retfærdighedslogik. Der er derimod al mulig grund til som lokalsamfund, at vise sig så åben og fleksibel som muligt, ligesom, der er grund til at ikke at 'røbe' sin strategi for andre lokalsamfund. Ricikoen er, at kommunen bare placerer sine investeringer dér:

"Han [Næstformanden] har så også en bekymringsfaktor, som jeg ikke har. Hvad nu hvis de andre landsbyer tænker; nej, det skal da være ude ved os, at det MDvuns-hus skal være. Det har han hele tiden været meget bange for. Han har hele tiden ville holde det så lidt åbent som muligt. Og det kan godt være, at han har ret, men den slags overvejelser har jeg slet ikke." (Interview 9 2013)

Som det her fremgår, har der hos næstformanden i X-husets ledelse (som var en drivende kraft i X-husets ledelse) været brug for at gå stille med dørene omkring X-husets dialog med kommunen i forbindelse med at få MDvuns-huset til Vester Hæsinge. Der er med andre ord en spænding mellem en *stil*, hvor de sociale aktørers relation til kommunen er bestemt ved en 'arbejdsdeling', hvor sociale- og politiske rettigheder garanterer parternes relative autonomi – og så en stil, hvor borgerne på strategisk vis må tage høje for, at relationen mellem staten og samfundets øvrige sociale aktører afgøres af deres respektive ressourcer og kapacitet til styre udviklingen i en ønsket retning. Det ser vi komme til udtryk som formningen af en lokal *stil* hos X-husets ledelse, der hele tiden refleksivt overvejer, hvordan lokalsamfundet kan forbedre sine chancer i forhold til at tiltrække eksterne investeringer, som man håber, kan bidrage til, at lokalsamfundet bliver bæredygtigt socialt og økonomisk. Vi ser de ledende kræfter i lokalsamfundet i Vester Hæsinge subjektiverer sig selv og lokalsamfundets borgere som ansvarlige for lokalsamfundets sociale og økonomiske overlevelse.

Del-konklusion

På baggrund af ovenstående analyse af henholdsvis det kommunalt initierede projekt 'Aktiv borger' og det borgerinitierede projekt omkring etableringen af det nye X-hus, vil jeg besvare afhandlingens tredje arbejdsspørgsmål for casen i Faaborg Midtfyn. Det lød; *Hvordan forsøger den kommunale organisation og borgerne i landdistrikterne at skabe nye sociale praksisser for social og økonomisk udvikling og at tilvejebringe velfærd i kommunens landdistrikter?*

I kommunens direktion ser man et behov for at skabe nye måder at indgå i samspil med borgerne om at løse kommunens udfordringer med at skabe udvikling og tilvejebringe velfærd. Gennem samspil med borgerne så den politisk administrative ledelse en mulighed for at kunne øge den kommunale velfærds produktivitet, ved at lade borgerne overtage produktionen af tidligere kommunalt tilvejebragte services. Samtidig blev det også set som en mulighed for at give borgerne medindflydelse på- og medansvar for eventuelle servicetilpasninger. De eksisterende institutionaliserede rammer om relationen mellem kommunen og lokalsamfundenes lokalråd giver, set fra kommunens perspektiv, ikke mulighed for at foretage de nødvendige forandringer. Lokalrådene kritiseres for enten at være 'sure gamle mænd', som ikke kan løfte blikket og acceptere, at det er nødvendigt at prioritere, eller for i mange tilfælde ikke at have tilstrækkelig institutionel kapacitet til at repræsentere lokalsamfundet i samspilsprojekter med kommunen.

Med 'Aktiv borger'-projektet gør kommunen et forsøg på at anvende sine decentrale velfærdsinstitutioners kapacitet som løftestang for at skabe lokale projekter, som fremmer lokalsamfundenes institutionelle kapacitet og som mobiliserer borgerne til at løfte et større ansvar for deres egen- og deres (lokal)samfunds velfærd.

Analysen viste imidlertid, hvordan den diskursive forestilling om, at aktive borgere i lokalsamfundene skulle bidrage til at afhjælpe kommunens udfordringer, ikke blot var udfordret af modstand og manglende tilslutning og kapacitet blandt borgere i lokalsamfundenes lokalråd. Også eksisterende diskursive forestillinger og mere strukturelt indlejrede institutioner i den kommunale organisation fastholder en klar arbejdsdeling mellem borgere og kommuner. Særligt havde mange års vedvarende krav om effektiviseringer betydet, at de fagprofessionelle ledere havde skærpet deres fokus på at løse den kommunale 'kerneopgave', og det efterlod meget begrænsede ressourcer til også at engagere sig i at mobilisere aktive borgere omkring projekter, der kunne fremme udviklingen af de lokale services. Den politiske afklaringsproces om- og hvordan kommunen skulle fortsætte med 'Aktiv-borger'-projektet blev imidlertid lagt 'i dvale' forud for kommunalvalget 2013. Alligevel illustrerer projektet eksemplarisk, hvordan kommunens initiativ for fremme lokale samspilspraksisser mellem kommunen og 'aktive borgere´ indgår i strategiske kampe om at styre rammesætningen og faciliteringen af samspillene på en måde, som tjener kommunens bredere interesser (Offe 2009; Peters, Pierre, og Torfing 2012).

I casen omkring etableringen af det nye X-hus i Vester Hæsinge ser vi, hvordan X-husets meget kompetente og ressourcestærke ledelse lykkedes med at skabe bred anerkendelse i den kommunale organisation af X-huset potentiale. Både som ressource for lokalsamfundets sociale- og økonomiske udvikling og for kommunens velfærdsopgave. Alligevel er den kommunale økonomi sådan prioriteret, at selvom både kommune og lokalsamfundets ledelse bevæger sig fra en forhandlingsrelation mod en samarbejdsrelation med et fælles fastsat mål, er det ikke tilstrækkeligt til at realisere projektet. Det er først, da en ekstra-lokal aktør (LOA) udbyder en pulje til omdannelse af nedlagte skoler, at både kommune og lokalsamfundet ser en chance for, at det kan lykkes. Mens målet for X-husets ledelse er at gøre, hvad der skal til for at tiltrække den tilstrækkelige eksterne

finansiering til sikringen af det nye X-hus´ drift, så ser kommunen et potentiale i, at placeringen af en kommunal institution i forbindelse med X-huset kan bidrage til driften af X-huset og derved understøtte lokalsamfundets sociale- og økonomiske udvikling samtidig med, at der også udvikles en ny kommunal velfærdsservice i samspil med lokalsamfundet og dets ressourcer.

Vi så i den forbindelse X-husets ledelse sammen med kommunens fagchef forsøge at forme en social praksis for en ny samspilsrelation mellem kommunen og lokalsamfundet. Men af analysen blev det tydeligt, at samspillet mellem X-husets ledelse og kommunen ikke var magtfrit, men eksplicit domineret af kommunens strategiske selektivitet. X-huset havde brug for kommunens investering for at sikre X-husets fremtidige driftsøkonomi. Kommunens fagchef havde brug for at etablere en institution, hvor velfærdsservicen tilvejebringes i et samspil mellem borgere og kommunale fagprofessionelle, men var i øvrigt fri til at placere sin investering, hvor kommunen mente at kunne få mest kvalitet for pengene.

Denne magtrelation ser vi bidrage til en strategisk selektivitet, hvor X-husets ledelse forsøger at forbedre sine chancer for at tiltrække investeringer. X-husets ledelse forsøger at forme en stærk institutionel kapacitet med en særlig taktisk *stil*. Vi ser f.eks. X-husets ledelse fremme en diskursiv forestilling om lokalsamfundet som et lokalt socialt- og økonomisk afgrænset fællesskab, hvis overlevelse og udvikling afhænger af lokalsamfundets borgeres vilje til at tage ansvar og til at forme sin kapacitet til at tilpasse sig forandringer i det ekstra-lokale miljø. I denne sammenhæng ser vi desuden X-husets ledelse og kommunens fagchef forme en social praksis, hvor de tilrettelægger en proces med henblik på at opnå lokalsamfundets brede opbakning til at indgå i et samspil med kommunen om at tilvejebringe en ny type velfærdsservice. Her ser vi lokalsamfundet vise stor åbenhed og fleksibilitet i forhold til at indgå i samspil med kommunen om etableringen og tilvejebringelsen af en ny velfærdsservice.

Kommunens politiske projekt om at inddrage og ansvarliggøre borgerne mere i løsningerne på de kommunale udfordringer med at skabe en bæredygtig kommunal økonomi bliver således indirekte en *spatial* mekanisme. En mekanisme, som understøtter en moralsk selektiv differentiering i landdistrikterne, hvor de lokalsamfund, som har den rigtige sociale- og institutionelle kapacitet til at tiltrække ekstra-kommunale ressourcer, også kan belønnes med offentlige investeringer i form af placeringen af kommunale velfærdsinstitutioner - mod til gengæld at indgå i en ny arbejdsdeling med kommunen, hvor lokalsamfundet tager et større ansvar for tilvejebringelsen af offentlig velfærd.

Kapitel 9: Case-analyse af politiske strategier og projekter i Morsø Kommune

I denne analyse undersøger jeg, hvordan Morsø kommunes politiske- og administrative ledelse former politiske strategier og projekter med henblik på at styre den sociale- og økonomiske udvikling og tilvejebringe velfærdsservice. Jeg har særligt fokus på, hvorledes kommunen med disse projekter og strategier forsøger at håndtere spørgsmålet om udviklingen og tilvejebringelsen af velfærdsservice i kommunens landdistrikter. Hensigten er at bidrage til besvarelsen af afhandlingens andet arbejdsspørgsmål som lød: *Hvordan former yder- og landkommunernes politiske og administrative ledelser strategier for at styre den sociale og økonomiske udvikling og tilvejebringelsen af velfærdsservice i landdistrikterne?* Jeg har bl.a. studeret udviklingen af kommunens centrale politiske dokumenter (planstrategier, kommuneplan, erhvervspolitikker, landdistriktspolitikker, etc.) fra omkring 2001 og frem til omkring 2013-14.

Jeg argumenterer i dette kapitel for, at trods kommunens politiske og administrative ledelse umiddelbart efter strukturreformen introducerer nye politiske kommunestrategier for den socio-spatiale udvikling; bl.a. gennem udviklingen af en ny sted-baseret strategisk planlægning, så forandrer kommunen ikke sine kommuneprojekter på afgørende vis. De politiske kommunestrategier satser på at mobilisere kommunens forskellige stedbundne ressourcer ved - afhængig af aktørernes kapacitet og stedets potentiale - at kunne bidrage til kommunens udvikling og ved at kommunen tilbyder sin faglige kompetencer eller forpligter sig som partner.

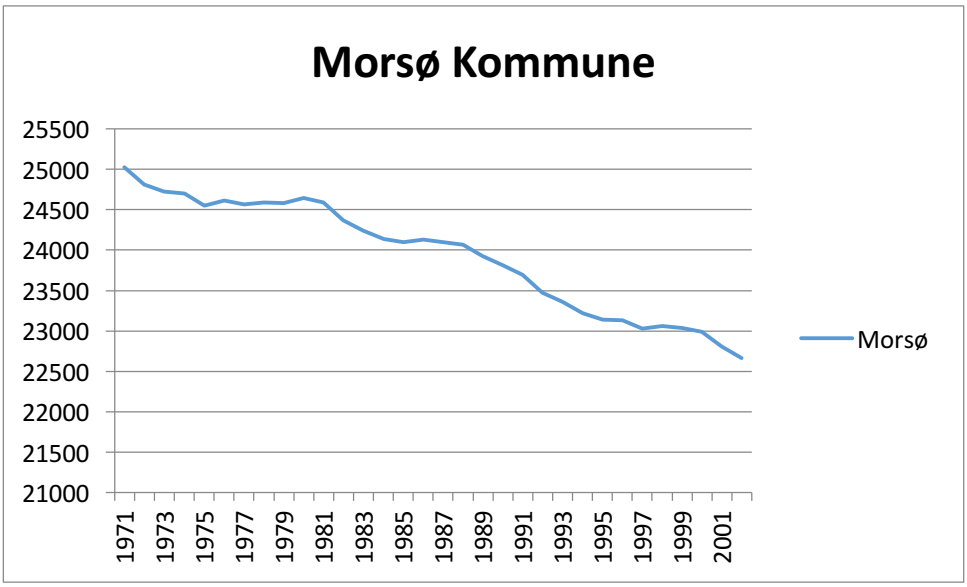
Imens retter kommuneprojekterne sig overvejende mod at forfølge allerede veletablerede – men dysfunktionelle institutionaliserede praksisser om at tilpasse den kommunale organisation de stadig strammere økonomiske rammer om kommunens tilvejebringelse af velfærdsservice. Servicetilpasningen foregår gennem intra-organisatoriske effektiviseringer og betyder en fortsættelse af den lokale centralisering af kommunale velfærdsinstitutioner. I modsætning til Faaborg Midtfyn Kommuner ser vi ikke kommunen forsøge sig med at dele ansvaret for tilvejebringelsen af velfærdsservice med borgerne. Det sætter kommunen under et stort pres og efterlader kun begrænsede og eksperimenterende forsøg på at skabe en mere strukturel forbindelse mellem kommunens socio-spatiale kommuneprojekter og -strategier for udviklingen i kommunens yderområder. Med andre ord er de kommunale vækststrategier, som er rettet mod at tiltrække bosætning og skabe nye arbejdspladser ved hjælp af nye kommunale-private samspil, adskilt fra de politiske projekter for tilpasningen af den kommunale velfærd.

Morsø kommune

Morsø Kommune blev etaberet i 1970 ved samlingen af 15 tidligere sognekommuner. Kommunens territorielle grænser kom derved til at svare til øens geografiske grænser. Kommunen blev ikke lagt sammen med andre kommuner i forbindelse med strukturreformen i 2007. Der var diskussioner og forhandlinger særligt med Sallingsund og Sydthy kommune, som Morsø gennem samarbejdet i det daværende Viborg Amt havde forbindelser med (Morsø Kommunalbestyrelse 2001). Men da Regeringen fastsatte grænserne for de nye regioner, blev de trukket således, at Morsø Kommune blev del af Region Nordjylland, mens Sallingsund, på den anden side af broen, blev del af Region Midtjylland. Regeringen ønskede ikke at gøre den i forvejen lille Region Nordjylland endnu mindre (Bach 2004; Skive Folkeblad 2004). Resultatet blev, at Morsø Kommune forblev som den var.

Figur 10: Udklip af kort i Ministeriet for By Bolig og Landdistrikter 2014, 24

Kommunen dækker et areal på 364,42 km2 og har pr. 1. januar 2015 20.816 indbyggere. Af dem bor godt 9.014 indbyggere i kommunens hovedby Nykøbing Mors. Af kortudsnittet, som er taget fra Regeringens Regions- og Landdistriktsredegørelse 2014 fremgår det, at hele kommunens geografi er placeret i kategorien af områder 'længere væk fra de største byer'. Kommunen bliver også i Det danske landdistriktsprogram 2007-2013 klassificeret som en yderkommune. Dermed forstået at kommunen i særlig grad er udfordret af sin strukturelle, økonomiske og demografiske situation (Ministeriet for Fødevarer Landbrug og Fiskeri 2008, 6). Der er eksempelvis modsat situationen i Faaborg Midtfyn kommune ikke mulighed for at forbinde dele af kommunen til væksten i en nærliggende by-region. Udfordringerne for Morsø Kommune og kommunens landdistrikter er heller ikke nye. Et udtræk fra Danmarks statistik af udviklingen i kommunens indbyggertal viser, at indbyggertallet siden kommunalreformen 1971 har været langsomt, men støt faldende.



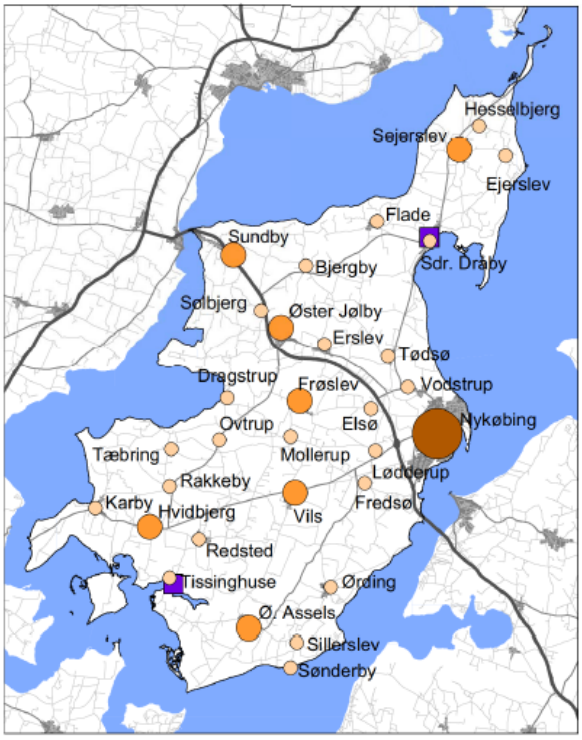
Figur 11: Folketalsudviklingen for Morsø Kommune – Kilde: dataudtræk fra Dansk Statistik

Det betyder også, at kommunen løbende har måttet tilpasse sin servicestruktur og bl.a. har lukket kommuneskoler og plejehjem forskellige steder i kommunens geografi. Eksempelvis var det i år 2000 skolerne i Sundby, Tødsø og Lødderup, som måtte lukke. I 2007 var det Sydmors skole i Ø. Assels. I 2012 var det så Frøslev, Vejerslev og Hvidbjerg skoler, der lukkede og blev samlet i en nybygget skole i Vils. Fra i 2000 at have 8 kommunale folkeskoler og 8 friskoler (Morsø Kommunalbestyrelse 2001) er der i dag (2016) jf. kommunens hjemmeside 4 folkeskoler og 7 friskoler (Morsø Kommune 2015). Det betyder, at presset på kommunens traditionelt decentrale erhvervs- og servicestruktur gennem mange år har været ledsaget af en lokal centralisering af kommunale velfærdsserviceinstitutioner.

Udviklingen af kommunens strategier

Jeg forfølger i dette afsnit udviklingen af kommunens socio-spatiale strategier og projekter, som de udvikler sig fra omkring 2001 og frem til 2015. Derved er jeg interesseret i at observere, hvordan kommunen vælger strategisk at håndtere de forandringer, som knytter sig til årene omkring strukturreformen.

Kommuneplan 2001-13 var den sidste kommuneplan inden strukturreformen i 2007. Her peges der på, at den statslige strategiske planlægning centraliserer investeringer i uddannelse, sundhed og infrastruktur omkring to landdelscentre. Og for Morsø kommune, som befinder sig langt fra landdelscentrene er strategien jf. kommuneplanen fortsat at prioritere at servicere det private erhvervsliv, som allerede er i kommunen med henblik på at tiltrække lignende virksomheder.



Figur 12 Fra Morsø Kommunalbestyrelse 2001

Erhvervsstrukturen på Mors bestod jf. kommuneplanen af fremstillingsvirksomheder, muslingeindustrien, landbruget og følgeindustrier som foderstofforretninger, maskinhandlere, smede- og maskinværksteder, slagterier og mejerier. En erhvervsstruktur, som bl.a. ved hjælp af den kommunale planlægning har været forsøgt fastholdt relativt geografisk decentralt. I kommuneplanen 2001-13 fremføres også fortsat en strategi om at fastholde en decentral udvikling i de 7 lokalcentre, som er fordelt over hele kommunen. Kommuneplanen specificerer også et fælles ens niveau af private- og offentlige serviceinstitutioner, som man ønsker at fastholde i de syv lokalcentre.

På sin vis reproducerer Morsø Kommuneplan 2001-13 en forestilling om en strukturel sammenhæng mellem en spatial strategi, der understøtter en decentral udvikling af øens eksisterende erhvervsstruktur og private serviceproduktion, og så et spatialt projekt hvor også de offentlige institutioners serviceproduktion fastholdes decentralt i kommunens syv lokalcentre. Diskursen er med andre ord domineret af traditionelle velfærdsstatslige forestillinger om det økonomiske- og sociale livs relative stedbundenhed. Det fremgår eksempelvis af følgende citat, fra kommuneplanen. Her hedder det, at man vil; *'[…]sikre mulighed for at kommunens øvrige byer kan fastholdes som gode bo- og arbejdssteder med en rimelig service indenfor overkommelig transportafstand.'* (Morsø Kommunalbestyrelse 2001, 2).

Alligevel ser vi også kommunen understrege, at kommunens fastholdelse af de eksisterende kommunale servicetilbud i landsbyerne kan ændre sig *'[…] hvis behovet ændres eller økonomiske og kvalitetsmæssige krav nødvendiggør det.'* (Morsø Kommunalbestyrelse 2001, 2). Men alt i alt, fastholdes i Kommuneplan 2001-13 en klar decentral og uniform politisk spatial strategi for tilvejebringelsen af socio-økonomisk udvikling og velfærd. Parallelt med vedtagelsen af kommunalplanen udvikles og vedtages også Morsø Kommunes første landdistriktspolitik. En politik som paradoksalt nok er med til at introducere nye diskursive forestillinger og sociale praksisser for social og økonomisk udvikling i kommunen.

Mobiliseringen af sociale kræfter i landsbyerne

Den stagnerende udvikling i landsbyerne efter kommunalreformerne op gennem 1970'erne fik i 1987 landbyerne på Mors til at etablere et landsbyråd, som påtog sig at forsøge at vende- eller standse afvandringen fra landbyerne. De lokale spatiale forestillinger om landbyerne som afgrænsede sociale- og økonomiske fællesskaber var med andre ord afsæt for en kollektiv mobiliseringen af sociale kræfter, som ville fremme en kommunal og regional planlægning, som gjorde mere for at fremme udviklingen i landsbyerne. På Mors blev der oprettet 22 beboer- og borgerforeninger og af dem valgtes fire repræsentanter sammen med en repræsentant fra kommunalbestyrelsen til landbyrådet. Ifølge Landdistriktsrådets formand Keld Andersen såvel som fhv. embedsmand i den kommunale forvaltning og lokalhistoriker Jørgen Graabæk havde landsbyrådet stor indflydelse på den kommunale og regionale planlægning på Mors (K. Andersen 2010, 1; Landdistriktsrådet Mors 2010, 6).

Endnu før oprettelsen af landsbyrådet var der taget flere initiativer, koordineret på tværs af øens landbyer rettet mod at styrke fritids- og kulturelle servicetilbud på hele øen (eksempelvis etableres foreningen Kulturelt Samvirke i 1978). Så på sin vis var der blandt de sociale kræfter i landsbyerne på Mors praksiserfaringer med at forme- og institutionalisere sociale- og kulturpolitiske organisationer, der søgte at få indflydelse på kommunens politik med betydning for hele kommunen.

I slutningen af 1990'erne opgives landsbyrådet imidlertid til fordel for etableringen af et nyt land*distrikts*råd. En ny organisation uden deltagelse af kommunalpolitikerne – og uden nogen formel kompetence til andet end hvad kommunalbestyrelsen indstillede rådet til. Landdistriktsrådet bestod nu i stedet af en repræsentant fra hver af kommunens beboer- og borgerforeninger. De valgte så en bestyrelse på fem personer. Beboer- og borgerforeningerne udarbejdede et udkast til en landdistriktspolitik for kommunen. 19. marts 2001 blev dette udkast ifølge landdistriktsrådsformand Keld Andersen vedtaget af kommunalbestyrelsen som Morsø Kommunes landdistriktspolitik uden større ændringer (kun økonomiske forbehold) (Andersen 2010). Her tilkendegiver kommunen, at den vil arbejde for, at; '*Landsbyernes udviklingsmuligheder skal være de bedst mulige, respekterende en gunstig udvikling for øen som helhed."* (Morsø Kommune 2001).

Diskursivt udskilles landdistrikterne i kommunen her som en socio-økonomisk skala, som kommunen forpligtiger sig til at understøtte udviklingen af – under hensyn til 'øen som helhed'. Med landdistriktspolitikken placeres spørgsmålet om landdistrikternes udvikling som et særligt socio-økonomisk spørgsmål, hvor landsbyerne diskursivt formes som selvstændige territorier, der grundlæggende bærer et ansvar for deres egen overlevelse. Nu skal kommunens engagement vurderes i forhold til, hvad der kan sikre en 'gunstig udvikling for øen som helhed'. Landsbyerne bliver dermed mere autonome 'steder' end tidligere og understøttet af (i stedet for politisk samordnet med) kommunen i den udstrækning, de kan mobilisere ressourcer og institutionel kapacitet til – ikke blot at bidrage til at gøre landsbyen selvbærende, men også at bidrage til 'en gunstig udvikling for øen som helhed'. Det foregår samtidig med, at Morsø kommune fra 2001

omfattes af EU's LEADER+ initiativ, der i lighed med landdistriktsrådet, som fra 2003 kan indstille projekter til at modtage kommunal støtte, retter sine midler mod lokalt forankrede 'bottom-up' projekter, som skal bidrage til at vende den negative udvikling i landdistrikterne.

Forbindelser til ekstra-lokale begivenheder

På sin vis var reaktionen fra de sociale kræfter i landbyerne på Mors eksemplarisk for en bredere tendens. Fra både nationalt hold såvel som i Europa Kommissionen var der efterhånden længe blevet peget på nødvendigheden af at skifte policy-spor for styringen af udviklingen i landdistrikterne (European Commission 1988; Planstyrelsen 1988). Og anbefalingerne pegede på, at politikken måtte understøtte en endogen udviklingsstrategi. Da landbyrådets engagement i den kommunale- eller regionale planlægning alligevel ikke formår at ændre den stagnerende udvikling i mange landbyer, bliver det også sværere og sværere at repræsentere landsbyernes kollektive interesse. I stedet vender landsbyerne sig altså mod 'landdistriktet' som et nyt forestillet socio-økonomisk rum, inden for hvilket landsbyernes udvikling i større udstrækning beror på deres egne entreprenante evner til at skabe social og økonomisk udvikling.

Denne endogene strategi opleves i 2001 af borgerne i landbyerne ret attraktiv, da den fremmes af ekstra-lokale diskursive forestillinger, som komplementerer de lokalt eksisterende socio-spatiale forestillinger om landsbyen. Og ikke nok med det. Denne forestilling fremmes også selektivt gennem allokeringen af EU-midler og fra 2003 også af kommunale midler til lokalt forankrede udviklingsprojekter (Andersen 2010).

Med Landdistriktspolitikken vendes landsbyrådets institutionelle integration med kommunens politiske organisation således på sin vis på hovedet. Landbyrådet havde fungeret som en institution, der rettede sig mod at samordne kommunale- og lokale forventninger til den kommunale- og regionale planlægning – på vegne af kommunen som et politisk og social-økonomisk fælleskab. Men nu hedder det, at landdistriktsrådets opgave bl.a. er at sikre, at landdistrikternes udvikling sker i samklang med kommunens landdistriktspolitik. Mere generelt sker der, som det fremgår af følgende citat fra landdistriktsrådets vedtægter, en pluralisering af landdistriktsrådets formål:

"– at deltage i arbejdet med, gennemførelsen af Morsø Kommunes landdistriktspolitik.
– at udgøre et kontaktorgan mellem landdistrikterne i Morsø Kommune.
– at varetage landdistrikternes interesser overfor Morsø Kommune og andre offentlige myndigheder.
– at deltage i behandlingen af sager vedr. landdistrikternes forhold, hvor der ved beslutning er tillagt rådet indstillings- eller høringsret, eller som af Morsø Kommune bliver forelagt rådet til erklæring.
– at udarbejde forslag til udvikling og forbedring af landdistrikterne og de åbne landområder.
– at sikre landsbyernes kvaliteter og værdier socialt, kulturelt og erhvervsmæssigt, samt bidrage til at udbrede kendskabet hertil.

– at bistå foreninger, organisationer, personer og virksomheder med projekter af væsentlig betydning for landdistrikternes udvikling, gerne i samarbejde med andre offentlige myndigheder." (Landdistriktsrådet Morsø 2016)

Selvom formålene formuleres sidestillet, så privilegeres altså de opgaver, der retter sig mod eksempelvis *'at deltage i arbejdet med gennemførelsen af Morsø Kommunes landdistriktspolitik'*. Selvom landdistriktsrådet formelt alene har indstillingsret til kommunens landdistriktspuljemidler, så beretter både en central informant i direktionen og landdistriktsrådsformanden i interviewene, at kommunen i praksis ikke blander sig i rådets dispositioner (Interview 23 2012, 5; Interview 24 2012, 6). Omvendt blander landdistriktsrådets bestyrelse sig heller ikke i beslutninger om kommunens velfærdspolitiske servicetilpasning (Interview 23 2012). Disse politisk følsomme beslutninger ville de ikke involveres i.

Hverken kommune eller landdistriktsrådet synes altså at ville samordne eller på anden måde diskutere politisk, hvordan kommunens landdistriktspolitik kan indgå i at fremme en enten mere spatialt lige (eller ulige) socio-økonomisk udvikling i kommunen – eller en tilvejebringelse af velfærdsservice. Som vi skal se, bruges landdistriktspolitikken primært som et redskab til at udvikle institutionel kapacitet og understøtte entreprenante ildsjæles kompetencer i landdistrikternes landbyer med henblik på at udvikle nye konkurrencedygtige socio-økonomiske lokale praksisser.

Dette er et eksempel på, hvorledes den socio-økonomiske udvikling i landdistrikterne institutionelt udskilles fra kommunens politisk-økonomisk fællesskab og formes som en relativ selvstændig socio-økonomisk skala, inden for hvilke landsbyerne selv får ansvar for at udvikle ressourcer og institutionel kapacitet, så de kan klare sig selv. Kommunens landdistriktspolitik fungerer altså i praksis til at forskyde det politiske ansvar for den socio-økonomiske udvikling i landsbyerne 'ud-ad' til landdistriktsrådet og 'ned-ad' til de lokale sociale aktørers entreprenante evner og kapacitet.

Dette foregår relativt uproblematisk og med stort engagement fra landbyerne. Som også ovenfor beskrevet hænger dette på den ene side sammen med en lang historisk kulturel tradition for at 'gøre tingene selv' i landsbyerne - og på den anden side en erfaring med, at landsbyrådets samordning med kommunen ikke lykkedes med at vende udviklingen i landsbyerne, hvilket skabte spændinger i takt med, at kommunen også blev tvunget til at centralisere sin organisation på færre lokaliteter.

Landdistriktsrådet: Erfaringer med opbygningen af lokal institutionel kapacitet og kompetencer.

I start halvfemserne havde eksterne konsulenter og Morsø Landbrugsskole udviklet et kursusforløb rettet mod at træne såkaldte 'studiekredsledere' i at igangsætte- og gennemføre projekter i landdistrikterne på Mors. Dette fokus på kapacitetsopbygning blandt de sociale aktører i landdistrikterne videreføres i det nye landdistriktsråd (Landdistriktsrådet Mors 2010). Da rådet fra 2003 kan indstille projekter til midler fra kommunen, igangsætter de et projekt, som både rettede

sig mod at skabe et bedre billede af øen og at *'[…] styrke de enkelte foreningers forudsætninger for at præge deres område gennem projekter, som gavner, giver nye muligheder og gør området kønnere'* (Andersen 2010).

Derudover producerede landdistriktsrådet en 'landsbyhåndbog' med inspiration og vejledninger i, hvordan man bedst kunne søge midler til- og styre projekter, som rettede sig mod at udvikle landdistrikterne (Landdistriktsrådet Mors 2010). Heri understreges bl.a. de strategiske fordele ved at slå landsbyernes funktionelt opdelte foreninger sammen i en territorielt organiseret *'paraplyforening'* for at forbedre chancerne for at tiltrække ekstra-lokale midler til landdistriktet. Efterfølgende etablerede landdistriktsrådet også en internetportal, hvor Morsøs borger- og beboerforeninger kunne få undervisning og hjælp til at oprette en hjemmeside for deres landsby (portalen blev udviklet med teknisk assistance fra Morsø Kommune og er siden blev opdateret, men kan tilgås via www.ldr.dk).

Med andre ord præges landdistriktsrådets arbejde i høj grad af indsatser rettet mod at styrke landsbyernes institutionelle kapacitet som små 'territorier' og taktiske indsatser med at træne borgere og foreninger til en særlig social entreprenant *stil* gennem tilegnelsen af de kompetencer, som forudsættes for at kunne tiltrække kommunale- (eks. gennem indstilling fra landdistriktsrådet) og ekstra-lokale ressourcer til lokale udviklingsprojekter i landdistrikterne. Som pendant til kommunens udviklingsarbejde tager landdistriktsrådet med støtte fra bl.a. statens landdistriktspulje, LAG Thy/Mors og kommunen i 2008 bl.a. initiativ til et projekt med en række aktiviteter, for at udvikle et kodeks for godt medborgerskab. Landdistriktsformanden kommenterer projektet således:

"– Forhåbentlig kan det skærpe vores fælles opmærksomhed om, at det kræver noget af os alle sammen som borgere og som aktive medlemmer af foreninger at holde vores lokalsamfund i live" ((Andersen citeret i Indenrigs- og Socialministeriet & KL 2009, 9)

Den lokale tradition for 'at klare tingene selv' - også gennem mobiliseringen af institutionelle sammenslutninger af foreninger på kryds og tværs af øen - forbindes med ekstra-lokale diskurser om endogen udvikling og fordelene ved en samlet lokal 'territoriel' institutionel kapacitet.

På trods at disse lokale endogene udviklingsinitiativer stiger spændingerne mellem erhvervs- og befolkningsudviklingen i landdistrikternes og så kommunens spatiale projekt, der fortsat tilstræbte "[…] *at ´opretholde'* og *'styrke'* og *'fastholde'* forskellige sociale, kulturelle og erhvervsmæssige etc. mulighedsbetingelser i landdistrikterne", (Morsø Kommunalbestyrelse 2001), op gennem 00'erne. Det giver sig eksempelvis således til udtryk i Morsø Folkeblad:

"Enten må I [kommunalbestyrelsen red.] da holde op med beklagelserne, eller også må I i landsbyerne gennemføre den politik, I har skrevet om på papiret eller give en nærmere forklaring på, hvad I mener med, at I vil sikre udvikling i landsbyerne." (Graabæk 2006)

Afstanden mellem kommunalbestyrelsens politiske projekt om at tilpasse den kommunale service til det dalende indbyggertal gennem lokal centralisering af den kommunale service og så den politiske strategi om at ville understøtte bosætning og en decentral erhvervsudvikling i landsbyerne, hang ikke længere sammen.

Nye kommunale socio-spatiale politiske projekter

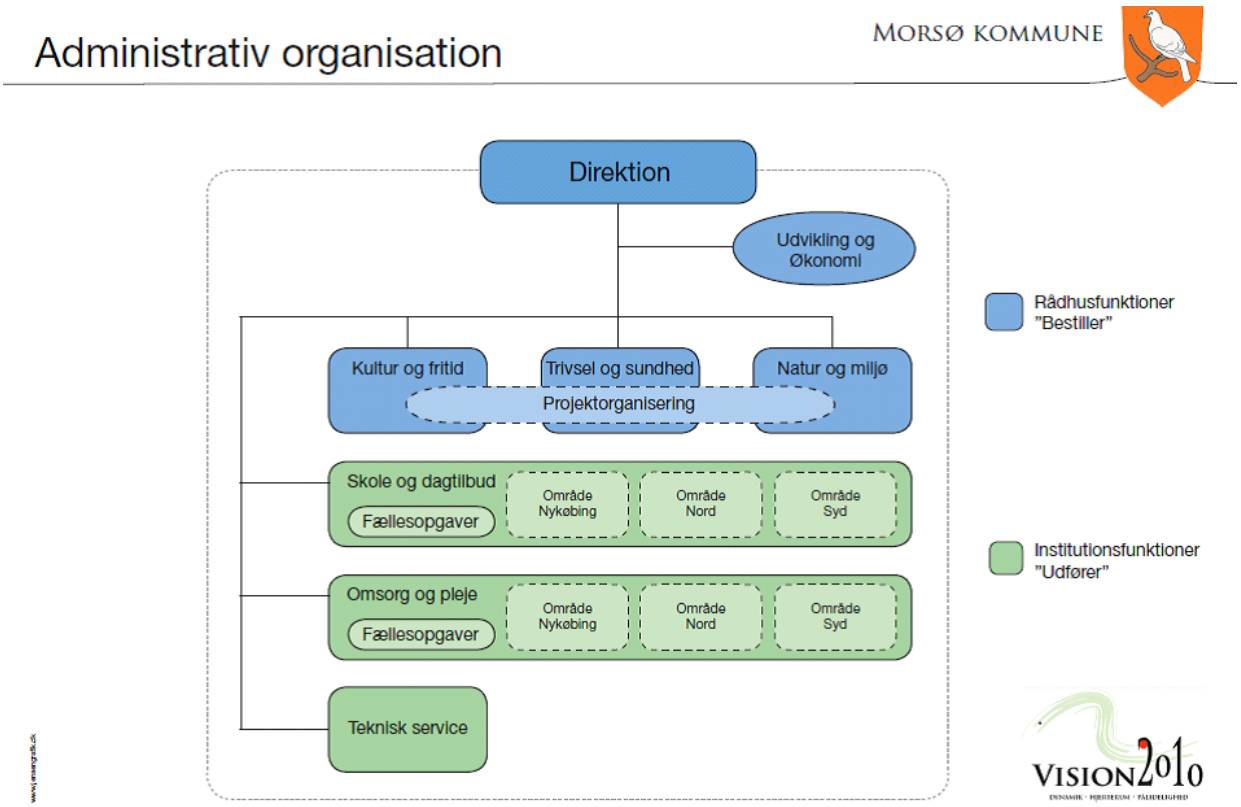
Det var i 2006 for længst blevet klart, at Morsø Kommune ville fortsætte som selvstændig kommune efter kommunalreformen. I 2006 vedtog kommunalbestyrelsen at igangsætte en proces, der skulle forme kommunens udviklingsstrategi 'Vision 2010'. Strategiarbejdet var et led i formuleringen af en ny planstrategi forud for revisionen af kommuneplanen 2009-2021. Men den var også et led i en tilpasning af Morsø Kommunes organisatoriske styring og indretning. Den nye udviklingsstrategi bar præg af en tydelig diskursiv fortælling, der forsøgte at fremstille Morsø kommune som et identitets- og handlingsfællesskab. Visionens såkaldte hovedudsagn lød således: *"Vi står sammen om fælles mål. Sammen er vi bedst. Vi får det bedste ud af ressourcerne."* (Morsø Kommune 2006). Hvor den første sætning jf. Strategien rettede sig mod en kommunestrategi for relationen mellem kommunen og de øvrige sociale aktører inden for kommunens territorielle geografi, så rettede de sidste to sætninger sig mod et politisk kommuneprojekt for kommunens organisation og struktur.

Kommunen overtog med strukturreformen bl.a. en række nye myndighedsområder og måtte opbygge ny faglig kapacitet. Det skabte et behov for at ændre kurs og ikke blot fortsætte, som man altid havde gjort i kommunens organisation (KLs Konsulentvirksomhed Økonomi og Ledelse 2006, 2). I 2005 ansættes en ny kommunaldirektør og i 2008 ansættes to nye chefer, og i henholdsvis 2010 og 2011 udskiftes så yderligere to kommunale administrative chefer. Ud over disse skift i administrationens topledelse henter administrationen efter kommunalreformen faglig ekspertise og rådgivning fra eksterne konsulentvirksomheder. Der påbegyndes også en omfattende forandring af både organisationsstruktur og en organisationsudvikling rettet mod at ændre relationerne og rollerne mellem politikere og administration, og mellem topledelse, ledelse og medarbejdere.

Strukturelle forandringer af den kommunale organisation

Mere specifikt sættes der i 2006 gang i et større udviklingsarbejde af den kommunale organisation. Chefgruppen udarbejder (i samarbejde med KLs Konsulentvirkesomhed Økonomi og Ledelse) med inspiration fra et notat fra KL om *'Ny organisation – vejen frem mod de nye kommuners administrative struktur',* et udkast til en række nye principper for kommunens administrative organisering (KLs Konsulentvirksomhed Økonomi og Ledelse 2006). Kommunen vælger i tråd med dette udkast en direktionsmodel med fire rådhus- eller såkaldte ´bestillerfunktioner´ (Kultur og Fritid, Trivsel og Sundhed, Natur og Miljø, Udvikling og Økonomi) og tre ´udførerfunktioner´ (Skole

og dagtilbud; Omsorg og Pleje, Teknisk service). Det fremgår nedenfor af organisationsdiagrammet over kommunens organisation. Her ser man også, at udførerfunktionerne, der omfatter kommunens 'klassiske' velfærdsopgaver har opdelt kommunens i tre områder – men stadig i overensstemmelse med forestillingen om, at kommunen skal sikre et relativt lige serviceniveau indenfor hele kommunens geografi.



Figur 13: Morsø Kommunes overordnede organisationsstruktur (Morsø Kommune 2008a)

Centralt i denne sammenhæng er den arbejdsdeling, som etableres mellem politikere, topledelse, chefer og ledere/sektionsledere. Det står klart for kommunen, at hvis den negative udvikling af kommunens bosætning og erhverv skal vendes, så *'er udfordringen at prioritere indsatsen for at ændre udviklingen – herunder at målrette indsatsen mod bestemte målgrupper'* (Morsø Kommune 2008b, 12). Disse strategiske prioriteringer adskilles fra kommunens øvrige kerneopgaver. Politikere og direktionen og topledelsen skal varetage en strategisk udvikling, mens chefer og ledere skal lede, effektivisere og sikre kvalitet i kommunens øvrige drift:

"En sådan deling vil sikre, at der dels hos direktørerne får ressourcer og kompetence til de mere strategiske og udviklingsprægede opgaver, jf. de skitserede udfordringer for Morsø Kommune, dels at der tillige fortsat er fokus på "sikker drift" og kvalitet i denne ved, at cheferne og lederne primært skal sikre fagligheden inden for de enkelte faglige opgaver. Noget mere forenklet kan man sige, at chefer og ledere sikrer at de kendte opgaver med de kendte metoder løses kvalitetsmæssigt godt og

effektivt, mens direktørerne mere har fokus på udvikling: De ukendte opgaver med de ukendte metoder." (KLs Konsulentvirksomhed Økonomi og Ledelse 2006, 11)

Formuleret skarpere så forsøger kommunen med denne organisatoriske struktur at skabe politisk- og administrativt manøvrerum for at prioritere initiativer, som man vurderer, kan forbedre kommunens erhvervs- og bosætningspotentiale og udvikle tværgående projekter på tværs af den kommunale organisations serviceområder. Og dette samtidig med – men også adskilt fra, at den relativt lille kommunale service-organisation fortsat skal tilpasse sig de nu centralt udstukne økonomiske rammer og producere service og velfærd til borgerne - effektivt og med høj kvalitet.

I forbindelsen med den nye organisationsmodel etableres et direktionssekretariat (Udvikling og Økonomi), som både samler tidligere sektoropdelte økonomi- og personalefunktioner og etablerer en strategi- og kommunikationsenhed, der skal understøtte direktionens strategiske udviklingsinitiativer. Denne institutionelle arbejdsdeling mellem, hvad man kunne kalde en strategisk *udviklingsorganisation* omkring direktionen med direktionssekretariatet - og så en mere traditionel *velfærdsserviceorganisation* knyttet til kommunens 'udførerfunktioner' - markerer på den ene side en strategisk opmærksomhed på behovet for, at finde nye måder at forbedre kommunens socio-økonomiske indtægtsgrundlag og serviceproduktion, og på den anden side en opmærksomhed på at centralisere økonomistyringen i direktionssekretariatet, kvalitetsudvikle- og effektivisere den kommunale serviceorganisation ved at samle tidligere opdelte forvaltninger under færre- og mere tværgående chefområder under mottoet 'central styring – decentral ledelse'. Det forhold, at kommunen på denne måde vælger organisatorisk at opdele kommunen i henholdsvis en serviceorganisation og en udviklingsorganisation, er altså med til også organisatorisk at adskille spørgsmålet om kommunens udvikling fra spørgsmålet om kommunens tilvejebringelse af service.

Ny projektmodel for udviklingsarbejdet

Ønsket om at fremme det politiske- og administrative manøvrerum skulle i praksis organiseres gennem en mere systematisk anvendelse af projekter med deltagelse af relevante aktører – både fra forskellige positioner indenfor den kommunale organisation og aktører udefra. Disse projektorganisationer skulle *'[…]primært dreje sig om udviklingsopgaver, mens det ikke er så relevant i forhold til de daglige driftsopgaver'* (KLs Konsulentvirksomhed Økonomi og Ledelse 2006, 15). De skal, som der skrives, eksempelvis anvendes i forhold til landdistriktsudviklingen *'[…] hvor rigtigt mange vil blive involveret'*, men også i forhold til en række af de nye tværgående opgaver (ibid). F.eks. på børne- og ungeområdet, hvor en ny børnepolitik kræver koordinering mellem *'[…] sundhed, forebyggelse, familieområdet og teknik og miljø'* (ibid).

Efter at have eksperimenteret med dette projektarbejde udformes i udviklingsafdelingen i 2008 en model og håndbog om, hvordan man i kommunen arbejder med projekter. Målet med projektstyringen er at skabe projekter med beslutningskompetence på et velafgrænset felt, som har

et udviklingsperspektiv. I modellen sondres mellem projekter, hvor direktionen bærer ansvaret for ressourcetunge projekter af strategisk- og tværinstitutionel karakter - og mere decentrale/lokale projekter inden for et mindre område eller en institution, eller som eksperimenter med metodeudvikling i opgaveløsningen (Morsø Kommune 2008c, 8). Denne opdeling skal vi senere se få betydning for, hvorledes erfaringer fra decentrale/lokale projekter lykkedes eller mislykkedes med at få indflydelse på de mere strategiske politiske projekter – ligesom projektmodellen alene inkluderer eksterne interessenter i den overordnede projektledelse men ekskluderer dem fra at deltage i projekt-sekretariatets konkrete udviklings- og implementeringsarbejde.

Borgerinddragelse som led i en strategisk styring

Som et led i denne organisatoriske omstillingsproces og med eksplicit inspiration fra en række af Danmarks fremmeste forskeres arbejde for Forum for Offentlig Topledelse (2005), udvikles over ca. 2 år en række 'kodeks' for henholdsvis politisk ledelse, topledelse, ledelse og medarbejdere i den kommunale organisation. Mens de kodeks, som udarbejdes for henholdsvis medarbejdere, ledere og topledere skaber et noget tåget og spændingsfuldt billede af principperne for forvaltningens praksis, så er der en tydeligere strategisk selektivitet forbundet med kommunens 'Kodeks for god politisk ledelse'.

