

DECENTRALISERINGENS DANMARK

EN KVALITATIV ANALYSE AF DECENTRALISERING I ET IDEPERSPEKTIV



Titelblad

Decentraliseringens Danmark- En kvalitativ analyse af
decentralisering i et ideperspektiv

Politik & Administration

Kandidat Speciale

30 ECTS

Vejleder: Kristian Kongshøj

Dato: 30-05-2022

Anslag: 218.306

Ord: 32914

Frederik S. Errebo

Studienr.: 20176276

Kristian Ø. Waaentz

Studienr.: 20175467

Abstract

The goal of this project is to analyze the political trend of decentralizing public workplaces and institutions in an effort to curb the presumed imbalance of the countryside versus the city. This is done by shedding light on the political idea that is decentralization, and then analyze whether and how this idea has led to actual policy change using an ideational theoretic framework. This framework is used to analyze these ideas through three different ideational standpoints found in the theory: Ideas as heuristics, ideas as strategic tools and ideas as institutional frameworks. To further the analysis Kingdon's Multiple Streams Framework will be utilized to better describe the phenomena found in these political processes. The project takes shape as a cross sectional design in the period of 2014 to present day, using a critical realist standpoint in the gathering and coding of the data. The gathered data takes the shape of both a broad range of gathered documents, both political and journalistic products along with interviews with political actors, covering three political groups: The Social Democratic Party; the liberal party Venstre; and the Joint Council of the Rural Districts. Using the collected data the project takes an idiographic approach in representing and analyzing these three groups. The project found signs of several policy entrepreneurs, with one whose heuristic ideas were found to be reflected directly in the government's current policy changes. Along with this it was shown that heuristics played a key part in the political ideas of the informants. The project further showed how all three groups used ideas as strategic tools, how they actively engaged in lobbying, discourse, compromises and tried to reinterpret the idea of decentralization. Lastly the project found that it was unlikely that the idea of decentralization had gained enough momentum to be internalized as institutional frameworks in either the Social Democrats or The Liberal Party, but that it was highly likely to be found in the Joint council of the Rural Districts seeing as the organization was founded with the main goal of pursuing this goal. With this the project was able to conclude that the idea of decentralization has become a large and important part of the current Danish politics, and that the idea has led to several large-scale policy changes.

Indhold

Indledning.....	1
1.0 Problemfelt.....	2
1.1 Urbaniseringens betydning gennem historien.....	2
1.2 Globaliseringens og populismens betydning for oprøret fra udkanten	4
1.3 Centraliseringen af statslige institutioner gennem årene.....	6
1.4 Urbaniseringen og centraliseringens betydning for politik i Danmark.....	7
1.5 Decentralisering i medierne	8
1.6 Forskningsspørgsmålet.....	12
2.0 Litteraturreview.....	13
2.1 Internationale erfaringer med decentralisering af statslige arbejdspladser	13
2.2 Danske erfaringer med decentralisering af statslige arbejdspladser.....	15
2.3 Oprettelsen af uddannelser i forbindelse med Bedre Balance 2	16
2.4 Hvad siger den eksisterende forskning om uddannelsesvalgets betydning for bosætning?.....	17
3.0 Teori.....	21
3.1 Ideteori.....	21
3.1.1 Ideer som heuristik.....	23
3.1.2 Ideer som strategiske værktøjer	24

3.1.3 Ideer som institutionelle frameworks.....	26
3.1.4. Mixed Approach	27
3.2 The Multiple Streams Framework.....	28
3.2.1 MSF- teoriens grundantagelser	29
3.2.2 De politiske strømme	30
3.2.3 Fordele og ulemper ved MSF-teorien	34
3.3. Begrundelser for til-og fravalg af teorier.....	35
4.0 Metode	38
4.1 Videnskabsteori.....	38
4.2 Forskningskriterier	42
4.3 Forskningsdesign.....	44
4.3.1 Tværsnitsdesign som forskningsdesign og dets anvendelse i undersøgelsen	44
4.3.2 Fordele og Ulemper ved anvendelsen af tværsnitsdesignet.....	45
4.4 Indsamlingen af empiri til undersøgelsen	46
4.4.1 Dokumentanalyse og indsamling af dokumenter i denne undersøgelse	46
4.4.2 Dokumenternes videre rolle i analysen	48
4.5 Kvalitative Interview	50
4.5.1 Udvælgelse af informanter.....	51
4.5.2 Informant portrætter.....	51