Kodeksets ni punkter kan jf. kommunen opdeles i tre såkaldte hovedpunkter, som jeg har markeret i følgende citat:

*"**Det interne arbejde og samspil i kommunalbestyrelsen***
1. Vi arbejder ud fra fastlagte politikker og har fokus på strategier og udvikling
2. Vi arbejder ud fra klare, målbare mål med efterfølgende opfølgning
3. Vi påtager os ansvaret for og forklarer de trufne beslutninger

Kommunalbestyrelsens udadrettede opgaver og samspil med omverdenen
4. Vi synliggør gode resultater og historier
5. Vi arbejder med åbenhed, synlighed, dialog og inddragelse
6. Vi samarbejder med alle, der bidrager konstruktivt til kommunens udvikling og fremtid

Samspillet mellem kommunalbestyrelsen og administrationen
7. Vi arbejder ud fra klare og præcise beslutningsoplæg med beskrevne konsekvenser og løsningsforslag
8. Vi samarbejder med en loyal og troværdig administration
9. Vi fører vores dialog med administrationen direkte" (Morsø Kommune 2007, 24)

Ifølge kodeksets uddybende kommentarer til overskriften 'Det interne arbejde og samspil i kommunalbestyrelsen', så er den centrale opgave at finde en *'[…]balance mellem at "komme op i helikopteren" og at følge op på konkrete problemstillinger'* (Morsø Kommune 2007, 25). Der er med

andre ord behov for at forbinde et strategisk blik på *'kommunens udvikling og fremtid'* med *'perspektiver og konsekvenser […] i forhold til helheden'* (ibid), som det hedder. Og i denne proces anviser kodekset også en *stil*, hvor kommunalpolitikerne (også selvom de måske ikke er enige i de vedtagne beslutninger) forventes af arbejde *'loyalt for den'*, som det hedder. Ansvaret for kommunalbestyrelsen beslutninger forsøges dermed placeret hos alle kommunalbestyrelsens medlemmer og forbindes med et spørgsmål om loyalitet. Det er ikke vel set at så tvivl om de kommunale beslutninger.

Med andre ord er det vigtigt for den kommunale institutionelle kapacitet, at politiske uenigheder om politiske prioriteringer ikke politiseres, når først de er afgjort i kommunalbestyrelsens formelle procedure. Dette er ikke nyt, men får en ny moralsk tone, da det i kodeks nr. 4, 5 og 6 forbindes med kommunalbestyrelsens udadrettede opgaver og samspil med omverdenen.

Her tildeles politikerne et ansvar for, som det formuleres, at *'markedsføre*' kommunen over for omverdenen. Negative historier skal undgås og positive historier og resultater fremhæves. Som det hedder: *"Disse historier vil der altid være i en stor organisation og virksomhed som kommunen"* (Morsø Kommune 2007, 26). Diskursivt signaleres det med dette kodeks, at problemer og politisk uenighed skal undgås for at forbedre kommunens attraktivitet over for omverdenen – og det er alle kommunalpolitikernes ansvar at varetage denne mere fundamentale interesse for kommunens overlevelse som autonom politisk-administrativ enhed. Denne diskurs signalerer med andre ord en normaliserende stil for kommunalpolitikernes adfærd ved på denne måde at definere og afgrænse, hvad der er ansvarlig politisk adfærd.

Dette kan desuden mere generelt forstås i lyset af den statsligt formulerede hensigt med strukturreformen om at skabe både mere fagligt- og økonomisk bæredygtige kommuner. Kommuner, der i større grad end tidligere, selv skulle være i stand til at sikre en bæredygtig 'balance' i den kommunale økonomi. Mere specifikt kom dette sig også af, at kommunen havde oplevet at være genstand for en række negative mediehistorier. Historier som bl.a. havde nået de nationale medier, og man var i kommunalbestyrelsen derfor særligt optaget af at skabe et positivt og attraktivt billede af det gode liv i Morsø kommune.

I beskrivelsen af kodeksets anbefaling nummer fem, *'Vi arbejder med åbenhed, synlighed, dialog og inddragelse'* understreges den strategiske dimension af disse diskursivt positivt ladede begreber:

"Kommunalbestyrelsen tilkendegiver med denne anbefaling, at der skal være størst mulig åbenhed, synlighed, dialog og inddragelse af relevante interessenter i den kommunale virksomhed. Det gælder både det politiske og det administrative arbejde.
Åbenheden bør række ud over de lovbestemte forhold i offentlighedsloven og forvaltningsloven med videre. Der skal være gode grunde til, at der ikke er åbenhed om den kommunale virksomhed. Denne åbenhed og synlighed kan blandt andet komme til udtryk på kommunens hjemmeside. Kommunalbestyrelsen ønsker reel dialog og inddragelse, når den er relevant." (Morsø Kommune 2007, 26)

Her fremgår det, at disse begreber om åbenhed, synlighed og dialog skal føres med *relevante interessenter*. Åbenheden bør række udover lovbestemte forhold, men det specificeres ikke hvor langt – der skal være *gode grunde* for, at der ikke skal være åbenhed, hedder det. Ligeledes ønsker kommunalbestyrelsen dialog og inddragelse – når kommunalbestyrelsen mener, at den er relevant. Og hvornår den er det, specificeres eksplicit længere nede i teksten:

Netop begrebet "værditilvækst" er centralt. Hvis det vurderes, at dialog og inddragelse ikke kan skabe en værditilvækst i en given situation – og denne vurdering kan begrundes og forklares – bør vi overveje at lade være af hensyn til ressourceforbruget. (Morsø Kommune 2007, 26)

Denne selektive økonomiserende tilgang til at inddrage borgere skæres ud i pap i kodeksets 6. anbefaling. Her hedder det: *"Vi samarbejder med alle, der bidrager konstruktivt til kommunens udvikling og fremtid"* (Ibid). Eller som det formuleres i interviewet med en informant placeret centralt i direktionen i 2012: *"Anbefaling nr. 6 den skærper så lidt. Hvis man skal sige det populært. De der vil os noget konstruktivt, drøfter vi gerne med. Brok, ævl, kagl, det er ovre i en anden kasse, vi håndterer det. Den konstruktive dialog, den vil vi jo gerne. Der er også rigtig meget af det med, at man klager. Men så er vi jo ikke ovre i inddragelse."* (Interview 24 2012, 1).

Hvor de lovbestemmelser om høring af borgerne (eksempelvis på planområdet, og om ældre- og handikapråd) tager afsæt i en diskursiv forestilling om, at en demokratisk debat og deliberation var en måde at skabe større demokratisk 'accountability' på og en måde at etablere en samfundsmæssig samordning af interesser, så bliver deltagelse nu et strategisk værktøj for kommunens opgave med at skabe 'værditilvækst'.

På dette tidspunkt i strategiudviklingen foregik forsøgene med at inddrage borgere primært i projekter knyttet til direktionens udviklingsafdeling og en række administrative medarbejdere i afdelingen for Natur og Miljø. Af interviewene foretaget i 2012 fremgår ligeledes, at arbejdsdelingen mellem kommunale udviklingsopgaver og kommunale driftsopgaver er institutionaliseret i et omfang, så man i 2012 kun ser spæde skridt i retningen af mere strategisk at inddrage borgere eller frivillige i den kommunale opgaveløsning på traditionelle velfærdsområder som eksempelvis sundhed og ældreområdet. Ikke fordi, at der ikke allerede var et rigt foreningsliv af frivillige, der var engageret i dette, men fordi, at man endnu ikke havde taget politisk stilling til, hvordan kommunen mere strategisk kunne indgå i samspil med borgere i velfærdsproduktionen (Interview 24 2012, 2; Interview 25 2012; Interview 26 2012, 4).

Opsamling

For at samle op handler det politiske kommuneprojekt i denne fase om at tilpasse Morsø Kommunes organisation til de nye opgaver og ansvarsområder, som overdrages med strukturreformen. Det sker ved en institutionel- og organisatorisk sondring mellem 'udvikling' og 'drift'. Denne opdeling er nok ikke ny men træder tydeligt frem ved en mere markant strategisk prioritering af kommunens

arbejde med udvikling. Det ser vi i tiltagene til at skabe en ny institutionel kapacitet omkring kommunens politikere og direktion. En kapacitet der skal fokusere på at etablere udviklingsprojekter på tværs i den kommunale organisation og i samarbejde med sociale aktører i Morsø kommune. Samarbejder, der kan bidrage med 'værditilvækst', som det hed. I den sammenhæng ser vi centrale demokratiske begreber som 'åbenhed', 'inddragelse' og 'synlighed' blive redefineret. Hvor disse begreber tidligere formaliseres gennem demokratiske procedurer og rettigheder i lovgivning for at sikre demokratisk 'accountability', så forvandles de nu til strategiske styringsværktøjer, der *'bør række ud over'* lovgivningen og anvendes i den udstrækning, de kan bidrage til 'værditilvækst', som det hedder.

Samtidig ser vi også kommunen fokusere på at forbedre sin driftsøkonomi og styrke sin faglighed. Bl.a. igangsættes forsøg på at etablere en 'forbedringskultur' i den kommunale organisation, og der etableres større chefområder med mulighed for mere tværgående og helhedsorienterede serviceløsninger.

I forhold til kommuneprojektets spatiale selektivitet formuleres der endnu ikke et alternativ til kommuneplan 2001-2013. Men som vi skal se, ændrer det sig snart.

Ansatser til en ny socio-spatial politisk kommunestrategi

I planstrategien, som den vedtages i 2008, ser vi et nyt perspektiv for kommunens erhvervsudvikling i forhold til den, som blev skitseret i kommuneplan 2001-2013. Kommuneplan 2001-13 pegede på en strategi, der rettede sig mod at fastholde- og udbygge serviceringen af kommunens eksisterende erhvervsstruktur. Men i forbindelse med udarbejdelsen af planstrategien 2008 og kommuneplanen 2009-2021 har kommunens direktion i samarbejde med eksterne konsulenter tilrettelagt en proces, som tog afsæt i en såkaldt 'Blue Ocean Strategy'. Arbejdet med denne strategi præsenterer kommunen for et nyt perspektiv på strategisk planlægning. Et perspektiv, hvor kommunen i lighed med en virksomhed må innovere og skabe ny værdi ved at mobilisere og kombinere endogent tilstedeværende ressourcer på nye måder frem for at forsøge at konkurrere på eksisterende markeder. Budskabet er, at den stagnerende erhvervsudvikling i kommunen kræver, at man må forsøge at bruge de stedbundne ressourcer på nye måder – i nye kombinationer.

Processen frem mod planstrategien handlede bl.a. om at finde frem til, hvad kommunens stedbundne ressourcer var. Kommunens styrker og svagheder, muligheder og trusler blev identificeret og planen endte med at udpege fem temaer; *'Det gode liv på Mors – Bosætning', 'Vi sætter noget i gang – erhvervsudvikling, turisme, detailhandel'*, *'Vi skaber rammerne – Ø-udviklingen'*, *'Vi har meget at byde på – Kultur, uddannelse og fritid'*, *'Vi passer på vores ø og hinanden – Agenda 21 og sundhed'* (Morsø Kommune 2008b, 11).

Inden for disse forskellige temaer, blev de forskellige steders socio-økonomiske udviklingsmuligheder relateret til forskellige rumlige dimensioner. Eksempelvis pegede strategien under temaet 'Vi sætter noget i gang - erhvervsudvikling, turisme og detailhandel' på, at turismepotentialet havde det største potentiale og skulle styrkes ved at forbinde sig til *regionale*-og *tværkommunale netværk* og ved at udvikle bestemte lokaliteter inden for kommunen med særlige potentialer. Ligeledes placeres detailhandlen i Nykøbing i en *regional* konkurrencesituation med andre byer som Skive. Denne nye multi-dimensionelle, spatiale forestilling om stedernes forskellige socio-økonomiske udviklingspotentialer får kommunalbestyrelsen til at varsle en revidering af det eksisterende by-mønster for kommunen:

"Når vi vurderer by-mønsteret, kommer forhold som bosætning, erhverv, service, kultur og fritidstilbud, trafik, natur, miljø og turisme til at spille en rolle, ligesom skolelukninger og service kan have indflydelse på byernes status." (Morsø Kommune 2008b, 23).

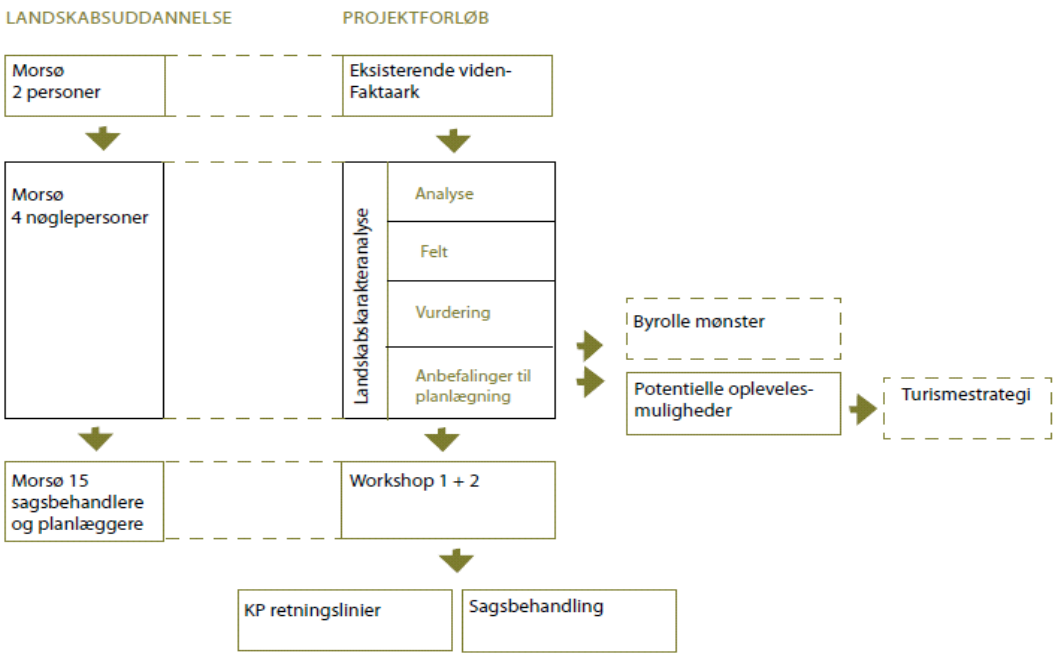
Selvom Planstrategien understreger et ønske om at *'fastholde og styrke Nykøbing som den store centerby på Mors[…]'* og at det skal ske *'i respekt for landsbyfællesskaberne og de levedygtige* lokalmiljøer' (Morsø Kommune 2008b, 14), så konstateres det også, at *'[d]er ligger en udfordring i at fastholde landsbymiljøerne og landsbylivet ved at tilføre dem nye aktiviteter og beboere.'* (Morsø Kommune 2008, 23). Med planstrategien forberedes borgerne således på, at den kommende kommuneplan vil ændre det eksisterende hierarkiske by-mønster.

Inddragelsen af de eksterne konsulenters strategiske ideer og kommunens arbejde med denne 'Blue Ocean Strategy' er med til at introducere både en ny mere multi-dimensionel spatial diskursiv forestilling - og med den også en mere differentieret forståelse af kommunens væsentlige stedbundne ressourcer. Sammenfattende peger Planstrategien på et behov for både at udvikle tiltag inden for de enkelte temaer *og* at udvikle tiltag, der integrerer disse temaer på tværs. Eksempelvis ved at forbinde bosætningsinitiativer med initiativer til at udvikle erhverv, turisme og detailhandel.

Kommuneplan 2009-21 – og den nye ´by-mosaik´

Som et led i processen omkring revisionen af kommuneplan 2001-13 havde konsulentvirksomheden, som den nye kommunaldirektør havde engageret i planprocessen, udarbejdet et nyt analysegrundlag for den kommende kommuneplans spatiale strategi. Dele af dette analysegrundlag blev udviklet sideløbende i forbindelse med kommunens engagement i Plan09 (et partnerskabsprojekt mellem Miljøministeriet og Realdania – omtalt i kapitel 6) og bestod bl.a. i en kortlægning af turismepotentialer, landskab-, kulturhistoriske- og naturværdier i kommunen. Plan09-projektet rettede sig generelt mod at skabe en *'[…] fornyelse af plankulturen'* (Plan09 2009b) – og specifikt i Morsø Kommune rettede det sig mod at udvikle kompetencer i den kommunale organisations planlægningsafdeling med henblik på at integrere den nye kommunale opgave med at planlægge for det åbne land med de eksisterende kommunale planlægningsopgaver.

Dette kompetenceforløb handlede om at udarbejde en *'[h]elhedsorienteret planlægning af det åbne land ved at integrere analyser af turisme, landskab, natur og kulturhistorie.'* (Morsø Kommune 2009, 1).

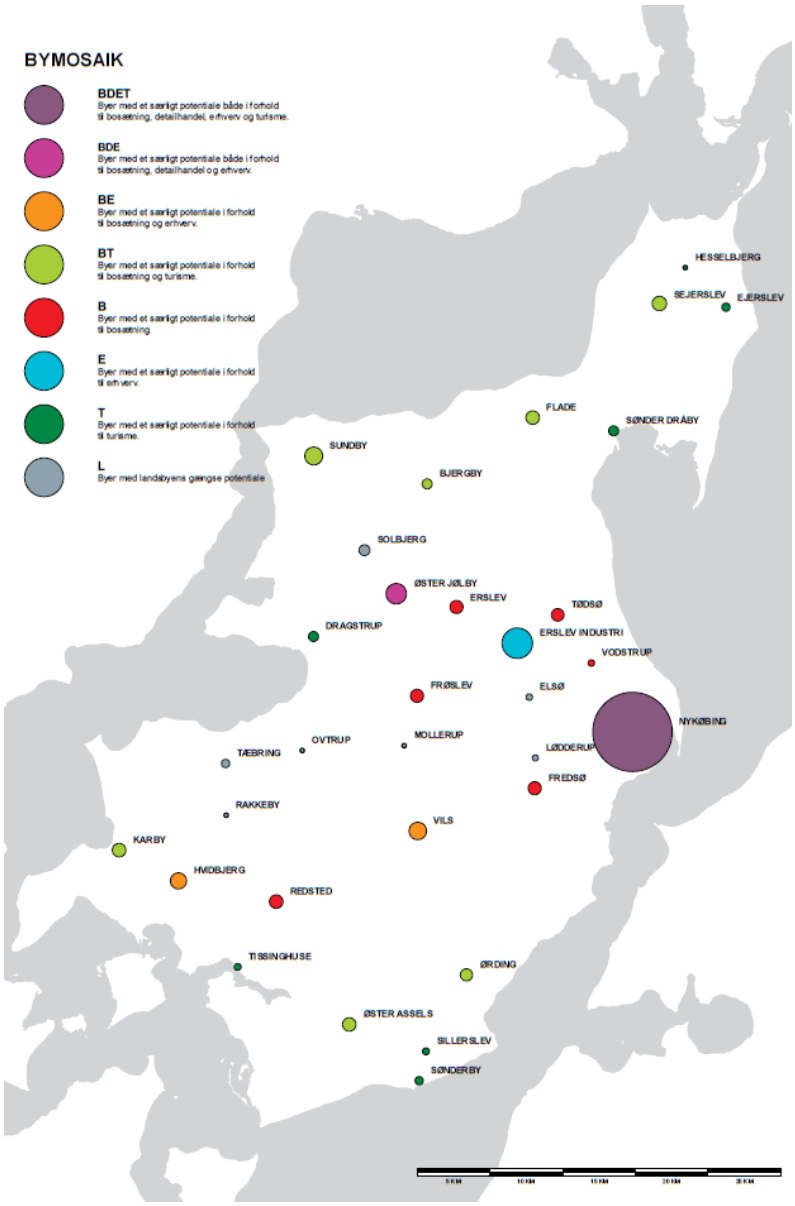


Figur 14: (lånt fra Morsø Kommune 2009)

Af Morsø kommunes evaluering af Plan09 projektet, som figuren ovenfor er hentet fra, fremgår det eksplicit, hvordan projektet også har været forbundet med udformningen af kommunens nye *'By-rolle-mønster'*. Kommunens direktion og planlæggere investerede således ressourcer i et omfattende diskursivt input og udviklingen af tekniske kompetencer, der i stort omfang former kommunens strategiske planlægningsproces. Dele af disse diskursive input kan forbindes med statens engagement i Plan09-projektet, mens andre kom fra eksterne private konsulenter, der solgte en 'state of the art' og ´hands-on´ indføring i at designe strategiske planlægningsprocesser.

Arbejdet med udarbejdelsen af forslaget til det nye by-mønster tog afsæt i analyser af byernes lokale ressourcer og potentialer og ikke som tidligere deres størrelse og status (Morsø Kommune og NIRAS konsulenterne 2008, 33). Efter en proces med bl.a. inddragelse af udvalgte borgergruppers konstruktive indspark fremlægges forslaget for kommunalbestyrelsen. I august 2008 og i 2009 præsenterer den eksterne konsulentvirksomhed så rapporten 'Projekt by-mosaik – nyt by-rollekoncept for Morsø Kommune'. Her argumenteres der for en særlig selektiv bestemmelse af, hvad der 'tæller' som ressourcer med betydning for fremtidens socio-økonomiske udvikling, og der fremlægges en række kort, der identificerer bestemte steder i kommunen med kvaliteter, der kan danne baggrund for udvikling af enten; turisme, bosætning, detailhandel og erhverv.

Den nye by-mosaik integreres i kommuneplan 2009-2021 og giver jf. hvidbogen, der indeholder de indkomne høringssvar til kommuneplanen, ikke anledning til større protester fra kommunens borgere (Morsø Kommune 2009a). Det kan til dels forklares med, at landbyerne med deres udkast til kommunens landdistriktspolitik i 2001 for så vidt allerede var begyndt at vænne sig til og gøre sig erfaringer med, at kommunen ikke kunne garantere- eller styre den spatiale fordeling af social- og økonomisk udvikling i kommunen – og at de i stedet selv skulle stå for at udvikle deres sted.



Figur 15: (NIRAS konsulenterne 2009, 9)

Med andre ord forlader Morsø kommune med den nye kommuneplan forestillingen om, at kommunen gennem sin planlægning kan og skal tilvejebringe borgerne en relativ geografisk lige adgang til et lige offentligt- og privat serviceniveau i kommunen. Hvor det tidligere by-mønsters socio-spatiale forestilling primært handlede om kommunens socio-politiske ansvar for, hvordan geografisk afstand var forbundet med en sikring af alle kommunens borgeres adgang til offentlige og private servicetilbud – så forbinder by-mosaikkens socio-spatiale forestilling nu 'stedet' med en kommunalpolitisk- og økonomisk interesse i at udvikle lokalsamfundets evne til at skabe socio-økonomisk vækst - eller i det mindste en selvbærende udvikling. I det lys synes det socio-politiske ansvar i højere grad at blive mere lokalt end kommunalt og kommunens prioriteringer bliver til strategiske investeringer. Men med betegnelsen by-*mosaik* peges også på, at byerne spiller en *rolle* for 'det samlede billede' – i kommunens udvikling. Dermed signaleres, at ansvaret ikke *kun* er lokalt – den kommunale planlægning vil forsøge at fastholde et socialt- og ansvarsfuldt blik for helheden, ved ikke kun at understøtte byernes konkurrence men også byernes gensidige afhængighed:

"By-mosaikken tager højde for, at der er konkurrence mellem byerne, men samtidig også en indbyrdes afhængighed. I forlængelse af by-mosaikken er der sat fokus på de enkelte byers profiler og som følge heraf byernes rolle, med henblik på at udnytte forskellighederne positivt i kommunens udvikling. Byerne er vurderet i forhold til potentialer indenfor bosætning, detailhandel, erhverv og turisme. Dette er i tråd med den regionale udviklingsplan, som har fokus på at skabe sammenhængskraft med respekt for forskellighed. By-rollerne skal ikke fastholdes i et statisk hierarkisk system, men indgå i mere dynamiske netværksrelationer, ikke mindst fordi både byernes indbyrdes afhængighed, men også konkurrence øges markant i disse år." (Morsø Kommune 2009b, 38)

Som et ekko fra landsplanredegørelserne fremgår det, at opgaven er at balancere det strategiske hensyn til byernes overlevelse med hensynet til sammenhængskraften i kommunen (Morsø Kommune 2009b, 26). Men mens citatet ovenfor beskriver byernes *dynamiske netværksrelationer* som kilde til at skabe sammenhængskraft, så blandes denne spatiale strategi sammen med diskursive elementer fra den tidligere spatiale hierarkiske forestilling om et kommunalt ansvar for at prioritere – nu ikke i forhold til de 'gamle' lokalcentre, men i stedet de nye steder i kommunen med udviklingspotentiale. Under overskriften *'Hensyn til byerne og landdistrikterne'* formuleres det mere specifikt således: *"Kommunalbestyrelsen ønsker at understøtte og styrke udviklingen i byerne i by-mosaikken"* (Morsø Kommune 2009b, 42).

Dermed kan man sige, at kommunalbestyrelsen – modsat kommunalbestyrelsen i Faaborg Midtfyn, her ekspliciterer hvilke konkrete landsbyer man vurderer, at kommunen har en interesse i at understøtte – og dermed også hvilke landsbyer kommunalbestyrelsen vurderer *ikke* at ville understøtte udviklingen af. Dette må alt andet lige forstås som et forsøg på at tage politisk ansvar og bidrage til at dæmpe den inter-lokale konkurrence. Kommunalbestyrelsens integration af by-mosaikken i den nye kommunalplan kan læses som Morsø Kommunes forsøg på at eksplicitere en ny integreret vækststrategi, der skal understøtte en stærkere strukturel kobling af spatiale kommunestrategier og kommuneprojekter.

Men mens der formuleres en Masterplan for Nykøbing Mors, formuleres der imidlertid ikke i kommuneplanen nogle politiske tiltag i retningen af at understøtte eller facilitere, at landsbyerne udvikler 'dynamiske netværksrelationer'. Heller ikke planstrategiens formuleringer om at udvikle initiativer, der integrerer strategiens fem temaer på tværs ved eksempelvis at forbinde bosætningsinitiativer og turismeinitiativer synes at være del af kommuneplanens formuleringer. Med andre ord, tages der ikke egentlige politiske skridt i retningen af at forme et nyt kommuneprojekt, som kan integreres med strategierne for at skabe social og økonomisk udvikling. Man kan dog sige, at det er paradoksalt, eftersom landsbyernes bosætningspotentiale bl.a. er bestemt ud fra afstanden til *'skoletilbud, daginstitution og idrætsfaciliteter'*. Service, som i stort omfang tilvejebringes af kommunen.

Ansatser til et nyt socio-spatialt politisk kommuneprojekt

I foråret 2010 vedtager kommunalbestyrelsen 'Bæredygtighedsstrategi 2014'. Kommunen har i årene efter strukturreformen lykkedes med at tilpasse den kommunale økonomi gennem effektiviseringer, uden at det også har betydet større strukturændringer eller servicetilpasninger. Men en kombination af finanskrisen, som har bragt ledighedstallene og dermed også de kommunale udgifter til overførsler op, en stigende demografisk ubalance, det fortsat dalende indbyggertal og ikke mindst regeringens krav om 0-vækst i den kommunale sektor frem til 2014, lægger et voldsomt pres på den kommunale økonomis bæredygtighed.

Bæredygtighedsstrategi 2014 er et forsøg at forholde sig til, hvorledes kommunen på mellemlang sigt må tilpasse sin økonomi. Strategien peger på, at udfordringerne med at tilpasse kommunens økonomi er store. Usikkerhederne omkring forhandlingerne mellem KL og Staten om en aftale om endnu en revidering af udligningsordningen og statens varsling af økonomiske sanktioner, såfremt kommunerne overskrider deres budgetter, bidrager yderligere til udfordringerne (L. Larsen 2010). I lyset af disse ekstra-kommunale begivenheder, og perspektiverne med en fortsat forværring af den lokale udvikling, peger strategien på, at bæredygtigheden i den kommunale organisations økonomi skal sikres gennem både effektiviseringer og servicetilpasninger – men også ved at søge en *'særskilt finansieringsaftale med Indenrigs- og Sundhedsministeriet'* (Morsø Kommune 2010b, 9–10). Med denne finansieringsaftale vil kommunen forsøge at få 'luft' i budgettet til at lægge en mere strategisk og langsigtet plan for at tilrettelægge en struktur for en mere bæredygtig kommunal økonomi – snarere end år for år at søge balance i budget og regnskab.

´Nye måder at gøre tingene på´

Hvor 'Vision 2010'-strategiens tilgang til 'sammen er vi bedst' handlede om organisations-nytænkning og ledelsesudvikling, der overvejende rettede sig "indad" i den kommunale organisation (Morsø Kommune 2008d), så tilføjes der nu i bæredygtighedsstrategien bl.a.; *' inddragelse af borgere, erhvervsliv og ildsjæle m.h.p. nye måder at gøre tingene på'* (Morsø Kommune 2010, 9). Bæredygtighedsstrategien introducerer med andre ord en politisk strategi om, at den kommunale organisation og dens opgaveløsning også skal udvikles ved at vende sig mere "udad" mod kommunens øvrige sociale aktører.

Ligeledes peges der på behovet for at forme en *'ny sammenhængende strategi og offentlig-privat struktur for erhvervsudvikling og – service, turisme og detailhandel, jf. bl.a. planstrategien og kommuneplanen.'* (Morsø Kommune 2010, 6). Dermed skærpes både planstrategiens og kommuneplanens mere indirekte formuleringer, og der peges nu eksplicit på, at de kommunale dispositioner i forhold til at fremme ikke bare privat erhverv, service, turisme og detailhandel men også kommunal velfærdsservice, skal prioriteres så det bedst muligt understøtter udviklingen de steder i kommunen, der rummer gode socio-økonomiske potentialer. Udfordringerne med at sikre

kommunens økonomiske bæredygtighed (og dermed også politiske-administrative autonomi) står således som ekstra-diskursive faktorer, der indskærper en mere snæver strategisk selektivitet for kommunens politisk-administrative ledelses fortolkning af deres politiske muligheder. Ligesom vi så det i Faaborg Midtfyn kommune, ser vi usikkerhed om den kommunale økonomi og truslen om sanktioner skabe en selektivitet, der privilegerer en socio-spatial politisk strategi i kommunen, hvor kommunal- og privat service og andre socio-økonomiske aktiviteter må koncentreres omkring de specifikke steder, som vurderes at have de største udviklingspotentialer.

Samtidig fremmer udsigterne til en fortsat presset økonomi også en politisk kommunestrategi, hvor kommunen må revidere sin eksisterende relation med samfundets vigtige sociale- og økonomiske aktører. Men selvom Bæredygtighedsstrategi 2010 med enkelte formuleringer åbner for, at såvel kommunens effektiviseringsbestræbelser og servicetilpasninger som kommunens engagement i at fremme socioøkonomiske udviklingsinitiativer fremadrettet må ske i et bredere samspil med kommunens vigtige sociale- og økonomiske aktører, så er der er ingen øvrige spor i mit datamateriale fra denne fase af, at disse to dagsordner integreres. Det eksisterende kommuneprojekts allerede institutionaliserede tradition for at behandle disse to opgaver adskilt synes altså fortsat at blive videreført.

I 2010 ser vi også kommunen præsentere en ny erhvervsstrategi for 2010-14. Her forsøger kommunen at indtage en aktiv rolle med henblik på mere konkret at forfølge de politiske visioner fra Planstrategien 2008. Strategien formulerer 7 mål, der tilknyttes konkrete handlingsplaner. Mens indsatserne for målene 1-6 understreger behovet for at forbedre tværgående koordinering mellem kommunale aktører og erhvervsaktører, så er indsatserne for mål 7 'det gode liv på Mors' snævert karakteriseret ved at være kommunale indsatser uden samspil med kommunens borgere - og i øvrigt også uden nogen forbindelse til det politiske projekt om kommunal tilpasning gennem fortsat lokale centralisering af de kommunale institutioner (Morsø Kommune 2010c, 13).

Mod mere pro-aktive stedbaserede tiltag

Ovenpå krakket af Morsøs største bank Fjordbank Mors i juni 2011 frygter kommunen, at denne lokale begivenhed vil betyde en yderligere forværring af kommunens økonomiske råderum og erhvervsudvikling. Så i samarbejde med Erhvervsstyrelsen og Niras konsulenterne (med støtte fra den Europæiske fond for Regional udvikling) udvikler Morsø Kommune (i forlængelse af erhvervsstrategien) en udviklingsplan, der skal forsøge at konkretisere en række tiltag, der kan understøtte erhvervsudviklingen i kommunen. Mere konkret udformes syv såkaldte bussiness-cases, hvoraf to af disse – udviklingen af en 'oplevelsesplatform for moleret' og 'Havne på Mors' - tager afsæt i at udvikle lokale initiativers stedbundne potentialer i landdistrikterne, så de bidrager til erhvervsudviklingen. Ligeledes retter flere andre businesscases sig mod at fremme udvalgte særlige lokale vækstpotentialer. Hvor udviklingen i landdistrikterne er overladt til de lokales endogene ressourcer, så kan man forstå udpegningen af businesscasene som et forsøg på, fra

kommunens side, mere strategisk at engagere sig i projekter, der kan fremme (primært) økonomisk udvikling på bestemte steder med særligt attraktive vækstpotentialer. Med dette skifte forsøger kommunen nu at stimulere private investeringer ved at vise sin villighed til at understøtte disse særlige projekter. Der er med andre ord tegn på, at kommunen bevæger sig fra en ren markeds-drevet planlægningsstil mod en stil, hvor kommunen forsøger at bistå som løftestang for markedsløsninger (Brindley, Rydin, og Stoker 1996).

I Planstrategien 2011 foretages først en analyse af udviklingen i kommunen, der igen understreger problematikken omkring netto-fraflytningen fra kommunen. Af relevans for udviklingen i landdistrikterne peger Planstrategien fortsat på mulighederne for at forbedre den økonomiske udvikling ved at tiltrække flere turister. Det skal ske ved bl.a. at udnytte de landskabsmæssige potentialer og forbedre adgangen til dem. Derudover peges der bl.a. på landsbyfornyelser som en kilde til at understøtte tiltrækningen af bosætning til kommunen. Også dette kan ses som forsøg på, fra kommunens side, mere aktivt at engagere sig i at udvikle bestemte steders sociale- og økonomiske udviklingspotentialer.

´Fundamentale konflikter´ i forbindelse med implementeringen af Bæredygtighedsstrategi 2010

Det er midt i kommunens arbejde med disse syv bussiness-cases på erhvervsudviklingsprojekter og kommunens 'bæredygtighedsstrategi, der løber frem til 2014, at jeg i 2012 og 2013 foretager mine interviews blandt Morsø Kommunes politikere og administration. Med andre ord bevæger jeg mig i det følgende tættere på, hvordan kommunens politiske strategier og projekter giver anledning til spændinger og modsætninger, men også nye diskursive- og sociale praksisser i forhold til styringen af social- og økonomisk udvikling og tilvejebringelsen af velfærd i kommunens landdistrikter.

Opgaven med at tilpasse den kommunale økonomi betyder omfattende tilpasninger i form af strukturtilpasninger og effektiviseringer i den kommunale organisation. Som et led i at effektivisere den kommunale organisation træffes en særlig politisk følsom beslutning om at lukke tre landsbyers skoler for i stedet at anlægge én ny større skole i Vils – en af de i by-mosaikken udpegede landsbyer med udviklingspotentiale. To af de tre landsbyer, som fik nedlagt deres skole, var imidlertid også begge blevet udpeget i kommuneplan 2009-21 som byer med udviklingspotentiale. Forløbet omkring beslutningen om hvilke skoler, der skulle lukkes er mudret og der eksisterer også inden for kommunens politiske- og administrative topledelse divergerende opfattelser af processens karakter. Men de er enige om, at resultatet blev, at kommunalbestyrelsen måtte træffe den autoritative, men upopulære beslutning (Interview 27 2012; Interview 28 2013). Dette gav anledning til protester og bl.a. etableringen af en 'protestskole' i en af landsbyerne. Et centralt medlem af direktionen tegner udfordringen med kommunens forsøg på borgerinddragelse i forbindelse med ændringen af skolestrukturen sådan her op:

" […] uanset hvad vi gør, så vil man [borgerne] sige, at 'vi er ikke blevet hørt tilstrækkeligt'. Det er fordi, der er simpelthen en fundamental konflikt. Og den udspringer af… nu kan jeg kun tale for det her område, men hvis man er et samfund, der er under konstant pres – arbejdspladser lukker, staten centraliserer og flytter dommere, flytter politi, flytter fiskeriinspektionen – alt sådan noget ik' også. Vi har sygehuse, der lukker ned. Hvis man er sådan et samfund, der gennem længere tid har oplevet at være under pres, så sker der det vi kan se – også helt aktuelt med kassernelukninger – det er ikke et spørgsmål om, hvordan man mest effektivt, om hvordan man får mest forsvar for pengene. […] Og det samme med sygehusene. Det er jo ikke en sundhedsfaglig debat! det er; 'vi [borgerne] vil have vores sygehus!', Bygningen, arbejdspladser. Og sådan er det også med skoler og børnehaver. Jeg synes, at jeg kan se nogle eksempler på, at det faglige indhold i folkeskolen, det er sådan set ikke til diskussion. Det er; 'Vi vil have vores skole', af hensyn til nogle andre ting. Det kan være huspriser, det kan være velfærden. Det, at man har skolen i nærheden – man har det som samlingspunkt. Og, hvis vi ikke har den, så er det yderligere et tab. Hvordan tilrettelægger man en god borgerinddragelsesproces, når noget er givet – skolen bliver lukket? Fordi alternativet, er slet ikke til diskussion." (Interview 24 2012)

Der er flere interessante elementer i dette citat. Borgernes reaktioner forstås i administrationen som et resultat af på den ene side en mistillid og modvilje blandt kommunens lokalsamfund til at lade sig styre af kommunens politisk autoritative beslutninger, når det bidrager til en yderligere lokal centralisering af service og arbejdspladser i kommunen. Ifølge direktionsmedlemmet hænger denne mistillid sammen med en historisk institutionaliseret modstand – ikke alene mod kommunen - men mod en mere generel og langvarig erfaring med en offentlig politik, der understøtter centraliseringen af offentlige arbejdspladser omkring større og færre vækstcentre og bidrager til at tømme landdistrikterne for arbejdspladser og service. Det betyder også, at denne modstand opleves som en modstand mod den politisk-administrativt dominerende diskurs om, at 'kvalitet i velfærd' diskursivt ækvivaleres med gode faglige miljøer, der igen ækvivaleres med store effektive- og moderne kommunale institutioner (Interview 22 2012; Interview 24 2012; Interview 27 2012).

Oprettelsen af protestskolerne betyder, at kommunen ikke opnår den fulde besparelse, som man håbede på ved at etablere større velfærdinstitutioner. Det betyder imidlertid også, at de resterende besparelser må findes andre steder i det kommunale budget – og derved vil belaste servicetilpasningen yderligere. Med andre ord har bæredygtighedsstrategiens formulering om at *'inddrag[e] [...] borgere, erhvervsliv og ildsjæle m.h.p. nye måder at gøre tingene på',* svære betingelser, når det kommer til at tilpasse kommunens spatiale placering af velfærdsservice.

Den institutionaliserede forestilling om, at der er en *'fundamental konflikt'* mellem lokalsamfundene og kommunens opgave med at tilpasse den kommunale organisations spatiale struktur er gennemgående i interviewene med kommunens administrative chefer (Interview 24 2012; Interview 27 2012; Interview 29 2012). Med andre ord er det hverken politikerne eller administrationens erfaring, at det er lykkedes for kommunen at skabe bred opbakning til kommunens politiske projekt om at tilpasse servicestrukturen gennem lokal centralisering.

Forandringerne af skolestrukturen fungerer på sin vis godt til at illustrere kommunens politiske udfordringer med at styre udgiftsudviklingen såvel som den spatiale udvikling i kommunen. Hvor skolestrukturen i 2000 bestod af 8 kommuneskoler og 8 friskoler, så er fordelingen i 2016 jf. kommunens hjemmeside 4 kommuneskoler og 7 friskoler. Ifølge en kommunal chef betyder denne udvikling, at; *[…]'det er rigtig svært at være politiker, fordi man kan træffe alle de rigtige afgørelser, ikke også. Men borgerne kan bare gøre, som de har lyst til [etablere en friskole med støtte fra staten]'* (Interview 27 2012, 2). Og det kan lade sig gøre – både i kraft af en særlig autonom politisk modkultur i lokalsamfundene og specifikt i forhold til skole- og daginstitutionsområdet ved, at den nationale lovgivning giver borgere ret til at etablere friskoler og privat børnepasning (Interview 27 2012).

Den ´fundamentale konflikts´ forbindelse til institutionaliserede styringsforestillinger

Denne forestilling om en fundamental konflikt er ikke alene det politiske- og administrative systems tolkning af borgernes position. Det politiske- og administrative system bidrager også selv til at opretholde den. Det viser sig blandt andet, da en fra direktionen forklarer, hvordan man i indeværende valgperiode egentlig havde haft planer om at formulere en borgerinddragelsespolitik, men at den tages af bordet, da det bliver klart, at kommunen er nødt til at lukke de tre skoler:

"Man stod af fordi, vi var bange for, at kommunalbestyrelsen meget hurtigt skulle arbejde sig ud i en situation, hvor kommunalbestyrelsen skulle lukke skoler. Vi skulle spare. Og så have en flot inddragelsespolitik. Det ville være uforståeligt – ik'. Kommunalbestyrelsen er mange gange i forbindelse med skolelukninger blevet banket i hovedet med den her – det er jo ikke det der står i kodeks for god politisk ledelse." (Interview 24 2012, 9)

Dette illustrerer, hvorledes kommunen såvel som borgerne i landdistrikterne fastholder en dysfunktionel institutionaliseret praksis - på trods af, at det i denne sammenhæng er skadelig for såvel kommunens økonomi som borgernes lokalsamfund, der får lukket skoler.

I kommunens politisk-administrative ledelse kan man godt se, at kommunens lokale centralisering af den kommunale service opleves som en underminering af ildsjælenes sociale- og økonomiske udviklingsinitiativer i landdistrikterne. Men den diskursive forestilling om en 'fundamental konflikt' skaber en spænding mellem dette kommuneprojekt og den socio-spatiale kommunestrategi om at understøtte en balanceret udvikling i kommunen. Igen formuleres det således:

"Givet de faktuelle udfordringer – givet dem, så kan jeg godt frygte for at det er op ad bakke for ildsjælene. Bare for at give dig et eksempel, så var jeg til møde i går, hvor departement chefen i finansministeriet David Hellemand sådan lige gav sit view på 2020. Hold da kæft mand! Hans, og det han repræsenterer's opfattelse af, hvad det er, der er behov for, er…, hvad skal vi sige – ikke så forskelligt fra det, jeg også ser. Men jeg lever i en helt anden virkelighed end han gør. Så det vil sige – standardisering, stordrift, centralisering for at skabe effektivitet. Og det ved jeg præcist, hvad det

betyder oversat her. Ja, lukninger – væk – væk – væk. Det er jo lidt ligesom, at være den sidste mand i kampen – at være ildsjæl. Altså hvor langt kan man som samfund holde gejsten oppe når man kan se, at alt det andet, det falder fra?" (Interview 24 2012, 5)

Selvom man godt kan se, at ildsjælene får en nærmest umulig opgave med at skabe social- og økonomisk udvikling i landdistrikterne, når den kommunale service forsvinder, så er fortolkningen af den statslige udmelding om de kommende års udvikling af den kommunale økonomi, at det nødvendigvis må betyde endnu mere centralisering af de kommunale velfærdsinstitutioner.

Men mens kommunens styringsforestilling understøttes af den institutionaliserede arbejdsdeling mellem samfundets aktører og kommunen, så er den også forbundet med en politisk-moralsk forestilling om, at kommunen – som velfærdsstatens lokale implementeringsmyndighed - bærer et ansvar for at understøtte alle borgere, som har et behov – også de borgere som ikke vil- eller kan være aktive entreprenante borgere. Det er en politisk-moralsk diskursiv forestilling om, at det er en kommunal velfærdsopgave at værne om – snarere end at intervenere i borgerens autonomi – også i de tilfælde, hvor autonomien ikke anvendes til at deltage aktivt.

"Men [ildsjælen red] har altså den magt vi giver den. Så man kan da godt sige, at derved - og sådan er det altid her i livet, dem der er aktive og er gode til at kommunikere, så er man da også inde i noget politik. Jamen de får da deres vilje - måske. Og så de svage borgere, der sidder og drikker bajere et eller andet sted... Men der siger jeg jo så – jamen, der er det jo så vores ansvar, at deres børn; også når de har problemer - så har vi de midler, der skal til for trods alt at tage hånd om dem. Og så de rigtigt aktive borgere – de lever så sådan et andet liv, ikke. Det synes jeg sådan set er okay. Vi er jo meget…, vi er jo i virkeligheden meget forskellige" (Interview 22 2012, 16)

Af citatet fremgår det, at Borgmesteren forstår kommunen som et selvstændigt institutionelt offentligt system relativt adskilt fra ildsjælen såvel som de svage borgere. Mens kommunens politikere kan vælge at *give* ildsjælen indflydelse og understøtte dennes udfoldelse, så har kommunen også et ansvar for at *'tage hånd om'* og sikre velfærden for de borgere, som ikke kan selv.

Det er ikke fordi, diskursen om aktive borgere og det ønskværdige i at fremme borgernes evne til at tage bedre vare på sig selv ikke er til stede som et aspekt af kommunens politiske projekter eller strategier – det er måske særligt tydeligt på henholdsvis beskæftigelses- og sundhedsområdet (Interview 25 2012; Morsø Kommune 2010a). Men, at det skulle nytte noget at forsøge at forbedre landdistrikternes sociale- og økonomiske udvikling gennem initiativer rettet mod at fremme borgernes kapacitet til selv mere aktivt at deltage i at skabe selvbærende sociale- og økonomiske lokalsamfund synes ikke at dominere styringsforestillingerne forbundet med kommunens politiske socio-spatiale strategier og projekter.

Dette ser vi også komme til udtryk i følgende citat fra en af kommunens administrative chefer:

”Jeg tror, det er lige meget, om der er skole, eller hvad der er. Det, det handler om, det er, om der [er] borgere, som kan drive et lokalt…
I: Fællesskab?
R: Ja. Og dem kan vi jo ikke sådan opfinde de mennesker…” (Interview 27 2012, 9)

Så mens EU’s landdistriktsprogram- såvel som statens- og en række private aktørers styrings- og støtteprogrammer – såvel som projekter finansieret af Morsø kommunes landdistriktsråd retter sig mod *netop* at subjektivere borgere og lokalsamfund til en stil, hvor de selv mere aktivt skal tage ansvar for at skabe en selvbærende lokal social- og økonomisk udvikling (ved bl.a. at afholde workshops, kurser, lokale udviklingsplaner, etc., rettet mod at forme- og udvikle lokale ildsjæle, såvel som hele lokalsamfunds institutionelle kapacitet), så afholder Morsø kommune sig altså fra aktivt at forsøge at *’opfinde de mennesker’*, som det blev formuleret ovenfor.

Kommunens understøttelse af lokale udviklingsinitiativer

I stedet ser vi Kommunen institutionalisere en række funktioner, der har til formål at supportere- og kvalificere de lokale ildsjæles udviklingsinitiativer, i det omfang kommunen har kapacitet og interesse i det. Der ansættes eksempelvis en eventkoordinator og fundraiser i 2011, der gennem koordination vil skabe bedre effekter af lokale initiativer til arrangementer og vil hjælpe til at kvalificere kommunale- og lokale ansøgninger om at tiltrække ekstra-kommunale investeringer (Interview 24 2012, 6). Ligeledes opretter kommunen i forbindelse med lokalt initierede udviklingsprojekter en såkaldt ’task-group’, hvor kommunen stiller sin faglige ekspertise til rådighed i forbindelse med planlægning, indhentning af myndighedstilladelser og engagere sig i budgetstyring og drift af større lokale udviklingsinitiativer (Interview 24 2012; Interview 29 2012; Interview 31 2012).

Denne klassiske forestilling om en arbejdsdeling mellem kommunen og et civilsamfund kommer også til udtryk som en forståelse af kommunens borgere som ’amatører’ og kommunens embedsværk som ’professionelle’:

”Sådan som jeg ser det, så er det der, at det professionelle de møder amatørerne, forstået på den positive måde, som nogen der brænder for det de gerne vil. Der hvor vi skal ind og arbejde, det er, at vi skal lade være med at blokkere for den energi, som ildsjælene har. Det, at de er amatører – lad være med at blokere for det, men understøt dem der, hvor de er. Fordi de ér amatører, som har brug for noget professionel assistance. Og det er jo også der, at der er nogle snitflader engang imellem…” (Interview 24 2012, 3)

Denne understøttende rolle betyder så også, som det formuleres, at det er de lokale aktørers evne til at drive processen fremad, som bliver afgørende for, om de lokale udviklingsprojekter bliver til noget: *”[det er] deres evne og kompetence, der ligesom er driveren for hvor hurtigt noget skal gå. Noget går rigtigt hurtigt, noget går langsomt og noget går også i stå.”*(Interview 24 2012, 3). Med

andre ord er kommunens engagement i udviklingen i landdistrikterne ikke bestemt af, hvor der er *behov* for udvikling, men derimod af hvor der allerede er kapacitet og til dels også kompetence. Kommunen ser sin rolle som at agere løftestang for markeds- og civilsamfundsdrevet udvikling.

Imens kommunen forsøger at understøtte udviklingen af lokale initiativer, som de ser perspektiver i, så ignoreres de steder, der ikke kan mobilisere investeringsværdige initiativer. Formuleret anderledes betyder dette konkret, at ikke alene konsekvenserne af - men også det mere moralsk legitimerende spørgsmål om skyld og ansvar for manglende social- og økonomisk udvikling - systematisk væltes over på de mennesker og områder, som allerede er marginaliserede.

Selvom der i direktionen udtrykkes en erkendelse af, at kommunens beslutninger om at fortsætte den lokale centralisering af velfærdsservice er med til at forværre de lokale ildsjæles forskellige forsøg på at tage hånd om deres egen situation, så betyder den dominerende diskursive forestilling i den kommunale topledelse om, at man ikke kan - og at det heller ikke er kommunens opgave - at udvikle de lokale sociale aktørers kapacitet og kompetencer, at aktørerne i landdistrikterne selv bærer ansvaret for at skabe social- og økonomisk udvikling. Dette skaber, som vi i næste kapitel skal se, en spændingsfyldt situation, hvor kommunens servicetilpasninger af den kommunale velfærdsservice foregår uden forbindelse med udviklingsinitiativerne fra landdistrikternes ildsjæle og lokalsamfund – nogle gange også, selvom kommunen selv har bidraget med delfinansiering til de lokale projekter.

Delkonklusion

I løbet af den fase af udviklingen af politiske strategier og projekter, som jeg har studeret her, så vi Morsø kommune forlade ambitionen om at fastholde understøttelsen af en relativt ligelig social- og økonomisk udvikling i kommunens tidligere 7 lokalcentre til fordel for i stedet at fremme udvalgte steders nye økonomiske- og sociale vækstpotentialer.

Fra, frem til 2001 at have forsøgt at samordne den sociale- og økonomiske udvikling med kommunens tilvejebringelse af service til borgerne, så ser vi - efter introduktionen af landdistriktspolitikken - at der institutionaliseres en arbejdsdeling, hvor ansvaret og opgaven med at sikre social- og økonomisk udvikling i kommunens landdistrikter blev frakoblet en samordning med kommunen og overladt til landdistrikternes ildsjæle. Ligeledes blev det politiske ansvar for at tilvejebringe kommunal velfærdsservice til borgerne i landdistrikterne mere entydigt placeret på kommunalbestyrelsens skuldre. I takt med den fortsatte sociale- og økonomiske tilbagegang i landdistrikterne ser vi på den ene side en fortsat lokal centralisering af den kommunale service, og på den anden side en stadig mere frustreret- og indædt lokal kamp for at fastholde offentlig- og privat service i landsbyerne. Gennem årene har denne udvikling bidraget til institutionaliseringen af en 'fundamental konflikt' mellem kommunalbestyrelsen og borgerne i landdistrikterne, der trods introduktionen af nye mere neo-endogene politiske kommune-strategier efter strukturreformen

endnu ikke har ført til egentlige ændringer af de diskursive forestillinger, som guider de politiske kommune-projekter.

I analysen argumenterede jeg for, at kommunen med planstrategien 2008 og dernæst 'kommuneplanen 2009-21' introducerede en ny forestilling om kommunens vigtige sociale- og økonomiske ressourcer, og hvordan deres karakter og stedbundenhed forbandt dem med forskellige spatiale dimensioner. Det tidligere hierarkiske by-mønster blev således erstattet med et nyt billede på relationerne mellem kommunens byer. I den nye by-mosaik var en række byer udvalgt på baggrund af en analyse, der identificerede forskellige typer af stedbundne sociale- og økonomiske udviklingspotentialer, som kommunen bekendtgjorde at have en interesse i at understøtte udviklingen af. Med denne politiske udpegning af en række byer bidrog kommunen til at lægge en dæmper på den inter-lokale konkurrence, som vi så Faaborg-Midtfyn Kommune understøtte. Morsø Kommune slår fra politisk hold fast, at ikke alle landsbyer i kommunen har potentiale for at udvikle sig og derfor ikke kan forvente kommunens støtte til udviklingsinitiativer.

I stedet for at fastholde og udbygge den eksisterende erhvervsstruktur, så pegede kommunen nu på behovet for at udvikle et bredere blik på kommunens ressourcer med henblik på at kombinere dem på nye innovative måder. For udviklingen i kommunens landdistrikter handlede det særligt om at udvikle kommunens muligheder for at tiltrække mere bosætning og national- og international turisme, mens det for Nykøbing Mors vedkommende særligt handlede om at styrke byens regionale betydning som centrum for detailhandel. Selvom kommuneplanen slog fast, at kommunen havde en strategisk interesse i at styrke Nykøbing Mors som kommunens hovedby, så formuleres altså også en politiske ambition om at understøtte og styrke sociale- og økonomiske aktiviteter i de af kommunens landsbyer, som by-mosaikken udpegede havde udviklingspotentiale.

Men disse forandringer i kommunens politiske socio-spatiale strategier forbindes ikke med kommunens socio-spatiale projekter. Her fortsættes tilpasningen af den kommunale service-organisation gennem en yderligere lokal centralisering omkring steder i kommunen, som allerede oplever fremgang i bosætning og udvikling. Selvom by-mosaikkens analyse af landsbyernes udviklingspotentialer bl.a. beroede på deres adgang til service som f.eks. skoler og daginstitutioner, og at bl.a. planstrategien indeholdt formuleringer om nødvendigheden af at forbinde bosætnings-initiativer med initiativer til at udvikle erhverv, turisme og detailhandel, så ser vi ikke kommunen søge et samarbejde med borgerne om at finde fælles løsninger på det økonomiske pres for at tilpasse den kommunale service.

Man er blandt den administrative ledelse i kommunen bevidste om, at kommunens politiske projekt spænder ben for kommunens strategi om at understøtte lokale ildsjæles initiativer til at mobilisere de udpegede landsbyers stedbundne ressourcer. Men ledelsen oplever, at presset på den kommunale økonomi – og den allerede institutionaliserede konflikt med borgerne, ikke byder dem andre muligheder end at fortsætte den lokale centralisering af kommunens velfærdsinstitutioner. Vi ser med andre ord, at den kommunale organisation ikke formår at 'skifte spor' i en situation, hvor

kommunen over en lang periode har oplevet landdistrikternes borgere være utilfredse med, at de sociale og økonomiske strukturelle udfordringer har været akkompagneret af lokale centraliseringer af den kommunale service. Denne endogene kulturelle forklaring peger med andre ord på, at mens statens eksogene pres på den kommunale økonomi i Faaborg Midtfyn Kommune førte til et nyt kommuneprojekt, der gennem samspil med borgerne fordelte et større ansvar for tilvejebringelsen af velfærden over på borgerne, så er Morsø Kommunens politiske- og administrative kultur med til at fastholde - snarere end ændre kommunens projekt.

Analysen pegede på, at denne kulturelle forklaring også kan suppleres af en række andre mere strukturelt selektive institutionelle faktorer, som knytter sig til kommunens måde at indrette sin organisation på. I forbindelse med strukturreformens organisatoriske forandringer adskilles kommunens udviklingsorganisation fra kommunens serviceorganisation. Mens serviceorganisationen skal løse kendte opgaver med kendte metoder, skal udviklingsorganisationen løse 'ukendte opgaver med ukendte metoder', som det hed. Dette etablerer med andre ord to forskellige institutioner i den kommunale organisation. Serviceorganisationen skal fokusere på at skabe så effektiv- og produktiv en service som muligt inden for rammerne af den snævre kommunale økonomi, mens udviklingsorganisationen skal forsøge at fremme den sociale- og økonomiske udvikling.

I forhold til at inddrage borgerne ser vi efter strukturreformen kommunen fremme en diskurs, hvor inddragelse skal ske, hvis det vurderes, at det kan bidrage med værdi. Både i serviceorganisationen og udviklingsorganisationen eksperimenteres der med at inddrage borgerne, men initiativerne forbliver adskilte. Mobiliseringen af frivillige eller aktive borgere ses ikke som et led i at løse lokale sociale og økonomiske udviklingsproblemer men primært som supplerende indsatser til den kommunale service. Problemer med social- og økonomisk udvikling håndteres i udviklingsorganisationen gennem kommunens supportering - og i nogle tilfælde partnerskab med ildsjæles sociale- og økonomiske udviklingsinitiativer og forskellige former for stedpromovering.

Denne adskillelse af kommunens tilvejebringelse af service og kommunens understøttelse af lokale initiativer til at fremme den sociale og økonomiske udvikling så vi også borgmesteren understøtte med en politiske moralsk diskurs, om at kommunens socialpolitiske ansvar for at sikre sine borgere velfærdsservice ikke afhang af borgernes evne til selv at bidrage aktivt denne service. Omvendt måtte kommunens velfærdsservice af økonomisk nødvendighed placeres i de områder som kunne fremvise et bæredygtigt socialt og økonomisk grundlag for at tilvejebringe en kommunal service.

Jeg har i nedenstående display opsamlet de væsentligste forandringer af kommunen strategier og projekters socio-spatiale strategiske selektivitet.

	Socio-spatiale kommuneprojekter	Socio-spatiale kommunestrategier
Skala dimension	Kommunen fortsætter en lokal centralisering af service i områder med gode forudsætninger for at fastholde en økonomisk bæredygtig drift. Det vil sige områder som prognoserne spår fortsat vækst i bosætning og arbejdspladser..	Det er primært Nykøbing Mors' position i den regionale detailhandel, som vurderes at have økonomisk betydning på en tværkommunal skala. Ellers placerer kommunens forestilling potentialerne for resten af kommunens økonomisk udvikling i relation til andre spatiale dimensioner. Kommunens fjerne beliggenhed fra regionale vækstcentre skaber med andre ord ikke grundlag for en skarp vertikal differentiering
Territoriel dimension	Fra politisk af fastholde det hierarkiske by-mønsters ambition om at ville fremme en decentral og relativt lige dækning af privat og offentlig service i kommunen, afkobles kommunens forsøg på gennem planlægning at samordne udviklingstiltag og tilvejebringelsen af kommunal service. Det fører til en fortsat lokal centralisering, der skaber større territoriel ulighed i adgangen til kommunal service	Strategierne retter sig mod at koncentrere de socioøkonomiske aktiviteter og offentlige ressourcer på bestemte placeringer, der differentieres i forhold til, hvordan kommunen vurderer de kan bidrage positivt til at forbedre den kommunale økonomis bæredygtighed
Netværks dimension	Selvom der i kommunens 'Bymosaik' tales om, at landsbyernes forskellige potentialer kan danne grundlag og 'samarbejde og netværk byerne imellem', så tager kommunen ingen initiativer til at markere en interesse eller et medansvar for at fremme landsbyernes gensidige afhængighed – dette sker (som vi får at se) imidlertid i privat regi på initiativ af borgerne	Erhvervsstrategiens netværksdimension retter sig mod at udvikle inter-lokale synergier, primært med henblik på at fremme kommunens evne til at tiltrække økonomiske aktiviteter. Vi ser også tiltag, rettet mod at få stedbundne lokale ressourcer (som skaldyrscenteret) forbundet i nationale viden-kultur-økonomiske netværk.
Sted dimension	Kommunen ser sig, i lyset af prognoser for den fortsatte befolkningsudvikling og presset for at omkostningsreducere de kommunale udgifter til velfærdsservice, nødsaget til at fortsætte de mange års lokale centralisering af service, på stadigt færre steder og i stigende grad omkring kommunens hovedby Nykøbing Mors. Dermed etableres en klar sondring mellem kommunens center og periferi	- På stederne som på baggrund af By-mosaikkens datagrundlag ikke vurderes at have de rette potentialer for at bidrage til fortsat socio-økonomisk udvikling bliver jf. kommuneplanen eksplicit ikke prioriteret. Omvendt forsøger kommunen at forme mere sted-specifikke indsatser (businesscases og landsbyfornyelsesprojekter), med henblik på mere proaktivt at fremme udvikling på bestemte steder inden for kommunens territorium

Tabel 7: Egen tilvirkning

Kapitel 10: Analyse af samspilspraksisser i Morsø Kommunes landdistrikter

I dette kapitel præsenterer jeg analysen af to indlejrede cases i Morsø Kommune. Som i Faaborg Midtfyn-casen bad jeg Morsø Kommunes politiske- og administrative ledelse om at udpege, hvilke de mente var to gode eksempler på, hvordan de forsøgte at skabe social- og økonomisk udvikling i kommunens landdistrikter i samspil med lokale aktører. Jeg er med andre ord interesseret i, hvordan kommunens politiske strategier og projekter får betydning for, hvad det er for nye sociale praksisser, der udvikles i samspillet mellem kommunen og borgerne i landdistrikterne. Det første projekt, landsbyfornyelsen i Karby, er iværksat af kommunen og det andet projekt, et havneudviklingsprojekt, er iværksat af en ildsjæl i landsbyen Sundby. Jeg ser i dette kapitel nærmere på, hvorledes samspilspraksisserne mellem den kommunale organisation og de lokale aktører skaber spændinger og modsætninger men også giver anledning til udviklingen af nye sociale praksisser for, hvordan der skabes udvikling og tilvejebringes velfærdsservice i landdistrikterne. Dermed vil jeg for Morsø Kommune besvare afhandlingens tredje arbejdsspørgsmål, som lød:

> *Hvordan forsøger den kommunale organisation og borgerne i landdistrikterne at skabe nye sociale praksisser for social og økonomisk udvikling og tilvejebringen velfærd i kommunens landdistrikter?*

Landsbyfornyelsen i Karby

Efter vedtagelsen af kommuneplan 2009-2010, der introducerede den føromtalte 'by-mosaik', indsendte kommunen i 2010 ansøgning til statens pulje til områdefornyelser i mindre byer - landbyfornyelsesmidler. Dette blev fra kommunens side betragtet som en mulighed for at tiltrække eksterne investeringer, der kunne understøtte kommunens interesse i at forbedre landsbyernes attraktivitet som bosætningssteder (Interview 29 2012).

Man søgte i kommunen om støtte til områdefornyelser i ialt fem landsbyer. Landsbyer der i by-mosaikken var vurderet til at have potentiale for udvikling af bosætning og turisme. Desuden fremgik det af interviewene med en kommunal planlægger såvel som en kommunal chef, at man i udvælgelsen også skelede til *'[…]om der var nogle aktive mennesker i forvejen'* - og sidst, at de udvalgte landsbyer lå spredt over hele kommunen (Interview 29 2012). Kommunen fik i første omgang godkendt 2 ansøgninger – Karby og Flade (kommunen har i de efterfølgende år fået godkendt landsbyfornyelser i en række andre byer som i by-mosaikken har udviklingspotentialer).

Udvikling af de ´aktive´ landsbyer

Jf. Lov om byfornyelse og udvikling af byer §5, stk. 2 skal fornyelsen ske gennem etableringen af et forpligtigende samarbejde med de parter, som berøres af områdefornyelsen. Med andre ord fordrer denne strukturelt selektive institution fra statens side en anden *genre* - en anden og tættere interaktion mellem de berørte borgere og den kommunale politisk-administrative organisation end traditionelt foreskrevet i planloven. Planloven foreskriver alene en genre, hvor de berørte parter høres. Disse to forskellige *genrer* havde ifølge informanterne i kommunens administration givet anledning til to distinkte planpraksisser. Én, som gælder i situationer, hvor kommunen træder ind med ressourcer, som de gerne vil i dialog med borgerne om, hvordan skal bruges – og en anden, hvor den lovpligtige høring ikke får lov til at ændre ved det politisk fremlagte forslag:

"Interviewer: Hvad er det for nogle områder, hvor det ikke er en ressource at inddrage borgerne…?

Respondent: Jamen altså, der er jo nogle lokalplaner for eksempel, som en eller anden bygherre skal have gennemført, og hvor det skal bare køre efter en snor, ikke også. Og der er noget økonomi i sådan nogle projekter, som ikke kan vente på, at vi sætter os ned og bliver enige om, at det skal gå i en eller anden retning. Så der er jo nogle projekter, hvor det ikke kan lade sig gøre. Så… I hvert fald ikke endnu. […] Ja, så kan det måske godt være, de havde ønsket en anden tilgang til de områder. Så… Men altså, man skal heller ikke underkende, at der kommer nogle investorer, som har nogle penge og som gerne vil have tingene gennemført, mens de har pengene, ikke altså. Så… Så der er to forskellige typer processer i det her, ikke. Altså, noget hvor vi har tid til at lade tingene udvikle sig og er åbne for det - og nogle, hvor vi bare skal køre i gennem." (Interview 32 2012, 13)

Dette citat ekspliciterer, hvorledes kommunens kodeks for, hvorledes man i kommunen forholdte sig til borgerdeltagelse (se kapitel 9), opererer som diskursiv- og social praksis blandt kommunens planlæggere. Det fremgår her, hvorledes borgerinddragelse og demokratisk deliberation i forhold til spørgsmålet om kommunens socio-spatiale planlægning anvendes strategisk ud fra en kommunalpolitisk vurdering af, hvornår det kan bidrage med 'værdi' til kommunen. Dette kan tolkes som et udtryk for, hvorledes diskursen om 'vækst først' synes institutionaliseret som et uanfægteligt hensyn, der dirigerer den kommunale planpraksis.

Dette hensyn til, at borgerinddragelse skal bruges, når det giver værdi, lå ligeledes til grund for den kommunale forvaltningspraksis i forbindelse med privilegeringen af landsbyfornyelsesmidler til de landsbyer med de mest aktive borgere. Som en af planlæggerne formulerede det:

"Og så kan man igen diskutere, jamen hvad definerer hvornår en beboerforening er aktiv. Ja. Det gør vi så.

Mange grillfester. Mange... Men det er jo rigtig, hvis vi virkelig skal, lede bare en lille smule efter innovation eller udvikling, så bliver man jo nødt til at tage fat der, hvor der er en udvikling, en spire til en udvikling." (Interview 35 2012).

Men landsbyfornyelserne fordrede altså, at kommunen indledte et samspil med borgerne om, hvordan midlerne skulle anvendes til at forskønne landsbyerne. Så i samarbejde med en ekstern konsulent med erfaring i at tilrettelægge borgerinddragelsesprocesser etablerede kommunen et sekretariat, der tilrettelagde en proces for landsbyfornyelsen.

Kommunens første erfaringer med Landsbyfornyelserne foregik som sagt i landsbyerne Flade og Karby. Jeg valgte at fokusere på kommunens arbejde med landbyfornyelsen i Karby. Det gjorde jeg fordi, at det netop var kommunens erfaringer fra denne by, der af den administrative chef for området - samt af de involverede planmedarbejdere blev fremhævet som en særlig lærerig proces i forhold til, hvordan kommunens samspil med borgerene kan bidrage til at fremme udvikling i landdistrikternes landsbyer (Interview 29 2012; Interview 32 2012).

Karby er en landsby beliggende i kommunens syd-vestlige del i umiddelbar nærhed med Visby Bredning og Næssund. Landsbyen har i nu mange år haft tilbagegang i indbyggertallet. Alene i årene 2010-16 er indbyggertallet faldet fra 293 til nu 243. Siden 1990'erne, hvor bl.a. landsbyens folkeskole lukkede og blev genåbnet som friskole, har landsbyens beboere aktivt arbejdet sammen i landsbyens beboerforening om tiltag for at skabe fornyet udvikling i landsbyen.

Landsbyfornyelsens proces

Landsbyfornyelsesprocessen var planlagt i tre faser:

"1. Fase – Intro, bestående af møde med nøglepersoner og offentligt borgermøde 2. Fase – Planværksteder, bestående af 4 planværksteder med forskellige temaer 3. Fase - Endeligt program, bestående af den politiske godkendelse, præsentation af det endelige program for alle borgere samt indsendelse af programmet til Socialministeriet." (Morsø Kommune 2011)

Et projekt-sekretariat skulle fungere som 'bindeled' mellem landsbyens beboere og kommunalbestyrelsens godkendelse af anvendelsen af områdefornyelsesmidlerne (Morsø Kommune 2011). Det bestod foruden den eksterne konsulent alene af administrative forvaltere fra kommunen. Sekretariatet forstod indledningsvist sin opgave som at facilitere processen med henblik på at udforme et forslag til politisk godkendelse i kommunalbestyrelsen om prioriteringen af områdefornyelsesmidlerne. Det var hensigten, at processen skulle bidrage til, at landsbyens borgere gennem deres engagement i processen med udviklingen- og prioriteringen af opgaver og økonomi skulle udvikle et ejerskab til det endelige forslag om anvendelsen af landsbyfornyelsesmidlerne, som sekretariatet så afslutningsvist forelagde kommunalbestyrelsen til godkendelse. Borgernes engagement i processen omkring landbyfornyelsen var også stor og gav anledning til fornyet aktivitet og dannelsen af bl.a. en pedelgruppe.

Men i forbindelse med borgernes deltagelse i prioriteringen af midlerne til landsbyfornyelsen var der utilfredshed over, hvor få projekter midlerne rakte til - pga. af bl.a. lovgivningskrav om, at kommunen skulle sætte nogle opgaver i udbud og på grund af andre udgifter, som ikke direkte gik til forbedringer af landsbyens fysiske rum. Efter inddragelsesprocessens afslutning oplevede flere borgerne også en frustration over bureaukratiets krav til procedure og den lange sagsbehandlingstid, før implementeringen kunne komme i gang. En frustration som skabte utilfredshed med kommunens håndtering af processen blandt nogle borgere (Interview 29 2012;

Interview 32 2012; Interview 34 2012). Man var fra kommunens side opmærksom på problematikken, men havde ikke kapacitet til at implementere landsbyfornyelsen hurtigere.

DIAPLAN-projektet

Karby er en landsby, der i forskellige andre sammenhænge også har været genstand for forskningens interesse (Holst Laursen, Frølund, and Heike Johansen 2015; Svendsen 2007). Senest, og umiddelbart forud for det nærværende forskningsprojekt, indgik Karby i forskningsprojektet DIAPLAN (2010-2013) under ledelse af Professor Jørgen Primdahl og Lektor Lone Søderkvist ved Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning ved Københavns Universitet. Med forskningsprojektet DIAPLAN undersøgte forskerne med et interaktivt forskningsdesign metoder til, hvordan kommunerne efter strukturreformen kunne planlægge for det åbne land i dialog med planlægningens berørte parter. Det betød, at jeg fik anledning til at studere, hvorledes også forskningens interventioner direkte- og indirekte kan bidrage til institutionel læring blandt borgere såvel som i den kommunale organisation.

I Karby blev DIAPLAN projektet introduceret på et tidspunkt i landsbyfornyelsesprocessen, hvor den ellers gode erfaring med samarbejdet mellem kommunens projekt-sekretariat og borgerne i Karby var udfordret af borgernes stigende utilfredshed med den lange ventetid med implementeringen af de godkendte tiltag (Interview 32 2012, 3; Interview 34 2012).

Mens landsbyfornyelsesprojektet havde haft et relativt snævert fokus på forbedring- og fornyelse af landsbyens fysiske rum, var DIAPLAN projektets perspektiv bredere rettet mod at skabe en forbindelse mellem landsbyen og dens omkringliggende landskaber. Gennem en række workshops og borgermøder, der bragte kommunens forskellige planlæggere på tværs af organisatorisk opdelte teams og landsbyens borgere og lodsejerne af landsbyens omkringliggende landskab sammen, forsøgte man i DIAPLAN at skabe en dialog med henblik på at udforme en samlet udviklingsstrategi for Karby og for den fysiske planlægning af landsbyens omkringliggende landskaber.

"Formålet med forårets indsatser er at udvikle en landskabsstrategi for Karby-området. Her vil der være fokus på landsbyens sammenhæng med landskabet og på samspillet mellem Natura2000-planer, vådområdeindsatser, landsbyfornyelse og andre mål for sognets landskaber, som f.eks. udvikling indenfor bosætning og friluftsliv, landbrug og turisme, beskyttelse af landskabernes karakter og kulturmiljøer" (DIAPLAN 2012)

Som det fremgår af citatet er der tale om et forsøg på at skabe et mere strategisk og integreret udviklingsperspektiv end processen omkring landsbyfornyelsen. En strategi, der placerer landsbyen Karby og dens beboere i en ny spatial relation til sine omgivelser med henblik på at kunne mobilisere - ikke blot landsbyens- men også områdets stedbundne ressourcer i bredere forstand.

Denne eksternt faciliterede proces gav anledning til etableringen af en ny relation mellem kommunens administrative frontmedarbejdere og landsbyens borgere. Nu var der ikke et kommunalt sekretariat, som borgerne kunne vende deres utilfredshed med processen mod. I stedet var erfaringen hos de kommunale planlæggere, at kommunen og borgerne oplevede hinanden som mere ligeværdige parter engageret i en social praksis med en fælles interesse i at finde lokale løsninger. Det var en praksis, der gav anledning til, at parterne kunne få indblik i hinandens respektive perspektiver og opgaver. En af de centrale planmedarbejdere fra kommunen udtrykte sin erfaring således:

"Så der giver det jo en synergieffekt at have været med i hele den her proces, så ved jeg; hvorfor er det vi snakker om nu at lave et forsamlingshus nede ved færgehavnen? Hvorfor skal det ligge der? Altså, så man har noget baggrund i det og noget lokalkendskab, der gør at det bliver nemmere at lave en planlægning på det […] Og det samme med vandplanerne. Der er nogle åer, der skal frilægges. Og lige præcis i Karby, der går den å så i sit naturlige forløb lige midt igennem deres fodboldbane. Altså, de har det bare sådan; 'vi vil ikke miste vores fodboldbane' eller 'hvad kan vi gøre' og alt muligt. Og så er det jo, at vi går ind og tager en dialog. Jamen selvfølgelig skal de da ikke miste deres fodboldbane, fordi den er så vigtig for landsbyens øvrige udvikling, at vi kan da nok godt finde ud af at tegne den å, så den lige går uden om den fodboldbane, ikke. Så på den måde er der sådan en naturlig dialog frem og tilbage omkring de opgaver, der er bundne i området." (Interview 33 2012, 11).

Både de centrale lokale drivkræfter engageret i Karbys udviklingsprojekter og kommunens planmedarbejder beskriver, hvordan disse erfaringer med først landsbyfornyelserne og dernæst DIAPLAN-projektet har skabt en mere forstående og ligeværdig kommunikation mellem dem. De kender nu hinanden og har en erfaring med, at dette samspil er til partenes gensidige fordel (Interview 33 2012; Interview 34 2012). Dette åbnede med andre ord op en ny *genre* for relationen mellem borgere og kommunen, der ikke alene handlede om at med-ansvarliggøre borgerne for prioriteringen af en begrænset ressource (som eksempelvis landsbyfornyelsesmidlerne), men om at understøtte udviklingen af lokal institutionel kapacitet og i dialog med kommunen samarbejde om at mobilisere nye ressourcer og løsninger med værdi for borgerne såvel som kommunen.

Erfaringer med en neo-endogen udviklingsstrategi for landdistrikterne

Hvor tilgangen til udviklingen i landdistrikterne før var overladt til landdistrikternes endogene kræfter selv, så gav, til dels processen omkring landsbyfornyelsen, men nok særligt processen forbundet med DIAPLAN-projektet og udformningen af en udviklingsstrategi for Karby, de deltagende kommunale medarbejdere erfaringer med en mere sted-specifik udviklingsstrategi. En strategi, hvor de kommunale ressourcer og faglige kapacitet mere aktivt og integreret blev rettet mod at indgå i udviklingen af et udvalgt steds særlige potentialer. Denne tilgang er, som jeg viste, i kapitlet om statens styring ikke ny. Niel Brenner har eksempelvis vist, hvordan disse 'locational-

policies', som han kalder dem, op gennem 1990'erne vinder indpas i flere staters strategiske udvikling af nationale vækstcentre (Brenner 2004) med henblik på at forbedre landets konkurrenceevne. Men hvad vi ser her, er et eksperimenterende kommunalt engagement i at udvikle, ikke blot kommunens hovedby Nykøbing-Mors (byen fik en såkaldt 'Masterplan' allerede i 2008), men nu også bestemte steder i kommunens landdistrikter med potentiale for at bidrage til kommunens sociale- og økonomiske udvikling.

Men planmedarbejdernes erfaringer med i DIAPLAN-projektet at arbejde med dette bredere sted-specifikke udviklingsperspektiv i en mere inter-aktiv praksis med borgerne synes ikke umiddelbart at give anledning til diskursive ændringer blandt direktionens- eller de administrative chefers styringsforestillinger. Her synes perspektivet for kommunens engagement i landsbyerne primært at handle om at gøre landsbyerne mere attraktive – og så håbe på, at det kan mobilisere borgerne til selv at blive mere aktive og tage mere ansvar for den lokale udvikling. En af de administrative chefer formulerer det således:

"Jeg tror, at det er med til at give dem [borgerne i landsbyerne, red.] mod på at lave noget videre. De får lyst til at lave nogle ting selv også. Og så kan vi jo komme og støtte op igen" (Interview 29 2012, 4)

Diskursen om, at kommunen gennem et tættere strategisk samarbejde med borgerne kan løse kommunens udfordringer med at sikre social og økonomisk udvikling og tilvejebringe velfærd, er med andre ord ikke del af den dominerede diskursive forestilling om relationen mellem borgere og kommune blandt den administrative ledelse – hvad analysen i forrige kapitel også beskrev.

Erfaringerne fra landsbyfornyelsen og DIAPLAN-projektet omfattede desuden heller ikke centrale velfærdspolitiske spørgsmål, der omhandlede udfordringerne med at tilpasse den kommunale service. Det handlede fra kommunens side primært om at forbinde myndighedsforpligtigelser i det åbne land i forhold til vandmiljø og naturbeskyttelse med lokale udviklingsprojekter.

Det kan også hjælpe os til at forstå, hvorfor kommunalbestyrelsen i forbindelse med besparelser og under store lokale protester i 2014 besluttede sig for at stoppe færgedriften og dermed også busforbindelsen over Næssund. En central infrastruktur for såvel lokale som turisters adgang til Karby. Og dette på trods af, at det foregik samtidig med, at Karby fra 2012 og frem havde haft held til at tiltrække store eksterne investeringer (bl.a. med støtte og hjælp fra kommunens planmedarbejdere til at rejse ekstra-kommunale midler) fra bl.a. Lokale- og Anlægsfonden og Realdania. Midler som skulle bruges i et lokalt udviklingsprojekt, der skulle omdanne den tidligere Karby friskole til et nyt multifunktionelt medborgerhus med bl.a. vandrehjem og adgang til at sejle med kajak til Limfjorden. Dette er et eksempel på, hvorledes en manglende sammenhæng mellem kommunens politiske strategier og projekter synes at spænde ben for mere integrerede strategiske tiltag for at skabe social- og økonomisk udvikling i kommunen.

Udvikling af institutionel kapacitet i Karby

I modsætning til den kommunale organisation, så skal det vise sig, at den institutionelle læring af erfaringerne med de nye sociale praksisser er stor blandt beboerne i Karby. Som et led i DIAPLAN-processen skulle der også nedsættes en såkaldt 'strategigruppe' blandt Karbys borgere. Det blev i oplægget fra DIAPLAN understreget følgende:

"Det er vigtigt, at denne gruppe er bredt sammensat og både repræsenterer unge og ældre borgere i området, beboere, landmænd og hobbylandmænd samt diverse interesser: landbrug og andre erhverv, turisme, friluftsliv, natur og kulturmiljø etc. " (DIAPLAN 2012)

Dette lykkedes på eksemplarisk vis, og derved understøttede forskningsprojektet udviklingen af en institutionel kapacitet i landsbyen, som var i stand til at samle landsbyens tidligere adskilte funktionelle foreninger, forskellige interesser og uenigheder. Og gennem arbejdet med udviklingen af landskabsstrategien skabtes efterhånden en mere samlet kollektiv, lokal forestilling om perspektiverne for udviklingen i landsbyen og dens relation til sine omgivelser. Arbejdet med udviklingsstrategien gav anledning til stor mobilisering af landsbyens borgere, og der oprettedes en lang række arbejdsgrupper, som hver især arbejdede med at realisere nogle af udviklingsplanens ideer (7960Karby 2012). Med andre ord var DIAPLAN-projektet en vigtig katalysator – både for mobiliseringen af en stærkere lokal politisk institutionel kapacitet - såvel som for en ændring af den spatiale forestilling om, hvorledes landsbyen var forbundet med det omkringliggende landsskab, og hvorledes dette kunne mobiliseres som ressource for både landsbyboere og turister.

Hvor beslutningen om flytningen af Karby friskole til Hvidbjerg i første omgang havde givet anledning til lokal splittelse, fordi det blev opfattet som et anslag mod den lokale identitet i Karby, så ser vi efterhånden udviklingen af en mere socio-spatial entreprenant *stil,* der fokuserer mere på, hvordan Karbys stedbundne ressource kan forbindes i netværk til andre steder og skalaer:

" […] vi skal fandeme ikke koncentrere det hele om os. Og alle, der kommer herned, de skal have en fribillet til Jesperhus Blomsterpark. Det er jo det vi har her på Mors. Vi har Jesperhus og det skaldyrscenter. Og de ting… hvorfor fanden skal vi opfinde noget ligesådan? Det [Jesperhus og skaldyrscenteret] har vi, og så kom derned." (Interview 34 2012)

Af citatet fremgår det, at den spatiale forestilling er optaget af at skabe økonomiske forbindelser mellem de forskellige stedbundne ressourcer på Morsø. Det gælder dog ikke alene de økonomiske-men også de sociale spatiale forbindelser.

Superlandsbyen – de syv sogne

I 2012, i forbindelse med lukningen af kommuneskolen i landsbyen Hvidbjerg, som ligger 4 km fra Karby, blev Lektor Jørgen Møller fra Aalborg Universitet inviteret af borgerne til at holde foredrag i forsamlingshuset. Han var inviteret til at give sit bud på, hvorledes landsbyerne på Syd-Vestmors

kunne forsøge at tage hånd om den negative udvikling. Han opfordrede borgerne på Syd-Vestmors til at slå sig sammen og hjælpe hinanden i stedet for at konkurrere om de få tilbageblevne ressourcer. Det blev afsættet for udviklingen af det lokale udviklingsprojekt 'Superlandsbyen – de syv sogne'. Man ville skabe en såkaldt landsbyklynge af landsbyerne i Syd-Vestmors' syv sogne.

Her var ideen at kompensere for landsbyernes tab af servicefunktioner og arbejdspladser ved at forbinde landsbyernes resterede ressourcer og at forstærke de særlige kvaliteter, der var tilbage i de enkelte landsbyer – til glæde for borgerne i alle sognenes landsbyer. Man ville skabe en fælles social- og spatial identitet og etablere en form for funktionel arbejdsdeling, der kunne fastholde tilstrækkelig service og kvalitet i området til at bremse affolkningen. Kommuneplanen 2009-21 havde i afsnittet om by-mosaikken sat ord på, at kommunen ville *'bakke op om strategiske 'bynetværk' […]*' (Morsø Kommune 2009, 26). Men her udvikles initiativet, i første omgang ikke med opbakning fra kommunen, men derimod som en konsekvens af kommunens lukning af en vigtig offentlig service.

De syv sognes 4 borgerforeninger nedsatte en styregruppe, som skulle forestå projektudviklingen. Og efter at have ansøgt projektmidler hos Realdania og vundet muligheden for at udvikle en egentlig projektering af et udviklingsprojekt for Landsbyen – de 7 sogne (2014) blev også kommunens planmedarbejdere, som indgik i processerne i Karby, inddraget til at understøtte og kvalificere projekteringen (Styregruppen 2014b). Efter at have haft held til at vinde 2.5 mio. kroner fra Realdania, og efter opfordring fra Realdania, anmoder styregruppen kommunen om at indgå i samarbejde med Landsbyen de 7 sogne, hvor kommunen overtager projektstyringen af anlægsfasen (Styregruppen 2014a).

Med andre ord ser vi, at det er kommunens borgere, der med inspiration – ikke fra kommunen, men fra en ekstern ekspert tager initiativet til at påbegynde en mere strategisk tilpasning og udvikling af de stedbundne sociale og økonomiske ressourcer med betydning for livskvaliteten for borgerne og for områdets attraktivitet. Og de gør det gennem formningen af nye socio-spatiale identiteter, ved at udforme en stærk politisk institutionel kapacitet, og ikke mindst ved forsøg på at planlægge strategisk og langsigtet for tilpasningen og udviklingen af området servicefunktioner.

Også DIAPLANS ekstra-lokale diskursive forestillinger om landsbyens socio-spatiale forbindelse med sine landskabelige omgivelser og ikke mindst styringsforestillingen og erfaringen med at bringe de forskellige interessenter i- og omkring landsbyen sammen i en ny social praksis, bevirkede, at borgernes eksisterende forestillinger og institutionaliserede praksisser forandrede sig. Borgernes negative erfaringer med relationen til kommunen og modstanden mod de lokale spatiale forandringer af mere strukturel karakter (særligt beslutningen om at flytte den trængte Karby friskole til Hvidbjerg i forbindelse med lukningen af kommuneskolen der), ændrede sig i takt med, at Karbys strategigruppe og arbejdsgrupperne fik skub i et nyt samarbejde med kommunens planmedarbejdere om bl.a. ansøgningen om eksterne projektmidler, og at borgerforeningen engagerede sig i udviklingen af projektet 'Superlandsbyen – de syv sogne'. Disse forhold bidrog på

et konkret plan til delvist at nedbryde tidligere institutionaliserede forestillinger om relationen til kommunen og dens medarbejdere, ligesom at også den spatiale forestilling om landsbyens sociale- og økonomiske relation med omverdenen antog en mere differentieret karakter.

Strategisk tilpasning

I 2012 får kommunens direktion i lyset af en ny forværret prognose for befolkningsudviklingen i kommunen til opgave af kommunalbestyrelsen at indlede et analysearbejde af kommunens situation. Det skal tegne nogle forskellige senarier for, hvorledes kommunens struktur- og servicetilpasning i 2020 kan se ud for fortsat at kunne sikre en bæredygtig kommunal økonomi. I 2013 præsenteres så Serviceplan 2020, der i tråd med den eksisterende tradition indeholder 3 forskellige scenarier, der bl.a. i varierende omfang peger på behovet for yderligere lokalcentralisering af kommunale service-institutioner. Serviceplanen ligger i øvrigt til grund for godkendelsen af den særskilte økonomiaftale med indenrigsministeriet (som også blev nævnt i forrige kapitel), som skal afhjælpe opgaven med servicetilpasningen. Serviceaftalen godkendes efter kommunalvalget i 2013 af den nye kommunalbestyrelse i 2014 – samme år, som kommunens miljø- og teknikafdeling tager skridt til projektet 'Strategisk tilpasning – I Landsbyen De 7 sogne på Mors'.

I 2014 ser vi kommunen gøre ansatser til mere strategisk at forsøge at indgå i dialog med borgerne om at tilpasse *'det fysiske miljø til den rolle og de funktioner, de enkelte byer og landsbyer skal have i fremtiden'*. Borgernes initiativ på Syd-Vestmors til selv at påbegynde arbejdet med en mere strategisk tilpasning af landsbyerne, og planmedarbejdernes positive erfaringer med at samarbejde med borgerne i denne proces har skabt opmærksomhed i både direktionen og blandt politikerne. Der gives grønt lys til, at teknik- og miljøafdelingen kan at ansøge statens *'pulje til fornyelse af by-midter, handelsgader og mindre byer under temaet 'Mindre byer, der skrumper''* (Morsø Kommune 2014) til et nyt udviklingsprojekt. Som man kan læse af projektets formålsbeskrivelse er ambitionen et skridt i retningen af at gøre op med den kommunale forestilling om en 'fundamental konflikt' mellem kommunen og borgerne, når det kommer til at finde løsninger på behovet for at tilpasse udviklingen i kommunens landdistrikter. Her hedder det:

"Projektet skal udvikle og afprøve værktøjer til dialog om, prioritering af, og beslutning om strategisk, fysisk tilpasning af landsbyer i samarbejde med lokale borgere. Forsøget vil undersøge, om det er muligt at gennemføre en proces, hvor en strategisk tilpasning diskuteres, prioriteres og besluttes i samarbejde med lokale borgere, så den kan bidrage til at styrke en lokal identitet, samtidig med at bebyggelse og offentligt service prioriteres og tilpasses." (Morsø Kommune 2014, 7)

Af citatet kan man genkende den veletablerede diskursive forestilling om 'den fundamentale konflikt', som man nu vil undersøge, om den kan ændres gennem udviklingen af en ny *genre* – en *dialog* mellem kommunen og borgerne. Dette er ekspliciteret også i projektansøgningen, hvor

kommunen beskriver sine eksisterende praksisser og de manglende erfaringer med at indgå i dialog med borgerne om strategisk tilpasning:

"Den positive dagsorden, hvor der er tale om udvikling, er let for planlæggere at håndtere – det er det de er uddannet til. Det er indlejret i planloven og planlægningsfaget at arbejde ud fra et vækstparadigme. Morsø Kommune har en værktøjskasse med gode procesværktøjer til den situation, der blandt andet indeholder workshops, café-møder, vandreture, studieturer, ekspertpanel, konkurrencer og meget mere. Til strategisk tilpasning er værktøjskassen dog meget begrænset. Der mangler værktøjer til at få talt med borgerne om tilpasning frem for vækst, der mangler også værktøjer i planlægningen generelt til at håndtere den negative udvikling. Hvordan får man en god dialog om strategisk tilpasning, uden at det hele kommer til at handle om, hvorfor og hvem eller hvad, der er skyld i situationen? Og hvordan ser en realistisk og operationel plan for strategisk tilpasning egentlig ud?" (Morsø Kommune 2014, 13)

Men man kan også se kommunen tænke den offentlige service ind i det strategiske spørgsmål om, hvordan den spatiale fordeling af social- og økonomisk udvikling er forbundet med placeringen af offentlig service. Dette må siges at være et centralt diskursivt skifte. Projektet er sat til at løbe i perioden 2015-2017. Dette forsøgsprojekt forløber parallelt med kommunens implementering af Serviceplan 2020, hvis forslag om struktur- og servicetilpasning frem mod 2020 ikke indeholder overvejelser om servicetilpasningernes strukturelle forbindelser til spørgsmålet om den socio-spatiale udvikling af kommunen. Serviceplan 2020 blev præsenteret for interesserede borgere på borgermøder afholdt fra marts til maj 2014 inden den politiske behandling, men serviceplanen blev ikke forbundet med en dialog med borgerne om kommunens strategiske tilpasning. Dette eksemplificerer, hvorledes kommunen – ligesom staten, ikke kan forstås som én aktør og at kommunens forskellige organisatoriske enheder ofte indeholder forskellige og nogle gange modstridende politiske projekter.

Selvom Superlandsbyen – de syv sogne står som det nok til dato mest eksemplariske forsøg i kommunen på strategisk tilpasning, så ser man også borgere andre steder i kommunens landsbyer forsøge sig med at udvikle nye spatiale identiteter. Der er bl.a. forsøg i gang i et område geografisk midt i kommunen, hvor en række foreninger gik sammen for at overtage driften af den kommunale idrætshal for selv at udvikle Midtmors sports- og fritidscenter i Øster Jølby (Midtmors 2016). Her er strategien at lade Øster Jølby fungere som centrum for udviklingen på Midtmors. Dette arbejde har stået på siden 2004 med etableringen af Midtmors Udviklingsforum (Landdistriktsrådet Mors 2010, 59). Og også i kommunens nordlige del har landsbyerne Hesselbjerg, Ejerslev, Jørsby og Sejerslev skabt hjemmesiden nordmors.dk og er gået sammen i en række fælles foreninger bl.a. Nordmors beboerforening (Nordmors 2016). Senest med endnu en kommunal skolelukning i 2015 oprettedes også her i protest friskolen 'Naturskolen Nordmors' i den gamle kommuneskoles bygninger.

Opsamling

Der er altså frem til i dag tale om, at kommunens fravær i borgernes forsøg på at finde bæredygtige strategiske tilpasninger af deres landsbyer betyder, at kommunen langsomt mister politisk styring med tilvejebringelsen af centrale velfærdsstatslige institutioner i landdistrikterne. Men i 2014 ser vi med kommuneprojektet 'Strategisk tilpasning' antydningen af et – i første omgang diskursivt skifte i de kommunale projekter. Dette skifte anspores af borgernes initiativ og arbejde med udviklingen af 'Superlandsbyen – De 7 sogne'. Styregruppen for Superlandsbyen havde udviklet stor institutionel kapacitet og mobiliserede bred opbakning blandt områdets beboere til forestillingen om en ny spatial identitet. En spatial identitet, der trak på en forestilling om at fornyet social- og økonomisk aktivitet i denne del af Morsø Kommune måtte skabes ved, at landsbyerne, i stedet for at konkurrere, sammen prioriterede deres ressourcer i udviklingen af områdets steder med særlige socialt- og økonomisk attraktive stedbundne ressourcer.