4.6 Kodning.....	53
4.7 Operationalisering af interviewguide	55
5.0 Analyse.....	57
5.1 Ideer som heuristik	57
5.2 Ideer som strategiske værktøjer	63
5.3 Ideer som institutional framework.....	75
6.0 Konklusion	89
7.0 Diskussion	91
Litteraturliste	96

Indledning

Centralisering er ikke en naturlov (Mette Frederiksen, 2021)

Sådan lød ordene fra Danmarks statsminister Mette Frederiksen, da hun i Maj 2021 præsenterede udspillet *“Tættere på -Flere uddannelser og stærkere lokalsamfund”*, der skulle etablere 25 nye uddannelsesudbud i danske provinsbyer. Med udtalelsen ønskede Mette Frederiksen at sætte fokus på, at Danmark i de seneste år har oplevet en centralisering og en dobbelt-urbanisering, der efterlader store huller på danmarkskortet, når det kommer til befolkningsfordeling. De unge søger mod byerne og byerne bliver større, mens landdistrikterne bliver mindre og befolkningen som bor der, bliver ældre. Resultatet er, ifølge eksperter, blandt andet et økonomisk skævt boligmarked, en større geografisk segmentering efter betalingsevne og mindre sammenhængskraft i Danmark.

Sammen med forslag om oprettelse af nærhospitaler, decentrale skattecentre, nye gymnasiereformer og udligningsreformer, tegner det et billede af, at Danmark siden 2019, har haft en regering, der målrettet har arbejdet for at modarbejde centraliseringen og de afledte effekter heraf og arbejder med at skabe et Danmark i bedre balance, primært igennem forslag, som har decentralisering¹ af statslige institutioner for øje.

Gennem interviews og dokumentanalyse forsøger dette speciale at undersøge hvordan ideen om decentralisering er opstået, hvem har over årene advokeret for ideen, hvordan har de danske politiske partier taget ideen til sig og hvordan bliver ideen om decentralisering italesat? Specialet ønsker at finde svar på disse spørgsmål og forsøge at forstå, hvilken rolle ideen om decentralisering spiller i dansk politik i dag.

¹ Decentralisering defineres som organisering af aktiviteter i selvstændige, lokale enheder. [Link](#)

1.0 Problemfelt

1.1 Urbaniseringens betydning gennem historien

Urbaniseringen er en global tendens, der defineres som en stigende koncentration af et samfunds befolkning i byer pga. indvandring fra landområderne. En makrotrend, der har stor indflydelse på de samfundsmæssige og økonomiske aspekter af vores liv. Urbaniseringen påvirker både økonomien og er grundlaget for store forskydninger i vores samfund og dets struktur. (Kongsholm, 2011) I 2007 oversteg andelen af verdensbefolkningen, der bor i byer, den landlige befolkning. (Andersen, 2018) Tilstrømningen til byerne vil fortsætte og FN vurderer, at i 2050 vil 70% af befolkningen på jorden, være bosiddende i byerne. På verdensplan er urbaniseringen et fænomen som er tiltaget voldsomt siden 1700-tallet. (Andersen, 2018)

I Danmark er det en tendens, som siden 1800-tallet har været støt stigende. Her så man en afvandring fra landet, hvor 20% af befolkningen boede i byerne i 1814. Det tal var i 1911 steget til 49% af befolkningen. (Jørgensen, 2020) Den stigende grad af urbanisering på daværende tidspunkt tilskrives i høj grad et befolkningsoverskud på landet, der ikke kunne finde arbejde. Samtidig begyndte byerne at udvikle sig, såvel økonomisk, som socialt og kulturelt. (Andersen, 2018)

I Danmark boede 27,1% af befolkningen i København og omegn i 2016. Samme procentandel boede i de 29 større provinsbyer² i Danmark, mens 45,7 % boede i mindre provinsbyer eller landområder. (Andersen, 2018) Over 80% af den danske befolkning bor i dag i en by med mere end 1.000 indbyggere. I 1901 boede 59% af den danske befolkning i byer og landdistrikter med under 1.000 indbyggere. I 2019 var dette tal faldet til 19%. Her er det også vigtigt at understrege, at urbanisering ikke kun defineres som tilflytning til storbyer som eksempelvis København, men også en generel affolkning af landområder,