Kommunen fik altså blik for, at borgerne i landdistrikterne tog teten i et forsøg på at tilpasse deres spatiale identiteter og socio-økonomiske udvikling til de endogene mulighedsbetingelser, som var til stede i området. Opmærksomheden på disse nye socio-spatiale diskursive forestillinger blandt borgerne understøttedes også af ekstra-lokale- mere strukturelt selektive mekanismer (statslige- og private almennyttige fonde), hvormed det lykkedes borgerne (med faglig assistance fra kommunale medarbejdere) at tiltrække betydelige ekstra-kommunale investeringer til området.

Sammen med de kommunale planmedarbejderes positive erfaringerne med de nye sociale samarbejdspraksisser skabte det i 2014 politisk- og administrativ opbakning til at søge statslige puljemidler, der skulle gå til at udvikle styringsværktøjer og kapacitet i kommunen til at indgå i dialog med borgerne om at skabe en strategisk tilpasning af kommunens socio-spatiale udvikling. Dermed tog kommunen et første skridt mod en ændring af den institutionaliserede forestilling om en fundamental konflikt mellem kommunens politiske beslutninger om struktur- og servicetilpasninger og kommunens borgere i landdistrikterne.

Havneudvikling i Sundby Mors

Havneudviklingen i Sundby Mors er et eksempel på, hvorledes Morsø kommunes politiske strategi med at understøtte lokale udviklingsinitiativer former den sociale- og spatiale udvikling i kommunens landdistrikter. Den kan i og for sig godt læses som 'endnu' en imponerende historie om, hvordan en lokal ildsjæl arbejder for at realisere sin ide om et lokalt udviklingsprojekt - her om at renovere byens forfaldne jollehavn og området omkring den. Men hensigten er her primært at rette blikket mod, hvordan kommunens politiske strategi om at understøtte og indgå i partnerskab med ildsjæles udviklingsinitiativer undgår at bidrage til opbygningen af lokal institutionel kapacitet. Både i lyset af de kommunale planlæggeres erfaringer med, at større ekstra-kommunale investeringer i udvikling ofte følges af krav om, at investeringen skal understøtte udviklingen af lokal

institutionel kapacitet, og i lyset af direktionens erkendelse af ildsjælenes stadigt dårligere strukturelle betingelser for at løfte udviklingsopgaven, så er kommunens strategi hverken befordrende for at tiltrække ekstra-lokale investeringer eller at styrke landbyernes kapacitet til selv at løfte udviklingsopgaven.

Sundby er en lille by med 484 indbyggere. Byen er beliggende yderst mod vest ned til Limfjorden i umiddelbar nærhed af Vilsundbroen, der forbinder Morsø med Thy. Ligesom i Karby oplevede Sundby i 2000 at få lukket sin kommuneskole og også sin børnehave. I stedet oprettede de lokale borgere Sundby Friskole og en fribørnehave i den gamle kommuneskoles lokaler. Modsat Karby har Sundby ikke oplevet samme fraflytning over de sidste 10 år, men byen er på samme måde som Morsø generelt udfordret af demografiske ubalancer, som på sigt vil udfordre bosætningen. Flere af byens ildsjæle med mange års engagement i byens foreningsliv fortæller, at deres oplevelse af byens udvikling er, at den institutionelle kapacitet og det stærke sociale fællesskab, som karakteriserede byen i årene efter skolelukningen og oprettelsen af friskolen og børnehaven, er på tilbagetog (Interview 18 2013; Interview 23 2012; Interview 36 2013; Interview 37 2013).

I et initiativ rettet mod at skabe en stærkere lokal institutionel kapacitet i byen havde lokale borgere i 2004 søgt og fået tildelt 40.000 fra Indenrigsministeriets landdistriktspulje til projektet 'modellandsby' (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004b; Interview 23 2012). For de penge afholdte man en række borgermøder i et forsøg på at samle byens forskellige engagerede borgere. Målet med projektet var at samle Sundbys forskellige foreninger, institutioner og råd i én ny paraplyorganisation 'Karrusellen'. Den nye organisation skulle, som det fremgår af Sundbys hjemmeside, stå for at *'finde løsninger på de opgaver, som skal løses i Sundby'* (Sundby 2006). Arbejdet i denne nye paraplyorganisation skulle give mulighed for at få et samlet overblik over Sundby, koordinere fælles indsatser for at løse lokale opgaver og sætte gang i udviklingsprojekter.

Men opbakningen og støtten til arbejdet i 'Karrusellen' dalede og i 2011 overtog 'Sundby Mors Samvirke' (SMS) så både Karrusellens tidligere koordinerende funktion og borgerforeningens aktiviteter og funktion som byens repræsentant i forhold til kommunen. Hensigten med etableringen af SMS var endnu et forsøg på at skabe en forening, som kunne samle den organisatoriske kapacitet fra byens forskellige foreninger, der led af faldende tilslutning og havde svært ved at fastholde bestyrelsesmedlemmer. Fra at være en paraplyorganisation overtog SMS altså flere af foreningernes bestyrelsesopgaver. Man håbede derved at kunne skabe et mere samlet og forpligtigende samarbejde mellem foreningerne. Sundby Mors Samvirke skulle med andre ord udgøre byens samlende institutionelle kapacitet og varetage byen og dens omegns samlede interesser (Sundby 2011). Blandt andet bliver ansvaret for de traditionsrige aktiviteter i 'Mødestedet' overtaget af SMS. 'Mødestedet' har gennem ca. 25 år arrangeret fællesspisning og aktiviteter for byens beboere på byens skole (Interview 23 2012). Dette organisatoriske arbejde havde imidlertid mere karakter af et forsøg på at 'redde, hvad reddes kunne' og det lykkedes ikke for alvor at tage initiativer, der skulle mobilisere et nyt lokalt engagement. Alt i alt er historien om

Sundby, at det over i hvert fald de sidste ti år har været svært at mobilisere en stærk samlet institutionel kapacitet med bred tilslutning blandt borgerne i byen.

I stedet ser vi at byens tilbageværende ildsjæle engagere sig i forskellige mere selvstændige socialt entreprenante udviklingsinitiativer. Herunder udviklingen af Sundby havn.

Fra jollehavn til samarbejde om kraftcenter for frilufts- og søsportsaktiviteter omkring Vilsundbroen

Allerede ved afslutningen af projektet 'Modellandsbyen' i 2006 kan man læse, at en lokal ildsjæl har sat sig for at ombygge Sundbys forfaldne jollehavn overfor Øst Vilsund gl. Færgekro til en moderne lystbådshavn (Sundby 2006). Projektet går først for alvor i gang i 2009 i et samarbejde mellem den lokale ildsjæl og en privat-økonomisk entreprenør, som så efter et par år trækker sig. I sommeren 2009 afholdes der et visionsmøde for byens borgere om havnens udvikling. Her dukker ifølge Sundbys hjemmeside ca. 50 interesserede borgere op og bidrager med deres ideer til havneudviklingsprojektet (Sundbys hjemmeside 2009). Efter at have etableret en forening og efter at have fået afslag på at få kommunal støtte til at anlægge en ny havn, så ændrer stemningen sig på kommunen så småt i 2010. Efter at projektet har tiltrukket investeringer for 1.5 million kroner fra LAG Thy-Mors og fiskeri LAG Nord (Justesen 2010) bliver kommunen mere interesseret. Men endnu i oktober 2011 har kommunen ikke givet endelig tilsagn om at støtte havneprojektet (Svarrer 2011). I november 2011 tildeles projektet så endnu 2 mio. fra en privat fond og nu synes projektet realistisk, og efter forhandlinger mellem ildsjælen og kommunens politiske og administrative ledelse indvilgede kommunen i at støtte projektet og overtage projektstyringen med anlægget af havnen (Interview 37 2013).

Ildsjælens arbejde med udviklingen af området omkring den gamle jollehavn handlede ikke snævert om en modernisering af havnen men om en forandring af hele det fysiske miljø omkring byens adgang til fjorden. Derfor tog han også initiativ til en række andre mindre projekter, som til sammen rettede sig mod at skabe et attraktivt maritimt miljø. Som noget af det første skubbede han på for at kommunen søgte om muligheden for at få en 'blå-flag' strand til Sundby og denne blev indviet i sommeren 2010. Efterfølgende tog ildsjælen også initiativ til etableringen af en ny forening – 'Samarbejdsorganisationen Limfjorden' (SOL). Her var ideen at etablere en mobil 'grejbank' med udstyr som kanoer, kajakker, mountainbikes, windsurfer-udstyr etc. SOL skulle - foruden af være et netværk mellem foreninger og skoler i området - understøtte, at de kunne få adgang til nye naturoplevelser – oplevelser, de ellers ikke kunne bekoste udstyret til at få alene. Af foreningens projektbeskrivelse kan man læse, at foreningen er åben for alle foreninger og skoler, der har interesse. Projektet fik støtte fra en lang række forskellige private fonde såvel som fra kommunens landdistriktsråd og LAG Thy-Mors under EU's landdistriktsprogram.

"I stedet for at se udviklingen som en begrænsning for vores område, har vi valgt at se mulighederne i et samarbejde foreningerne imellem, som en synergi der på baggrund af samarbejdet gør det muligt at kunne udvide paletten af aktiviteter i idrætsforeningerne. Foreningssamarbejdet forventes at profilere området på en så positiv måde, at det kan medføre en større lyst til bosætning i området." (SOL 2011)

Som det fremgår af citatet, så skrives projektet ind i en diskurs, hvor samarbejdet- snarere end konkurrencen mellem foreninger, er det, som '*kan medføre en større lyst til bosætning i området*'. Hvad der menes med 'området' er ikke snævert specificeret men beskrives som området omkring Vilsund, og af projektets deltagerliste fremgår det også, at det spænder over foreninger bosiddende i Morsø Kommune såvel som i Thisted Kommune. At der i projektbeskrivelsen understreges behovet for at samarbejde, kan forstås som resultatet af en generel- men også konkret lokal erfaring i Sundby med en vigende tilslutning til foreningerne. Her var ildsjælen også engageret i etableringen af Sundby Mors Samvirke, der som sagt ligeledes sigtede mod at skabe fornyet institutionel kapacitet i Sundby ved at skabe et tættere samarbejde mellem byens foreninger.

Ildsjælens forskellige initiativer bidrog som elementer til, hvad der tog form af en mere samlet udviklingsstrategi for havnen og dens omgivelser. Heldet med at tiltrække de mange fondsmidler til projektet var samtidig med til at skabe stor opmærksomhed i både lokale- og regionale medier. Alene fra 2009 og frem til og med 2012 har havneforeningen for Sundby havn lagt 29 artikler fra Morsø Folkeblad og Thisted Dagblad op på sin hjemmeside, der handler om udviklingen af havnen (Sundbys hjemmeside 2016).

Da Ildsjælen også henvendte sig til Region Nordjyllands vækstforum, for at undersøge mulighederne for at opnå støtte gennem deres regionale udviklingsmidler, gav det ekstra politisk opmærksomhed. Repræsentanter fra Region Nordjylland Vækstforum og kommunen kom til møde i Sundby og blev præsenteret for projektet. Ifølge ildsjælen var denne begivenhed central i forhold til at kommunen traf en beslutning om også at udvælge Sundby havn som et af de 7 business-cases under overskriften 'Havne på Mors' (Interview 38 2013).

Spørgsmålet om institutionel kapacitet

Udfordringen med at samle Sundby Mors' funktionelt opdelte foreninger i et mere territorielt orienteret samarbejde – først i organisationen Karrusellen og dernæst i Sundby Mors Samvirke, betød som før nævnt, at Sundbys få ildsjæle selv begyndte at tage initiativer til socialt entreprenante aktiviteter, som de håbede kunne understøtte udviklingen i området. I forbindelse med udviklingen af Sundby havn beskrev ildsjælen, hvordan den lokale interesse for projektet var stor, og at han var stolt over det frivillige engagement, som blev mønstret i begyndelsen af processen, da den gamle jollehavn skulle rives ned. Til dette praktiske og fysiske arbejde ville de lokale folk i Sundby gerne give en hånd med (Interview 36 2013; Interview 37 2013). Men ifølge ildsjælen og flere andre lokalt engagerede borgere, såvel som kommunens medarbejdere, så udvikles projektet primært i kraft af

ildsjælens vedholdende engagement og kompetente arbejde (Interview 24 2012; Interview 36 2013; Interview 37 2013; Interview 40 2013). Det var ifølge ildsjælen svært at få engageret andre af Sundbys borgere i det organisatoriske arbejde med at få projektet til at lykkedes.

Så selvom havneudviklingsprojektet nød stor lokal opbakning, så har projektet ikke været rettet så meget mod at skabe lokalt ejerskab blandt byens lokale borgere. Eller for den sags skyld – som vi så det i Karby, indgået som et led i en mere samlet diskussion i Sundby om byens fremtidige udviklingsstrategi. Det betyder, som vi også skal se underbygget nedenfor, at havneudviklingsprocessen har haft karakter af at være ny form for markedsdrevet planlægnings*genre* – selv om den ikke har et specifikt markedsøkonomisk formål men derimod et bredere socio-økonomisk formål. Her er investorerne blot ikke markedsaktører i klassisk forstand men offentlige aktører som kommunen nationale- og EU- udviklingsprogrammer samt de vigtige almennyttige og filantropiske private fonde.

Havne-netværket – forsøg på en lokal-kommunal vækst-alliance

Efter at 'Havne på Mors' var blevet skrevet ind som en businesscase, som kommunen ville understøtte udviklingen af, blev der i starten af 2013 formet et såkaldt Havneforum – et formelt institutionaliseret samarbejdende netværk mellem repræsentanter for øens 5 havne og kommunens politiske- og administrative ledelse. Under mine interviews, som blev foretaget i sommeren 2013, blev jeg præsenteret for lidt forskellige historier om, hvordan ideen til dette forum kom op at stå. Men samlende for informanternes udsagn var, at man havde en fælles interesse for at undersøge, hvorledes havnene kunne understøtte hinanden snarere end at konkurrere med hinanden (Havneforum 2013; Interview 38 2013). Hvor ildsjælen fra Sundby også med SMS og projektet SOL viste, at han var optaget af, hvordan området i- og omkring Sundby kunne profitere af at samarbejde snarere end at konkurrere, så beretter en af kommunens planlæggere også om, at en af årsagerne til initiativet var, at Sundby og Sillerslev havne begge havde indgået i konkurrencen om fondsmidler fra Lokale- og Anlægsfonden, hvorefter Sillerslev var gået med 'sejren'. Fra kommunes perspektiv så man derfor en interesse i at understøtte et samarbejde havnene imellem, snarere end at lade konkurrence skabe lokale vindere og tabere (Interview 40 2013).

Forud for økonomiudvalgets godkendelse af projektet i februar 2013 nedsatte kommunaldirektøren en arbejdsgruppe i Team-Byplan, som fik til opgave at forberede en idé-workshop for embedsmænd placeret forskellige steder i kommunens organisation med tilknytning- og interesse til havnene. På baggrund af denne workshop blev der udarbejdet et kommissorium for Havneforums arbejde og kommunens tovholderfunktion og 'taskforce' blev placereret i udviklingsafdelingen med tilknytning til fagkonsulenter fra Team-Byplan (Morsø Kommune 2013). Placeringen af projektstyringen hos udviklingsafdelingen viste sig at få stor betydning for, hvordan dagsordenen for havneforummets arbejde blev tilrettelagt. Endnu en gang ser vi den kommunale institutionalisering af en

arbejdsdeling mellem en udviklings- og en driftsorganisation få betydning for kommunens tilgang til udviklingen i landdistrikterne.

Mens kommunens erhvervsudviklingsindsatser er placeret i kommunens udviklingsafdeling er Team-Byplan placeret i driftsorganisationen under chefen for teknik og miljø. I udviklingsafdelingen præsenteres perspektivet for arbejdet i Havneforum primært som en mulighed for at tiltrække ekstra økonomisk udvikling til kommunen ved at understøtte koordinationen af fælles erhvervs- og turismetiltag (havnedage og maritime aktiviteter) mellem kommunens forskellige havne (Interview 39 2013). I Team-Byplan er perspektivet for arbejdet i havneforum imidlertid anderledes inspireret af de nyligt gjorte erfaringer med landsbyfornyelserne og DIAPLAN-projektet.

"[Jeg forestiller mig] at man i havneforum begynder at sige, nu skal I [de lokale borgere], lave nogle grupper af mennesker. Det kan være, at det kan være som Sillerslev har. De har allerede en 'havn og strand' [gruppe] eller hvad det var…, hvor vi så går ind og er deltagende i at, at få borgene med." (Interview 40 2013, 7)

Som det her fremgår så betragtes perspektivet for arbejdet i havneforum som en mulighed for at aktørerne kunne lære af hinanden og bruge havneudviklingen forskellige steder på øen som en trædesten for en bredere opbygning af institutionel kapacitet i kommunens havnebyer (Interview 40 2013)

Men ud over betydningen af den institutionaliserede arbejdsdeling mellem udviklingsorganisationen og driftsorganisationen, så fremgår det også af interviewet med medarbejderen fra Team-Byplan, at man heller ikke endnu havde udviklet en styringspraksis, der tydeligt kunne guide, hvordan kommunens deltagelse i et samarbejde mellem havnene kunne understøtte udviklingen af en mere helhedsorienteret og overordnet indsats, som det blev kaldt. Med andre ord har erfaringerne fra de sociale praksisser med at samarbejde med borgerne i Karby ikke taget form af en egentlig institutionaliseret planlægningspraksis blandt medarbejderne i Team-Byplan, som tillader, at styringsforestillingerne kan 'oversættes' til nye lokale kontekster som eksempelvis havneforummet.

For at samle op, så peger analysen altså på, at kommunens tilgang til det ny-etablererede netværk mellem kommunens havne primært var rettet mod at udvikle nye sammenhængende aktiviteter for at tiltrække turisme til kommunen. Det er med andre ord et relativt snævert fokus på de fysiske stedbundne ressourcers potentiale til at bidrage til øens økonomiske udvikling, som dominerer perspektivet for udviklingsafdelingens styring af projektet.

Et civilsamfundsdrevet udviklingsprojekt

Ildsjælen bag havneudviklingsprojektet såvel som den politiske- og administrative ledelse understreger, at samarbejdet mellem dem grundlæggende har været godt. Da projektmidlerne i 2012 strømmede til indvilgede kommunen i at overtage projektstyringen. Ildsjælen understregede

styrken ved deltagelsen af kommunens kompetente medarbejdere, men beskrev også frustrationerne over det politiske systems træghed og langsomme procedurer. I kommunens administrative ledelse var man godt klar over denne frustration og forsøgte i forskellige sammenhænge at kompensere og komme ildsjælen i møde (Interview 24 2012; Interview 38 2013).

I: Så man kan næsten sige, at det er borgerne, der inddrager kommunen?

R: Ja, der er rigtigt mange, der banker på her og det er jo så en udfordring for os. Fordi på mange måder, hvis vi ellers havde ressourcerne, så var det jo nemmere, at kører et her-fra-planlagt projekt, end det er at arbejde… det er kompliceret at arbejde med borgerinddragelse, men der ligger rigtigt meget værdi i det. Der er rigtigt mange ting, som vi ikke havde haft på Mors, hvis vi ikke havde arbejdet på den måde (Interview 24 2012, 3)

Af citatet fremgår det, at udviklingen i kommunen i stor udstrækning sker – ikke gennem borgerinddragelse men snarere, hvad man kunne kalde gennem 'kommuneinddragelse'. En civilsamfunds- eller markedsdrevet endogen udvikling, hvor kommunens politiske- og administrative ledelse må indlade sig på at samarbejde med de entreprenører, der henvender sig. I den sammenhæng skiller samarbejdet mellem ildsjælen og kommunens sig ikke ud som en ny social praksis. Den lægger sig i et vel-institutionaliseret spor. Så vel-institutionaliseret at borgmesteren i nedenstående citat fremhæver det som 'borgerdeltagelse i første potens':

"Jeg synes da det er, er ren politik, når de kommer herind og, skælder os lidt ud og siger; 'jamen kan vi ikke... det er også for dårligt, at der ikke sker noget og, hvis vi nu kom med et projekt, vil I så bakke op? Vi skal nok selv styre det. Vi har brug for nogle ressourcer, vi har brug for lidt penge, og så har vi måske brug for nogle af jeres folk ovre i teknisk afdeling til at være med til at udvikle noget'. Så jeg synes da både, at de stiller krav, og får det gennemført. Og så er det oveni købet sådan, at de selv styrer en stor del af det. Så det synes jeg da egentlig, er det jeg vil kalde borgerinddragelse i først potens, ikke. Det er jo ikke engang os, der er kommet og har sagt at, at nu skal Sundby havn udvikle sig." (Interview 22 2012)

Af citatet fremgår det, at borgerdeltagelse her ikke forstås så meget som borgernes deltagelse i det kommunalpolitiske demokratiske systems territorielle prioriteringer og rumlige dispositioner, men i bredere forstand som deltagelse i forhold til selv at forme rammerne om deres egne helt nære sociale- og økonomiske- og fysiske forhold. Med borgmesteren fremlægges havneudviklingsprojektet i Sundby som en form for 'folkelig' eller nærdemokratisk planlægning. Denne holdning ligger for så vidt i forlængelse af den udbredte diskurs om landdistrikternes eget ansvar for deres egen udvikling. Men som analysen af den institutionelle kapacitet ovenfor pegede på, kan denne forestilling kritiseres for at dække over det forhold, at havneudviklingsprojektet ikke er resultatet af en *nær*demokratisk deliberation men snarere resultatet af en kompetent og vedholdende entreprenant ildsjæls evne til bl.a. at gøre sit udviklingsprojekt relevant i forhold kommunens erhvervsstrategi og businesscases.

Også andre steder i den kommunale organisation eksisterer der en større skepsis i forhold til denne ad-hoc tilgang til kommunens udvikling. Her problematiseres også det forhold, at trods ildsjælens imponerende social-entreprenante tilgang og kompetente drive, så er det ikke lykkedes at udvikle en stærkere institutionel kapacitet i Sundby, der kan udtrykke, hvad det er for forandringer, Sundby som lokalsamfund ønsker. Dette bliver set som problematisk, ud fra et nærdemokratisk perspektiv men i lige så høj grad i lyset af, at der er sket et policy-skifte blandt flere af de centrale ekstra-kommunale fonde, som finansierer lokale udviklingsprojekter.

Men når vi kommer op i de, de store Realdania og LOA, så er der nogle præmisser, man skal have opfyldt og det er, det er ikke engang 100 procent, det er nærmest 150 procent. Det skal være født i den lokale befolkning - at det er deres ønske om, hvad de vil have. Og, det tror jeg er ildsjælenes akilleshæl. (Interview 40 2013)

Som det fremgår af citatet så er man i disse fonde blevet optaget af, at den bottom-up-drevne udvikling sker gennem en bred social mobilisering af 'lokalsamfundet' snarere end af entreprenante ildsjæle. I denne stedbaseret tilgang forventes det, at lokalsamfundets sociale aktører overkommer deres forskellige lokale særinteresser og samler deres institutionelle kapacitet for at tage fælles ansvar for realiseringen af et projekt, der udvikler lokalsamfundets særlige stedbundne ressource. Dermed retter diskursen sig mod at fremme – ikke blot entreprenante ildsjæle, men entreprenante lokalsamfund. Men de diskursive forestillinger, som er knyttet til dette strategiske perspektiv, har endnu ikke indfundet sig blandt kommunens politiske- og administrative ledelse – eller hos de centralt placerede medarbejdere i kommunens udviklingsafdeling.

Delkonklusion

På baggrund af ovenstående analyser af to konkrete eksempler på, hvordan den kommunale organisation sammen med borgerne forsøger at fremme den sociale- og økonomiske udvikling, vil jeg for Morsø-casen svare på det sidste arbejdsspørgsmål som lød:

> *Hvordan forsøger den kommunale organisation og borgerne i landdistrikterne at skabe nye sociale praksisser for social og økonomisk udvikling og tilvejebringe velfærd i kommunens landdistrikter?*

I analysen fremgik det, at Morsø kommunes politiske strategier kun i meget bred forstand kan siges at følge diskursen for landdistrikternes udvikling om at yde hjælp til selvhjælp. På samme måde som i Faaborg Midtfyn Kommune ser vi Morsø Kommune selektivt rette sin hjælp mod udviklingsprojekter, der drives frem af kompetente lokale kræfter som kan tiltrække ekstra-kommunale investeringer. Men, til forskel fra strategien i Faaborg Midtfyn, der også retter sig mod at fremme udviklingen af lokalsamfundenes institutionelle kapacitet, så retter strategien i Morsø Kommune sig mere snævert mod at understøtte lokale initiativer til at udvikle de stedbundne fysiske- eller materielle ressourcer med potentiale for at tiltrække bosætning og frem for alt

økonomisk udvikling til kommunen. Kommunens engagement i udviklingen af Sundby havn og forsøget med etableringen af et havneforum synes i stor udstrækning at eksemplificere denne strategi. Kommunen engagement var domineret af en forestilling om, at kommunen med effektive erhvervsfremmeindsatser på udvalgte steder kunne tiltrække nye økonomiske aktiviteter til kommunen. Her er kommunens businesscases og by-mosaikkens udpegning af stedbundne ressourcer forsøg på at fremme incitamentet hos de tilbageværende lokale ildsjæle i- og omkring disse steder - eller om muligt tiltrække ekstra-kommunale investorer.

At ildsjælen lykkedes med at tiltrække kommunens opmærksomhed og investeringer skyldes ildsjælens kapacitet og held til at tiltrække ekstra-kommunale investeringer og opmærksomhed til projektet på en måde, der synliggjorde, ikke alene projektets potentiale for at styrke Sundbys attraktivitet, men særligt potentialet for, at en udvikling af kommunens havne kunne tiltrække flere økonomiske aktiviteter til øen. Kommunens tilgang til etableringen af Havneforummet kan ligeledes ses i forlængelse af den forestilling. Med andre ord var projektet omkring udviklingen af Sundby havn og etableringen af havneforummet ikke med til at skabe nye sociale praksisser for kommunens samspil med borgerne om at skabe udvikling i landdistrikterne.

Også landsbyfornyelserne blev som udgangspunkt snævert betragtet som en mulighed for, at kommunen kunne øge landsbyernes attraktivitet i forhold til bosætning. Eksemplet med kommunens engagement i landbyfornyelsesprocessen i Karby illustrerede det tydeligt. Borgerinddragelsesprocessen handlede snævert om at konsultere borgerne om ønsker til forskønnelsesprojekter og borgerne blev utålmodige og utilfredse med de bureaukratiske begrænsninger på anvendelsen af landsbyfornyelsesmidlerne.

Det var kommunens beslutning om at engagere sig i Københavns Universitets projekt DIAPLAN, som gav de første nye erfaringer med, hvordan kommunen kunne indgå i samspil med borgerne om at skabe udvikling. Projektet præsenterede en ny tilgang til faciliteringen af udviklingen af en lokal udviklingsstrategi (landskabsstrategi), der rettede sig mod at skabe nye rumlige forestillinger om det lokales stedbundne ressourcer og deres potentielle ekstra-lokale relationer. Det foregik på en måde, der mobiliserede nye sociale ressourcer i og omkring landsbyen. Det var afsættet for en fornyet stærk lokal institutionel kapacitet, som kommunen ikke var i konflikt med men kunne indgå i produktive samspil med. Kommunens frontline-medarbejdere og borgerne oplevede, at de gennem et mere integreret samarbejde om at løse udfordringer af fælles interesse, opnåede at forandre tidligere institutionaliserede forestillinger om hinanden. Dette samarbejde førte blandt andet til ekstra-lokale investeringer i en forvandling af den tidligere Karby Friskole til et nyt aktivitets- og samlingssted for lokalsamfundet. Erfaringerne fra samarbejdet med de kommunale plan-medarbejdere blev også overført i det efterfølgende- og bredere initiativ om at skabe et nyt stærkt udviklingssamarbejde i 'Superlandsbyen – de syv sogne' på Sydvestmors.

Men som analysen også viste, så udvikles disse nye sociale samspilspraksisser mellem borgerne og kommunens front-medarbejdere i første omgang 'ude af takt' med kommunens projekt om at

fortsætte den lokale centralisering af den kommunale service. Mens kommunen med den ene hånd investerer økonomiske- og administrative ressourcer på at realisere det lokale udviklingsprojekt sammen med borgerne, træffer kommunalbestyrelsen med den anden hånd eksempelvis en beslutning om at lukke den vigtige færgeforbindelse over Nessund, ligesom de vælger at lukke den kommunale skole i Hvidbjerg. Med andre ord ser vi, at manglen på en mere strategisk planlægning af udviklingsindsatser og tilpasningen af servicestrukturen er med til at vedligeholde en konflikt mellem de sociale kræfter i landdistrikterne og kommunen. Resultatet af den manglende strategiske indsats fra kommunens side er, at vi i stedet ser borgerne rundt om i kommunen selv tage initiativ til en mere strategisk tilpasning og planlægning af den sociale- og økonomiske udvikling. De samler sig på tværs af landsbyernes tidligere spatiale identiteter og former nye servicetilbud i privat regi.

I takt med, at den kommunale tilvejebringelse af velfærd centraliseres omkring den del af kommunen, som over de sidste mange år har formået at fastholde- eller øge bosætningen, kan man se, at borgerne i kommunens landdistrikter i den grad tager ansvaret for deres egen sociale- og økonomiske udvikling på sig. Det betyder imidlertid samtidig, at kommunen mister den politiske styring med centrale velfærdspolitiske- og udgiftstunge områder som skole og børnepasning, som nu privatiseres. Det betyder også, at effekten af kommunens effektiviseringsbestræbelser bliver mindre eller risikerer helt at forsvinde. Både fordi kommunerne skal delfinansiere driften af de private skoler, som opstår i yderområderne og fordi stordriftsfordelene bliver mindre, da færre børn vælger folkeskolen.

Et udtræk fra de kommunale nøgletal viser da også, at på trods af skolelukninger er antallet af normalklasser faldet med 33 % siden 2007. Mens andelen af kommunens 6- 16 årige siden 2007 er faldet med 13.4 %, er kommunens udgifter til de 6-16 årige i folkeskolen steget med 47.7 %, og udgifterne til privatskoler og efterskoler pr. 6-16 årig er ligeledes steget med 32%. Også andelen af privatskole-elever per 100 elever er steget med 23.9 % i samme periode (De kommunale nøgletal).

Samlet set peger det på, at de diskursive- og mere organisatorisk indlejrede institutioner i kommunen sammen med dominerende styringsdiskurser om økonomiske- og faglige fordele ved at etablere større serviceinstitutioner - og ikke mindst, et stort statsligt pres for at etablere en bæredygtig kommunal økonomi, skaber rammerne om uheldig kommunal styring af den sociale- og økonomiske udvikling og tilvejebringelse af velfærd i kommunens yderområder.

Kapitel 11: Tværgående analyse

Statens strategiske selektivitet og kommunernes politiske strategier og projekter

I de foregående analysekapitler har vi set; først, hvorledes statens styring af kommunerne og udviklingen af styringen af landdistrikterne har forandret sig siden 1980'erne og frem. Dernæst så vi i de to case-analyser, hvorledes henholdsvis Faaborg Midtfyn og Morsø Kommune formede politiske strategier og projekter for deres udvikling og dernæst gennem samspil med borgerne forsøgte at tilvejebringe udvikling og velfærd i kommunernes landdistrikter. I dette kapitel vil jeg trække forbindelser på tværs af de tre analyser for at give en samlende besvarelse på afhandlingens forskningsspørgsmål som lød:

Hvordan forsøger danske yder- og landkommuner, at skabe udvikling og udvikle velfærdsservice i samspil med borgerne i landdistrikterne – og hvordan forandrer det den socio-spatiale tilvejebringelse af velfærd?

Med henvisning til afhandlingens analysestrategiske ambition om at bringe de overvejende adskilte endogene- og eksogene perspektiver på landdistrikternes udvikling i forbindelse med hinanden, så vil jeg i denne analyse fokusere på, hvordan forbindelserne mellem de analytiske niveauers eksogene- og endogene forhold kan bidrage til en forståelse af og forklaring på, hvordan der tilvejebringes udvikling og velfærd i de danske landdistrikter.

I kapitlets første del fremhæver jeg de væsentligste faktorer ved de socio-spatiale statsstrategier og statsprojekter, som får diskursiv- og mere strukturel selektiv betydning for, hvorledes kommunernes politiske- og administrative ledelser kan fortolke deres strategiske muligheder. Med andre ord fremhæver jeg, hvordan statens styring kommer til at forme en strategisk selektivitet, der fremmer ligheder men også forskelle i de politiske strategier og projekter, som kommunerne udvikler for at takle deres situation.

I kapitlets anden del fremhæver jeg lighederne og forskellene på de to case-kommuners politiske strategier og projekter. Ved at fremhæve lighederne mellem kommunernes strategier og projekter, bliver det tydeligt, at selvom kommunerne har et vist strategisk handlerum, så betyder statens styring, at de ikke kan forestille sig eller gøre hvad som helst. Det samme gør sig gældende for forskellene på kommunernes politiske strategier og projekter. Her viser jeg, hvorledes der heller ikke alene kan henføres til, at kommunernes endogene forhold er forskellige, men også at staten med sin spatiale restrukturering og styring aktivt har skabt en selektivitet, der fremmer, at kommunerne vælger forskellige politiske strategier og projekter.

I kapitlets tredje og sidste del viser jeg, hvordan analyserne af kommunernes samspilspraksisser med borgerne om at tilvejebringe udvikling og velfærd tegner forskellige perspektiver på, hvordan

den socio-spatiale tilvejebringelse af udvikling og velfærd i landdistrikterne foregår i den danske velfærdsstat anno 2015.

Statens strategiske selektivitet for udviklingen i kommuner og landdistrikter

Periodiseringen at forandringerne af statens projekter og strategier fra 1980 og frem mod 2013 fortalte en kompleks historie, hvor omfattende eksogene forandringer af internationale politiske- og økonomiske forhold skabte en strategisk selektivitet, hvor Danmark valgte at træde med ind i det Europæiske Fællesskabs nye forsøg på at sætte skub i den europæiske politiske-, sociale-, økonomiske- såvel som spatiale integrationsproces. Denne beslutning fik omfattende betydning for beslutningerne om at forandre såvel statens politiske strategier som statens politiske projekter.

I forhold til forandringerne af de politiske strategiers spatiale forestillinger så vi, at Danmarks indtrædelse i det europæiske indre marked blev forbundet med et grundlæggende skifte fra en forestilling, hvor det nationale territorium var blevet betragtet som den dominerende skala for reguleringen af de økonomiske aktiviteter til en ny forestilling, hvor de økonomiske aktiviteter var socialt-, politisk- og rumligt indlejret i sub-nationale skaler med forskellig strategisk betydning for samfundsøkonomiens samlede udvikling.

I lyset af udfordringer med det indre markeds globale konkurrenceevne ser vi i løbet af denne periode den europæiske integrationsproces udvikle sig i retningen af, hvad Jessop har beskrevet som et multi-level-metagovernance system, der har som mål at gøre *'den europæiske union til den mest konkurrencedygtige og dynamiske videns-økonomi og at 'modernisere' den Europæiske sociale model'* (Jessop 2004, egen oversættelse). Dette strategiske policy-skift i EU forsøger at understøtte en reformering af de europæiske velfærdsstater på en måde, der ophæver den tidligere modsætning mellem (velfærds)stat og marked. Staternes velfærdsressourcer skal nu tænkes som sociale og spatiale investeringer, der skal investeres så produktivt så muligt i forhold til at fremme samfundsøkonomiens konkurrenceevne.

Multi-level-metastyring af landdistriktsudviklingen

I det nye europæiske indre marked bliver udviklingen af EF's (senere EU's) territorielle samhørighedspolitik en hjørnesten for etableringen af et multi-level styringssystem, der har til formål, at understøtte både en social- og økonomisk effektiv spatialt balanceret udvikling inden for EU. I Danmark fungerer dette system til først at understøtte regional udvikling og siden også udvikling i landdistrikterne. Det sker gennem en multi-level institutionel arkitektur, hvor regioner og aktører i landdistrikterne (gennem statslige nationale implementeringsprogrammer og medfinansiering) får adgang til udviklingsmidler fra EUs strukturfondsprogrammer. Dette system er

designet til på forskellig vis at fremme henholdsvis regioners- og landdistrikters konkurrenceevne gennem investeringer.
For landdistriktsprogrammets vedkommende investeres i lokale initiativer rettet mod at fremme miljø, lokale arbejdspladser, attraktive levevilkår og konkurrencekraft i jordbrug-, fødevare- og landbrugserhverv. En (mindre) del af disse midler gives til borgerdrevne bottom-up initiativer. Det giver med andre ord *lokale* aktører i landdistrikterne adgang til ressourcer, som de kan bruge til strategisk at fremme deres egne lokale udviklingsmål. Siden midt 1990'erne har landdistriktsudviklingsdiskursen om hjælp til selvhjælp tiltrukket sig så megen opmærksomhed og udbredelse, at ikke kun staten men også andre større private finansielle aktører (almennyttige og statslige fonde som LOA) ligeledes tilbyder at med-finansiere lokale aktørers udviklingsprojekter.

Dette multi-level-system fungerer til at forme en inter-lokal konkurrence om de begrænsede- og betingelsesbehæftede udviklingsmidler. Det er en konkurrence, hvor stærke lokalsamfund, med kapacitet og kompetencer til strategisk at tilpasse sig de forskellige investorers strategiske investeringsmål har chancer for at tiltrække sig investeringer til udviklingen af deres lokalt stedbundne ressourcer, mens 'svage' lokalsamfund, som ikke har tilstrækkelige ressourcer, kompetencer eller den rigtige stil i forhold til at indgå i samspil om at mobilisere eksterne investeringer, ignoreres.

Centralisering-decentralisering

Det økonomiske- og finanspolitiske samarbejde i EU betyder til at begynde med ikke store forandringer af den danske stats politiske strategi, som siden start 1980'ernes fastkurspolitik og stramme finanspolitik var slået ind på en monetaristisk politisk-økonomisk kurs med fokus på inflationsbekæmpelse, balance i de offentlige regnskaber og nedbringelse af offentlig gæld. Men efter finanskrisen 2008 og statens tilslutning til finanspagtens endnu tættere finanspolitiske koordination i 2012 forpligter staten sig på stramt at balancere de offentlige udgifters strukturelle saldo. Det giver staten mulighed for at vedtage en budgetlov og dermed 'endeligt' effektivt bestemme- og sanktionere rammerne om den offentlige økonomi - herunder kommunernes økonomiske adfærd.

Sammen med statens skatte- og udgiftsstop op gennem 00'erne og siden budgetloven fungerede strukturreformen til effektivt at decentralisere store dele af det fiskale ansvar for finansieringen af flere velfærdsopgaver til den kommunale skala. Samtidig introducerede staten en række økonomiske incitamenter rettet mod henholdsvis at styre kommunernes adfærd til at fremme en mere effektiv drift af kommunens organisation og til at få kommunerne til mere aktivt at bidrage til at fremme landets konkurrenceevne og økonomiske vækst. Den stramme udgiftspolitiske styring understøtter med andre ord en strategisk selektivitet, der presser kommunerne til at privilegere vækst-initiativer over hensynet til en mere balanceret spatial udvikling.

Det politiske statsprojekt retter sig mod at få kommunerne til, ikke alene at bidrage til en produktiv offentlig sektor, men også at bidrage til landets konkurrenceevne og vækst. Denne styringsforestilling så vi i analysen udfoldet gennem bl.a. re-designet af den kommunale udligning, ligesom vi så det gennem kommunaliseringen af ansvaret for- og kompetencen til at planlægge for hele det kommunale territorium, den lokale erhvervsservice- og beskæftigelsesindsats. Også i forhold til den institutionelle arkitektur for den regionale udvikling og planlægning så vi kommunerne blive placeret med et centralt ansvar for at varetage sine egeninteresser i en inter-kommunal konkurrence om arbejdspladser og bosætning - bl.a. gennem et strategisk valg mellem konkurrence eller indgåelsen af tværkommunale alliancer og samarbejder med aktører på andre spatiale dimensioner.

Decentralisering af det politiske ansvar for den socio-spatiale balance

Forandringerne af statens styring var ledsaget af bl.a. en ny socio-spatial forestilling om, at de administrative politiske geografier gennem samarbejde og dialog måtte koordinere og tilpasse deres indsatser til markedets fleksible forandring af de økonomiske regioner. For kommunerne, der ved strukturreformen overtog kompetencen og ansvaret for den fysiske planlægning, betød dette, at det i praksis var dem, der fik ansvaret for at finde politisk acceptable løsninger på de socio-spatiale spændinger mellem økonomiske centre og deres periferi.

Også i forhold til landdistriktsudviklingsindsatsen placerer staten kommunen som en helt central aktør. Det blev indledt i slut 1990'erne men sker mere strukturelt fra 2007 - bl.a. gennem en godkendelse fra EU-kommissionen af statens ansøgning om en skala-integrering mellem EU-landdistriktsprogrammets midler til LEADER-aksen og de nye kommuners geografiske grænser. Og mere strukturelt indføres et krav om, at LAGs udviklingsstrategier skulle koordineres med de regionale- og kommunale policy-strategier. Fra både EU, stat og private aktører fremmes nu – ikke så meget en regional-, men en stedbaseret strategi, hvor landdistrikternes aktører selv bærer det grundlæggende ansvar for deres udvikling, og at hjælp udefra vil komme gennem dette multi-level systems ressourceallokering som hjælp-til-selvhjælp til at skabe en lokal bæredygtig udvikling.

Med dette statsprojekt forsøger staten at integrere kommunerne i en multi-level strategi om at facilitere en inter-lokal konkurrence i landdistrikterne om begrænsede finansielle ressourcer, hvor steder med institutionel kapacitet til at gøre sine stedbundne ressourcer attraktive for eksterne investeringer privilegeres foran dem, som ikke har ressourcerne eller kompetencerne til at mobilisere denne kapacitet.
Denne strategi fremmes også af staten gennem diskursive strategier og mere strukturelt selektive institutioner rettet mod landdistrikternes aktører. Det sker gennem meta-styringsaktiviteter som eksempelvis partnerskabsprojekter med Realdania rettet mod at udvikle 'gode eksempler' på lokalsamfund, der lykkes, gennem landsbyfornyelsespuljer og prioriteringer af

landdistriktspuljemidler til lokalsamfund, der ønsker at formulere en udviklingsstrategi for deres område etc.

Den offentlige sektors bidrag til samfundsøkonomiens produktivitet

Med hensyn til statsprojektet, så vi fra slut 1990'enre staten fremme en diskursiv forestilling om-og strukturelle tiltag for at skabe en mere faglig- og økonomisk bæredygtig offentlig sektor. Nu suppleres 1980'ernes og 90'ernes projekt - hvor decentralisering og dekoncentration af den offentlige opgaveløsning blev betragtet som den mest nærdemokratiske- og økonomisk effektive måde at sikre, at den offentlige service blev tilpasset borgernes efterspørgsel - med et projekt rettet mod mere effektivt at møde borgernes- og viden-økonomiens højere- og mere specialiserede krav til kvaliteten af den offentlige service. Højere kvalitet og økonomiske stordriftsfordele bliver nu centrale argumenter for en centralisering af statslige- og regionale servicefunktioner i færre- og større organisatoriske enheder. Også kommunerne lægges sammen med henvisning til at fremme dette formål.
Dette fokus på faglig kvalitet og økonomisk bæredygtighed, samt statens nu centrale- og effektive kontrol med den udgiftspolitiske udvikling, skaber betingelserne for en styring, der sigter mod at gøre den offentlige sektors understøttelse af- og bidrag til samfundsøkonomiens samlede produktivitet til et centralt styringsspørgsmål.

Dette slår for alvor igennem med Danmarks indgåelse i EU's finanspagt og den dermed forbundne gennemførelse af budgetloven i 2012. Her blev udgiftspolitikken forbundet med samfundsøkonomiens strukturelle udvikling, hvorved der kom en strukturel kobling mellem produktiviteten i den offentlige sektor og produktiviteten i samfundsøkonomien som sådan. Det fastholdte det vedvarende pres på den offentlige sektors evne til at levere kvalitet for færre penge – men tilføjede også en interesse for, hvordan samspillet mellem det offentlige og det private kunne bidrage til at styrke den institutionelle konkurrenceevne.

Det var en dagsorden, som på sin vis stod i centrum for Globaliseringsrådet, Kvalitetsreformen og siden Produktivitetskommissionens arbejde. Foruden en øget interesse for at udvikle kvalitetsmål for offentlige serviceopgaver, så kommer der også større fokus på, hvordan den offentlige sektors institutioner- og deres rammevilkår fungerer i forhold til at fremme eller bremse produktivitetsforbedringer.

Den aktiverende stat

Dette gav som beskrevet anledning til – ikke alene et øget fokus på at sikre de eksogene rammer om en effektiv- og central økonomistyring, som New Public Management (NPM) regimet med succes havde forsøgt at fremme i den offentlige sektor siden 1980'erne. Vi ser nu også en stigende indflydelse af nye diskursive forvaltningspolitiske forestillinger, der mere nuanceret retter sig mod

at mobilisere institutionernes endogene ressource. New Public Management projektet søgte effektivitetsforbedringer gennem konkurrenceudsættelse, afbureaukratisering og regelforenkling rettet mod at øge det ledelsesmæssige råderum men blev efterhånden kritiseret for at føre til negative- og skævvridende effekter af kvaliteten. Med kvalitetsreformen forsøges det at korrigere for disse utilsigtede negative konsekvenser gennem åbningen for en bredere forvaltningspolitisk selektivitet, rettet mod at mobilisere institutionernes kapacitet til at løse komplekse styrings-opgaver på en produktiv- og mere samfundsmæssig omkostningseffektiv måde.
Det betød dog ikke at NPM styringsværktøjerne blev opgivet. Men mål- og resultatstyringen skulle gøres bedre og forvandles til et værktøj for en decentral forbedringskultur, hvis dokumentation samtidig gav mulighed for en central styring af mål og en benchmarking af institutionernes performance og fremhævelsen af 'best practices'.
Denne nye form for centraliseret decentralisering fik af nogle forskere betegnelsen 'the neo-weberian state' (Ejersbo og Greve 2014; Pollitt og Bouckaert 2011). Et politisk projekt i den sammenhæng, som forfølges af særligt Finansministeriet. Og styringen af statslige- og regionale institutioner retter sig mod at hente både økonomiske stordriftsfordele og kvalitetsforbedringer gennem centraliseringer af den offentlige service i større- og mere specialiserede institutioner samt ved at udnytte digitaliseringens- og teknologiens muligheder for mere brugerrettede serviceløsninger. Men dette politiske statsprojekt suppleres også af udviklingen af et andet projekt, som i forskningslitteraturen har fået betegnelsen New Public Governance (NPG) (Osborne 2010).

Hvor NPM regimet flyttede grænsen mellem det offentlige og det private ved at placere den mellem de repræsentative politiske institutioners formulering af strategiske mål og rammer og så den offentlige eller private sektors opgaveløsning, så åbnede NPG op for en større grad af samfundsmæssig ansvarsdeling – ikke blot for at løse opgaven, men også for at definere den. Her er forestillingen, at produktivitetsudfordringen ikke snævert skulle løses gennem effektiviseringer, udlicitering eller stordriftsfordele og specialisering - men gennem samarbejdsdrevet innovation.

Sociale- og private entreprenører, civile foreninger, ildsjæle, frivillige og aktive medborgere udpeges som partnere for en fælles opgave med at løse - ikke så meget 'offentlige' - men fælles samfundsmæssige udfordringer. Både gennem deltagelsen i policy-udviklende og gennem implementerende sammenhænge. Der er ikke tale om, at forestillingerne om NPG erstatter NPM styringen. De synes snarere at udvide styringens repertoire med en række strategiske redskaber, der retter sig mod at ansvarsfordele, forhandle og samarbejde frem for at konkurrere eller befale.

En forudsætning for NPG projektet er 'aktive borgere', der er villige til at påtage sig et større ansvar for deres egen- såvel som 'samfundets' sociale og økonomiske velfærd. Derfor ser vi også staten diskursivt- og mere strukturelt selektivt forsøge at styre borgere og lokalsamfunds selvstyring i denne retning. Det så vi ske i 1990'erne i forhold til strategierne for den aktive arbejdsmarkedspolitik og i politikken for landdistrikternes udvikling, men særligt mod slutningen af

perioden, bliver den offentlige sektors samspil med aktive borgeres viden og ressourcer i større omfang også betragtet som kilde til velfærdsinnovationer og altså ikke kun økonomisk udvikling.

Eksempelvis så vi i forbindelsen med strukturreformen staten redefinere diskursen om nærdemokrati ved at pege på, hvordan kommunerne kunne fremme 'nærdemokratiet' ved at borgerne gennem deres aktive deltagelse i tilvejebringelsen af deres lokale velfærd og udvikling kan opnå større nærdemokratisk indflydelse. Dette er med til at forbinde aktiveringsdiskursen mere strukturelt i en genre-kæde, der forbinder et fokus på borgernes veksling af pligter for rettigheder med borgernes mere moralske ansvar for at bidrage aktivt til vedligeholdelsen- og tilpasningen af samfundets sociale- og økonomiske institutioner.

En markedsdrevet og differentieret offentlig servicestruktur

I forhold til spørgsmålet om velfærden i landdistrikterne, så er statens fokus på at fremme økonomisk- og fagligt bæredygtige serviceinstitutioner med til at fremme selektiviteten for en ny spatialt differentieret servicestruktur. Det er en struktur, der i samklang med NPM retter sig mod at tilvejebringe et overvejende ens serviceniveau på steder, hvis udvikling vurderes også på sigt at kunne fungere som et socialt- og økonomisk bæredygtigt grundlag for en produktiv drift. I områderne, hvor afstanden til disse centre er for stor til at borgerne har rimelig adgang til dem, ser vi en indsats for at skabe en anden- og tilpasset kvalitet i velfærden. Her så vi for landdistrikternes vedkommende Staten opfordre kommunerne til etableringen af mobile- og digitale serviceløsninger – men også at undersøge, hvordan nye samspil mellem lokale- og offentlige indsatser kunne understøtte social- og økonomisk udvikling og velfærd lokalt.

Eftersom det er kommunerne, der efter strukturreformen står med den primære kontakt med borgerne og det fiskale ansvar for at skabe en bæredygtig kommunal økonomi, så overlader staten det i udstrakt grad til kommunerne at sikre en faglig- og økonomisk bæredygtig tilvejebringelse af velfærd. Og det sker som sagt i en situation, hvor staten med budgetloven fra 2012 har låst udgiftspolitikken fast til den offentlige økonomis strukturelle saldo, og hvor den stigende koncentration af økonomiske aktiviteter, bosætning og service omkring regionale og lokale vækstcentre forværrer yder- og landkommuners økonomiske grundvilkår. Det skaber med andre ord en selektivitet, der privilegerer kommunale strategier, der investerer sine velfærdsressourcer så omkostningseffektivt som muligt i steder og aktører med de største potentialer for at bidrage positivt til den kommunale fiskale balance.

Med denne styring skabte staten et strategisk selektivt miljø for den kommunale styring, der fordrede *'markedsbaserede former for lokal fiskal styring, økonomi-politik og sted-promovering'* (Brenner 2004, 253). Denne styring fremmede en strategisk selektivitet, hvor kommunerne måtte forsøge efter bedste evne at mobilisere såvel deres egen organisation som de stedbundne socio-

økonomiske ressourcers institutionelle konkurrenceevne på en måde, der kunne sikre kommunen et økonomisk bæredygtigt grundlag.

Ligheder mellem kommunernes politiske strategier og projekter

I dette afsnit fremhæver jeg, hvordan statens strategiske selektivitet giver anledning til en række væsentlige ligheder i de to case-kommuners udvikling af politiske strategier og projekter.
Lighederne giver os indsigt i, hvordan statens eksogene styring fungerer som en diskursiv- og også strukturel institutionel ramme om kommunerne fortolkninger af deres strategiske handlerum.

Kommunernes politiske projekter

Kommunal fiskal styring

Vi så i analyserne, hvordan strukturreformen- og særligt statens stramme udgiftsstyring og budgetloven gennem den sidste fase skabte en strategisk selektiv kontekst, der ansporede en ny forståelse blandt de politisk administrative ledelser af deres strategiske situation. Det var en forståelse af, at det nu var hele den kommunale organisation og struktur, der måtte geares mod at optimere sin organisations omkostningseffektivitet – både for at tilpasse sig den snævre statslige udgiftsstyring såvel som for fortsat at sikre sig et politisk-økonomisk handlerum til at foretage udviklingsinitiativer. Vi så kommunerne gøre tiltag for at forstærke deres økonomistyring og deres institutionelle kapacitet til at foretage- og understøtte strategiske udviklingstiltag.

I Faaborg Midtfyn kommune så vi eksempelvis den kommunale fiskale styring institutionaliseret i den kommunale organisations 'aftalemølle' – et forsøg på at skabe en mere synkron forbindelse mellem kommunens udviklingsstrategi, budgetsystem og det dialogiske aftalesystem, og i en ny organisatorisk arbejdsdeling mellem den politiske ledelse og den administrative ledelse.
Også i Morsø Kommune så vi kommunen samle økonomistyringen af aktiviteter i et nyt centralt direktionssekretariat, der også skulle stå for kommunens udviklingsinitiativer.
Dermed håbede kommunerne på at kunne opnå en bedre økonomistyring og et større politisk råderum til at investere i udviklingsprojekter, som kunne bidrage med skatteindtægter til kommunens udvikling og tilvejebringelse af velfærd.

Økonomisk pres for spatiale strukturforandringer af kommunal service

Også spatialt fører kommunernes pressede økonomi begge steder til kommunale beslutninger om en lokal centralisering af den kommunale service. I første omgang forsøger kommunerne at finde besparelser gennem organisatoriske ændringer uden at lukke institutioner. Men presset for en øget

omkostningseffektivitet samt diskursen om større faglig kvalitet i større serviceenheder er med til at legitimere kommunale beslutninger om lokale centraliseringer i begge kommuner – '[…]*vi hellere vil fastholde pengene på kvalitetsservice end på mursten og bygningsvedligeholdelse',* som borgmesteren formulerede det i Faaborg Midtfyn.
I Morsø foregik det gennem en top-down styret politisk proces, hvor kommunen lukkede skoler i landdistrikterne, mens det i Faaborg Midtfyns landdistrikter skete gennem en borgerinddragelsesproces, hvor borgere blev bedt om selv at udarbejde forslag til en ny skolestruktur i deres område.

Kommunernes politiske strategier

Vækst først – prioritering af vækstområder og stedpromovering i landdistrikter

I takt med det øgede pres på de kommunale udgifter presses kommunerne til at investere deres ressourcer stadigt mere strategisk i de områder- og på de steder i kommunen med størst potentiale for at tiltrække arbejdspladser og bosætning.
I begge kommuner indeholder den diskursive socio-spatiale styringsforestilling et hierarki, der differentierer mellem steder med ressourcer, der har et umiddelbart potentiale for at forbinde sig til vækstcentre og så mere perifere steder og områder med svagere potentialer for at forbinde sine stedbundne ressourcer til sociale- og økonomiske aktiviteter på forskellige andre spatiale dimensioner. Med kommunestrategiernes og kommuneplanernes forsøg på en diskursiv sedimentering af denne diskurs om vækst-først, forsøger kommunerne at vinde forståelse blandt borgerne for den kommunale organisations prioritering af udviklingsinitiativer på bestemte steder. Det sker med diskursive italesættelser som 'sammen er vi bedst', 'forskellene er vores styrke' etc., men også ved at appellere til borgerne om at erkende og udvise forståelse for, at kommunen må prioritere for bedst muligt at tage ansvar for kommunens samlede udvikling.

Eksempelvis udpeges - foruden Faaborg Midtfyn kommunes større byer Faaborg og Ringe (og senere Årslev/Sdr. Nærå) - også områderne 'forstæderne' (til Odense) og til dels 'Motorvejsbåndet' som de strategisk vigtige områder for kommunens udvikling. Det sker med henvisning til deres nærhed til Odense og arbejdspladserne i trekantsområdets østlige del – alt imens resten af kommunens landdistrikter opdeles i andre særegne- men mindre strategisk vigtige områder i forhold til at tiltrække erhverv og bosætning.

Ligeledes udpeges Nykøbing Mors som regionalt detailcentrum af strategisk betydning for Morsø kommunes udvikling. I mangel på områder med adgang til et regionalt vækstcenter forsøger Morsø kommune med en række businesscases at skabe en markedsbaseret stedpromovering af udvalgte stedbundne ressourcer med et markedspotentiale for at kunne forbinde sig til økonomiske aktiviteter på andre spatiale dimensioner (havneudvikling til fremme af turisme, skaldyr og forskning etc.).

Aktive borgere – en social differentiering af landdistrikternes udvikling

For begge yderkommuners vedkommende ser vi også en politisk strategi for udviklingen i kommunernes yderområder, som bygger på en social selektiv differentiering af det spatiale. I tråd med de samfundsmæssigt bredt accepterede diskurser og EU's-, statens- og ressourcestærke private fondes mere strukturelle mekanismer for styringen af landdistrikternes udvikling, så peger kommunernes politiske strategier mere eller mindre eksplicit på, at de må privilegere de sociale aktører, der har, eller *aktivt* udvikler institutionel kapacitet og kompetence til at tiltrække investeringer til medfinansiering af lokale udviklingsprojekter.

I Faaborg Midtfyn Kommune så vi det bl.a. eksplicit formuleret i kommunestrategierne - først blev det formuleret med en beklagelse af, at kommunen ikke længere kunne sikre behovet for udvikling alle steder i kommunen. Men med tiden ændredes den politisk-administrative diskurs, hvorefter sondringen mellem stærke- og svage lokalsamfund blev suppleret med en normativ diskurs, der resonerede med en nationalt udbredt aktiveringsdiskurs om det ønskværdige ved en tæt sammenhæng mellem 'ret-og-pligt'. Her belønnes de 'aktive' medborgere og lokalsamfund, mens de 'passive' ignoreres.

Uden denne eksplicitte diskursive styring af borgernes selvstyring så vi ligeledes Morsø kommune privilegere de 'aktive borgere'. Det blev bl.a. tydeligt i ledelsens- og medarbejdernes argumentation for beslutningen om, i hvilke landsbyer man ville igangsætte landsbyfornyelsesprojekter, ligesom det også var eksplicit for kommunens relation til lokale ildsjæles initiativer. Her var det også borgernes aktive engagement, som skulle bære ansvaret for at drive udviklingen, og graden af kommunens engagement blev vurderet i forhold til initiativernes potentiale for at bidrage med 'værditilvækst', som det hed.

Opsamling

Sammenfattende kan man sige, at yderkommunernes politiske strategier reproducerer den socio-spatiale dynamik over for landdistrikterne, som statens styring har bragt yderkommunerne i. I kommunernes perifere landdistrikter overlades ansvaret for den sociale- og økonomiske udvikling til lokalsamfundenes borgere, ligesom kommunens favorisering af områderne med størst vækstpotentiale fører til lokale centraliseringer af den kommunale velfærdsservice. Reproduktionen af en spatial forestilling om økonomiens 'naturlige' koncentration omkring få vækstcentre og styringsforestillingen om 'vækst-først' formuleres i kommunernes politiske strategier som en uanfægtet diskursiv forestilling. Kommunerne forsøger at sikre sig et økonomisk bæredygtigt grundlag ved at skabe så højt et 'afkast' som muligt af deres investeringer i kommunernes særegne- og geografisk stedbundne ressourcer.

Mens statens strategiske selektivitet privilegerer kommunale strategier, der prioriterer områder tættest på sociale- og økonomiske vækstcentre, så understøtter EU og statens styring af udviklingen i landdistrikterne en mere *socialt* differentierende strategisk selektivitet. Det sker gennem udbredelsen af diskurser om landdistrikternes neo-endogene udvikling gennem hjælp-til- selv-hjælp. Diskurser som understøttes strukturelt af allokeringsmekanismer, der tildeles lokale projekter med krav om medfinansiering fra andre kilder. For de økonomisk pressede kommuner er disse ekstra-lokale investeringer med til at forme en strategisk selektivitet for, at også lade de kommunale politiske strategier understøtte denne strategi for udviklingen i de perifere landdistrikter.

Staten fremmede således at kommunernes udviklingsstrategier skulle forbinde sig med multilevel-systemet af ekstra-lokale investeringer. Det skete fra 2007 bl.a. ved at kræve at LAG'ernes udviklingsstrategier skulle koordineres med kommunerne og regionen. Staten havde også opfordret til dette i landdistriktsredegørelser og vejledninger. Det ser vi eksempelvis institutionaliseret i de kommunale landdistrikts/lokalsamfundspuljer og –politikker, men også ved strategiernes understregning af, at de vil prioritere at understøtte de lokalsamfund, som selv kan mobilisere initiativ og ressourcer.

Denne styringsforestilling om, at kommunernes opgave i forhold til de perifere landdistrikters udvikling er at yde 'hjælp-til-selv-hjælp', bidrager til en ansvarsforskydning, der fjerner fokus fra de politiske beslutninger, som mere strukturelt bidrager til at placere disse områder 'perifert' i forhold til de økonomiske aktiviteter.

Så langt så godt ser vi altså, at kommunerne fortolker og former deres strategiske svar på deres situation overordnet ens. Men, som det allerede her også er antydet, så er der diskursive- og mere strukturelle forskelle på de to kommuner, som får stor betydning for de politiske strategier og projekters mere specifikke karakter i forhold til landdistrikterne.

Forskelle i kommunernes politiske strategier og projekter

Ud over lighederne mellem kommunernes fortolkning af deres strategiske selektivitet, så så vi også, at statens styring har strategisk selektiv betydning for forskellene på, hvordan kommunerne forsøger at håndtere deres situation. Med andre ord, kommunernes forskellige strategier og projekter kan ikke snævert forklares ved, at deres endogene særegne politiske institutioner, kapaciteter og ressourcer er forskellige. Den måde staten har valgt at inddele kommunerne og ikke mindst at finansiere dem på har skabt store strukturelle forskelle på kommunerne og dermed også, hvordan kommunernes politiske- og administrative ledelser har mulighed for at fortolke de eksogene rammer om deres strategiske handlerum. Man kan sige, at der altid har været forskel på kommunerne, men i takt med at ansvaret og opgaverne i forhold til at sikre borgernes velfærd

placeres hos kommunerne, så får disse forskelle større betydning for, hvorledes kommunerne kan forsøge at løfte velfærdsopgaven på en socialt- og rumligt integrerende vis.

Kommunernes politiske strategier

Faaborg Midtfyn strategier: Investor i landdistrikternes neo-endogene udvikling

I den nye store Faaborg Midtfyn kommune ser vi de politiske strategier tydeligere og tydeligere privilegere det tværkommunale samarbejde om at styrke erhvervsudviklingen i, hvad man har en forestilling om, skal blive en ny vækstdrivende by-region på Fyn. Dette samarbejde betyder en særlig strategisk interesse i udviklingen af kommunens nordlige del, som har adgang til motorveje og arbejdspladser i trekantsområdet og i- og omkring Odense.

Den politiske strategi for landdistrikterne uden adgang til arbejdspladserne i Odense og den østlige del af trekantsområdet retter sig hovedsageligt mod at drive udviklingen frem gennem faciliteringen af en inter-lokal konkurrence om kommunale ressourcer. Det så vi kommunen gøre gennem på den ene side en opfordring til, at aktørerne i- og til dels også på tværs af lokalsamfundene skulle samarbejde med hinanden om at skabe en institutionel kapacitet, der kunne arbejde effektivt for at gøre området attraktivt for bosætning og nye økonomiske aktiviteter – og på den anden side gennem en erklæring om at ville understøtte udviklingen i kommunens stærke lokalsamfund. Denne styring bidrager til en selektivitet, der kultiverer en markedsdisciplin, hvor lokalsamfundene (i lighed med kommunen) må være klar til både at konkurrere og indgå i alliancer og partnerskaber for at overleve.

Kommunen forsøger med sin strategi med andre ord at fremme lokalsamfundenes institutionelle konkurrenceevne gennem formningen af en særlig selvstyring blandt de sociale aktører i kommunens landdistrikter. Det er en form for 'governing through community' (Rose 1996), hvor man lover hjælp-til-selvhjælp til de lokalsamfund, der kan mobilisere tilstrækkelig institutionel kapacitet og eksterne investeringer til, at de med kommunens investering vurderes at kunne skabe socialt- og økonomisk bæredygtige lokalsamfund.

Dermed bidrager strategien til at gøre borgere og lokalsamfund snarere end staten og kommunen ansvarlig for at forme de bæredygtige rammer om 'det gode liv' i landdistrikterne. Ved at holde 'nøglerne' til den sidste vigtige medfinansiering, som kan understøtte de lokale initiativers bæredygtighed på sigt, så fastholder kommunen samtidig muligheden for at spille en central rolle for styringen af udviklingen i kommunens landdistrikter. Det er en politisk strategi, der retter sig mod at gøre lokalsamfundenes borgere kompetente og villige til at tilpasse sig – ikke alene markedets krav men også kommunens politiske projekter. Der er altså tale om en form for neo-endogen konkurrence-baseret udviklingsstrategi, hvor de lokale udviklingsprojekter forbindes strategisk med kommunale interesser.

Morsø Kommunes strategier: Fødselshjælper og partner for en markedsbaseret endogen udvikling

I Morsø Kommune, der er beliggende langt fra udviklingen i vækst-regionerne og derfor ikke kan forbinde sig til arbejdsmarkedet der, så vi, ligesom i Faaborg Midtfyn de politiske strategier, fokusere på at mobilisere stedbundne ressourcer. Her spiller styrkelsen af kommunens hovedby Nykøbing Mors en strategisk rolle som et detailcenter i regional konkurrence, men også en række andre steder i kommunens landdistrikter udpeges til at have vigtige potentialer for at tiltrække nye økonomiske aktiviteter til kommunen – særligt inden for turismeerhvervet.

Med kommuneplanens by-mosaik, og endnu mere specifikt med businesscasene, forsøger kommunens politiske- og administrative ledelse at udstikke en ramme for lokale- eller ekstra-lokale entreprenørers forsøg på at mobilisere lokale stedbundne ressourcer og tiltrække investeringer. Man kan sige, at kommunens ledelse træffer et eksplicit *politisk* valg, der præciserer, hvilke steder i kommunen, den ser udviklingspotentialer – og dermed også, hvor den ikke ser potentialer. Og med businesscasene udpeges 7 specifikke projekter, som kommunen er parate til at indgå i et forpligtende partnerskab om at realisere. I mangel på tilstrækkelige incitamenter for en markedsdrevet bosætnings- og erhvervsudvikling med forbindelse til regionale vækstområder forsøger kommunen altså mere eller mindre pro-aktivt at fremme sociale- og private entreprenørers incitament til at investere ressourcer i lokale udviklingsinitiativer på bestemte steder i kommunen.

Det gør kommunen ved at 'brande' sine potentialer og ved gøre den kommunale organisation så erhvervsvenlig som mulig. Det handler bl.a. om at skabe en så direkte adgang til kommunens politiske- og administrative ledelse som muligt, at allokere faglige ressourcer til at understøtte udviklingsinitiativer i forhold til planlægning, myndighedsgodkendelser, fundraising etc. Det er med andre ord en strategi rettet mod at forbedre de kommunale rammevilkår for en markedsdrevet endogen udvikling af kommunens stedbundne potentialer.

Selvom mange af by-mosaikkens udpegede steder med potentiale for bosætning og turisme er beliggende i dele af kommunen, hvor landsbyerne oplever tilbagegang i både bosætning og privat- og offentlige servicetilbud, er kommunens politiske strategi den samme. Også her forventes initiativet at komme bottom-up. Kommunens politikere og administrative chefer er stolte over de mange ildsjæles ihærdige arbejde for at fastholde lokal udvikling og den politiske strategi er fortsat at forsøge at understøtte dem, som har kapacitet og ressourcer, i selv at drive udviklingsinitiativerne fremad.

Mens landdistriktsudviklingen i Faaborg Midtfyn Kommunen fulgte en neo-endogen konkurrencedrevet politisk strategi, der rettede sig mod at forme *lokalsamfundenes* institutionelle kapacitet til at mobilisere sociale og økonomiske stedbundne ressourcer, så har strategien i Morsø Kommune ikke samme fokus på at fremme den lokale institutionelle kapacitet. Strategien handler i stedet om at understøtte entreprenører og de tilbageværende ildsjæles forsøg på at realisere konkrete steders stedbundne potentialer, for at tiltrække bosætning eller økonomisk aktivitet til kommunen. I forhold til lokale udviklingsinitiativer i landdistrikterne så vi eksempelvis, at den

politiske strategi primært rettede sig mod at understøtte lokale initiativer med kommunens fagprofessionelle bistand i forhold til opgaver som eksempelvis; fundraising, myndighedstilladelser, økonomi- og projektstyringskapacitet.

De stedbundne ressourcer forbindes altså ikke med et *lokalsamfund* og dets sociale og institutionelle kapacitet til selv at skabe et bæredygtigt lokalsamfund, men relativt smalt med stedets fysisk bundne ressourcer af betydning for erhverv, bosætning, turisme og detailhandel i *kommunen*.

Altså ser vi i begge kommuner de politiske strategier for udviklingen af landdistrikterne rette sig mod at udvikle de stedbundne ressourcers potentiale gennem mobiliseringen af bottom-up projekter. Selvom kommunernes strategier i og for sig begge følger EU's- og den statslige strategi for landdistrikternes udvikling i den forstand, at de støtter bottom-up initierede og stedbaserede udviklingsprojekter, så ser vi også kommunerne understøtte disse på forskellig vis. Henholdsvis i rollen som investor i lokalsamfund og som understøttende partner for lokale ildsjæles (eller ekstra-lokale aktører) udviklingsprojekter. Disse forskelle i de politiske strategier, viste analysen, var tæt forbundet med kommunernes udvikling af deres politiske projekter.

Kommunernes politiske projekter

Faaborg Midtfyns politiske projekter – fra ´klip en hæl – hak en tå´ til ´samspil´

I Faaborg Midtfyn kommune peger analysen på, at den politisk-administrative ledelse forsøger at forme et projekt, der retter sig mod mere strukturelt at integrere den kommunale velfærdsserviceopgave med den kommunale udviklingsopgave. Dette politiske projekt vinder større og større udbredelse i takt med, at presset på at forbedre kommunens økonomiske balance vokser og lægger pres på den kommunale tilvejebringelse af velfærdsservice i landdistrikternes lokalsamfund. Som vi skal se, forsøger kommunen med sit politiske projekt i lighed med Ove Kai Pedersen karakteristik af 'konkurrencestaten' at gøre *'den offentlige sektors effektivitet og efficiens til redskab for konkurrenceevne'* (2011, 239).

I den nye Faaborg Midtfyn kommune, hvor befolkningstilbagegangen i kommunens sydlige del næsten opvejes af befolkningstilgangen i nord og området omkring motorvejen (der har adgang til arbejdspladser i Trekantsområdet og Odense), ser vi formningen af et politisk projekt, der fokuserer opmærksomheden på at organisere den kommunale serviceorganisation, så den bedst muligt understøtter prognoserne for befolkningens fremtidige bosætning i disse områder. Det er her, at kommunen også fremadrettet vurderer, at den har de bedste muligheder for at tiltrække bosætning. Særligt den administrative ledelses opbakning til dette politiske projekt sker i takt med, at kommunens økonomiske situation bliver presset af budgetloven. Den slår effektivt hul i håbet om at nationalpolitiske forandringer af statens udgiftspolitik kan ændre fremtidige statslige krav om besparelser og effektivisering af den offentlige økonomi.

Forventningen om fremtidens stramme kommunale økonomi er med til at fremme et nyt syn på placeringen af de kommunale velfærdinstitutioner. Fra at være forstået som en service, der skulle tilvejebringes til borgerne i kommunen inden for deres umiddelbare nærhed, så formes et socio-spatialt projekt, hvor kommunal service tænkes mere som en ressource, hvis allokering kan bruges som en strategisk investering til at fremme udvalgte lokalsamfunds socio-økonomiske bæredygtighed – og derved også indirekte kommunens socio-økonomiske bæredygtighed.

Dette socio-spatiale politiske investeringsprojekt havde siden den nye kommunes etablering ellers været overskygget af et andet spatialt politisk projekt. Et projekt hvis første prioritet handlede om at binde den nyetablerede kommune sammen til et socialpolitisk fællesskab. Derfor så vi også den første kommunalplan efter strukturreformen anlægge en mere spatialt balanceret strategi for kommunens udvikling end den efterfølgende kommunalplan. Selvom kommunestrategierne forsøger at italesætte en fælles rumlig identitet om kommunen som et 'moderne Toscana', hvor kommunens forskelle beskrives som en styrke, så ser vi ved kommunalvalget 2013 en mindre, men øget tilslutning til en lokal liste, fastholde et politisk krav om, at kommunens udviklingsinitiativer og service ikke snævert skal allokeres til bestemte områder i kommunens vækstområder i nord.

Mens opgaven med at holde sammen på den nye kommune på den ene side stod i vejen for den meget skarpe prioritering af kommunens vækstområder, så var den også med til at fremme institutionaliseringen af en nærdemokratisk diskursiv styringsforestilling. En forestilling om, at ændringer i lokalsamfundenes kommunale servicestruktur skulle ske i dialog med de lokale interessenter. Dette projekt blev desuden næret af statslige diskurser om et behov for at styrke nærdemokratiet gennem mere borgerinddragelse i de nye større kommuner.

Diskursen om mere nærdemokrati blev desuden forstærket i Faaborg Midtfyn Kommune af både stærke lokale- og kommunalpolitiske kræfter, der i umiddelbar forbindelse med strukturreformen havde organiseret sig i en række nye territorielt afgrænsede lokalsamfund repræsenteret af lokalråd.

Men mens disse selvkonstituerede lokalsamfund pressede på for vedtagelsen af en lokalsamfundspolitik, der skulle institutionalisere en formaliseret nærdemokratisk repræsentativ relation, hvor lokalrådene kunne varetage deres lokale territorielle interesser over for kommunen, så vedtog kommunalbestyrelsen en mere uklar formulering om, at man gennem dialog ville udvikle en samspilspraksis med lokalsamfundenes interessenter. Snarere end en formaliseret styring lagde kommunen altså op til institutionaliseringen af en deltagelsesdemokratisk norm om, at beslutninger skulle træffes i dialog interessenterne imellem.

Derved fastholdt kommunen muligheden for at bestemme de politisk strategiske og økonomiske rammer for dialogen. Men omvendt betød lokalsamfundenes forsøg på et blive accepteret som sub-kommunale territorier og dialogpartnere, at kommunens politiske og administrative ledelse måtte inddrage forskellige lokale interessenter i afgørelser med betydning for lokalsamfundene. Dette viste sig efterfølgende at skabe spændinger i relationen mellem kommunen og flere af kommunens

lokalråd, ligesom Fynsland (lokalsamfundenes paraplyorganisation) løbende måtte minde den kommunale organisation om, at den havde forpligtiget sig politisk på at etablere en dialog med interessenterne i lokalsamfundene.

Langsomt var denne nærdemokratiske deltagelsesdiskurs med til at institutionalisere dialog-genren, som en social praksis for den kommunale forvaltnings interaktion med lokalråd og interessenter i landdistrikternes lokalsamfund. Dette forstærkes også af koncernledelsens brede interesse og delvise (direktion- stabs- og fagchefer) deltagelse i tænketanken Mandag Morgens projekt om 'samarbejdsdrevet innovation'. Her blev introduceret en diskursiv styringsforestilling om, at styring af borgere og andre berørte interessenters deltagelse i de kommunalpolitiske policy-processers forskellige faser kunne bidrage til et bedre og for kommunen billigere policy-outcome.

I takt med at statens udgiftsstyring strammedes bevægede kommunens politiske projekt sig altså mod at få borgerne og lokalsamfundene til aktivt selv at påtage sig et ansvar for at løse – ikke kun *egne* udfordringer og fælles lokale – men også kommunale udfordringer. Mens den politiske strategi for udviklingen i de perifere landdistrikter privilegerede de sociale kræfter, som var stærke (havde kompetencer, kapacitet og ressourcer) og aktive (villige til at bidrage til vækst og bosætning), så peger det kommunale politiske projekt på, at borgere og lokale sociale aktører også må tage et større ansvar for deres egen såvel som den kommunale tilvejebringelse af velfærd.

Særligt i forhold til borgerne i kommunens landdistrikter, hvor prioriteringen af de kommunale ressourcer er sparsomme, åbner forestillingen om 'dialog'-genren på den ene side op for en diskursiv udbredelse af borgerens ansvar til stadig flere områder af livet (mens grænsen til, hvad der er et kommunalpolitisk ansvar at håndtere udviskes). Såvel kommunens politiske strategi som projekt peger således på at ville privilegere de borgere og lokalsamfund, som viser sig villige til at påtage sig et større ansvar for både deres private- og lokale (offentlige) velfærd. Dermed ændres også perspektivet for tilvejebringelsen af velfærd forholdsvist radikalt. For i lighed med Cheshires analyse af styringen af landdistriktsudviklingen i Australien, så kan man heraf forstå, at *'offentlig hjælp ikke længere gives med henvisning til behov, men med henvisning til en moralsk vurdering, som skelner mellem 'de værdige og konforme' og dem der i apati, snæversyn og negativitet er 'uværdige''* (Cheshire 2006, 70 egen oversættelse).

Denne moralske fordømmelse så vi også til dels komme til udtryk i interviewene med den administrative ledelse, som var trætte af 'de sure gamle mænd' som ikke ville ændre noget. Dermed fungerer denne diskurs på den ene side som en 'legitim' anledning til at ignorere de områder, hvor borgerne har 'den forkerte indstilling' og ikke selv 'vil' løfte ansvaret´, og på den anden side er det med til at skabe en inter-lokal konkurrence om at 'byde sig til' for kommunens interesse – en selektivitet, der omkalfatrer såvel den liberale forestilling om individets politiske autonomi som den universelle velfærdsstatslige forestilling om at sikre denne autonomi ved at kompensere for særligt markedets negative eksternaliteter (Rothstein 1998).

Morsø Kommunes politiske projekter – fra ´klip en hæl – hak en tå´ - til ´af med benet´

I Morsø kommune pegede analysen på, at den politisk-administrative ledelses politiske projekt og politiske strategi udvikles relativt adskilt. På trods af en anerkendelse af, at dette spændte ben for kommunens engagement i lokale initiativer for at tiltrække arbejdspladser og bosætning, så så den politiske- og administrative ledelse ikke nogen anden mulighed end at fortsætte den lokale centralisering af kommunale servicefunktioner omkring områder i kommunen, hvor prognoserne for befolkningsudviklingen pegede på et økonomisk bæredygtigt grundlag for den kommunale drift.

Ligesom i Faaborg Midtfyn Kommune bliver presset på Morsø Kommunes økonomis langsigtede bæredygtighed stadig større, og det får i 2012 kommunen til at træffe beslutninger om at foretage en mere strategisk tilpasning af kommunens serviceorganisation- og struktur. Problemet antager blot en mere alvorlig- og strukturel karakter i Morsø kommune end i Faaborg Midtfyn, da en ny prognose for befolkningsudviklingen i kommunen som helhed viser et større fald end tidligere antaget frem mod 2020. Da statens udligningssystem også er forbundet med udviklingen i befolkningstallet lægger det et ekstra pres på kommunens økonomi, som yderligere indsnævrer dens politiske råderum. Med andre ord er befolkningstilbagegangen, og det økonomiske pres på det kommunale budget som følge deraf strukturelle elementer, som vi så bidrage til at forme en oplevelse blandt den politiske- og administrative ledelse af at skulle navigere inden for meget snævre strategiske handlemuligheder.

Hvor de strategiske udviklingsområder i Faaborg Midtfyn Kommune overvejende er sammenfaldende med de områder, hvor prognoserne peger på, at befolkningen vil bosætte sig i fremtiden, så forholder det sig anderledes i Morsø Kommune. Her peger prognoserne for bosætningen inden for kommunen på, at der vil ske en fortsat lokal centralisering af bosætning på få lokaliteter (primært omkring Nykøbing Mors), mens den politiske strategi - udover at fastholde og udvikle Nykøbing Mors som hovedby - også peger på stedspecifikke udviklingspotentialer, som er spredt forskellige steder over kommunens geografi. De strukturelle socio-økonomiske forskelle er med andre ord tæt forbundet med forskellene i kommunernes geografiske adgang til regionale vækstcentre. I Morsø Kommune, som ikke har umiddelbar adgang til et regionalt vækstcenter og derfor også satser på udviklingen af nye økonomiske aktiviteter med afsæt i kommunens decentrale stedbundne kvaliteter, skaber presset på den kommunale økonomi større udfordringer i forhold til også at fastholde en decentral kommunal velfærdsservice.

Mens kommunesammenlægningerne i forbindelse med dannelsen af Faaborg Midtfyn kommune gav anledning til en re-vitalisering og spatial re-organisering af civilsamfundenes sociale kræfter og udviklingen af en ny social praksis for relationen mellem kommune og lokalsamfund, så giver strukturreformen ikke anledning til et sådan brud med eksisterende institutionelle praksisser i Morsø Kommune. I stedet videreføres en dysfunktionel- men dybt institutionaliseret konflikt mellem kommunen og landsbysamfundene.

I Morsø Kommune besluttede kommunalbestyrelsen med den første kommuneplan efter kommunalreformen, at det ikke længere gav mening at fastholde en forestilling om et hierarkisk bymønster. Gennem mange år havde kommunen oplevet, at befolkningstilbagegangen i flere dele af kommunen førte til lukningen af mange af lokalcentrenes offentlige- og private servicefunktioner. Det havde næsten hver gang givet anledning til lokale protester og, at borgerne oprettede private skole- og daginstitutionstilbud, hvor der før var et kommunalt.

Denne stærke lokale mobilisering for at tilvejebringe private servicetilbud, når de kommunale blev lukket, hang sammen med en længe erkendt erfaring blandt lokalsamfundene om, at kommunen ikke kunne sikre lokal udvikling, og at ansvaret for at gøre det påhvilede dem selv. Det var som beskrevet i analysen eksempelvis kommunens borgerforeninger, der allerede i 2001 tog initiativ til at nedlægge landsbyrådet (en institution for samordning af kommunale- og lokale interesser for udviklingen) og i stedet oprette et mere autonomt landdistriktsråd med kommunal støtte.

Kommunens politiske og administrative ledelse stiller sig magtesløse over for denne institutionaliserede forestilling om en grundlæggende konflikt mellem landsbyborgernes forventninger om lokale servicetilbud og kommunens politiske ansvar for at skabe en kommunal økonomi i balance. Det betyder ikke, at kommunens politiske- og administrative ledelse ikke er påvirket af de udbredte diskurser om borgerdeltagelse, men af analysen fremgik det, at kommunen skulle vurdere, om borgerdeltagelsen ville bidrage med 'værditilvækst' – hvis det ikke gjorde det, skulle man lade være. Af analysen fremgik også, at presset for at skabe balance i den kommunale økonomi krævede vedvarende strukturtilpasninger i et tempo, der afholdt kommunens politiske- og administrative ledelse fra med den ene hånd at påbegynde udarbejdelsen en borgerinddragelsespolitik og med den anden hånd på kort tid at skulle træffe beslutning om lukningen af tre kommuneskoler. Her kommer presset for at skabe balance i den kommunale økonomi til at skabe spændinger mellem politikernes- og borgernes forskellige tidshorisonter. Fra den politiske ledelses side ville man undgå den ballade, det ville medføre tæt på et valg.
Så i lyset af disse ekstra-kommunale- og kommunale diskursive og mere strukturelt selektive forhold ser vi kommunens politiske projekt pege på også fremadrettet at centralisere de kommunale serviceinstitutioner på steder, hvor kommunen vurderer på sigt at kunne etablere en økonomisk effektiv drift. Dette legitimerer kommunen med henvisning til den statsligt udbredte diskurs om kvalitet og faglig bæredygtighed i større- og mere omkostningseffektive institutioner.

Opsamling

Som det fremgik ovenfor, var de specifikke forskelle i kommunernes politiske strategier og projekter ikke alene resultatet af lokale politisk kulturelle forskelle mellem kommunerne, men også tæt forbundet med den måde, at statens socio-spatiale restrukturering og styring havde formet forskellige strategisk selektive betingelser for kommunernes praksis. Som kritikken af den endogent dominerede litteratur om landdistrikternes udvikling har fremhævet, så viste denne analyse også,

at ikke blot er kommunernes adgang til vækstcentrene koncentrationer af bosætning og økonomiske aktiviteter ulige fordelt. Også kommunernes institutionelle muligheder for at kapitalisere på de stedbundne ressourcer, der er i kommunen, er ikke ens. Alt imens, at strukturreformen overgav de samme opgaver og ansvar til kommunerne, så gjorde strukturreformens nye danmarkskort ikke noget ved de væsentlige forskelle kommunerne imellem.

Disse forskelle skabte forskellige betingelser for, hvorledes kommunerne kunne påvirke deres egne økonomiske grundvilkår og dermed også løfte de nye ansvarsområder og opgaver. På den ene side skabte statens finansieringsreform en højere udligningsprocent end tidligere, men udligningens fordeling efter befolkningstal skabte uvægerligt også en særlig økonomisk udfordring for de mindre yderkommuner, som oplevede fraflytning. I Morsø Kommune kunne fraflytningen fra den ene del af kommunen ikke i samme omfang balanceres med tilflytningen til en anden del med bedre adgang til vækstcentrenes arbejdspladser som i den omkring dobbelt så store Faaborg Midtfyn Kommune. Dette forhold fungerede som en strukturel faktor, der markerede en mere snæver strategisk selektivitet for Morsø kommunes politiske- og administrative ledelse og deres fortolkning af deres handlemuligheder i forhold til at forme et nyt politisk projekt.

Samtidig betød inddelingsreformen også, at mens de kommuner, som ikke blev sammenlagt med andre, i stor udstrækning videreførte eksisterende- og dybt institutionaliserede relationer mellem borgere og kommune, så var kommunesammenlægningerne med til at skabe mulighed for at revitalisere og reorganisere lokalsamfund såvel som ændre den nye Faaborg Midtfyn kommunes sociale- og spatiale forestillinger om relationerne mellem borgere og kommunen.

I Morsø kommune, som *ikke* blev sammenlagt med andre kommuner, så vi, hvordan de institutionaliserede politisk-administrative organisatoriske praksisser og det vedvarende pres på den kommunale økonomi ikke overlod megen kapacitet til at gøre op med den historisk institutionaliserede fundamentale konflikt mellem lokalsamfund og kommunen om tilpasninger af servicestrukturen – og det på trods af, at den politisk-administrative ledelse var bevidst om denne institutions dys-funktionalitet for kommunens udvikling.

Mens Morsø kommunes politiske strategi var at søge samarbejde med lokale private entreprenørers udviklingsinitiativer på steder, hvor kommunen også så udviklingspotentialer, så betød den institutionaliserede konflikt mellem borgerne og kommunen, at den politisk-administrative ledelse ikke kunne forstå borgerne som en ressource i forhold til også at tilpasse den kommunale servicestruktur. Borgerne blev med andre ord set som en potentiel ressource i sammenhænge, som handlede om initiativer til udvikling, men ikke når det handlede om økonomisk betingede strukturtilpasninger af den kommunale service. I forlængelse heraf kan man sige, at ligesom 'dialog' i Faaborg Midtfyn kommune var en styringsgenre, som kommunen anvendte i sammenhænge, hvor kommunen kunne sikre sin interesse, og hvor dialogpartneren accepterede den kommunale præmis for dialogen, så beskrives 'borgerdeltagelse' i Morsø Kommune eksplicit som en genre, der kan anvendes, når det kan bidrage med værditilvækst, som det hed.

Samlet set kan man altså sige, at samspilsgenrer – det være sig 'dialog' eller 'borgerdeltagelse', skal give mening i forhold til kommunernes politiske strategier og projekter – deres interesser og økonomi - før kommunerne vil engagere sig. Borgernes deltagelse er med andre ord ingen steder en kvalitet i sig selv, men et værktøj for strategisk styring. Det er tydeligt i begge kommuner, at dialog og borgerdeltagelsesprocesser skal foregå i samspil med aktive borgere. Borgere, der vel at mærke ikke klager og 'brokker sig'.

Med andre ord peger analysen her på, at kommunernes planlægning for udvikling og tilvejebringelse af service synes at være domineret af en sedimenteret og accepteret forestilling om, at kommunerne befinder sig i en markedslignende konkurrence med hinanden om at tiltrække arbejdspladser og bosætning, og derfor må investere sine ressourcer så omkostningseffektivt på de steder og i de borgere, som kan bidrage mest til at tiltrække arbejdspladser og bosætning.

Denne konkurrence så vi skabe både en spatial- og en social differentiering af såvel kommunernes investeringer i udvikling og i tilvejebringelsen af velfærd. Spatialt så vi, at områder, som allerede var begunstiget af den strukturelle udvikling prioriteres strategisk med såvel udviklingsmidler som en lokal centralisering af kommunal velfærdsservice, som i disse områder kan tilvejebringes mere omkostningseffektivt – særligt på lang sigt, end i de områder af kommunen, der er strukturelt udfordret og oplever tilbagegang. I områderne som ikke er begunstiget af den allerede eksisterende udvikling, fremmes i stedet en inter-lokal konkurrence om kommunal medfinansiering af lokale bottom-up initiativer med potentiale for at fremme social og økonomisk udvikling.

I forhold til disse yderområder i landdistrikterne pegede case-analyserne på, at når det kom til kommunernes politiske strategier for at skabe udvikling, så fulgte de overvejende de samme institutionelle spor, som var blevet lagt med EU´s - og statens institutionelle multi-level arkitektur af diskursive- og de mere strukturelt selektive institutioner for at skabe udvikling. Her så vi for begge kommuners vedkommende en dominerende politisk strategi om at investere i aktive private- eller sociale entreprenører med kompetencer til at tiltrække tilstrækkelige ekstra-kommunale investeringer til, at kommunen kunne overbevises om den sociale- og økonomiske bæredygtighed i at mobilisere de lokalt stedbundne ressourcer.

Kommunernes og borgernes samspilspraksisser om udvikling og velfærd i landdistrikterne

Som både de indlejrede cases i Faaborg Midtfyn og Morsø Kommune illustrerede, så omsættes de kommunale politiske strategier og projekter ikke gnidningsfrit til nye institutionelle praksisser. Der opstår spændinger og modsætninger i de politiske strategier og projekters møde med de eksisterende praksisser. Både i de respektive kommunale organisationer og blandt borgere og lokalsamfund er disse spændinger og modsætninger med til at påvirke, hvad det er for nye sociale-praksisser, vi ser tage form.

Den centrale erkendelse, som analysen af samspilsprocesserne mellem borgere og kommunen i landdistrikterne gav os, var, at de på helt afgørende vis var forbundet med det ekstra-lokalt institutionaliserede multi-level system for landdistrikternes udvikling, men samtidig også var formet af de specifikke kommuners politiske strategier og projekter.

Mens der er en række centrale ligheder kommunerne imellem, så kommer forskellene på de kommunale organisationers konkrete måder at understøtte udviklingen og tilvejebringelsen af velfærd i landdistrikterne til at tegne markant forskellige perspektiver på, hvordan kommunerne anvender de offentlige ressourcer til at integrere- og differentiere kommunen socialt og spatialt.

Afhængig af, hvordan kommunerne forsøger at gennemføre deres politiske strategier og projekter, giver især den ekstra-lokale strategiske selektivitet dog også plads til at landdistrikternes lokalsamfund kan forme mere autonome politiske strategier og sociale praksisser for deres udvikling. Praksisser, som vi så, havde potentiale for at virke tilbage – både på de kommunalpolitiske strategier og projekter, men også til dels på statens diskursive- og strukturelle mekanismer for at fremme landdistrikternes selvbærende udvikling. Det så vi i eksemplet med udviklingen af 'superlandsbyen – de syv sogne', hvis ide om at etablere en såkaldt klyngelandsby siden har vundet bredere diskursiv opbakning, der har givet anledning til statsfinansierede forsøgsprojekter spredt over landdistrikter i hele landet.

I begge kommuner deler såvel borgere som den kommunale organisation den udbredte diskursive forståelse af, at landdistrikternes udvikling afhænger af det lokale initiativ, og at hjælp hovedsagligt kommer som hjælp-til-selvhjælp. Men mens vi så Faaborg Midtfyn fremme en inter-lokal territoriel konkurrence mellem landdistrikternes forskellige lokalsamfund, så forsøgte Morsø Kommune at etablere en ramme om den inter-lokale konkurrence ved at udpege en række steder med investeringsværdige stedbundne ressourcer i landdistrikterne. Det var i lyset af disse forskellige tilgange til landdistrikternes udvikling, at jeg bad kommunernes politiske- og administrative ledelser om at udpege henholdsvis et lokalt borgerinitieret udviklingsprojekt og et kommunalt eksempel på, hvorledes Kommunen og borgerne i landdistrikterne i samspil med hinanden forsøgte at tilvejebringe udvikling og velfærd i landdistrikterne.

De borgerinitierede projekters samspil med kommunen

For begge kommuners vedkommende er det tydeligt, at kommunen indgår i samspilspraksisser med bestemte bottom-up initiativer, hvor borgerne styrer sig selv på bestemte måder. I de to forskellige lokale borgerinitierede udviklingsprojekter kan man identificere særligt tre gennemgående elementer ved borgernes styring, som får betydning for, hvorvidt kommunerne indlader sig i et samspil med borgerne.