² jf. den danske ordbog defineres en provinsby som en større by uden for et lands hovedstadsområde. [Link](#)

hvor der flyttes fra små landsbyer og til mindre provinsbyer, den såkaldte dobbelt-urbanisering. (Sørensen & Holm, 2019:12)

Danmark er blandt de mindst urbaniserede lande i Europa og ifølge Eurostat bor 24% af danskerne mellem 18 og 64 år i storbyområder. Dette gør Danmark til det land i Vesteuropa, hvor den laveste andel af befolkningen bor i byer. Til gengæld er Danmark et af de lande, hvor tilflytningen fra land til by, i øjeblikket, foregår hurtigst. (Andersen, 2018)

I både industrialiserede samfund og i udviklingslande verden over søger befolkningen mod byerne. I år 1950 kunne kun New York defineres som en megaby. I 2015 var dette tal steget til 23³. (Jørgensen, 2020) På trods af positive effekter af urbaniseringen, herunder forbedret adgang til uddannelse og arbejde for mange mennesker, har urbaniseringen også en række negative afledte konsekvenser. (Kongsholm, 2011) Urbaniseringen har blandt andet en række miljø- og sundhedsmæssige konsekvenser, med et øget behov for forsyning af eksempelvis energi og fødevarer til storbyerne. Samtidig flytter borgerne fra et, traditionelt, mere aktivt liv på landet, til en mere inaktiv livsstil i byerne. (Damsgaard, 2016) De negative afledte effekter og det faktum, at man har oplevet en hastig samfundsforandring med voksende ulighed som følge af globaliseringen, menes også at have været grobund for nyere politiske strømninger eller genopdagelsen af gamle politiske skillelinjer. (Brinkmann, 2020)

³ En megaby defineres som en storby med mere end 10 millioner indbyggere. Se: [Link](#)

1.2 Globaliseringens og populismens betydning for oprøret fra udkanten

ovennævnte tendenser kommer frem i mange forskellige former og varierer ofte markant, i forhold til deres nationale kontekster og hvordan globaliseringen og urbaniseringen specifikt har påvirket den pågældende nationalstat. I både USA og Europa har man set en generel, og voksende tendens til, at borgerne tilslutter sig populistiske, anti-establishments- og nationalistiske politiske bevægelser. (Mede & Schäfer, 2020: 474-476) Team Populist⁴ har udarbejdet et scoringssystem til at måle populisme hos politikere eller statsledere. Dette scoringssystem går fra nul til to, hvor nul er Tysklands tidligere kansler Angela Merkel og 1.9 (Det højeste målt i databasen) er Venezuelas tidligere præsident Hugo Chávez. (Lewis et al., 2019) Ifølge denne forskning er den generelle populismescore på verdensplan steget fra 0.2 til 0.4 fra år 2000 til 2019. Samtidig er mængden af statsledere, som betegnes som *"Somewhat populist"* med en score på 0.5, fordoblet fra 7 til 14 i samme tidsperiode. (Kyle & Gultchin, 2018) Disse ledere er personer såsom USA's tidligere republikanske præsident Donald Trump i USA, den Britiske Premierminister Boris Johnson fra de Konservative og Mateusz Morawiecki fra Lov og Retfærdighedspartiet i Polen⁵. (Rensman, de Lange & Couperus, 2017. Russa, 2018: 13. Kyle & Gultchin, 2018) Udover disse ledere så er partier, der beskrives som nativistiske eller populistiske vokset i popularitet i stort set hele Europa. Dette ses eksempelvis med Rassemblement National i Frankrig, der i mange år har haft Marie Le Pen i spidsen. (Kyle & Gultchin, 2018) I Danmark sås denne tendens ved folketingsvalget i juni 2015, hvor der skete et nybrud i dansk politik. "Udkantsdanmark" og forholdet mellem land og by blev et af valgets store temaer og man så en øget polarisering mellem land og by. (Sørensen, 2017) Dansk Folkeparti oplevede en fremgang på 8,8 procentpoint, hvor de især udenfor byerne hentede stemmer fra Venstre. Dette sås som et oprør fra den sociale udkant, da vælgerne i udkantsdanmark er kendetegnet socialt ved at have en

⁴ Team Populism er en database som indsamler og bearbejder data om populisme ved hjælp af tekstuel analyse. I dette tilfælde indeholder datasættet der er refereret til 40 lande, af dem de største lande i Europa samt USA og Indien. [Link](#)