- Borgernes taktiske evne til at forbinde det lokale projekt til ekstra-lokale investorers specifikke politiske strategier – og vinde deres investeringer

- Borgernes evne til at forbinde det lokale projekt med kommunens politiske strategi og projekt –
- Borgernes evne til at vise, hvordan kommunen i samspil med borgerne kan mobilisere tilstrækkelige ressourcer til at kunne realisere de stedbundne potentialer på en måde, som også er i kommunens interesse

Disse analytiske konklusioner spejler også erfaringerne fra den internationale litteratur (Cheshire 2006, 141). Heraf kan man forstå, at kommunernes samspil med borgerne er tæt knyttet til deres forestillinger om, at kommunen skal opnå en 'merværdi', som det blev formuleret i Morsø Kommune – i form af flere økonomiske aktiviteter eller en øget attraktivitet som bosætningssted, eller/og som i Faaborg Midtfyn i form af borgernes større aktive bidrag til at tage vare på deres egen- og deres medborgeres velfærd. Men derudover handler det også om, hvorvidt kommunen er i besiddelse af, eller i samspil med borgerne, tror, at de kan tiltrække de tilstrækkelige ressourcer til at realisere projektet. Som allerede indikeret her, så dækker disse overordnede ligheder over markante forskelle i kommunernes prioritering af ressourcer og kapacitet til at forsøge sig med samspilspraksisser med borgerne.

I forbindelse med havneudviklingen i Sundby i Morsø Kommune så vi, at udfordringen med at etablere en samlet institutionel kapacitet for at styre byens samlede udvikling betød, at lokalsamfundets ildsjæle hver især forsøgte at fremme deres egne projekter. I havneudviklingsprojektet lykkedes det den lokale ildsjæl at mobilisere den tilstrækkelige kapacitet og de særlige kompetencer til at tiltrække omfattende ekstra-kommunale investeringer fra bl.a. EU's LEADER-program og en række private fonde. Derefter lykkedes det ildsjælen også at forbinde projektet til Kommunens politiske strategi for at tiltrække økonomiske aktiviteter og øge kommunens attraktivitet for bosætning. De store ekstra-kommunale investeringer og ildsjælens evne til at forbinde projektet kommunens politiske strategi afstedkom til sidst, at Kommunen lod sig overtale til at træde ind med de sidste økonomiske- og organisatoriske ressourcer for realisere projektet med havneanlægget. Som sådan giver projektet ikke anledning til udviklingen af nye sociale samspilspraksisser. Det er derimod et mønstereksempel på, hvordan kommunen træder ind og understøtter lokale ildsjæles udviklingsprojekter i den udstrækning, at kommunen vurderer, at investeringen af organisatorisk kapacitet og ressourcer har potentiale for at bidrage med en 'merværdi' til kommunen. Og i kommunen er merværdien her forventningen om, at en ny havn kan bidrage til at tiltrække flere økonomiske aktiviteter og bosætning til kommunen.

Også forsøget med at etablere et havneforum med deltagere fra kommunens forskellige havneudviklingsprojekter var snævert fokuseret på at undersøge mulighederne for at tiltrække nye økonomiske aktiviteter til kommunen ved at koordinere et netværks-samarbejde på tværs af kommunen i stedet for at lade havnene konkurrere i et nul-sumsspil om de samme begrænsede midler.

En ny social-praksis for landdistriktsudvikling

I Faaborg Midtfyns Kommune var der i og for sig tale om en lignende historie. Men, her betød kommunens politiske strategi, at beslutningen om, hvorvidt Kommunen skulle indlade sig i et samarbejde med borgerne, var forbundet med en vurdering af, om investeringen i 'det nye X-hus' kunne bidrage til lokalsamfundets selvbærende udvikling.

Lokalsamfundet betragtes altså som et sub-kommunalt 'territorium', og en evt. kommunal investering som en hjælp til lokalsamfundets selv-hjælp. Derfor så vi X-husets projektledelse arbejde for at overbevise kommunen om, at X-huset var den centrale ramme om lokalsamfundets stærke institutionelle kapacitet. Det kom til udtryk ved samlingen af et meget kompetent hold bag projektets ledelse og forbindelser til allerede eksisterende såvel som nye lokale aktiviteter, der bakkede op om projektets realisering.

Desuden forbandt projektledelsen 'det nye X-hus' -projekt med såvel kommunens politiske strategi om at understøtte mobiliseringen af stærke selvbærende lokalsamfunds stedbundene ressourcer og kommunens politiske projekt om at få borgerne til at løfte et større ansvar for deres egen velfærd – bl.a. ved at bidrage til at fremme borgernes sundhed og ved at udvise en åbenhed for at indgå i et tættere samspil med kommunen om at bidrage med sin stærke sociale kapital til at løse kommunale velfærdsopgaver.

Det lykkedes derved at opnå en bred og positiv opmærksomhed i den kommunale politiske- og administrative ledelse. Men, selvom centrale folk i direktionen bruger deres position af politisk opbakning til at 'dreje' på reglerne, er det først, da kommunens samarbejde med det nye X-hus' projektledelse kan kvalificere muligheden for at vinde konkurrencen om yderligere ekstra-kommunale investeringer til realiseringen af projektet, at vi ser kommunen engagere sig mere aktivt i et samarbejde med X-huset. Projektledelsen i X-huset og en af kommunens administrative chefer etablerer et netværk, hvor de indgår i samspil om at få lokalsamfundets borgere til at støtte op om en ny mere sam-produceret form for kommunal service, mod at kommunens institution indgår som med-finansiering til sikringen af en langsigtet bæredygtig drift.

Hvor den dominerende diskurs om landdistriktsudviklingen primært fremhævede lokalsamfundenes ansvar for deres *egen* selvbærende udvikling, så bliver Faaborg Midtfyn Kommunes politiske projekt om at få borgerne til at bidrage til løfte et større medansvar for velfærden i kommunen i denne sammenhæng, til en diskurs, som lokalsamfundene må acceptere og tage på sig for at tiltrække sig kommunens investering. Her er der med andre ord tale om, at ikke alene investeres kommunens udviklingsmidler i de 'stærke' lokalsamfund, som har de rette kompetencer og den tilstrækkelige kapacitet til at fremme deres selvbærende udvikling. Men investeringen af kommunens velfærdsinstitutioner sker også på baggrund af en moralsk vurdering af, om borgerne kan mobilisere tilstrækkelig kapacitet og udviser villighed til at kunne bidrage til at finde løsninger på kommunens velfærdsopgaver.

De kommune-initierede projekters samspil med borgerne

De to kommuners måder til på eget initiativ at fremme udviklingen i landdistrikterne ved at indgå i samspil med borgerne kan kun meget snævert karakteriseres som ens. De er formet af kommunernes forskellige forestillinger om landdistrikterne og deres ressourcer – og ikke mindst af deres forskellige styringsforestillinger og allerede institutionaliserede organisatoriske praksisser.

I Faaborg Midtfyn Kommune illustrerede projektet 'Aktiv borger' et forsøg på at omsætte såvel kommunens politiske strategi om at yde hjælp til selvhjælp i landdistrikterne som kommunens politiske projekt om at få borgerne til at tage et større ansvar for deres egen- og deres samfunds velfærd – til en ny social praksis for det lokale samspil mellem kommunen og borgerne. Projektet sigter mod, at den kommunale organisations sociale indlejrethed i kommunens lokalsamfund skal bruge sin kapacitet som en ressource til at fremme, at borgerne bliver mere aktive - 'aktiv i eget liv, aktiv i sin familie/nære netværk, aktiv i egen institution, aktiv i samfundet', som det hed.

Mens den administrative ledelse pegede på, at det begrænsede samspil mellem lokalsamfundene og kommunen overvejende hang sammen med, at de aktive i mange af lokalrådene ikke kunne- eller ville se deres egne udfordringer som en del af en kommune med en række fælles udfordringer, så pegede analysen af de første forsøg på at få kommunens decentrale velfærdsinstitutioner til at facilitere et større lokalt engagement også på institutionelle barrierer i den kommunale organisation. Særligt var den decentrale kapacitet udfordret af gennem mange år at have været stramt fokuseret på at skulle definere og skærpe den kommunale kerneopgave til de økonomiske rammer.

I Morsø Kommune illustrerede den indlejrede case om Landsbyfornyelsen i Karby, at kommunen ikke betragtede landsbyerne som lokalsamfund med egne sociale- såvel som materielle stedbundne ressourcer, som kunne mobiliseres til kommunens fordel, men snarere som steder i kommunen med større- eller mindre attraktivitet som bosætningssted. Derfor søger kommunen også om landsbyfornyelsesmidler til forskønnelse af landsbyer, som i kommuneplanens by-mosaik er udpeget til at have bosætnings- og turismepotentiale. Fordi lovgivningen kræver borgerinddragelse og fordi kommunens kodeks i forhold til borgerinddragelse peger på, at borgerinddragelse skal ske, når det bidrager med merværdi, så skeles der i udvælgelsen af landsbyerne også til, om der er aktive borgere, som kommunens projektmedarbejdere kan inddrage. Målet er med andre ord at øge landsbyens attraktivitet gennem et løft af dens fysiske kvaliteter. Derfor gav landsbyfornyelsen heller ikke anledning til nye sociale praksisser i Morsø Kommune. Det gjorde til gengæld landsbyens- og kommunens efterfølgende beslutning om at deltage i Københavns Universitets forskningsprojekt DIAPLAN.

Borgernes- og kommunens erfaringer med at deltage i DIAPLAN-projektet var med til at introducere en ny lokal spatial forestilling om landsbyens forbindelse til sin omverden og en ny social forestilling om, hvordan borgere i lokalområdet (ikke kun landsbyens borgere) i samarbejde med kommunale planlæggere kan udvikle fælles sociale-, økonomiske- og naturmæssige udviklingsprojekter for

landsbyens forbindelser med det omkringliggende landsskab. Dermed bliver kommunens planlæggere og de lokale borgere og jordejere partnere for et fælles udviklingsprojekt, der skal tilgodese de respektive parters fælles interesse.

Selvom DIAPLAN-projektet ikke involverede spørgsmål om kommunale serviceforhold i lokalområdet, opstod der alligevel en vis institutionel læring – både blandt borgere og kommunale frontmedarbejdere. En læring, der både destabiliserede de specifikke parters forestilling om en konflikt mellem kommune og lokalsamfundene og de stærke lokale identitetsforestillinger om landsbyens socio-spatiale relationer til sin omverden.

Da kommunalbestyrelsen valgte at fortsætte den lokale centralisering af kommunal service ved bl.a. at lukke den kommunale skole i nabolandsbyen Hvidbjerg, introducerede Lektor Jørgen Møller fra Aalborg Universitet, som i den forbindelse var blevet inviteret til at tale på et borgermøde, forestillingen om, at landsbyerne gik sammen om at sikre mere bæredygtige sociale- og økonomiske betingelser for området. Det blev afsættet for en folkelig mobilisering af Sydvest-Mors syv sogne (her iblandt Karby), som gik sammen om at skabe en ny solidarisk funktionel og spatial identitet - 'Superlandsbyen –de syv sogne'. Alt dette uafhængigt af kommunens politiske projekt om lokal centralisering, men med stor faglig støtte fra kommunens planmedarbejdere, der havde været engageret i DIAPLAN-projektet.

Denne nye borgerdrevne sociale praksis om etableringen af en ny socio-spatial identitet kan lade sig gøre, fordi borgerne i forskellige sammenhænge får rykket deres eksisterende diskursive forestillinger af eksterne aktørers interventioner (KU's DIAPLAN projekt og Lektor Jørgen Møller); dernæst, med bl.a. faglig støtte til udfærdigelse af projektansøgninger, fra indviede kommunale frontmedarbejdere lykkedes det at tiltrække omfattende investeringer fra det multi-level system af hjælp-til-selvhjælps investeringer og; sidst men ikke mindst pga. friskolelovens mulighed for med offentlig støtte at etablere private skole- og dagsinstitutioner.

Der sker altså en etablering af politiske- og sociale identitetsdannelser omkring nye sub-kommunale skalaer. Her udvikles private servicetilbud, hvor der før var offentlige, og man samler tidligere spatialt- og identitetsmæssigt adskilte private servicetilbud som idrætsforeninger og detailhandel. Udviklingen af disse sub-kommunale skalaer sker ikke kun med 'Superlandsbyen' på Sydvest Mors men også på Midt-Mors og Nord-Mors.

Perspektivet for Morsø kommunes nuværende politiske styring i forhold til landdistrikternes udvikling er, at kommunen mister politisk styring med tilvejebringelsen af velfærd i disse dele af kommunen. Det bidrager til et yderligere legitimitetstab i forhold til at udgøre den samlende politiske institution om den kommunale udvikling. Til gengæld vokser nye sub-kommunale socio-spatiale identitetsfællesskaber frem, der forsøger at tilvejebringe såvel udvikling som velfærd for borgerne – nu blot i privat regi.

Omvendt, så betyder kommunens styring, at der i modsætning til Faaborg Midtfyn Kommune fastholdes et klart kommunalt politisk ansvar for kvaliteten- og karakteren af den kommunale velfærdsservice, som tilvejebringes. Hvis borgerne i landdistrikterne vil gøre brug af den, må de blot acceptere kommunens spatiale allokeringer og bevæge sig længere for at få den.

Siden jeg afsluttede mine interviews i Morsø Kommune, har de planmedarbejdere, som deltog i DIAPLAN projektet og også blev inddraget i borgernes arbejde med etableringen af landsby-samarbejdet i 'Superlandsbyen- de syv sogne', haft held til at få opbakning fra den politiske- og administrative ledelse til at søge- og få bevilget midler fra en statslig pulje til at udvikle metoder til - i samspil med borgerne i Superlandsbyen - at foretage en 'strategisk tilpasning'. Dermed tager kommunen de første skridt mod at gøre op med den dybt institutionaliserede forestilling om en grundlæggende konflikt mellem borgerne og kommunens servicetilpasninger.

Samtidig har borgernes forsøg på at etablere en ny socio-spatial forbindelse mellem de 7 sogne, givet anledning til nye nationale forsøgsordninger til etableringen af såkaldte 'Landsbyklynger' finansieret af et partnerskab mellem Real Dania, DGI og statens Lokale- og Anlægsfond.

Opsamling

Først og fremmest, blev det i analysen ovenfor klart, hvordan det, der kan fremstås som en bottom-up drevet udvikling af landdistrikterne er faciliteret top-down. Først og fremmest gennem den diskursive etablering af landdistrikterne som en særlig socio-økonomisk skala og statens-, regionernes- og kommunernes strategiske prioritering af udviklingen af områder i- eller med adgang til regionale vækstcentres koncentration af økonomiske aktiviteter. Og dernæst gennem udbygningen af et multi-level styringssystem af såvel supra-statslige-, nationalstatslige- og private aktører, der deler en stærkt institutionaliseret diskursiv forestilling om, at løsningen på landdistrikternes strukturelle udfordringer løses bedst gennem en lokal mobilisering af stedbundne ressourcer. Denne neo-endogene udviklingsstrategi fremmes desuden gennem dette multi-level systems mere strukturelt selektive mekanismer, der skaber en markedslignende inter-lokal konkurrence om betingelsesbehæftede investeringer til landdistrikternes selvhjælp.

Dernæst så vi, at staten med strukturreformen og udgiftspolitikken decentraliserer ansvaret for tilvejebringelsen og finansieringen af velfærdsopgaverne til kommunerne. Kommunerne får med andre ord en tydelig interesse i at fremme den sociale- og økonomiske udvikling i kommunen. Udvikling og tilvejebringelse af velfærd i landdistrikternes bliver derved også et anliggende mellem kommunerne og lokale aktører i landdistrikterne. I både Faaborg Midtfyn og Morsø Kommune så vi kommunernes politiske strategier overvejende - og i tråd med den dominerende neo-endogene udviklingsdiskurs - placere ansvaret hos aktørerne i landdistrikterne og tilbyde sig som henholdsvis investor og partner til lokale udviklingsinitiativer.

For Kommunerne fungerer den neo-endogene udviklingsdiskurs til moralsk og politisk at legitimere en social differentiering, hvor kommunen investerer i 'stærke' ildsjæle og lokalsamfund, mens de lokalsamfund og ildsjæle, som ikke har tilstrækkelige kapacitet og ressourcer til effektivt at fremstille sig som et værdigt investeringsobjekt – ignoreres, eller som i Faaborg Midtfyn Kommunes 'aktiv borger'-projekt, forsøges målrettet indsatser, der har til formål at 'træne' lokalsamfundene til at udvikle den rigtige *stil* og institutionelle kapacitet.

Samlet betragtet fremmer disse forhold en socio-kulturel selektivitet for kommunernes styring af udviklingen i landdistrikter. Dermed forstås en styring, hvor kommunale midler til at fremme social og økonomisk udvikling investeres – ikke på baggrund af borgernes og lokalområdernes behov, men efter borgere- og lokalsamfunds evne- og især indstilling til at ville understøtte kommunens strategier – og for Faaborg Midtfyn kommune også kommunens projekter for tilvejebringelse af velfærd.

Mens man på den ene side kan sige, at denne 'integration' af Faaborg Midtfyn Kommunes politiske strategier og projekter synes at udvide de tilgængelige ressourcer for at understøtte lokalsamfundenes bæredygtige udvikling i kommunens landdistrikter, så er 'prisen' på den anden side, at den offentlige velfærdsservice, som i den traditionelle forståelse af velfærdsstaten skulle fungere til at kompensere for markedsøkonomiens negative sociale eksternaliteter og sikre borgernes 'reelle' politiske autonomi, nu forvandles til en ressource, som kommunen kan investere med henblik på at forbedre sin inter-kommunale konkurrenceevne. Dermed risikerer borgernes politiske autonomi at blive stækket, idet borgerne må acceptere kommunens politiske mål og rammer og vise sig så medgørlige- og imødekommende som muligt for at gøre sig værdige som investeringsobjekter.

I Morsø Kommune så vi omvendt, at presset på den kommunale økonomi fungerede som en barriere for, at den politiske- og administrative ledelse kunne ændre den dybt institutionaliserede dysfunktionelle sammenhæng mellem kommunens politiske projekter og strategier. Det vil sige, at mens kommunen forsøgte at forfølge sin politiske strategi om at understøtte lokalt initierede udviklingsprojekter på udvalgte steder i kommunens landdistrikter, så så kommunen sig samtidig nødsaget til at fortsætte den lokale centralisering af den kommunale servicestruktur stadigt mere snævert omkring de områder i kommunen, som prognoserne pegede på, at bosætningen også i fremtiden ville placere sig og give grundlag for en økonomisk bæredygtig drift.

På trods af, at det eksternt initierede udviklingsprojekt DIAPLAN havde givet anledning til nye samspilspraksisser mellem kommunale medarbejdere og borgere, som resulterede i konkrete lokale udviklingsprojekter og understøttede både kommunale- og lokale interesser, så gav det ikke for alvor anledning til at destabilisere de kommunalt institutionaliserede forestillinger om en grundlæggende konflikt mellem borgere og kommune. Kommunens politiske ledelse forsætter også efter valget i 2013 den lokale centralisering – også selvom det åbenlyst modarbejder kommunens engagement i at understøtte den lokale udvikling i området.

Omvendt er læringen stor blandt borgerne, der som konsekvens af deres svækkede kommunalt tilvejebragte- og lokale ressourcer forsøger at skabe nye socio-spatiale identiteter omkring et netværk af geografisk forbundne lokalområder (sogne). Sammen forsøger borgerne at skabe nye sub-kommunale skalaer for fornyet kvalitet og institutionel kapacitet ved at forene- og prioritere deres resterende ressourcer. De etablerer nye private servicetilbud og kompenserer for lukningen af de kommunale.

Kapitel 12: Konklusion

Denne afhandling søgte at besvare forskningsspørgsmålet: *Hvordan forsøger danske yder- og landkommuner, at skabe udvikling og udvikle velfærdsservice i samspil med borgerne i landdistrikterne – og hvordan forandrer det den socio-spatiale tilvejebringelse af velfærd?*

Afhandlingen tog således på den ene side afsæt i en interesse i at studere, hvordan staten med sin styring direkte - men også mere indirekte søger at påvirke den geografiske fordeling af den sociale- og økonomisk udvikling. På den anden side var jeg også nysgerrig efter at undersøge, hvordan bl.a. statens fremhævelse af en ny neo-endogen udviklingsstrategi og af offentligt-private samspil skaber nye sociale- og spatiale mekanismer for, hvorledes der tilvejebringes økonomisk udvikling og fastholdes servicetilbud i landets yderområder og landdistrikter.

I det følgende resumeres kort, hvordan jeg gennem afhandlingen har søgt at undersøge forskningsspørgsmålet og derefter peges der på afhandlingens centrale empiriske resultater. Sidst men ikke mindst vil jeg perspektivere resultaterne i forhold til, hvordan forandringerne synes at ændre den moralske forestilling om velfærdsstatens sociale og spatiale sammenhæng.

Afhandlingens review af den eksisterende danske landdistriktsforskning viste, hvordan begreberne yderområde og landdistrikter var forbundet med begreberne yder- og landkommune og siden slut 1990'erne var kommet til at stå i centrum for de politiske diskurser og policy-initiativer, som rettes mod at håndtere den sociale- og økonomisk skæve spatiale udvikling i Danmark. Samtidig pegede den seneste empiriske forskning på, at kommunerne efter strukturreformen var blevet placeret som de helt centrale aktører for landdistriktsindsatsen. Men reviewet afdækkede også, at der endnu ikke var foretaget særligt indgående empiriske analyser af, hvordan statens styring var forbundet med de politisk strategiske måder, at kommunerne i praksis forsøger at håndtere opgaven med at sikre udvikling og velfærd i yderområder og landdistrikter. Det er dette 'videns-hul', jeg med denne afhandling har søgt at bidrage til at udfylde.

Samtidig argumenterede jeg i teorikapitlet for, at viden om dette kan hjælpe os til at forstå, hvordan ændringerne af velfærdsstatens måder at styre på den socio-spatiale udvikling tegner konturerne om en ny strategisk selektivitet for, hvordan samfundet integreres- og differentieres socialt og spatialt.

Med afsæt i reviewet af den internationale forskningslitteraturs forskellige tilgange til studiet af landdistrikternes udvikling udviklede jeg en række arbejdsspørgsmål, der skulle bidrage til at besvare forskningsspørgsmålet. De tog afsæt i en række kritiske teoretiske indvendinger fra, hvad der lidt groft kan opdeles i et overvejende endogent forskningsperspektiv og et eksogent forskningsperspektiv. Mens den eksisterende danske- og internationale forskning indtil nu primært havde behandlet disse eksogene og endogene perspektiver adskilt, så var denne afhandlings ambition at bidrage til udviklingen af et mere neo-endogent forskningsperspektiv. Det betød mere

specifikt, at jeg satte mig for at udvikle et forskningsdesign, der gav mulighed for at studere forbindelserne mellem de historiske omstændigheder, der havde forandret velfærdsstatens måder at styre- og legitimere den socio-spatiale tilvejebringelse af social- og økonomisk udvikling og velfærd, og så de aktuelle samspils-praksisser mellem kommune og borgere.

Dette perspektiv åbnede for analysen af, hvordan statens eksogene rammer om landdistrikternes udvikling er forbundet med såvel statens politiske strategier for at styre landets sociale- og spatiale relationer som statens politiske projekter rettet mod at indrette styringen og organiseringen af statens politisk-administrative organisation. For det andet gav perspektivet mulighed for at studere, hvordan de eksogene rammer blev fortolket og mere strukturelt styrende for henholdsvis en yder- og en landkommunes politisk administrative organisation og landdistrikternes sociale aktørers forsøg på at håndtere deres situation strategisk. For det tredje gav det mulighed for at studere, hvordan de eksisterende diskursive forestillinger og mere strukturelt indlejrede institutioner i kommuner og landdistrikter gav anledning til spændinger og modsætninger, men også i nogle tilfælde åbnede op for nye sociale praksisser i aktørernes praktiske forsøg på at forfølge deres strategier ved at indgå i samspil med hinanden om at skabe udvikling og tilvejebringe velfærd i landdistrikterne.

Som også foregrebet i afhandlingens metodekapitel betød min operationalisering af dette perspektiv, at den strategisk-relationelle analyses fokus på, hvordan konkrete aktøres diskursive- og ressourcemobiliserende kampe om at få mest strategisk indflydelse på styringen, fik mest plads i case-analyserne i Fåborg Midtfyn Kommune og Morsø Kommune.

Analysen af udviklingen af statens politiske strategier og projekter gav ikke i samme omfang indblik i kampene mellem de forskellige sociale kræfter, som forsøgte at gøre deres strategiske indflydelse gældende i og igennem statens forskellige organisationer, ligesom den heller ikke gav et indgående analytisk blik for de vigtige inter-organisatoriske magtkampe om at sætte de diskursive og institutionelle rammer om den statslige forvaltnings praksis.

Men, som det er fremgået, har jeg med denne afhandling været interesseret i at forfølge, hvordan statens decentralisering af ansvaret for tilvejebringelsen af velfærd og økonomisk udvikling til kommunerne sammen med diskursen om offentlige-private samspil som nøglen til både fornyet økonomisk udvikling og velfærd, er med til at ændre velfærdsstatens diskursive forestillinger og institutionelle mekanismer til at integrere samfundet socialt og spatialt.

Statens forandringer af den socio-spatiale styring

I analysen af statens politisk strategiske forandringer af den socio-spatiale styring viste jeg, at velfærdsstatens bevægelse i retningen mod en social investeringsstat også var en bevægelse mod en spatial investeringsstat. Det var en bevægelse fra en spatial statsstrategi, der forsøgte at fremme

en ligelig social- og økonomisk udvikling inden for hele statens territorium, til en statsstrategi, der forsøger at fremme en 'balanceret udvikling' mellem forskellige særegne sub-nationale socio-økonomiske- og politisk ansvarliggjorte territorier og steder. Som Niel Brenner havde påpeget i sin analyse fra 2004 af europæiske staters bypolitik viste analysen en udvikling, der dokumenterede statsstrategiernes bevægelse mod en mere stedbaseret investeringsstrategi. Men ved at sætte fokus på denne strategis konsekvenser i netop landdistrikterne, gav denne afhandling blik for, hvordan denne lokaliseringsstrategi er intimt forbundet med statens re-konfigurering af sin politisk administrative institutioner og skaber en strategisk selektivitet, der gennem sociale og spatiale mekanismer differentierer borgernes adgang til offentlig velfærdsservice.

Særligt fra 1990'erne så vi staten ændre målet om at fremme en ligelig udvikling til i stedet at fremme koncentrationen af de økonomiske aktiviteter omkring urbane regionale vækstcentre, ligesom den også begyndte langsomt at fremme en diskurs om, at den offentlige velfærd - udover at møde borgernes behov - også skulle placeres, så de understøttede vækstcentrenes konkurrenceevne. Men hvor strategierne gennem 1990'erne understøttede en koncentration af de økonomiske aktiviteter omkring regionale vækstcentre, så udbygges også velfærdsstatens decentralt tilvejebragte service til borgerne, ligesom der (i modsætning til Brenners konklusioner (2004, 256)) skrues op for udligningsordningens territorielle omfordeling. Med det politiske ønske om at få kontrol med- og dæmpe væksten i den offentlige økonomi samt et politisk ønske om at øge såvel den offentlige services kvalitet som bidrag til at understøtte landets konkurrenceevne, så søgte staten mod slutningen af 1990'erne diskursivt og institutionelt at fremme en mere faglig- og økonomisk bæredygtig offentlig service ved at samle den i større institutioner. Samlet set skabte disse forhold et statsligt pres på den eksisterende socio-spatiale servicestruktur såvel som politisk-administrative geografi. I 2000'erne ser vi derfor staten foretage centraliseringer af statens servicestruktur. Det sker i forhold til videregående uddannelser, skat, politi- og domstole og med strukturreformen gennemføres en centralisering af sygehusene.

Konsekvensen er en differentieret- og tilpasset servicestruktur, hvor kvaliteten på den offentlige service er høj omkring udvalgte områder omend mindre i disse steders periferi. På sundhedsområdet kompenseres de mest perifere områder eksempelvis i 2009 med oprettelsen af decentrale præhospitale indsatser med bl.a. etableringen af en lægehelikopterordning. Vi ser også staten indføre andre politisk kompenserende foranstaltninger – eksempelvis med en yderligere regulering af udligningsordningen og senest i 2015 beslutningen om udflytningen af statslige arbejdspladser.

Inter-kommunal konkurrence

Analysen af forandringerne fra 2000 og frem viste, hvordan statens strukturreform med dens forskellige delreformer og vedtagelsen af budgetloven var med til at generalisere den vækst-orienterede sted-baserede strategi, som i 1990'erne var rettet mod de regionale vækstcentre. Ved

på den ene side at gøre kommunerne til den social-politisk ansvarlige aktør for at tilvejebringe borgerne størstedelen af velfærdsstatens service og på den anden side at udruste kommunerne med kompetence og incitamenter til også aktivt at arbejde for at skabe sig det økonomiske råderum til at kunne tilvejebringe dem, så retter statens strategi sig mod at forvandle kommunerne til vækstmaskiner i en inter-kommunal konkurrence om bosætning og arbejdspladser. Det skabte en konkurrence hvis intensitet vi så øget i takt med, at statens udgiftspolitik strammes. Med andre ord skaber velfærdsstatens omfattende decentralisering af statens regulerende opgaver i forhold til både at skabe udvikling og at tilvejebringe velfærd, i kombination med en stærk centralisering af styring og kontrol med den offentlige økonomi, en strategisk selektivitet, der fremmer entreprenante kommunale strategier og projekter. Det er en strategisk selektivitet, der fremmer, at kommunerne investerer deres ressourcer på steder, hvor de mest produktivt bidrager til at sikre kommunernes økonomiske bæredygtighed og inter-kommunale konkurrenceevne i forhold til at tiltrække arbejdspladser og bosætning.

Staten har beholdt en central kapacitet i forhold til at regulere, allokere og prioritere steder og policy-områder med strategisk betydning for landets konkurrenceevne og sikrer sig legitimitet ved en fortsat accept af forestillingen om, at statens sociale- og politiske opgave er at yde hjælp til selvhjælp til offentlige- og private aktører, der er parate til at tage ansvaret for deres egen 'skæbne' på sig.

Et multi-level system for inter-lokal konkurrence i landdistrikterne

Fra 2000 og frem blev EU's policy-diskurser om landdistrikternes endogene udvikling suppleret af en begrænset- men dog stigende allokering af EU- og nationale midler til investeringer i landdistrikternes udvikling. I tråd med de regionale strukturfondes indsatser for at fremme regional udvikling i mere eller mindre kriseramte regioner gennem en blanding af kapacitetsopbyggende foranstaltninger og investeringer rettet mod at løfte regionens konkurrenceevne, blev landdistrikterne nu også genstand for delvist lignende indsatser. Landdistriktsprogrammet flytter fra 2007 flere midler fra de sektorbaserede indsatser (jordbrug og fødevarer) i landdistrikterne til mere stedbaserede indsatser. Disse begrænsede midler skulle fungere som løftestang for en ny neo-endogen stedbaseret- snarere end sektorbaseret markedsudvikling i landdistrikterne.

Den danske stat knyttede helt eksplicit sin nationale strategi for landdistrikternes udvikling tæt til EU's. Hvor yderområder og landdistrikter indtil da var blevet overladt til deres egne eksisterende endogene kapacitet til at skabe udvikling, så allokeredes (trods stadigt relativt begrænsede) midler til at udvikle stedbundne ressourcer. De investeres i lokalt initierede (bottom-up) udviklingsprojekter, der har til formål at mobilisere stedbundne ressourcer med potentiale for at fungere som et nyt bæredygtigt (konkurrencedygtigt) socio-økonomisk grundlag. I overensstemmelse med strukturfondenes centralt institutionaliserede princip om additionalitet, programfinansiering og koncentration investeres ressourcerne som del-finansiering og skaber

derved et multi-level system, hvor også statslig finansiering koncentreres om bestemte policy-mål og -indsatser. Det skaber en selektivitet, hvor landdistrikternes aktører (i lighed med kommunerne) placeres i en inter-lokal konkurrere med hinanden om at tiltrække ekstra-lokale investeringer til deres lokale udviklingsinitiativer, som skal tilpasses dette multi-level systems prioriteringer.

Formningen af aktive kommuner og borgeres samspil om udviklingen af landdistrikterne

Min analysen viste således, at statens styring placerer både kommuner og lokalsamfund i en strategisk selektivitet, hvor deres evne til at klare sig i konkurrencen afhænger af deres entreprenante kapacitet og kompetencer. Både kommuner og lokalsamfund må på strategisk vis forsøge at mobilisere sine særegne stedbundne ressourcer og efter bedste evne forsøge at skabe sig et socialt og økonomisk bæredygtigt grundlag.

Mens kommunerne med strukturreformen fik decentraliseret yderligere politisk ansvar for at sikre en faglig og økonomisk bæredygtig offentlig service, så har den diskursive forestilling om landdistrikternes endogene udvikling siden midt 1990'erne ligeledes institutionaliseret forestillingen om, at lokalsamfundene selv bære det primære ansvar for at sikre deres sociale og økonomiske bæredygtighed. I forbindelse med strukturreformen og frem begynder staten gennem bl.a. vejledninger - og gennem forskellige typer af projekter som eksempelvis Plan09-projektet (der blev beskrevet i analysen af Faaborg Midtfyn Kommune) at specificere, hvordan kommunerne bør opføre sig ansvarligt i forhold til den socio-spatiale udvikling. Der er tale om en form for diskursiv metastyring, der retter sig mod at forme de kommunale organisationers kultur for, hvordan de bør styre. I statsanalysen så vi bl.a., hvordan statens vejledning til kommunerne om landsbyudvikling fremhævede 'best-cases' på, hvordan kommuner i samspil med lokalsamfund og ildsjæle kunne tiltrække ekstra-lokale investeringer til udviklingsprojekter til gavn for både kommunen og lokalsamfundet. Mere generelt kan man sige, at det er et forsøg fra statens side på at få kommunerne til at løfte ansvaret ved at påtage sig en mere strategisk og ressourcemobiliserende rolle i forhold til at styre kommunens socio-spatiale udvikling i den inter-kommunale konkurrence.

En sådan styring retter staten med voksende styrke også mod borgerne i landdistrikternes lokalsamfund. Mere generelt så vi staten fremme denne styring gennem et øget fokus på borgerens ansvar for deres egen sociale- og økonomiske skæbne (f.eks. i forhold til arbejdsmarkeds- og socialpolitikken, Torfing 1999; Villadsen 2004), såvel som deres (frivillige) ansvar for at bidrage til samfundets velfærd. Mere specifikt i forhold til den spatiale artikulering af dette ansvar så vi i nærværende analyse statens diskurs om 'nærdemokrati' fremme et argument om, at nærdemokratiet i kommunerne efter strukturreformen skulle fremmes ved, at kommunerne understøttede samspil med borgerne. Samspil, hvor borgerne tog et større ansvar for deres lokalsamfunds skæbne ved at deltage i- eller overtage mere af den - ellers kommunale styring af deres lokale sociale- og økonomiske forhold - selv. Med Nikolas Roses begreb om 'politics of

behavior' (Rose 2000), kan vi forstå denne statslige styring som et forsøg på at forbinde borgernes etiske medborgerskab til et dobbelt ansvar for såvel kommunens offentlige opgaveløsning som lokalsamfundene. Ved at forbinde demokratibegrebet til borgernes medansvar for såvel kommunen som deres lokalsamfund og ved at vejlede kommunerne til gode samspilspraksisser for at skabe landsbyudvikling skabes en diskursiv selektivitet, der for det første normaliserer, at lokalsamfundene bærer ansvaret for deres egen udvikling og for det andet, at de også må være parate til at løfte et ansvar for at bidrage til kommunens udvikling ved at indgå i samspil med den.

Hvor velfærdsstatens socio-spatiale forestilling tidligere var baseret på en norm om at sikre borgerne lige sociale- og økonomiske betingelser for et (ens) normalt- og politisk autonomt liv for alle borgere inden for statens nationale territorium, så fremmer staten nu en selektivitet, hvor velfærdsstatens engagement i at sikre de betingelser for et normalt liv afhænger af, hvor man bor – og de lokale borgeres kapacitet til at sikre deres egen sociale- og økonomiske, selvbærende udvikling. Borgeren ses med andre ord ikke på samme måde som før så meget som borger med sociale og politiske rettigheder sikret af statens sociale og politiske institutioner, men mere som 'med-borger' indlejret i både sub-nationale territorier og lokale territorielle fællesskaber, hvis sociale- og økonomiske velfærd, borgerne har et medansvar for at løfte – Og et ansvar som vokser i takt med at man bevæger sig væk fra landets økonomiske centre.

I forhold til yderområder og landdistrikter, betyder den diskursive styring sammen med presset på den kommunale økonomi - og de begrænsede ekstra-lokale investeringskilder, at lokalsamfundene må gøre sig fortjente til at modtage offentlige investeringer ved selv at påtage sig et større ansvar for deres lokalsamfunds sociale- og økonomiske udvikling. Som en pendant til beskæftigelses- og socialpolitikkens behandling af borgere med problemer i forhold til at kunne skabe sig en socialt- og økonomisk selvbærende udvikling, så opfordres også lokalsamfundene til at formulere en udviklingsplan - en udviklingsplan hvis realisering vil give adgang til en social- og økonomisk bæredygtig tilværelse og en fejring af lokalsamfundets entreprenante- og ansvarsfulde karakter, mens dens fiasko ligeledes udlægges som bevis på lokalsamfundets mangel på samme.

Kommunernes politiske strategier og projekter for den socio-spatiale udvikling

Efter at have vist, hvordan staten fra centralt hold har forsøgt at fremme en ny strategisk selektivitet for den socio-spatiale tilvejebringelse af udvikling og velfærd, vendte analysen sig mod to case-eksempler på, hvorledes yder- og landkommuner forsøger at navigere ved at tilpasse deres politiske strategier og projekter til deres specifikke situation.

Dette analysestrategiske greb blev foretaget i lyset af, at forskningslitteraturen havde påpeget - men ikke undersøgt, den centrale rolle som kommunerne havde fået efter strukturreformen i forhold til at tilvejebringe borgerne velfærd såvel som sikre økonomisk udvikling. Jeg var med andre ord

interesseret i, hvorledes ikke alene statens eksogene- men også kommunalt endogene forhold fik betydning for, hvordan udvikling og velfærd blev tilvejebragt i kommunerne.

På baggrund af en analyse af henholdsvis Faaborg Midtfyn Kommune og Morsø Kommunes politiske strategier og projekter identificerede jeg i den komparative analyse en række centrale ligheder såvel som forskelle i kommunernes tilgange til at styre tilvejebringelsen af velfærd og udvikling i kommunernes landdistrikter.

Det stod i case-analyserne tydeligt, at strukturreformens mål om at sikre mere fagligt- og økonomisk bæredygtige kommuner og budgetusikkerheden efter reformens ikrafttræden skabte et fokus på at skabe en tæt forbindelse mellem a) kommunale tiltag for at understøtte kommunens strategiske udvikling, b) tiltag for at sikre central styring- og kontrol med de kommunale udgifter og ikke mindst c) et fokus på øge kommunens 'attraktivitet' eller inter-kommunale konkurrenceevne gennem investeringer i steder ud fra et princip om 'vækst-først'.

Endelig viste analysen, at begge kommuner re-producerede en diskurs, der ignorerede de 'passive' og belønnede de 'aktive' borgere, som havde den rette strategiske kapacitet, ressourcer og entreprenante kompetencer til at forbinde sig til kommunernes politiske strategier og projekter. Begge kommuner så sig nødsaget til at opgive de tidligere mål om gennem understøttelsen af et hierarkisk by-system af sikre alle borgerne i kommunen ligelig adgang til service og arbejdspladser.

I begge kommuner fremmer kommunens politiske strategi en forestilling om, at kommunen for at sikre sig et økonomiske grundlag for tilvejebringelsen af velfærd og investeringer i at sikre en fortsat udvikling nødvendigvis må prioritere de stedbundne ressourcer i kommunen med de største potentialer for at tiltrække bosætning og vækst. På lidt forskellig vis etablerer kommunerne en sub-kommunal differentiering, der privilegerer kommunernes vækstområder og etablerer en inter-lokal konkurrence gennem udlovningen af medfinansiering og støtte til lokale forsøg på at mobilisere bestemte stedbundne ressourcer.

Imidlertid viste også, at det ikke kun er lighederne mellem kommunernes politiske strategier og projekter, som kan forklares med deres forbindelse til deres eksogene kontekst. Også forskellene mellem kommunernes strategier og projekter var forbundet med de kommunale aktørers refleksive fortolkning af såvel deres ekstra-lokale (eksogene)- som kommunale/lokale diskursive- og mere strukturelt selektive institutioner. Særligt pegede analysen på betydningen af tre eksogene forhold som; 1) strukturreformens betydning for kommunernes adgang til regionale vækstcentre, 2) at kommunens institutionelle strukturer var blevet afgørende re-konfigureret som følge af kommunesammenlægninger og 3) betydningen af budgetloven og udsigten til fortsat forværrede økonomiske betingelser i fremtiden.

Eksempelvis gav Faaborg Midtfyn Kommunes geografiske forbindelse med de regionale arbejdspladskoncentrationer omkring Odense og til dels Trekantsområdet kommunen mulighed for at placere sine investeringer strategisk på steder, hvor de a) understøttede områdets attraktivitet

for ny bosætning, der kunne kompensere for fraflytningen andre steder samt b) sikrede en faglig bæredygtig- og omkostningseffektiv velfærdsservice til de eksisterende borgere i området.

Dette lod sig kun delvist gøre i Morsø Kommune, hvis geografiske placering ikke tillod samme synergieffekter. Her fulgte den lokale centralisering af offentlige investeringer den lokale centralisering af befolkningen, uden at det førte til en stabilisering af kommunens indbyggertal. Dette forhold udgjorde et strukturelt forhold, som forværrede Morsø Kommunes økonomiske råderum og lagde et yderligere økonomisk pres på strukturændringer i den kommunale servicestruktur.

Mens Morsø Kommune videreførte en institutionaliseret forestilling om en grundlæggende konflikt mellem kommunen som velfærdsproducent og borgerne i de kriseramte landdistrikter, så betød kommunesammenlægningerne af de 5 tidligere kommuner til den nye Faaborg Midtfyn Kommune, at de tidligere sociale- og politiske relationer måtte forandres. Det gav i Faaborg Midtfyn anledning til institutionaliseringen af en ny 'dialog-genre' for relationen mellem den nye kommune og dens nye lokalsamfund, ligesom det skabte kommunalpolitiske spændinger omkring kommunens socio-spatiale planlægning for kommunens udvikling og tilvejebringelse af velfærd.

Denne forskel på, hvorledes strukturreformen havde påvirket kommunernes institutionelle strukturer for relationen mellem kommunen og borgerne, så vi ligeledes få central betydning for, hvordan kommunerne reagerede på henholdsvis budgetloven og for Morsø Kommunes vedkommende på en ny forværret prognose for befolkningsudviklingen i kommunen. Mens Faaborg Midtfyn kommune vælger at forsøge at fremme en større grad af samspil med kommunens borgere, så vælger Morsø Kommune med sin vision 2020-plan at fortsætte den lokale centralisering af kommunens servicestruktur.

De lokale samspilspraksisser og tilvejebringelsen af udvikling og velfærd i landdistrikterne

Analyserne af de lokale samspilspraksisser var ansporet af et nysgerrigt - men også kritisk blik på, hvordan samspilspraksisser mellem borgere og kommune indgår i forsøg på at fremme udviklingen i landdistrikterne. De indlejrede eksempler i de to case-kommuners landdistrikter var med til på den ene side at demonstrere, hvordan kommunens styring får en stor betydning for, hvad det er for konkrete mekanismer, som forandrer de måder, at velfærdsressourcerne anvendes til at skabe social- og spatial integration. I begge kommuner blev det tydeligt, hvordan kommunen har en særlig magtfuld position, som i stor udstrækning giver den mulighed for at sætte 'spillereglerne' for samspillet mellem borgere og kommune. I begge kommuner så vi også tydeligt kommunerne investere deres ressourcer og organisatoriske kapacitet i at udvikle projekter i lokalsamfund, som 'opførte sig ordentligt' – som var villige til- og havde de rette kompetencer til at indgå i en såkaldt dialog, der respekterede- og ikke satte spørgsmålstegn ved de kommunale rammer for dialogen.

Kommunerne former med andre ord en selektivitet, der privilegerer det, Chershire - meget løseligt inspireret af Foucault beskriver som 'lydige kroppe'. Borgere som lader sig politisk 'tæmme' for at tiltrække investeringer til udviklingen af deres område.

Men foruden dette top-down perspektiv, så demonstrerede analyserne på den anden side også væsentlige forskelle på kommunernes rammer om samspillet med borgerne i landdistrikterne. Forskelle som peger i to forskellige retninger for, hvordan samspil mellem kommunen og borgerne fungerer til at integrere- og differentiere det kommunale velfærdssamfund i landdistrikterne.

I Faaborg Midtfyn Kommune understøttede kommunen en inter-lokal konkurrence og brugte sine ressourcer som belønning til de stærke lokalsamfund, som havde investeringsværdige stedbundne ressourcer – ressourcer med potentiale for at tiltrække økonomiske aktiviteter men også sociale ressourcer med potentiale for at kunne bidrage til at løfte kommunens velfærdsopgave. Det hang sammen med, at samspil mellem kommunen og lokalsamfundene i landdistrikterne både blev betragtet som en økonomisk strategi for kommunens udvikling og som et projekt for kommunens tilvejebringelse af velfærd. I forbindelse med X-huset så vi, hvordan det gav mulighed for en social praksis, der integrerede den politiske strategi og det politiske projekt. Ved at kommunen og X-husets ledelse gik sammen om at tiltrække afgørende ekstra-kommunale investeringer til et aktivt lokalsamfund, hvis centrale ressource var dets sociale kapital og villighed til at indgå i samspil med kommunen om tilvejebringelsen af en velfærdsservice, så udvides det kommunale repertoire for, hvordan kommunens ressourcer kan understøtte landdistrikternes udvikling.

Men denne integration udfordrer såvel den klassiske velfærdsstatslige- som den politisk liberale forestilling om en adskillelse af stat og civilsamfund. Mens den traditionelle velfærdsstat forsøgte at sikre det økonomiske- og sociale fundament for, at borgerne ikke blot formelt- men også i praksis kunne anvende deres politiske borgerrettigheder frit og autonomt (Rothstein 1998), så ser vi nu, at velfærden tilvejebringes ud fra kommunens moralske- og ad hoc baserede vurdering af, om borgerne og lokalsamfundene er tilstrækkeligt kompetente og ansvarsfulde til med kommunal med-finansiering at kunne tage vare på deres egen velfærd såvel som bidrage til kommunens sociale og økonomiske velfærd. Det ledende princip for tilvejebringelsen af velfærd i landdistrikterne fjerner sig dermed fra et universelt- mod et selektivt princip, hvor borgerne, gennem deres aktive deltagelse i at løse - ikke alene deres egne økonomiske udviklingsproblemer - men nu også deres egne- og deres lokalsamfunds behov for velfærdservice, skal vise sig værdige til at tiltrække kommunale investeringer.

Det kan fra et klassisk universelt velfærdspolitisk perspektiv synes en smule paradoksalt, at dette politiske projekt rettes mod de områder, der samtidig er blandt de mest socialt- og økonomisk marginaliserede, og hvor borgerne besidder relativt færre af de institutionelle kapaciteter og humane ressourcer, som det kræver at indgå i samspil og tiltrække ressourcer fra ekstra-lokale investorer.

Analysen af landsbyfornyelsen i Karby i Morsø Kommune og den efterfølgende proces, der førte til etableringen af 'Superlandsbyen – de syv sogne' demonstrerede også, at multi-level-systemet, der finansierede bottom-up initiativer med henblik på at skabe udvikling i landdistrikterne, sammen med lovgivningssikrede muligheder for - med stats- og kommunal støtte - at tilvejebringe velfærdsservice i privat- i stedet for kommunalt regi også skabte et strategisk handlerum for etableringen af mere autonome lokale strategier. Strategier, som staten efterfølgende har fået øje på og har understøttet eksperimenter med at udbrede til landdistrikter i andre dele af landet.

Modsat i Faaborg Midtfyn Kommune så fastholdes i Morsø Kommunes landdistrikter en større grad af lokal autonomi fra den kommunale styring – men samtidig er 'prisen', at lokalsamfundene overtager det primære ansvar for den økonomiske udvikling såvel som tilvejebringelsen af velfærd. Mens man, som staten gør det ved at understøtte udbredelsen af denne ide om landsbyklynger, kan se denne sociale praksis som et mønstereksempel for, hvordan ansvarlige lokalsamfund på en ny måde forsøger at skabe rammerne om en bæredygtig lokal udvikling, så er det samtidig et eksempel på, hvorledes velfærdsstaten trækker sig tilbage fra områder, hvor det ikke længere er rentabelt at satse på at skabe udvikling eller tilvejebringe velfærd og i stedet vælter ansvaret over på de få tilbageværende lokale kræfter.

Det specielle er i denne sammenhæng, at det er lykkedes at få borgerne i landdistrikterne til at acceptere den diskursive forestilling om, at de er ansvarlige for deres egen udvikling og velfærd, og at de ikke kan forvente hjælp fra velfærdsstaten. Med accepten af forestillingen om, at de må hjælpe sig selv ud af områdernes strukturelle problemer, kunne man argumentere for, at borgerne i landdistrikternes lokalsamfund på Mors accepterer deres 'skæbne' og gør sig medskyldige i deres egen tilbagegang.

De lokale forsøg på at omskrive den inter-lokale konkurrence til et nyt inter-lokalt territorielt samarbejde mellem landsbyer, der prioriterer og samler deres ressourcer med henblik på at skabe en fornyet servicekvalitet for borgerne i landdistrikterne, kan muligvis for en tid 'gå under radaren' og fremstå som et nyt forsøg på at skabe en bæredygtig forbindelse mellem lokal udvikling og lokal sikring af velfærd. Men alene det forhold, at de private friskoler og daginstitutioner lægger en økonomisk forhindring for en effektiv kommunal drift, gør disse lokale forsøg sårbare. Samtidig er den lokale privatisering af tilvejebringelsen af velfærdsservice ikke nogen garanti for en social solidarisk integration, der tager hånd om alle landdistrikternes borgere.

Hvad casene med X-huset og Superlandsbyen illustrerer, kan således synes at ligge i forlængelse af Haughton, Allmindinger og Oosterlynck pointe om at; *"Mens mulighederne for variation er afgrænset af neo-liberaliseringens operationelle logik, så betyder kollisionen med og medieringen gennem eksisterende regulatoriske landskaber, stedets partikularitet og divergerende kontekster at differentiering er uundgåelig, men ikke forudsigelig. Frigørelsen af multible subnationale eksperimenter er med til at skabe neoliberal politik og er i denne forstand en konstitutiv del af*

neoliberaliseringen, og ikke blot en effekt af lokal kontingens." (Haughton, Allmendinger, og Oosterlynck 2013, 220 egen oversættelse).

Der er i begge case-eksempler tale om en variation over en form for 'catch-22'. Den dominerende forestilling om, at udviklingen i landdistrikterne skal fremmes gennem 'hjælp til selv-hjælp' gennemtrænger multi-level systemet af supra-statslige, statslige, regionale og private investorer såvel som de kommunale investorer. Det skaber en situation, hvor aktørerne i landdistrikterne ikke får nogen hjælp, hvis de ikke spiller med på investorernes dagsordener. Hvis de spiller med, har de en chance for at få hjælp. Men samtidig må de så også acceptere, at ansvaret for en manglende økonomisk udvikling påhviler dem selv.

Hvordan forandres tilvejebringelsen af velfærd i de danske landdistrikter?

Her til sidst er det tid til at vende sig mod forskningsspørgsmålets afsluttende spørgsmål om, hvordan statens styring, yder- og landkommuners politiske strategier og projekter, og den måde de omsættes i konkrete samspilspraksisser med borgerne kan sige noget om, hvordan den socio-spatiale tilvejebringelse af velfærd forandres i de danske yder- og landkommuner.

Med dette åbne- og lidt polemiske spørgsmål vil jeg give nogle perspektiver på, hvordan denne afhandlings resultater er med til at pege på nogle mere systematiske forandringer af, hvordan statens- og kommunernes styring fungerer til at integrere- og differentiere velfærdssamfundet socialt og spatialt. Det vil naturligvis være et forsøg på at tegne nogle mere principielle- og generaliserende forandringer, der kan kritiseres for netop mangel på detaljen - og for at idyllisere et abstrakt- og måske til dels også ahistorisk billede af velfærdsstaten. Hensigten er dog ikke så meget at græde forvitringen af en velfærdsstat, der ikke er længere, men derimod at rette blikket mod de mere politisk teoretiske spørgsmål om, hvordan styringen ændrer den moralske forestilling om velfærdsstatens formål. I tråd med den phronetiske samfundsvidenskabs erkendelsesinteresse er ambitionen dermed at bidrage med et kritisk blik på, hvordan styringen giver anledning til aktuelle praksisser, som former normer og magtstrukturer, der grundlæggende problematiserer forestillingen om, at vi 'bevarer velfærdsstaten ved at forandre den'.

Som introduceret i afhandlingens teorikapitel var den universelle velfærdsstat ifølge Esping-Andersens analyse et resultat af historisk- og sted-specifikke magtressourcekampe, hvor universelle velfærdsydelser og services blev 'kittet' i etableringen af et nationalt solidarisk politisk fællesskab. De politiske kræfters magtressourcebase og deres geografiske stedbundenhed har siden ændret sig.

Hvor bl.a. Giddens – og Knudsen om den danske kontekst har beskrevet, at velfærdsstaten bevæger sig i retningen af en social investeringsstat (Giddens 1998; Knudsen 2007), så pegede denne afhandlings resultater på, at der i udstrakt grad også er tale om udviklingen af en socio-*spatial* investeringsstat. Vi ser med andre ord ikke alene staten investere i at gøre samfundets sociale- og

humane ressourcer mere konkurrencedygtige. Staten placerer også sine investeringer med henblik på at gøre flere af landets steder konkurrencedygtige. Vi ser både hos staten- og hos kommunerne en tendens til at investere i udviklingen af de steder, som vurderes at have de bedste stedbundne potentialer for at skabe sig en konkurrencedygtig- og selvbærende lokal udvikling – også i landdistrikterne. Men een ting er de politiske strategiers og projekters ændringer af den sociale- og spatiale investeringsstats diskursive- og strukturelle styringsmekanismer, noget andet er, hvordan disse mekanismer er med til at ændre tilvejebringelsen af velfærden i landdistrikterne og institutionalisere nye sociale normer for samfundets sociale- og spatiale integration.

Ifølge den svenske professor Bo Rothsteins studie af den svenske universelle velfærdsstat, så var den universelle model ikke alene resultatet af historisk specifikke omstændigheder og indstiftelsen af en bestemt *politisk* logik. For at fastholde sin brede opbakning og for at udvikle sig legitimerede den sig også ved at fremme en særlig moralsk logik. Formålet med at tilvejebringe universelle ydelser og services for alle var ifølge Rothstein forbundet med et moralsk princip om at behandle alle borgere med *'lige omsorg og respekt'* og ruste dem med *'[…]'grundlæggende kapaciteter' til at gøre dem i stand til at foretage autonome valg'* (Rothstein 1998, 157 egen oversættelse).

Denne moralske logiks retfærdighedsforestilling beroede for det første på en diskurs om substantiel retfærdighed, hvor den universelle velfærdsstats ydelser og services skulle tilvejebringes for alle landets borgere, og for det andet på en diskurs om procedurel retfærdighed, hvor vurderinger og behov skulle afgøres i en proces baseret på objektive kriterier.

Ifølge Rothstein var den substantielle retfærdighedsnorm med til at skabe en solidarisk socialpolitik, der stillede et socialt inkluderede spørgsmål om, hvordan 'vi' som samfund, generelt betragtet, mener det er fair at organisere sociale tiltag (Rothstein 1998, 160). Argumentet for det universelle princip var ifølge Rothstein, at velfærdssystemer baseret på en selektiv differentiering mellem værdige og ikke værdige uvægerligt ville bryde velfærdsstatens formål om at nære lige omsorg og respekt for sine borgere. Det ville næsten altid være forbundet med en social stigmatisering af de borgere, som blev vurderet som uværdige til offentlig hjælp.

En sådan normativ social stigmatisering så vi de diskursive ansatser til i afhandlingen case-analyser. I statens landdistriktspolitik og i diskursen om det aktive samfund såvel som blandt både Faaborg Midtfyn Kommune og Morsø Kommune politiske- og administrative ledelse ser vi en særlig selektiv prioritering af samarbejdet med 'aktive borgere'. Borgere, der har ressourcer og kapacitet til at fremstå som attraktive samspilspartnere for realiseringen af kommunens interesser.

I casen med Morsø Kommune holdes kommunens politiske strategier for kommunens udvikling og kommunens projekter for kommunens servicetilpasning adskilt, og prioriteringen af de aktive borgere sker hovedsageligt i forhold til lokale sociale- og økonomiske udviklingsinitiativer. Her fejres og understøttes de lokale sociale- og private entreprenante ildsjæle i den udstrækning kommunen har kapacitet og ressourcer. I forhold til tilvejebringelsen af kommunal velfærd sker der imidlertid ikke så meget en social- men en spatial differentiering. Her foregår servicetilpasningen ved at

centralisere den kommunale service omkring steder, der allerede oplever fremgang i økonomiske aktiviteter og bosætning og derved 'objektivt' skaber de bedste betingelser for en økonomisk effektiv drift. Her er det altså ikke så meget en social- som en spatial diffentiering, som får betydning for tilvejebringelsen af velfærd i landdistrikterne.

Man kan også sige, at i casen med Morsø Kommune fastholdes formelt set en socialpolitisk norm om, at det offentlige skal behandle alle borgere med lige omsorg og respekt, mens princippet om procedural retfærdighed har placeret hensynet til en økonomisk bæredygtig drift *over* hensynet til tilvejebringelsen af velfærd til kommunens borgere. Dermed skabes en spænding mellem kommunens understøttelse af lokale udviklingsinitiativer i landdistrikterne og en servicetilpasning, der lukker de decentrale offentlige servicetilbud. Denne indirekte spatiale differentiering i forhold til kommunens servicetilpasning så vi skabe stor lokal utilfredshed og føre til udviklingen af privat tilvejebragte decentrale servicetilbud.

At der er forskel på den offentlige service i land og by er ikke nyt, men hvor den offentlige planlægning tidligere fulgte et hierarkisk by-mønster, hvor planlægningen for den offentlige- og private servicestruktur var rettet mod sikre borgernes lokale funktionelle servicebehov omkring de steder, borgerne boede – og i større omfang end i dag - arbejdede, så synes Morsø Kommunes servicetilpasning at rette sig mod at placere servicetilbud i områder, hvor fremskrivninger af den strukturelle udvikling peger på, at befolkningen i fremtiden vil bosætte sig. Tilpasningen sker med andre ord uafhængigt af de anstrengelser og investeringer kommunen og ildsjælene gør sig for, også selv at få indflydelse på den sociale- og økonomiske udvikling i kommunens landdistrikter. Det giver anledning til protester blandt borgerne og deres etablering af private servicetilbud som kompensation for lukningen af de kommunale institutioner belaster den offentlige økonomi og er med til at udhule de forventede gevinster ved den lokale centralisering af den kommunale service.

I case-analysen af Faaborg Midtfyn Kommune ser vi overordnet den samme tendens til at lade det politiske projekt for tilvejebringelsen af velfærdsservice understøtte de områder af kommunen geografi, som den strukturelle udvikling begunstiger mest med social- og økonomisk udvikling. Men i forhold til servicetilpasning i landdistrikterne ser vi, at styringsforestillingen om 'den aktive borger' bliver forbundet med en moralsk norm, der fremhæver de aktive borgere, som tager ansvar for deres egen- og deres lokalsamfunds udvikling. Men de aktive og stærke lokalsamfund prioriteres ikke kun, fordi de har størst potentiale for at skabe sig en selvbærende udvikling.

Da grebet om kommunens økonomi strammes yderligere omkring 2012, så vi også kommunen fremme en diskurs, der beskrev de aktive borgere som mere værdige til at modtage offentlig hjælp og en mere legitim adgang til politisk indflydelse end 'passive' borgere og lokalsamfund. I forlængelse af de statslige diskursive forsøg på med bl.a. civilsamfundsstrategien fra 2010 at fremme en adfærdspolitik, så så vi også kommunens direktion og administrative ledelse forsøge at fremme en adfærdspolitik, der rettede sig mod at ansvarliggøre borgere og lokalsamfund – ikke blot for deres egen velfærd - men også for velfærden i kommunen i bredere forstand. Denne politik

fremmer en diskurs, hvor borgerne og lokalsamfundene også må løfte et medansvar for kommunen. Servicetilpasningen bliver med andre ord et led i en politiske strategi i landdistrikterne, der belønner de aktive borgere og lokalsamfund, som udover at tage ansvar for deres egen sociale- og økonomiske udvikling også viser sig villige- og kompetente til at understøtte tilvejebringelsen af kommunale serviceopgaver. Med disse normer er målet ifølge Rose at fremme ønskværdige værdier som *'gensidighed, samarbejde, tilhørsforhold og identitet'* (Rose 1996, 1398).

Dette så vi spille en vigtig rolle for etableringen af samspillet mellem kommunens MDvuns-hus og det lokale initiativ for at etablere X-huset som et nyt lokalt kultur- og medborgerhus i Vester-Hæsinge.

Med denne integration af kommunens politiske strategier og projekter for tilvejebringelsen af udvikling og velfærd i kommunens landdistrikter skabes en adfærdspolitik, der bevæger normen for tilvejebringelsen af velfærd i retningen af et selektivt princip. Denne politik ikke alene overskrider forestillingen om, at velfærdsstaten skal behandle alle borgere med samme omsorg og respekt, fordi man marginaliserer borgere uden de tilstrækkelige- eller de rette ressourcer og kompetencer til at gøre sig attraktive for kommunen som samspilspartnere.

Kommunens adfærdspolitik intervenerer også i forestillingen om en procedural retfærdighed. Forestillingen om, at vurderinger af behov foretages mest retfærdigt på baggrund af objektive kriterier - snarere end på uklare vurderinger af stærke vs. svage lokalsamfund og/eller vurderinger af deres kapacitet og villighed til at bidrage til tilvejebringelsen af velfærden i kommunen.

Sidst men ikke mindst er denne adfærdspolitik en trussel mod det centrale formål om, at velfærdsstaten skal understøtte borgernes kapacitet til at fortage politisk autonome valg og til at kunne deltage frit i den offentlige diskurs. Hvis man som borger eller lokalsamfund risikerer at blive valgt fra i forbindelse med eksempelvis kommunens udvælgelse af landsbyer, der skal modtage landsbyfornyelsesmidler, fordi man har 'brokket' sig, eller fordi man har vist sig ikke-samarbejdsvillig i forbindelse med lukningen af en skole, så skabes der et tydeligt incitament til at lade sig 'tæmme' og indstille sin kritik.

I lyset af denne afhandlings resultater synes statens re-konfigurering af rammerne om kommunernes styring af social- og økonomisk udvikling og tilvejebringelse af velfærdsservice i landdistrikterne at forme en strategisk selektivitet, der bevæger den universelle velfærdsstat i retningen mod en socio-spatial investeringsstat. En stat, der snarere end at understøtte en social norm om en social- og spatial integration af alle borgerne inden for landets territorium, fremmer en social- og spatial selektiv norm, hvor investeringerne placeres, så de først tilfalder de steder og de lokalsamfund med de største humane- og geografisk stedbundne potentialer for at skabe sig en social- og økonomisk bæredygtig udvikling.

Hvor den lokale centralisering af den kommunale service i Morsø Kommune førte til protester fra lokalsamfundene, der forsøgte at skabe sig en selvbærende udvikling, så var det i Faaborg Midtfyn

Kommune en anledning til at introducere placeringen af kommunale serviceinstitutioner som en strategisk udviklingsressource, der kunne investeres de steder, hvor borgerne var parate til at være medansvarlige for dens tilvejebringelse.

I de områder, der ikke er begunstiget af de statslige- og regionale indsatser for at skabe regioner med konkurrencekraft på det europæiske- og globale marked, ser vi altså en udvikling, hvor velfærdsopgaven i stigende grad enten løftes af private initiativer (dog stadig med statslig- og kommunal støtte), eller en udvikling, hvor velfærdsinstitutioner ligesom udviklingsmidler investeres i lokalsamfund med kapacitet til at bidrage til velfærdens tilvejebringelse og har de største potentialer for at skabe sig en selvbærende udvikling.

Mens vi i forbindelse med bl.a. strukturreformen og lanceringen af civilsamfundsstrategien så staten servere disse samspilspraksisser som en mulighed for større nærdemokratisk borgerdeltagelse, så kan vi her se det camouflere en social- og spatial betinget politisk ulighed. En ulighed, hvor de borgere, som bor på steder med investeringsværdige stedbundne ressourcer og som har de rette kompetencer og indstilling til at indgå i samspil med kommunen, får størst indflydelse på rammerne om deres lokale udvikling. Ydermere ser vi, at der, hvor den offentlige velfærd betragtes som en ressource, som skal investeres strategisk i de lokalsamfund, som også vil- og kan være med til at tilvejebringe hele- eller dele af den, der risikerer man at 'tæmme'- snarere end at understøtte borgernes kapacitet til at foretage autonome valg og deltage frit i den offentlige deliberation.

Afhandlingens resultater rejser også et mere grundlæggende spørgsmål om hensigtsmæssigheden af statens beslutninger om at decentralisere ansvaret for tilvejebringelsen af velfærd og økonomisk udvikling til kommunerne i det omfang- og på den måde - som vi har set. Den inter-kommunale konkurrence og forskellene i kommunernes adgang til humane- og mere geografisk stedbundne ressourcer, skaber markante forskelle på kommunernes betingelser for at kunne skabe en bæredygtig kommunal økonomi, der også overlader kapacitet og ressourcer til, at kommunerne kan anlægge sociale- og spatiale hensyn og investeringer i udviklingen af mindre 'profitable' steders ressourcer. Det fik også KL' til på baggrund af en analyse i 2014 at konkludere, at kommunerne får sværere og sværere ved at skabe vækst og opretholde bæredygtige lokalsamfund (KL 2014, 6).

Refleksion over afhandlingens bidrag til den videnskabelige litteratur

Afhandlingen har bidraget til forskningen om landdistrikternes udvikling ved at udvikle og operationalisere et analytisk perspektiv, der havde til formål af skabe forbindelse mellem den eksisterende litteraturs overvejende adskilte endogene og eksogene studier af landdistrikternes udvikling.

Ved at lade mig inspirere af Bob Jessop og Neil Brenners strategisk relationelle analyse og deres sondring mellem socio-spatiale statsprojekter og socio-spatiale statsstrategier fik jeg mulighed for

at studere, hvorledes de eksogene rammer om landdistrikternes udvikling både er forbundet med de måder, at statens kapaciteter og ressourcer mobiliseres med henblik på at regulere og styre på den sociale ordens økonomiske, kulturelle og spatiale relationer, og de måder staten forsøger at forme statsprojekter for organiseringen og styringen af statens egne ressourcer og kapaciteter. Denne sondring mellem strategier og projekter var for det første analytisk produktiv, da den gav mulighed for at se, hvordan udviklingen *i* landdistrikterne er både diskursivt og mere strukturelt forbundet med de måder at staten har forsøgt at styre udviklingen *af* landdistrikterne. For det andet, gav sondringen mellem den centrale stat og den decentrale stat (kommunerne) mulighed for at studere, hvorledes kommunernes politiske og administrative ledelse håndterede både at skulle manøvrere inden for en ny eksogen strategisk selektivitet under hensyn til såvel de endogent institutionaliserede sociale og spatiale relationer som de kommunale organisationers eksisterende institutionaliserede praksisser.

Ved endeligt at forbinde den strategisk relationelle analyses makro- og meso analytiske perspektiv med den kritiske diskursteoris meso-mikro-analytiske perspektiv fik analysen blik for de mere specifikke måder, at de konkrete samspilspraksisser mellem borgere og kommuner udspillede sig. Det gav, som den eksogene forskningslitteratur har påpeget, anledning til at identificere ligheder mellem de statslige strategier og projekter og de lokale praksisser. Men det gav også blik for, hvordan de mere specifikke eksogene rammer om de endogene lokale/kommunale sociale relationer og deres diskursivt og mere strukturelt indlejrede praksisser, gav anledning til væsentlige forskelle. Analysen viste, hvordan disse forskelle tegnede markant forskellige perspektiver for, hvorledes udvikling og især velfærdsservice blev tilvejebragt på i landdistrikterne.

Med kombinationen af sin analytiske tilgang og sit forskningsdesign har afhandlingen haft som ambition at bidrage til udviklingen af et 'neo'-endogent forskningsperspektiv på landdistrikternes udvikling. Det er et perspektiv, der på den ene side forsøger at undslå sig kritikken af det eksogene forskningsperspektiv for ikke at interessere sig for om aktørerne nu også lader sig styre sådan som de hegemoniske 'styringsprogrammer' anviser. Og på den anden side er det et perspektiv, der forsøger at påvise de mere specifikke forbindelser mellem de lokale (endogene) aktørers forsøg på at forme nye sociale praksisser og den eksogene diskursive og mere strukturelt bestemte strategiske selektivitet.

English abstract

This PhD thesis studies how Danish peripheral and rural municipalities in collaboration with citizens try to promote development and provide welfare services in the rural districts. In the light of the results from this study it is furthermore discussed, how the provision of welfare is changed by the new ways of governing rural development.

The thesis' analytical approach draws together elements from Bob Jessop's Strategic Relational Approach and Neil Brenner's socio-spatial reformulation of this approach and combines it with elements from Norman Faircloughs Critical Discourse Analysis.

My analytical approach is then applied on a research design that first studies the changes of the discursive imaginaries and more structurally selective institutions by which the State has tried to shape the citizens and municipalities roles in relation to promote development and provide welfare services in the rural districts, since the 1980's. Then, case studies from one rural- and one peripheral municipality in Denmark are presented. Here the analyses focus on how the two municipalities since the last Structural Reform (2007) have tried to shape political strategies and projects in an effort to cope in a new governance landscape. Finally, the analyses look into the more micro-analytical conduct of two embedded sub-cases in each of the two municipalities. Here the analyses focus on the tensions, contradictions as well as new social practices that occur due to the enactment of the municipal political strategies and projects to promote social and economic development and provide welfare.

The study is a qualitative study using data in the form of policy documents, newspaper articles and 48 semi-structured qualitative interviews.

The first analysis demonstrates how the changes of the State's discursive selective imaginaries and the State's more structurally selective institutions today have dislocated the primary political responsibility for promoting social and economic development as well as the responsibility for the provision of welfare services in the rural and peripheral districts to the municipalities. In relation to the promotion of development in the rural and peripheral districts we see the structurally and discursively important role of a EU initiatiated multi-level system for investments in bottom-up help-to-self-help driven projects aiming to realise local potentials. More over the analysis argues and shows how the State has placed the municipalities in an inter-municipal competition about attracting citizens and businesses.

The case-studies revealed that this competition works as a strategic selectivity that causes the municipalities to create a vertical spatial differentiation between different scales and places with the greatest potential for contributing to a sustainable municipal economy.

In rural and peripheral areas 'outside' these privileged areas the municipalities promote an inter-local competition. But here the competitions most decisive factor is not so much spatial as it is

socially differentiating. Here the analysis demonstrates how 'active' and responsible citizens and communities are being discursively and structurally privileged.

The case-studies also revealed that the State re-structuring created both geographical economic and political-institutional differences in the strategic capacity and more structurally determined possibilities for political strategic selective action. This was evident in the differences of how the municipal political-administrative leadership understood their capacity to conduct the relation between their political strategies and project for promoting development and welfare services in the rural and peripheral districts.

In the analyses of the collaborative social practices it is demonstrated how the above mentioned differences and their locally institutional selectivity can help explain the tensions, contradictions – as well as the emergence of new social practices.

In the peripheral municipality, that was not merged during the structural reform, and where the political strategy and the political project were disintegrated, we see a local centralisation of municipal public service around the local economic centre, and a privatisation of welfare service provision in the peripheral districts.

In the rural municipality, that was created by the merge of five previous municipalities, and where the political strategy and the political project was integrated the results were different. Here the municipal service provision was transformed from a resource provided on the basis of local needs, to a strategic resource to be invested in strong active communities - on the basis of the community's potential to create a sustainable local social and economic development and contribute to the co-production of 'public' service provision.

The results highlight that the differences in social and economic development in rural and peripheral Denmark are not just caused by municipal and local endogenous differences. Also the State's restructuring has shaped a strategic selectivity that creates significant differences in how Danish rural and peripheral municipalities promotes development and provide welfare services to the citizens in rural and peripheral districts.

Apart from the above mentioned empirical contribution the the Danish literature on rural development, this thesis also contributes to the emerging efforts to establish a neo-endogenous research-perspective. It does so by developing an analytical approach and a research design that connects insight from exogenous and endogenous research and shows how both endogenous and exogenous factors create a discursive and structurally selectivity for municipal and local attempts to promote development and welfare service provision in rural districts.

Bibliografi

Aagaard Thuesen, Annette. 2010. “Partnership organising of rural and coastal development in Denmark – Democratic effects of governance networks in the form of local action groups”. University of Southern Denmark.

Agger, Annika, Karl Löfgren, og Jacob Torfing. 2010. *Nærdemokrati efter Kommunalreformen*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Amin, A., og N. Thrift. 1995. “Globalisation, Institutional ‘Thickness’ and the Local Economy”. I *Managing cities. The new urban context*, red. P. Healey, S. Cameron, og S. ET AL. Davoudi. Chichester: Wiley, 91–108.

Amin, Ash. 1999. “An Institutionalist Perspective on Regional Economic Development”. *International Journal of Urban and Regional Research* 23(2): 365–78. http://doi.wiley.com/10.1111/1468-2427.00201 (17. september 2015).

Andersen, Hans Thor. 2008. “The emerging Danish government reform – centralised decentralisation”. *Urban Research & Practice* 1(1): 3–17.

Andersen, Keld. 2010. “Landdistriktsrådet for Morsø Kommune”. *Landsbynyt* 20(1): 1–2.

Aner, L.G. 2007. CSB Working Paper *Flyttemønstre i den grænseløse by - en statistisk undersøgelse af flytninger fra København og Frederiksberg kommuner til det øvrige Sjælland og Lolland Falster i perioden 1992-2002*. København.

Arbejdsgruppe under Folketinget Socialudvalg. 2010. *Rapport fra arbejdsgruppen om sammenhængende kommunale frivilligpolitikker - Analyser og anbefalinger om samarbejde mellem kommuner, frivillige organisationer og erhvervslivet om løsninger af sociale udfordringer*. København. http://www.ft.dk/samling/20091/almdel/sou/bilag/272/855803.pdf.

Bach, Dorthe. 2004. “Slaget om regionsgrænserne”. *Nyhedsmagasinet Danske Kommuner*.

Bærenholdt, Jørgen Ole. 2001. “Territorialitet, mobilitet og mestringsstrategier”. I *Praksis, rum og mobilitet*, red. Kirsten Simonsen. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag, 141–73.

———. 2004. “Territoriality and Mobility - Coping in Nordic Peripheries”. I *Space Odysseys: Spatiality and Social Relations in the 21st Century*, red. Jørgen Ole Bærenholdt og Kirsten. Simonsen. Aldershot: Ashgate, 119–33.

———. 2007. *Coping With Distances*. Oxford: Berghahn Books.

Bærenholdt, Jørgen Ole, og Nils Aarsæther. 2001. *Transforming the Local - Coping Strategies and Regional Policies*. red. Jørgen Ole Bærenholdt og Nils Aarsæther. Copenhagen: Nordisk Ministerråd.

Bærenholdt, Jørgen Ole, og Kirsten. Simonsen. 2004. “Introduction”. I *Space Odysseys: Spatiality and Social Relations in the 21st Century*, red. Jørgen Ole Bærenholdt og Kirsten Simonsen. Aldershot: Ashgate, 1–11.

Bak, Carsten Kronborg. 2013. “Vigtige udviklingstræk i danske yderkommuners økonomi og serviceydelser i perioden 1993-2012”. *CLF REPORT* 22.

Bakkær, Birgit. 2006. “Penge skal styrke landdistrikter”. *Fyens Stiftidende*.

———. 2009a. “Beslutning om styreform udsat”. *Fyens Stiftidende*.

———. 2009b. “Politikere skal sikres større indflydelse”. *Fyens Stiftidende*.

Bang, Henrik Paul. 2009. “Political Community: The Blind Spot of Demecratic Decisionmaking”. *British Politics* 9: 100–116.

———. 2011. *David Easton*. 1. udg. Aarhus: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Barca, Fabrizio. 2009. *AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf.

Billis, David, red. 2010. *Hybrid Organizations and the Third Sector*. Basingstoke: Palgrave Macmilan.

Blom-Hansen, Jens. 2003. *Subsidaritetsprincippet vendt på hovedet? EU’s strukturpolitik og Danmark*. Aarhus: AKA Print A/S.

Blom-Hansen, Jens, Marius Ibsen, Thorkil Juul, og P. E. Mouritsen. 2012. *Fra sogn til velfærdsproducent*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Blyth, Mark. 2003. “Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science”. *Perspectives on Politics* 1.

Bommert, B. 2010. “Collaborative innovation in the public sector”. *International Public Management Review* 11(1): 15–33.

Brenner, Neil. 2004a. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.

———. 2004b. “Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000”. *Review of Internation Political Economy* 11(3): 447–88.

Brindley, Tim, Yvonne Rydin, og Gerry Stoker. 1996. *Remaking planning - the politics of urban change*. Oxford: Routledge.

Brink, Jørgen. 2013. “Leder”. *3. Halvleg2* Feb: 3. http://issuu.com/3-halvleg/docs/3._halvleg_februar_13.

Buch, Roger. 2002. “Tre kommunalreformer - Dynamiske kommunale rum og territorier”. I *Territoriel Dynamik*, red. Torben Beck Jørgense og Kurt Klaudi Klausen. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, 191–204.

Center for Forskning og Udvikling i Landdistrikterne. 2002. “Årsberetning 2001 CFUL”. http://www.iful.sdu.dk/log/filer/aarsberetning2001.PDF.

Cerny, P G. 1997. “Paradoxes of the competition state: the dynamics of political globalization”. *Government and Opposition* 32: 251–74. http://www3.interscience.wiley.com/journal/119945386/abstract%5Cnpapers://33432778-ef7b-4391-ae67-220f9c46620d/Paper/p4024.

Cheshire, Lynda. 2006. *Governing rural development: discourses and practices of self-help in Australian*

rural policy. Aldershot: Ashgate.

Christensen, Jørgen Grønnegård. 1990. "Budgetreformer og udgiftsadfærd: Om embedsmænds og politikeres manipulationer og muligheden for at manipulere dem". *Politica* 22: 422–40. https://tidsskrift.dk/index.php/politica/article/view/10026/19004.

Christiansen, Peter Munk, og Michael Klitgaard. 2008. *Den utænkelige reform - En analyse af strukturreformens tilblivelse*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Christoffersen, Henrik. 1999. *Danmarks Økonomiske Historie efter 1960*. Århus: Forlaget Systime A/S.

———. 2003. *Det danske bymønster og landdistrikterne*. København: AKF Forlaget.

Clegg, Stewart R., og Tyrone S. Pitsis. 2012. "Phronesis, projects and power research". I *Real Social Science - Applied Phronesis*, red. Bent Flyvbjerg, Todd Landman, og Sanford Schram. Cambridge: Cambridge University Press, 66–94.

Considine, Mark, Jenny Lewis, og Damon Alexander, red. 2009. *Networks, Innovation and Public Policy*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.

Crouch, Colin. 2005. *Capitalist Diversity and Change: Recombiant Governance and Institutional Entrepreneurs*. New York: Oxford University Press.

Dahler-Larsen, Peter. 2002. *At fremstille kvalitative data*. Odense Universitetsforlag. http://rub.ruc.dk/_rub/summa/save_mendeley.php?id=8778386977 (15. august 2013).

Danmark på vippen. 2015. *Et Danmark i Balance er et rigere Danmark*. Danmark på vippen. http://danmarkpaavippen.dk/wp-content/uploads/2015/09/Hvidbog-Et-Danmark-i-balance-er-et-rigere-Danmark-Danmark-på-Vippen.pdf.

Dansk-Byplanlaboratorium. 2012. 70 Byplanhistorisk Skriftserie *Hvad gjode vi ved Danmark*. Byplanhist. red. Sven Illeris og Michaela Brüel. København: Dansk Byplanlaboratorium.

Davoudi, S. 1999. "Making sense of ESDP". *Town and Country Planning* 68(12): 367–69.

Davoudi, Simin, og I. Strange, red. 2009. *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*. London: Routledge.

Dawkins, Casey J. 2003. "Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments". *Journal of Planning Litterature* 18(2): 131–72.

DET EUROPÆISKE RÅD. 2000. *Formandsskabets konklusioner*. Bruxelles: Europaparlamentet. http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_da.htm.

DIAPLAN. 2012. *Strategi for Karby: Landskab og landsby - Indsatsplan januar-juli 2012*. København: DIAPLAN. http://diaplan.ku.dk/pdf/Karby_indsatsplan_jan_juli_2012.pdf.

Duncan, Simon, og Mark Goodwin. 1988. *The local state and uneven development*. Polity. http://rub.ruc.dk/soeg/kviksoeg/?query=0745604986 (5. januar 2015).

Duncan, Simon, Mark Goodwin, og Susan Halford. 1988. "Policy variations in local states: uneven development and local social relations". *International Journal of Urban and Regional Research* 12(1): 107–28. http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-2427.1988.tb00076.x (26. juni 2015).

Dunleavy, P, og C Hood. 1994. “From Old Public Administration to New Public Management”. *Public Money Management* 14: 9–16. http://www.informaworld.com/index/907434324.pdf.

Eggers, Bill, og Shalabh Singh. 2009. *The Public Innovators Playbook*. Washington, D . C .: Harvard Kennedy School of Government.

Ejersbo, Niels, og Carsten Greve. 2014. *Moderniseringen af den offentlige sektor*. 3. udg. København: Akademisk Forlag Business.

Elmgren, Jens. 2005. “Debat: Landdistrikter på vej”. *Fyens Stiftidende*.

Erhvervsministeriet. 2012. “Liv og land”. *Landdistriktspolitikker*. https://www.livogland.dk/inspirationsbase/landdistriktspolitikker (20. juni 2012).

Esmark, Anders, og Peter Triantafillou. 2007. “Document Analysis of Network Topography and Network Programmes”. I *2Methods in Democratic Network Governance*, red. Peter Bogason og Mette Zølner. Hampshire: Palgrave Macmilan, 99–124.

Esping-Andersen, Gosta. 1990. “Introduction”. I *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, , 1–33.

———. 2013. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. 19. udg. Cambridge: Polity Press.

Europakommissionen. 1991. *Europe 2000: Outlook for the Development of the Community’s Territory*. Bruxelles: Commission of the European Communities.

———. 1993. “European social policy - A way forward for the Union”. *White paper* COM94(333 final).

———. 1999. COM(99) *A Concerted Strategy for Modernising Social Protection*. Brussels: Europakommissionen. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ac10618.

European Commission. 1988. *The Future of the Rural Society*. European Communities. http://aei.pitt.edu/5214/1/5214.pdf.

———. 1996. *The Cork Declaration*. Cork: European Commission, Agriculture. http://ec.europa.eu/agriculture/rur/cork_en.htm.

Faaborg-Midtfyn Kommune. 2006. “Styrrelsesvedtægt 2007”.

———. 2007a. *Budgetprocedure for Faaborg-Midtfyn Kommune - Budget 2008 (2009-2011) Version 2-3-2007*. Ringe.

———. 2007b. “Dialogbaseret aftalestyring”. *Indblik* 2.

———. 2007c. *Dialogbaseret aftalestyring - aftale 2007 EPO-staben*. Ringe. http://www.yumpu.com/no/document/view/19639005/aftale-2007-epo-staben-faaborg-midtfyn-kommune/6.

———. 2007d. “Projektbeskrivelse - Eksempelprojekt Plan09”. http://www.byplanlab.dk/plan09/www.plan09.dk/NR/rdonlyres/B52AFBC3-8D31-4164-B4F4-56664875C937/0/ProjektbeskrivelseFaaborg_Midtfyn.pdf.

———. 2007e. *Udviklingsstrategi 2008: Forestil dig et moderne dansk Toscana ...*

———. 2008a. *Erhvervsstrategi for Faaborg-Midtfyn Kommune*. Ringe: Faaborg-Midtfyn Kommune.

http://www.fmk.dk/moeder/aaben/Kommunalbestyrelsen/2008/11-03-2008/Åben dagsorden/bilag/Punkt_69_Bilag_1.PDF.

———. 2008b. “Lokalsamfundspolitik”.

———. 2009a. “Justeringer af politisk styreform, organisationsmodel og MED-struktur/aftale”.

———. 2009b. *Kommuneplan 2009 - Hovedstruktur og retningslinier*. Ringe: Faaborg-Midtfyn Kommune. http://faaborg-midtfyn.odeum.com/download/pdf_kommuneplan_2009/kommuneplan_2009.pdf.

———. 2009c. *Styrelsesvedtægt for Faaborg-Midtfyn Kommune 2010 – 2013 – 2. behandling*. Faaborg Midtfyn Kommune: Referat til møde i Kommunalbestyrelsen. http://www.fmk.dk/moeder/aaben/Kommunalbestyrelsen/2009/08-09-2009/Åben dagsorden/#Punkt7861.

———. 2010a. “Politisk forlig om ny skolestruktur”. http://www.fmk.dk/moeder/aaben/Oekonomiudvalget/2010/06-12-2010/Åben dagsorden/bilag/Punkt_348_Bilag_5.pdf.

———. 2010b. *Strategi for omstilling, effektivisering og innovation (2011-2014)*. Ringe.

———. 2011a. “Kommunalbestyrelsesmøde 12.04.2011 Bilag 1. Punkt 82”. http://www.fmk.dk/moeder/aaben/Kommunalbestyrelsen/2011/12-04-2011/Åben dagsorden/bilag/Punkt_82_Bilag_1.pdf#15753.

———. 2011b. “Referat af Kommunalbestyrelsesmøde 12. april punkt 82”. http://www.fmk.dk/moeder/aaben/Kommunalbestyrelsen/2011/12-04-2011/Åben dagsorden/#Punkt13733.

———. 2012. “Referat af Kommunalbestyrelsesmøde 08.05.12 punkt 150, Aftale med den selvejende institution X-huset”. http://www.fmk.dk/moeder/aaben/Kommunalbestyrelsen/2012/08-05-2012/Åben dagsorden/dagsorden.html.

———. 2013a. *Kommuneplan 2013*. Ringe: Faaborg-Midtfyn Kommune. http://faaborg-midtfyn-2013.cowi.webhouse.dk/.

———. 2013b. *Møde i økonomiudvalget*. Ringe: Økonomiudvalget. http://www.fmk.dk/moeder/aaben/Oekonomiudvalget/2013/08-04-2013/Åben tillægsdagsorden/dagsorden.html.

———. 2013c. *Råd til udvikling Økonomisk strategi 2015-2018*. Ringe: Faaborg-Midtfyn Kommune.

———. 2013d. “Tema - På vej mod ny velfærd”. *Indblik*.

———. 2015. “Faaborg Midtfyn - udviklingsplaner”. *Udviklingsplaner*. http://www.fmk.dk/politik/aktivt-medborgerskab/udviklingsplaner/ (21. april 2015).

Faaborg-Midtfyn Kommune Plan og Kultur. 2008. “Kommunalbestyrelsens behandling af indkomne bemærkninger til Faaborg-Midtfyn Kommunes forslag til lokalsamfundspolitik 2008”.

Faaborg Midtfyn Kommune. 2011. *Udviklingsstrategi 2012 - Forestil dig et moderne dansk Toskana...* Ringe: Faaborg-Midtfyn Kommune.

———. 2012. “282. Den aktive borger - forslag til politisk proces”. *Referat til møde i Økonomiudvalget den*

1. oktober 2012 kl. 13:00 i Mødelokale 11, Ringe. http://www.fmk.dk/moeder/aaben/Oekonomiudvalget/2012/01-10-2012/Åben dagsorden/dagsorden.html (30. juli 2015).

Fairclough, Norman. 2013. "Critical discourse analysis and critical policy studies". *Critical Policy Studies* 7: 177–97. http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19460171.2013.798239.

Fairclough, Norman, Giuseppina Cortese, og Patrizia Ardizzone. 2007. 54 Discourse *Discourse and contemporary social change*. http://www.sudoc.abes.fr/DB=2.1/SRCH?IKT=12&TRM=119720590.

Fairclough, Norman, A. Sayer, og Bob Jessop. 2004. "Critical realism and Semiologic". I *Realism, Discourse and Deconstruction*, red. J.M. Roberts og Joseph. J. London: Routledge, 23–42. http://bobjessop.org/2014/01/16/critical-realism-and-semologic/ (21. maj 2015).

Finansministeriet. 1983. *Al den planlægning - hvorfor og hvordan*. red. Budgetdepatementet. København: Finansministeriet.

———. 1988. *Redegørelse om den offentlige sektor 1988*. København: Statens Informationstjeneste.

———. 2005. *Finansministeriets budgetredegørelse 2005*. København: Finansministeriet.

Fisher, Frank. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.

Flyvbjerg, Bent. 1991. *Rationalitet og Magt - bind 2*. København: Akademisk Forlag.

———. 2001. *Making Social Science Matter - Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press.

———. 2009. *Samfundsvidenskab som virker*. København: Akademisk Forlag.

———. 2010. "5 misforståelser om casestudiet". I *Kvalitative metoder - en grundbog*, red. S. Brinkmann og L. Tanggaard. København: Reitzels Forlag, 463–87.

Folketinget. 2011. *Lov om ændring af lov om planlægning*. retsinformation. https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=137072.

Fyens Stiftidende red. 2008. "Styreform skal ses efter i sømmene". *Fyens Stiftidende*.

Fynsland. 2008. *Lokalsamfundspolitik - oplæg til lokalsamfundspolitik for Faaborg-Midtfyn Kommune udarbejdet af Fynsland marts*.

———. 2015. "www.Fynsland.dk". http://www.fynsland.com/index.php?page=2 (21. april 2015).

Fynsprojektet. 2012. "Fynsprojektet - anbefalinger til tværgående samarbejde om planlægning, udvikling og vækst på Fyn". http://www.fmk.dk/moeder/aaben/Erhvervs-_og_Planlaeg/2013/04-02-2013/Åben dagsorden/Bilag/Punkt_8_Bilag_2.pdf.

Gaardmand, Arne. 1993. *Dansk Byplanlægning 1938-1992*. Skive: Arne Gaardmand og Arkitektens Forlag 1993.

Galamba, Maria-Louise Lindgaard. 2012. "Netværk, samarbejde, innovation...?" Roskilde Universitet.

Galland, Daniel. 2011. *Spatial Planning Reorientations: The Evolution of Danish Planning Policies and*

Practices at Different Administrative Levels. Aalborg: Department of Development and Planning, Aalborg University.

———. 2012a. "Is regional planning dead or just coping? The transformation of a state sociospatial project into growth-oriented strategies". *Environment and Planning C: Government and Policy* 30: 536–52.

———. 2012b. "Understanding the Reorientations and Roles of Spatial Planning: The Case of National Planning Policy in Denmark". *European Planning Studies* 20: 1359–92.

Galland, Daniel, og Stig Enemark. 2012. In Networked Regions and Cities in Times of Fragmentation: Developing Smart, Sustainable and Inclusive Places. *Spatial planning reorientations and planning systems shifts in Denmark : From regional spatial planning to municipal comprehensive planning?* The Netherlands: Regional Studies Association.

———. 2013. "Impact of Structural Reforms on Planning Systems and Policies: Loss of Spatial Consciousness?" *European Journal of Spatial Development* Refereed a: ONLINE.

Gass, James R. 1988. "Towards the 'Active Society'." *OECD Observer* 152(June/july): 4–8.

Gibbs, David C., Andrew E. G. Jonas, Suzanne Reimer, og Derek J. Spooner. 2001. "Governance, institutional capacity and partnerships in local economic development: theoretical issues and empirical evidence from the Humber Sub-region". *Transactions of the Institute of British Geographers* 26(1): 103–19. http://doi.wiley.com/10.1111/1475-5661.00008 (3. oktober 2013).

Giddens, Anthony. 1984. *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.

———. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Gjørup, Jes, og Henrik Hjortdal. 2007. "Tilgiv os - vi vidste ikke, hvad vi gjorde". *Politiken*. http://politiken.dk/debat/kroniken/art5480243/Tilgiv-os-vi-vidste-ikke-hvad-vi-gjorde.

Gondo, Maria, John Amis, og James Vardaman. 2012. "Case within a case". I *Encyclopedia of Case Study Research*, red. A. J. Mills, G. Durepos, og E Wiebe. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc, 135–36.

Graabæk, Jørgen. 2006. "Er det at sikre en landsbys udvikling". *Morsø Folkeblad*: 8/9.

Gramsci, Antonio. 1971. *Selections from the Prison Notebooks*. London: Lawrence & Wishart.

Greve, Carsten. 2006. "Public management reform in Denmark". *Public Management Review* 8(781058476): 161–69.

Greve, Carsten, og Niels Ejersbo. 2014. *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor: Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen*. København: Produktivitetskommissionen. http://produktivitetskommissionen.dk/media/142136/baggrundsnotat af greve og ejersbo.pdf.

Halkier, Henrik. 2008. "Fra Egnsudvikling til Regional Erhvervsfremme - 50 års vedholdende omstillingsparathed". *Regional Udvikling*. http://regionalt.erhvervsstyrelsen.dk/forskerartikel_egnsudvikling_erhv_fremme.

Hansen, Magnus P. 2010. "Lissabon-strategien og ensretningen af social og økonomisk tænkning". Roskilde Universitet.

Hansen, Magnus Paulsen, og Peter Triantafillou. 2011. "The Lisbon strategy and the alignment of economic

and social concerns". *Journal of European Social Policy* 21(3): 197–209.

Haughton, G., P. Allmendinger, D. Counsell, og G. Vigar. 2010. *The New Spatial Planning : Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*. Abingdon: Routledge.

Havneforum. 2013. *Kom trygt i havn… …vi tager dig i hånden hele vejen rundt*. Havneforum. http://www.sundbymors.dk/uploads/Kom_trygt_i_havn.pdf.

Hay, Colin. 2006. "Constructivist institutionalism. Or, why ideas into interests don't go". I *American Political Science Association*, , 1–26.

———. 2008. "Constructivist Institutionalism". I *The Oxford Handbook of Political Institutions*, red. Colin Binder, Sarah A. ; Rhodes, R. A. W. ; Rockman, Bert A. ; Hay, Colin ; Binder, Sarah A. ; Rhodes, R. A. W. ; Rockman, Bert A. ; Hay. Oxford: Oxford University Press, 56–74.

Healey, P. 1999. "Institutionalist Analysis, Communicative Planning, and Shaping Places". *Journal of Planning Education and Research* 19(2): 111–21. http://jpe.sagepub.com/cgi/content/abstract/19/2/111 (11. maj 2012).

Healey, Patsy. 1998. "Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning". *Environment and Planning A* 30(December 1996): 1531–46.

———. 2007. *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*. Abingdon: Routledge. http://www.ced.cl/ced/wp-content/uploads/2012/02/healey_2007.pdf.

Hedetoft, Anders. 2008. *Sammendrag: Organisering af landdistriktsindsatsen efter kommunalreformen*. http://www.regionsjaelland.dk/publikationer/Documents/organisering-af-landdistriksindsatsen-efter-kommunalreformen2008.pdf.

Henrik Hansen, Per. 2007. *Råd til nærdemokrati - Borgerinddragelse gennem lokalråd, foreninger og landdistriktsråd*. 1. udgave. Aarhus: Turbine Forlaget.

Hood, Christopher. 1991. "A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS?" *Public Administration* 69(1): 3–19. http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x (23. marts 2012).

Illeris, Sven. 2005. *Egnsudvikling - egnsudviklingens historie i Danmark*. Køb.

———. 2010. *Regional Udvikling*. Bogværket.

———. 2014. 73 Byplanhistorisk skrift *Centraladministration og byplanlægning 1938- ca. 1975*. København.

Illeris, Sven, og Michaela Brüel, red. 2012. "Landsplanredegørelser 1975-2012". I *Hvad gjorde vi ved Danmark?*, København: Dansk Byplanlaboratorium, 91–133.

Indenrigs- og Socialministeriet & KL. 2009. *Nærdemokrati: 11 eksempler på nærdemokrati i de danske kommuner*. København: Indenrigs- og Socialministeriet & KL. http://www.oim.dk/media/15120/naerdemokrati-11-eksempler-paa-naerdemokrati-i-de-danske-kommuner.pdf.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet. 2004a. *Aftale om strukturreform, juni 2004*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

———. 2004b. *Landdistriktspuljen 2004*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet. http://sim.dk/media/93354/landdistriktspuljen-2004.pdf.

———. 2004c. *Lokal Landdistriktspolitik - En vejledning til kommuner og amter*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet. http://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer_IN/~/media/Filer-Publikationer-IN/Kommuner og Regioner/2004/Lokal-landdistriktspolitik-vejledning-til-kommuner-amter/lokal-landdistriktspolitik-vejledning.ashx.

———. 2005. *Redegørelse om nærdemokrati*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg. 2004. *Et nyt udligningssystem - betænkning nr. 1437*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Indenrigsministeriet. 1997. *Landdistrikternes udviklingsmuligheder (betænkning nr. 1333*. København: Indenrigsministeriet. http://www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkid=761&reprid=0&iarkiv=1.

———. 1998. *Brugerbestyrelser - en undersøgelse af erfaring*. København: Indenrigsministeriet. http://www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkid=737&reprid=0&filid=0&iarkiv=1.

———. 2000. *Landdistriksredegørelse 2000 - regeringens redegørelse til Folketinget om landdistrikterne*. København. http://oim.dk/media/96958/landdistriktsred-2000.pdf.

Indenrigsministeriet, Kommunernes Landsforening, og Amtsrådsforeningen. 1997. *Serviceredegørelser - En rapport om serviceinformation til borgerne*. København: Indenrigsministeriet. http://www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkid=745&reprid=0&filid=0&iarkiv=1.

Interview 1. 2013. *Formand for Fynsland i Faaborg-Midtfyn Kommune, Gunnar Landtved*. Kasper Søndergaard.

Interview 10. 2013. *Udv. formand Faaborg-Midtfyn Kommune Jacob Holm*. Ringe: Kasper Søndergaard.

Interview 11. 2013. *Direktionsmedlem Faaborg-Midtfyn Kommune*. Kasper Søndergaard.

Interview 12. 2013. *Adm. Landdistriktsmedarbejder Faaborg-Midtfyn Kommune*. Ringe: Kasper Søndergaard.

Interview 13. 2013. *Adm. Chef Faaborg-Midtfyn Kommune*. Ringe: Kasper Søndergaard.

Interview 14. 2013. *Stabsmedarbejder for direktionen Faaborg Midtfyn Kommunen*. Ringe: Kasper Søndergaard.

Interview 15. 2013. "Adm. Chef Faaborg-Midtfyn Kommune".

Interview 16. 2013. *Skoleleder Faaborg Midtfyn Kommune*. Ringe: Kasper Søndergaard.

Interview 18. 2013. *Aktiv borger X-huset*. Ringe: Kasper Søndergaard.

Interview 2. 2013. *Adm. Chef Faaborg-Midtfyn Kommune*.

Interview 20. 2013. *Medlem X-husets bestyrelse*. Vester-Hæssinge: Kasper Søndergaard.

Interview 21. 2013. *Udv. formand Faaborg-Midtfyn Kommune Jacob Holm nr. 2*. Ringe: Kasper Søndergaard.

Interview 22. 2012. "Borgmester Morsø Kommune Lauge Larsen".

Interview 23. 2012. *Formand for Landdistriktsrådet i Morsø Kommune, Keld Andersen*. Sundby: Kasper Søndergaard.

Interview 24. 2012. *Direktionsmedlem Morsø Kommune*. Nykøbing Mors: Kasper Søndergaard.

Interview 25. 2012. *Adm. Chef Morsø Kommune*. Nykøbing Mors: Kasper Søndergaard.

Interview 26. 2012. *Direktionsmedlem Morsø Kommune*. Nykøbing Mors: Kasper Søndergaard.

Interview 27. 2012. *Adm. Chef Morsø Kommune*. Nykøbing Mors: Kasper Søndergaard.

Interview 28. 2013. *Udv. formand Morsø Kommune, Walter Mikkelsen*. Nykøbing Mors: Kasper Søndergaard.

Interview 29. 2012. "Adm. chef Morsø Kommune".

Interview 3. 2013. "Borgmester Hans Jørgensen Faaborg-Midtfyn Kommune".

Interview 31. 2012. *Formand Teknik og Miljøudvalget Morsø Kommune Viggo Vangsgaard,*. Nykøbing Mors: Kasper Søndergaard.

Interview 32. 2012. *Adm. planlægger Morsø Kommune*. Morsø Kommune: Kasper Søndergaard.

Interview 33. 2012. *Adm. Planlægger Morsø Kommune nr.2*. Nykøbing Mors: Kasper Søndergaard.

Interview 34. 2012. *Aktiv borger i Karby*. Karby: Kasper Søndergaard.

Interview 35. 2012. *Adm. Planlægger Morsø Kommune*. Nykøbing Mors: Kasper Søndergaard.

Interview 36. 2013. *Aktiv borger i Sundby*. red. telefoninterview. Sundby: Kasper Søndergaard.

Interview 37. 2013. *Aktiv borger i Sundby*. red. fase 2. Sundby: Kasper Søndergaard.

Interview 38. 2013. *Aktiv borger i Sundby nr. 2*. Sundby: Kasper Søndergaard.

Interview 4. 2013. *Adm. Chef Faaborg-Midtfyn Kommune*. Ringe: Kasper Søndergaard.

Interview 40. 2013. *Adm. Planlægger Morsø Kommune*. Nykøbing Mors: Kasper Søndergaard.

Interview 5. 2013. *Direktionsmedlem Faaborg-Midtfyn Kommune*. Ringe: Kasper Søndergaard.

Interview 6. 2013. *Direktionsmedlem Faaborg-Midtfyn Kommune*. Ringe: Kasper Søndergaard.

Interview 8. 2013. *Erhvervs- og Planlægningsudv. formand Faaborg-Midtfyn Kommune, Henning Løv Andersen*. Ringe: Kasper Søndergaard.

Interview 9. 2013. *Medlem X-husets bestyrelse*. Vester Hæssinge: Kasper Søndergaard.

Ipsen, Jens-Martin. 1998. "Små kommuner frygter udslettelse". *Berlingske Tidende*: 4.

Jakobsen, Rasmus Giese. 2015. "Kommuner satser stort på erhvervsindsats". *MoMentum*. http://www.kl.dk/Momentum/momentum2015-13-1-id183174/.

Janerka, Sofie Toftgaard. 2005. "Bekymring for fremtiden". *Fyens Stiftidende*.

Jensen, O. B., og T. Richardson. 2004. *Making European Space: Mobility, Power and Territorial Identity*. London: Routledge.

Jensen, Ole B. 2013. *Staging Mobilities*. London: Routledge.

Jensen, Ole B., og Ib Jørgensen. 2000. “Danish planning: The long shadow of Europe”. *Built Environment* 26(1): 31–40.

Jessop, Bob. 1990. *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. Cambridge: Polity Press.

———. 1999. “The Strategic Selectivity of the State: Reflections on a Theme of Poulantzas”. *Journal of Hellenic Diaspora* 15(1–2): 40–77.

———. 2000. *Globalisering og interaktiv styring*. 1. udg. red. Bob Jessop. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

———. 2002. *The future of the capitalist state*. Polity Press. http://rub.ruc.dk/soeg/kviksoeg/?query=0745622739 (25. februar 2014).

———. 2003. “Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and tequisite irony”. I *Governance as Social Political Communication*, red. Henrik Paul Bang. Manchester: Manchester University Press, 101–17.

———. 2004a. “Critical semiotic analysis and cultural political economy”. *Critical Discourse Studies* 1: 159–74.

———. 2004b. “Multi-level governance and multi-level meta-governanc”. I *Multi-Level Governance*, red. I. Bache og M. Flinders. Oxford: Oxford University Press, 49–74.

———. 2008. *State Power - A Strategic Relational Approach*. Cambridge: Polity Press.

———. 2009. “Cultural political economy and critical policy studies”. *Critical Policy Studies* 3: 336–56.

Jessop, Bob, Neil Brenner, og Martin S. Jones. 2008. “Theorizing sociospatial relations”. *Environment and Planning D: Society and Space* 26: 389–401.

Jessop, Bob, og Ngai-Ling Sum. 2006. *Beyond the Regulation Approach*. Cheltenham: Edward Elgar.

Jørgensen, H., og L. Dalsgaard. 2009. *Modernisering og kvalitetsreform i den offentlige sektor: 2008-perspektiver på den igangværende omstilling af det offentlige*. Aalborg.

Jørgensen, Kalle. 2012. *Den Aktive Borger - hvordan kan flere borgere spille en større rolle i velfærdssamfundet?* København: Rosendahls.

Just, F. 2006. “Hvad er et landdistrikt?” *MoMentum* 4.

Justesen, Johs. 2010. “Ny lystbådehavn på vej i Østvilsund - Plads til 54 lystbåde og otte husbåde.” *Nordjyske.dk*. http://nordjyske.dk/nyheder/ny-lystbaadehavn-paa-vej-i-oestvilsund/97b9b5b4-1240-4256-8aca-5dd38384b5a9/112/1513.

Juul, Jonas Schytz. 2010. *Nyt kommunalt velfærdsindeks viser billedet af et opdelt Danmark*. København.

KL. 2008. *Kommunerne og erhvervspolitikken efter reformen*. København: Kommuneforlaget A/S. http://www.fmk.dk/moeder/aaben/Oekonomiudvalget/2008/01-12-2008/Åben dagsorden/bilag/Punkt_359_Bilag_1.pdf.

———. 2010. “Inspiration til fastsættelse af serviceniveauer”. *Inspiration til fastsættelse af serviceniveauer på det sociale område*. http://www.kl.dk/raaderumsportalen/Inspiration-til-fastlaggelse-af-serviceniveauer-id73426/ (22. februar 2017).

———. 2014. *Danmark i forandring - Udvikling i lokal balance (Pixiudgave)*. København. http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_67022/cf_202/Pixi_-_Danmark_i_forandring.PDF.

KL & KTO. 2006. *Dialogbaseret kontraktstyring - Kvalificering af kontraktstyring gennem medarbejderinddragelse*. Frederiksberg: Kommuneinformation A/S. http://www.personaleweb.dk/sites/default/files/Dialogbaseret_kontraktstyring.pdf.

Klijn, EH, og Chris Skelcher. 2007. "Democracy and Governance Networks: Compatible or Not?" *Public Administration* 85(3): 587–608.

KLs Konsulentvirksomhed Økonomi og Ledelse. 2006. "Morsø Kommune - Principper for en ny administrativ organisering". http://www.morsoe.dk/Om-kommunen/~/media/Kommune/Filer/Om kommunen/Udviklingsstrategi/PDf dokumenter vedr udviklingsstrategi 2006 til 2010/Principper for ny administrativ organisering 2006 - KL notat _F_.ashx.

Knudsen, Tim. 2007. *Fra folkestyre til markedsdemokrati*. København: Akademisk Forlag.

Kooiman, Jan. 2000. "Societal Governance". I *Debating Governance*, red. Jon Pierre. Oxford University Press, 138–67.

———. 2002. "Governance: A Social-Political Perspective". I *Participatory Governance - Political and Societal Implications*, red. Jürgen R. Grote og Bernard Gbikpi. Opladen: Leske + Budrich, 71–96.

Kristensen, Inge Toft, Chris Kjeldsen, og Tommy Dalgaard. 2006. *Landdistrikter - indikatorer for landdistrikt*. Tjele. http://pure.au.dk/portal/files/4594133/RapLanddistrikt2007_20070201.pdf.

Kristensen, L.S., J. Primdahl, og D. Bruns. 2013. "Barriers and Drivers for Collaborative Planning: the Need to Start New Educational Initiatives". I *Landscape and Imagination, Towards a new baseline for education in a changing world*, red. C. Newman, Y. Nussaume, og B. Pedroli. Uniscape, 653–56.

Kvale, S. 2007. *Doing Interviews*. London: SAGE Publications, Ltd.

Landdistriktsrådet Mors. 2010. *Landsbyhåndbogen*. Nykøbing Mors: Morsø Folkeblad & Bogtrykkeri. https://www.google.dk/search?num=100&safe=off&q=Landsbyhåndbogen+LDR&oq=Landsbyhåndbogen+LDR&gs_l=serp.3...795848.801424.0.801814.20.20.0.0.0.0.203.2126.1j10j2.13.0....0...1c.1.64.serp..12.8.1353.hsmMFMhnn8s.

Landdistriktsrådet Morsø. 2016. "Landdistriktsrådets vedtægter". *Vedtægter*. http://ldr.dk/vedtaegter/ (20. marts 2017).

Landsbykommissionen. 1980. *Landbykommissionen, delbetænking 1 - den hidtidige udvikling*. København: Det adminsitrative bibliotek.

———. 1981. *Landsbykommissionen, delbetænkning 3 - Erhverv*. København: Det juridiske laboratorium ved Københavns Universitet.

Larsen, Jørgen Elm. 2002. "The active society and activation policy". I *Coping with Social Polarization in the Urban Landscape: Reflections upon the Politics Empowerment*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag, 79–108.

Larsen, Lauge. 2010. "Borgmesterens tale for årsregnskabet 2010". : 4. http://www.morsoe.dk/sitecore/content/Arkiv Nyheder/~/media/Kommune/Filer/Natur og Miljø/Team Byg/Nyheder - pressemeddelelser/Borgmesterens tale for årsregnskab 2010.ashx.

Lindboe, Rasmus. 1999. “Forslag om at nedlægge halvdelen af byretterne”. *Berlingske Tidende*: 1.

LOA. 2013a. “10 mio. kroner til omdannelse af lukkede skoler”. *Pressemeddelelser*. http://www.loa-fonden.dk/nyheder/pressemeddelelser/pressemeddelelser-2013/pm-2013/10-mio-kr-til-omdannelse-af-lukkede-skoler (11. august 2015).

———. 2013b. “Projektbeskrivelse og vejledning til ansøgning – landsbysamfund”. *OMDANNELSE AF LUKKEDE FOLKESKOLER I LANDSBYSAMFUND*: 16. http://www.loa-fonden.dk/media/85363/projektbeskrivelse_landsbysamfund_.pdf (11. august 2015).

Lorenzen, Michael. 2009. “Politikernes rolle skal være klar”. *Fyns Amts Avis*: 7.

Lov om erhvervsfremme. 1990. Margrethe den Anden. http://www.logir.fo/foldb/lov/1990/0000394.htm.

Lowndes, Vivien. 2001. “Social capital and local governance: exploring the institutional design variable”. *Political Studies*. http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9248.00334/abstract (29. marts 2012).

MacKinnon, Danny. 2000. “Managerialism, governmentality and the state: a neo-Foucauldian approach to local economic governance”. *Political Geography* 19(3): 293–314. http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629899000864 (2. oktober 2013).

———. 2002. “Rural governance and local involvement: assessing state—community relations in the Scottish Highlands”. *Journal of Rural Studies* 18(3): 307–24. http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0743016701000481 (2. oktober 2013).

Madsen, Ebba. 2007. “Udviklingsmøder på skinner”. *Fyens Amts Avis*.

Mandag Morgen. 2013. *Veje til Ressourcedanmark - et mere socialt og økonomisk bæredygtigt velfærdssamfund*. København. https://www.mm.dk/veje-til-ressourcedanmark.

March, James G, og Johan P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York: Free Press.

Marcussen, Martin, og Jacob Torfing. 2007. *Democratic Network Governance in Europe*. London: Palgrave Macmilan.

Mehlbye, Peter, og Miljøministeriet. 1992. *Danmark på vej mod år 2018 : Danmarks fysiske og funktionelle indretning i fremtidens Europa : landsplanredegørelse*. København: Miljøministeriet.

Meyrowitz, Joshua. 2005. “The Rise of Glocality”. *Electronic Media*: 21–30. http://www.fil.hu/mobil/2004/meyrowitz_webversion.doc.

Miljøministeriet. 1991. *Lov om planlægning*. Danmark: Lovtidende A. https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=49386&exp=1.

———. 1992. *Vejledning om planloven*. København, Danmark: Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen. https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=49493.

———. 2003. *Et Danmark i balance - Hvad skal der gøres?* København: Miljøministeriet.

———. 2007. *Landsbyer i Yderområder - Arbejdsudvalget om Landsbyer i Yderområder*. red. By- og Landskabsstyrelsen. København: Miljøministeriet.

———. 2010. *Landsplanredegørelse 2010*. red. By- og Landskabsstyrelsen. København: Regeringen.

http://naturstyrelsen.dk/media/nst/71232/Landsplan2010endelig.pdf.

Miljøministeriet, og Realdania. 2006. *FORNYELSE AF PLANLÆGNINGEN – Kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen Afsluttende Rapport – juni 2006*. red. Ellen Højgaard Jensen, Karsten Jørgensen, og Anna Skovbro. København: Realdania og Miljøministeriet ved Skov- og Naturstyrelsen. http://www.byplanlab.dk/sites/default/files/afslutrapport.pdf.

Ministeriet for By Bolig og Landdistrikter. 2013a. *REGIONAL- OG LANDDISTRIKTS- POLITISK REDEGØRELSE 2013*. København: Regeringen.

———. 2013b. *Regional- og Landdistriktsredegørelse 2013 - Regeringens redegørelse til Folketinget*. København. http://www.mbbl.dk/sites/mbbl.dk/files/dokumenter/publikationer/regional-_og_landdistriktspolitisk_redegoerelse_2013_0.pdf.

———. 2014. *Regional- og Landdistriktspolitisk Redegørelse 2014*. København: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. http://mbbl.dk/sites/mbbl.dk/files/dokumenter/publikationer/regions-landdistriktpolitik_enkeltsidet_2.pdf.

Ministeriet for Fødevarer Landbrug og Fiskeri. 2008. *Det danske landdistriktsprogram 2007-2013*. København: Regeringen.

Ministry of Social Affairs Denmark. 2001. *Voluntary Social Work in Denmark And Public Policy Towards the Voluntary Sector*. Copenhagen: The Ministry of Social Affairs.

Moisio, Sami, og Anssi Paasi. 2013. "From Geopolitical to Geoeconomic? The Changing Political Rationalities of State Space". *Geopolitics* 18(2): 267–83. http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14650045.2012.723287.

Møller, Jørgen, og Esben Clemens. 2012. "Yderområdeudpegning". *Økonomi og Politik* 1(April): 37–51.

Møller Hansen, Kasper. 2010. *Borgerinddragelse*. Syddansk Universitetsforlag. http://rub.ruc.dk/_rub/summa/save_mendeley.php?id=9788776744359 (26. september 2013).

Morsø Kommunalbestyrelse. 2001. *Kommuneplan 2001-2013*. Nykøbing Mors: Morsø Bogtrykkeri.

Morsø Kommune. 2001. *Morsø Kommune Landdistriktspolitik*. Nykøbing Mors: Morsø Kommune.

———. 2006. "Udviklingsstrategi". *Vision Morsø 2010*. http://www.morsoe.dk/Om-kommunen/Udviklingsstrategi/Vision Morso 2010.aspx (26. november 2015).

———. 2007. *Sammen er vi bedst - kodeks for; godt medarbejderskab, god ledelse, god topledelse, god politisk ledelse*. Nykøbing Mors: Morsø Kommune. http://upsite.ipapercms.dk/MorsoeKommune/MorsKommune/Kodeks/.

———. 2008a. "Morsø Kommune organisationsdiagram 2008". *Administrativ organisation*. https://web.archive.org/web/20070622095024/http://www.morsoe.dk/images/58897.pdf.

———. 2008b. *Planstrategi 2008-11*. Nykøbing Mors: Morsø Kommune. https://www.google.dk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwiFydDvkq7JAhWBwHIKHWgMAOMQFggjMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.morsoe.dk%2FOm-kommunen%2FPlanlaegning%2FKommuneplan%2F~%2Fmedia%2FKommune%2FFiler%2FOm%2520kommunen%2FPlanlagning%2Fstrategim.

———. 2008c. *Projekter i Morsø Kommune - model og håndbog*. Nykøbing Mors: Udviklingsafdelingen.

———. 2008d. “Slutrapport - Udviklingsprojektet Vision 2010 aktiviteter og resultater”. : 5. http://upsite.ipapercms.dk/MorsoeKommune/MorsKommune/vision2010/?Purge=true.

———. 2009a. *Hvidbog - Kommuneplan 2009-2021*. Nykøbing Mors: Morsø Kommune.

———. 2009b. *Kommuneplan 2009-2021*. Nykøbing Mors: Morsø Kommune. http://morsoe.viewer.dkplan.niras.dk/dkplan/dkplan.aspx?pageId=1.

———. 2009c. “Kompetenceudvikling og åben land planlægning”. http://www.byplanlab.dk/plan09/www.plan09.dk/NR/rdonlyres/B0AA35C4-B4CD-44AF-AAF6-C90C8D538DF3/0/morso_evaluering.pdf.

———. 2010a. *Aktiveringsstrategi og -plan: Aktivering til alle*. Nykøbing Mors: Morsø Kommune.

———. 2010b. “Bæredygtighedsstrategi 2014”. : 21. http://www.morsoe.dk/sitecore/content/Arkiv Nyheder/~/media/Kommune/Filer/Om kommunen/Politikker/Bæredygtighedsstrategi 2014.ashx.

———. 2010c. *Erhvervsstrategi for Mors 2010-14*. Nykøbing Mors: Morsø Kommune.

———. 2011. “Landsbyfornyelse i Karby - områdefornyelsesprogram”.

———. 2013. “Business Case Havne på Mors”. http://polweb.nethotel.dk/Produkt/PolWeb/Sog/ShowAgenda.asp?p=morsoe&ID=29374.

———. 2014. *Strategisk tilpasning i ’Landsbyen De 7 sogne’ på Mors*. Nykøbing Mors: Morsø Kommune. http://superlandsbyen.dk/uf/80000_89999/80235/e252c76ed0f92c4fbbc949c6beaa58db.pdf.

———. 2015. “Skole”. *Børn og Unge*. http://www.morsoe.dk/Borger/Boern-og-unge/Skole.aspx (19. november 2015).

Morsø Kommune, og NIRAS konsulenterne. 2008. *REVISION AF KOMMUNEPLAN 2001-2013 FASE 1: GRUNDLAG FOR REVISION OG EMNEKATALOG*. Nykøbing Mors.

Mouritzen, Poul Erik. 2008. “Spændinger i det kommunale selvstyre”. http://static.sdu.dk/mediafiles//Files/Om_SDU/Institutter/Statskundskab/Nyheder/DebatPEM.pdf.

Murdoch, J. 2000. “Networks — a new paradigm of rural development?” *Journal of Rural Studies* 16(4): 407–19. http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S074301670000022X (2. oktober 2013).

———. 2001. “Ecologising Sociology: Actor-Network Theory, Co-Construction and the Problem of Human Exemptionalism”. *Sociology* 35(1): 111–33. http://soc.sagepub.com/cgi/content/long/35/1/111 (3. januar 2013).

Murdoch, Jonathan, og Simone Abram. 1998. “Defining the Limits of Community Governance”. *Journal of Rural Studies* 14(1).

Murdoch, Jonathan, og Nkil Ward. 1997. “Governmentality and territoriality - The statistical manufacture of Britain’s ‘national farm’”. *Political Geography* 16(4): 307–24. http://www.sciencedirect.com/science/article/B6VG2-3SWV7WC-2/2/f61e388213024e3bb5e49a40540959e7.

Myrdal, Gunnar. 1958. *Verdens Økonomiske Ulighed*. København: Det Danske Forlag.

Newman, Janet, og John Clarke. 2009. *Publics, Poklitics and Power*. London: Sage Publications, Inc.

Nielsen, B. 2011. “Landdistrikter og yderområder - hvad mener vi med det?” *Geografisk Orientering* 41(5).

NIRAS konsulenterne. 2009. *Projekt bymosaik - Nyt byrollekoncept for Morsø Kommune*. København: NIRAS KONSULENTERNE.

Nordmors. 2016. “Nordmors”. *nordmors.dk*.

Norstrand, Rolf, Anne Kaag Andersen, og Karsten Bo Larsen. 2001. *Regional udvikling af indkomst og beskæftigelse*. København: AFK Forlaget.

OECD. 1988. “The Future of Social Protection”. *OECD Social Policy Studies* 6: 64.

———. 2006. *The New Rural Paradigm - Policies and Governance*.

———. 2011. OECD Public Governance Reviews *Together for Better Public Services: PARTNERING WITH CITIZENS AND CIVIL SOCIETY*. Paris: OECD Publishing.

Offe, Claus. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson & Co Ltd.

———. 2009. “Governance: An ‘Empty Signifier’?” *Constellations* 16: 550–62.

Økonomi- og Indenrigsministeriet. 2014. *Økonomisk udvikling og det kommunale finansieringssystem*. København: Regeringen.

Olesen, Kristian. 2011. “Strategic Spatial Planning in Transition: a Case Study of Denmark”. Aalborg University. http://vbn.aau.dk/files/56082656/Strategic_spatial_planning_in_transition_Olesen_2011.pdf.

———. 2013. “The neoliberalisation of strategic spatial planning”. *Planning Theory* 13: 288–303. http://plt.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1473095213499340.

Olsen, Johan P. 1997. “Institutional Design in Democratic Contexts”. *The Journal of Political Philosophy* 5(3): 203–29. http://www.blackwell-synergy.com/links/doi/10.1111/1467-9760.00032 (15. november 2012).

Osborne, Stephen. 2010. *The New Public Governance*. 1. udg. red. Stephen Osborne. New York: Routledge.

Østergaard, Hans Henrik. 1998. *At tjene og forme den nye tid - Finansministeriet 1848-1998*. København: Finansministeriet.

Peck, Jamie, og Adam Tickell. 2002. “Neoliberalizing Space”. *Antipode* 34(3): 380–404. http://doi.wiley.com/10.1111/1467-8330.00247 (29. juni 2015).

Pedersen, Ove Kai. 2011. *Konkurrencestaten*. København: Hans Reizels Forlag.

Peters, B. Guy. 1996. *The Future of Governing*. 1st udg. Lawrence: University Press of Kansas.

Peters, B Guy, Jon Pierre, og Jacob Torfing. 2012. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.

Petersen, Jørgen Henrik. 2014. *Pligt og ret – Ret og pligt*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Plan09. 2009a. “Bymønster og byroller i PULS-Fyn”. http://www.byplanlab.dk/plan09/www.plan09.dk/Inspiration/kommuneplan2009/byroller.htm (21. april 2015).

———. 2009b. “Plan09 - Vision”. http://www.byplanlab.dk/plan09/www.plan09.dk/Om+Plan09/Vision/index.html.

Planstyrelsen. 1979. *Rapport om det fremtidige bymønster*. København: Miljøministeriet.

———. 1988. *Fremtiden for Landbruget, Landkommunernes fremtid*. red. Anders Svarre. København: Planstyrelsen.

van der Ploeg, Jan Douwe m.fl. 2000. “Rural Development: From Practices and Policies towards Theory”. *Sociologia Ruralis* 40(4): 391–408. http://doi.wiley.com/10.1111/1467-9523.00156 (2. oktober 2013).

Pollitt, C., og Geert. Bouckaert. 2011. *Public management reform, a comparative analysis, new public management, governance, and the neo-Weberian state*. 3rd. Oxford: Oxford University Press.

Prahl, Arne, og Claus B. Olsen. 1997. *Lokalsamfundet som samarbejdspartner - sammenhænge mellem decentralisering og lokalsamfundsudvikling i de nordiske lande*. Aarhus: Nordisk Ministerråd.

Primdahl, J. Kristensen, L.S., og S. Swaffield. 2013. “Guiding rural landscape change: Current policy approaches and potentials of landscape strategy making as a policy integrating approach”. *Applied Geography* 42: 86–94.

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work - Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Ragin, Charles C., og Howard Saul Becker. 1992. *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ray, Christopher. 1999. “Towards a Meta-Framework of Endogenous Development: Repertoires, Paths, Democracy and Rights”. *Sociologia Ruralis* 39(4): 522–37. http://doi.wiley.com/10.1111/1467-9523.00122 (8. januar 2016).

Regeringen. 1992. *Landdistrikterne - Ændrede vilkår, Betænkning fra udvalget vedrørende en bæredygtig udvikling i landdistrikterne*. København: Statens Information.

———. 1995. “Erhvervspolitisk redegørelse”. : 1375–82.

———. 1997. “Landdistriktsredegørelse 1997 - Regeringens redegørelse for udviklingen i landdistrikterne”. *Landdistriktsredegørelse 1997 - Regeringens redegørelse for udviklingen i landdistrikterne*. http://www.resumedatabase.im.dk/publikationer/lr97/forside.htm.

———. 1998. *Landdistriktsredegørelse - Regeringens redegørelse til Folketinget om landdistrikterne*. København: Indenrigsministeriet.

———. 1999. *Landdistriktsredegørelse - Regeringens redegørelse til Folketinget om landdistrikterne*. København: Indenrigsministeriet.

———. 2000a. *Landdistriktsredegørelse 2000*. København: Indenrigsministeriet.

———. 2000b. *Landsplanredegørelsen 2000 - Lokal identitet og nye udfordringer*. København. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19991/redegoerelse/R11.htm.

———. 2000c. *Regeringens erhvervsstrategi - .dk21 - En ny strategi for Danmarks erhvervspolitik*. København: Regeringen. http://www.evm.dk/publikationer/2000/~/media/oem/pdf/2000/dk21-pdf.ashx.

———. 2000d. *Regionalpolitisk redegørelse 2000*. København: Indenrigsministeriet.

———. 2000e. *Spørgsmål om Velfærd - Kvalitet og effektivitet i velfærdssamfundet*. København: J. H. Schultz Grafisk A/S. http://www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkid=5113&reprid=0&filid=30&iarkiv=1.

———. 2002a. "landdistriktsredegørelse 2002". *Landdistriktsredegørelse 2002 - Regeringens redegørelse til Folketinget om landdistrikterne, december 2002*. http://www.resumedatabase.im.dk/publikationer/landdistriktsred2002/all.htm.

———. 2002b. *Regionalpolitisk redegørelse 2002*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

———. 2003a. *Kommissoriet for Velfærdskommissionen*. København: Regeringen. http://www.stm.dk/multimedia/Kommissorium_for_Velf_rdskommissionen.pdf (7. februar 2017).

———. 2003b. *Vækst, velfærd og fornyelse II - supplerende regeringsgrundlag 27. august*. København: Regeringen.

———. 2004a. *Det nye Danmark: en enkel offentlig sektor tæt på borgeren*. København: Regeringen. http://www.stm.dk/multimedia/Det_nye_Danmark_en_enkel_offentlig_sektor_t_t_p__borgeren.pdf.

———. 2004b. *Landdistriktsredegørelse 2004 - Regeringens redegørelse til Folketinget*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Fødevareministeriet.

———. 2006a. *Fremgang, fornyelse og tryghed: Strategi for Danmark i den globale økonomi - de vigtigste initiativer*. København: Regeringen. http://www.stm.dk/multimedia/Pixi1.pdf.

———. 2006b. *Landsplanredegørelse: Det nye Danmarkskort*. København: Miljøministeriet.

———. 2007a. *Bedre velfærd og større arbejdsglæde - Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service*. København: Regeringen.

———. 2007b. *Landdistriktsredegørelse 2007 - Regeringens redegørelse til Folketinget, April 2007*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Fødevareministeriet. http://oim.dk/media/70078/landdistriktsredegoerelse-2007.pdf.

———. 2008. *Regionalpolitisk redegørelse 2008*. København: Social- og Indenrigsministeriet. http://sim.dk/media/15446/regionalpolitisk-redegoerelse-2008-analyser-og-baggrund.pdf.

———. 2009. *Landdistriktsredegørelse 2009 - Regeringens redegørelse til Folketinget - marts 2009*. København: Velfærdsministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

———. 2010a. *Danmark i Balance i en global verden*. København: Økonomi- og Erhvervsministeriet. http://www.stm.dk/multimedia/Danmark_i_balance_i_en_global_verden.pdf.

———. 2010b. *Genopretningspakken: Danmark ud af krisen - regningen betalt*. København: Regeringen. http://www.stm.dk/publikationer/genopret_10/genopretningspakken_danmark_ud_af_krisen_regningen_betalt_maj_2010_web.pdf.

———. 2010c. *National Civilsamfundsstrategi - En styrket inddragelse af civilsamfundet og frivillige organisationer i den sociale indsats*. København.

———. 2011a. *Et Danmark der står sammen: Regeringsgrundlag oktober 2011*. København: Regeringen. http://www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.

pdf.

———. 2011b. *Landdistriktsredegørelse 2011 – regeringens redegørelse til Folketinget*. København.

———. 2012. *Regional- og Landdistriktsredegørelse 2012*. København: Ministeriet for By- Bolig og Landdistrikter.

———. 2013. *Vækstplan DK: Stærke virksomheder flere jobs*. København: Finansministeriet. http://www.stm.dk/multimedia/V_kstplan_DK_-_St_rke_virksomheder__flere_job.pdf.

Retsinformation. 2004. *Bekendtgørelse om fælles ledelse for folkeskoler og kommunale dagtilbud i landdistrikter m.v. (Samdrevne institutioner)*. Danmark: Lovtidende A. https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=24582.

Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance - Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R A W. 1996. "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies* 44(4): 652–67. http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x.

Riggelsen, Kasper. 2006a. "Lokalråd skal skærpe profilen". *Fyens Stiftidende*.

———. 2006b. "Lokalråd slog paraplyen ud". *Fyens Stiftidende*.

Rindebæk, Gurli. 2013. "Vester Hæsinge Forsamlingshus". *3. Halvleg* Maj: 8–11. http://issuu.com/3-halvleg/docs/3._halvleg_maj_13-medium.

Rose, Nikolas. 1996. "The death of the social? Re-figuring the territory of government". *Economy and Society* 25: 327–56.

———. 2000. "Community, citizenship, and the third wayNo Title". *The American Behavioral Scientist* 43(9): 1395–1410.

Rosted, Jørgen. 2003. "Erhvervspolitik i det ny årtusind". *Samfundsøkonomen* 4. https://www.djoef-forlag.dk/services/samf/samfdocs/2003/2003_4/samf_2003_4_2.pdf.

Rothstein, Bo. 1998. *Just Institutions Matter - The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rue. 2005. "Debat: Vi vil udvikle land og by". *Fyens Stiftidende*.

Sammenlægningsudvalget. 2005. *Administrativ organisering og styring i Faaborg-Midtfyn Kommune*.

———. 2006. "20. Administration organisering og styring i Faaborg-Midtfyn Kommune (Åben sag)".

Schram, Sanford. 2012. "Phronesis social science: an idea whose time has come". I *Real Social Science - Applied Phronesis*, red. Bent Flyvbjerg, Todd Landman, og Sanford Schram. Cambridge: Cambridge University Press, 15–27.

Schroll, Sanne, og Villy Søgaard. 2011. *Knækker Danmark - eller knager det bare*. Esbjerg.

SKAT. 2006. "Fusionen". *Analyse og rapporter*. http://www.skm.dk/skattetal/analyser-og-rapporter/skat/2006/januar/skat-januar-2006/fusionen (1. februar 2017).

Skelcher, Chris. 2005. "Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance".

Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions 18(1): 89–110.

Skelcher, Chris, Helen Sullivan, og Stephen Jeffares. 2013. *Hybrid Governance in European Cities - Neighbourhood, Migration and Democracy*. Basingstoke: Palgrave Macmilan.

Skelcher, Chris, og Jacob Torfing. 2010. "Improving democratic governance through institutional design: Civic participation and democratic ownership in Europe". *Regulation & Governance* 4: 71–91.

Skive Folkeblad. 2004. "Mors skal blive i nord". *Skivefolkeblad.dk*.

Smith, Torben. 2008. "Lokaldebat: Ingen dom over styre-formen endnu". *Fyens Stiftidende*.

Socialdemokratiet. 1989. *Gang i 90'erne : Socialdemokratiets bud på en samlet indsats 1990-1995*. red. Det Kongelige Bibliotek. København: Socialdemokratiet. http://www.kb.dk/e-mat/cop/pamphlets/dasmaa//pamphlets-dasmaa-2008-feb-partiprogrammer-object75347.pdf.

Socialministeriet. 2006. *Landsbyudvikling - et idékatalog*. København: Socialministeriet. http://mbbl.dk/sites/mbbl.dk/files/dokumenter/publikationer/landsbyudvikling.pdf.

SOL. 2011. *Samarbejdsorganisationen Limfjorden - SOL Projektbeskrivelse*. Sundby: SOL. http://www.sundbymors.dk/uploads/Projektbeskrivelse_-_SOL.pdf.

Sørensen, Eva, og Jacob Torfing. 2005. *Netværksstyring - fra government til governance*. 1. udg. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

———, red. 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. Hampshire: Palgrave Macmilan.

———. 2012. "Introduction: Collaborative innovation in the public sector". *Innovation Journal* 17(1): 1–14.

Stone, Deborah. 2002. "Policy Paradox: The Art of Political Decision Making". *New York W W Norton Company* Revised: xiv, 394 . http://www.amazon.co.uk/Policy-Paradox-Political-Decision-Making/dp/0393976254.

Styregruppen. 2014a. "Anmodning om samarbejde med Morsø Kommune om gennemførsel af projekter bevilget af Realdania under indsatsområdet Stedet Tæller." *Landsbyen - de 7 sogne*. http://superlandsbyen.dk/uf/80000_89999/80235/69b57e649f647a632ca62a7aa54b6a8b.pdf (8. august 2016).

———. 2014b. "Referat fra styregruppemøde d. 18/2 kl. 17.00 på Mødestedet". *Superlandsbyen - de 7 sogne*.

Sundby. 2006. "Sundby's hjemmeside". *Resultater af modellandsbyprojekt*. http://www.sundbymors.dk/SEEEMS/6145.asp (17. august 2016).

———. 2011. "Sundby Mors". *Foreningsstrukturen i Sundby Mors*. http://www.sundbymors.dk/uploads/Sundby_Mors_Samvirke.pdf (17. august 2016).

Sundbys hjemmeside. 2009. "Visionsmødet for Sundby havn 2009". http://www.sundbymors.dk/SEEEMS/12816.asp (21. august 2016).

———. 2016. "Sundby Mors Havn". http://www.sundbymors.dk/SEEEMS/12811.asp (21. august 2016).

Svarrer, Jens Peter. 2011. "Så sælges der bådpladser i Sundby Havn". *Morsø Folkeblads Ugeavis*: 53. http://www.sundbymors.dk/uploads/Sundby_havn.pdf.

Svendsen, Gunnar Lind Haase. 2007. *Hvorfor klarer nogle lokalsamfunds sig bedre end andre? - en analyse af stedbundne ressourcer i to danske udkantssamfund*. Esbjerg.

Svendsen, Gunnar Lind Haase, og Jens Fyhn Lykke Sørensen. 2006. "The socioeconomic power of social capital: A double test of Putnam's civic society argument". *The International Journal of Sociology and Social Policy* 10: 411–29.

———. 2007. *Hvad er - et landdistrikt*. Esbjerg.

Swyngedouw, Erik. 2004. "Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling". *Cambridge Review of International Affairs* 17: 25–48.

Tanvig, Hanne Wittorff. 1987. "Fra ligelig udvikling til lokal udvikling". *Byplan* 2.

———. 2008. *International forskningsstatus - udvikling i landsbyer og landdistrikter*. København.

———. 2012. "Landbruget - potentialer og udfordringer i en dansk kontekst". *Økonomi og Politik* 1(April): 25–36.

Tønning, Uffe. 2005. "Lokalsamfund gør status efter halvt år". *Fyens Stiftidende*.

Torfing, Jacob. 2004. *Det stille sporskifte i velfærdsstaten - en diskursteoretisk beslutningsanalyse*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Undervisningsministeren. 1998. *Redegørelse til folketinget om de videregående uddannelsers struktur (Redegørelse nr. R 11)*. red. Ole Vig Jensen. Folketingets webarkiv. http://webarkiv.ft.dk/Samling/19971/redegoerelse/R11.htm.

Vaaben, Inger. 2012. "Omkring dansk landsplanlægning 1970-90". I *Hvad gjorde vi ved Danmark?*, red. Sven Illeris og Michaela Brüel. København: Dansk Byplanlaboratorium, 11–20. http://www.byplanlab.dk/sites/default/files2/Byplanhistorisk_Skrift_nr_70_0.pdf.

Velfærdsministeriet. 2007. *Udvikling i landdistrikterne landdistriktspuljen 2007*. København: Velfærdsministeriet. http://oim.dk/media/67870/udvikling-landdistrikterne-2007.pdf.

———. 2009. *Udvikling af landsbyer - en værktøjskasse*. red. Anne Iversen Hansen, Niels Hurup, og Robert Mogensen. København: Velfærdsministeriet.

Walters, William. 1997. "The 'Active Society': new designs for social policy". *Policy & Politics* 25(3): 221–34. http://www.ingentaconnect.com/content/tpp/pap/1997/00000025/00000003/art00002?token=004810c4405847447b49766c24737b6f2c2b74473633757e6f3f2f2730673f582f6b18e0#expand/collapse (22. oktober 2015).

Ward, Neil, og Kate McNicholas. 1998. "Reconfiguring rural development in the UK: Objective 5b and the new rural governance". *Journal of Rural Studies* 14(1): 27–39. http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0743016797000454 (2. oktober 2013).

Warren, Mark E. 2009. "Governance-driven democratization". *Critical Policy Studies* 3(1): 3–13. http://dx.doi.org/10.1080/19460170903158040.

———. 2012. APSA 2012 Annual Meeting Paper *When, Where and Why Do We Need Deliberation, Voting, and Other Means of Organizing Democracy - A Problem-Based Approach to Democrativ Systems*. Vancouver. http://papers.ssrn.com/abstract=2104566.

Winter, Søren C., og Vibeke Lehmann Nielsen. 2008. *Politik og implementering*. København: Gyldendahl.

Winther, Malene Brandt, og Gunnar Lind Haase Svendsen. 2012. "'The Rotten Banana' fires back: The story of a Danish discourse of inclusive rurality in the making". *Journal of Rural Studies* 28(4): 466–77.

Wittrup, Jesper, Kurt Houlberg, Anne Line Tenney Jordan, og Peter Bogetoft. 2013. *Notat om kommunal benchmarking: Service og produktivitet i 94 kommuner*. København: KORA. http://www.kora.dk/media/763551/service-og-produktivitet-i-94-kommuner.pdf.

Wittrup, Jesper, Anne Line Tenney Jordan, og Peter Bogetoft. 2013. *Kommunale serviceniveauer og produktivitet*. red. Produktivitetskommissionen. København: KORA. http://produktivitetskommissionen.dk/media/142360/kora analyse.pdf.

Woods, Michael. 2005. *Rural Geography*. 1. udg. London: Sage.

———. 2011. *Rural*. London: Sage Publications, Inc.

X-huset. 2013. *Baggrund for ansøgning*. Vester Hæsinge: Morsø Kommune. http://www.fmk.dk/moeder/aaben/Kultur-_og_Fritidsud/2013/06-03-2013/Åben dagsorden/Bilag/Punkt_23_Bilag_2.pdf.

Yin, Robert K. 2009. 5 Essential guide to qualitative methods in organizational research *Case Study Research: Design and Methods*. http://books.google.com/books?id=FzawIAdilHkC&pgis=1.

Zølner, Mette, Iben Ørum Rasmussen, og Allan Dreyer Hansen. 2007. "Qualitative Interviews: Studing Network Narratives". I *Methods in Democratic Network Governance*, red. Peter Bogason og Mette Zølner. Hampshire: Palgrave Macmilan, 125–47.