⁵ Populisme er bredt begreb og kan dække over mange emner og hele det politiske spektrum. Kyle & Gultchin (2018) opstiller, i forbindelse med Tony Blair Institute for Global Change, tre idealtyper af populisme; kulturel, socioøkonomisk og anti-establishment. For en diskussion af dette henvises der til "Populists in Power Around the World". [Link](#)

kortere uddannelse, lavere indkomst og en stærk følelse af at være socialt udsat. (Fossum, 2017)

Denne politiske bølges startskud kan spores tilbage til 00'erne, hvor der primært var tale om socio-økonomisk populisme, der fremkom som et resultat af eftervirkningerne fra finanskrisen. (Kyle & Gultchin, 2018) Her sad en del almindelige borgere tilbage med en følelse af afmagt overfor systemet, og at de store banker undgik konkurser, mens mange almindelige mennesker mistede både hus og arbejde. (Linderborg, 2019) Der sås løbende et skift væk fra socio-økonomisk populisme over imod det som betegnes af Kyle og Gultchin (2018) som kulturel populisme. (Meyer, 2021) Kulturel populisme kendetegnes ved hovedsageligt nativistiske partier, som fokuserer på traditioner, love og regler, suverænitet, anti-elitisme og hård immigrationspolitik. (Kyle & Gultchin, 201

Dette projekt har altså til formål at undersøge decentraliseringspolitik, og hvordan dette politiske værktøj har taget form og er blevet brugt i nyere tid. Det skal dog bemærkes, at der ikke forsøges at skabe en sammenfatning mellem populisme og personer, der bor uden for storbyer. Ligeledes forsøges der ikke at sammenfatte en politisk fløj eller parti med dette fænomen. Dette fænomen af en land mod by skillelinje og de konkrete decentraliseringspolitikker der ses er det, der ligger til grund for projektgruppens undren. Det politiske ønske om, at vriste magt og arbejdspladser fra de større byer og skabe mere regional udvikling uden for hovedstaden, formodes af nærværende speciale at være en form for afledt effekt, af en større bølge af anti-elitisme eller anti-establishment tilgang, som er set med den voksende populisme. Dette politiske ønske er derfor ikke nødvendigvis direkte forbundet med denne større politiske bølge, men er derimod et politisk issue blandt en varieret gruppe vælgere, som flere partier kan samle op og forsøge at tage ejerskab over. Dette projekt har altså ikke til formål at belyse denne bredere samfundsmæssige tendens omkring populismen og globaliseringen, men anerkender derimod blot at decentraliseringspolitik ikke bliver skabt i et politisk vakuum, og at det derfor er nødvendigt at være opmærksomme på sådanne samfundsfænomener.

1.3 Centraliseringen af statslige institutioner gennem årene

Igennem tiden ses der en række forsøg på at reformere og modernisere det offentlige og de statslige institutioner. En af disse politiske ideer, som er en af de mest velkendte, diskuterede og (in)famøse startede op igennem 1980- og 90'erne. Denne reformeringsbølge skulle skære ned på bureaukratiet og gøre det offentlige mere produktivt ved brug af markeds- og ledelsespraksis modelleret efter den private sektor. (Ejersbo & Greve, 2014:2-25-28) Denne administrative tilgang blev kendt som New Public Management (NPM), og ses af nogle som værende en af grundene til den voksende centralisering, der ses i offentlige institutioner. (Kulachet, 2011) En af de største centraliseringsreformer der er set i Danmark, var strukturreformen i 2007, der reducerede de daværende 271 kommuner til 98 og nedlagde amterne til fordel for de nuværende fem regioner. (Klitgaard, 2017. Jonassen, 2021:11) Udover disse ses der en lang række andre tiltag, som betyder, at mindre institutioner lukkes og deres ressourcer centraliseres i de større byer eller spares væk. (Reirmann, 2018) Eksempelvis ses lukningen af 177 rådhus, 42 politikredse, 26 sygehuse og 58 domstolskredse. I årene efter VLAK-regeringen ses der et opgør med denne tidligere centraliseringstilgang, hvor en lang række organisationer, og stort set hele den politiske venstrefløj, udtrykker stor tilfredshed med denne prævalente tendens til at modvirke centralisering. (Korsgaard, K. 2014. Balance Danmark, 2020. Landdistrikternes Fællesråd, 2022) Centraliseringen kritiseres i høj grad for at have udhulet værdien og arbejdskraften i provinsen, og beskyldes af personer som Kaare Dybvad (S) for at være med til at skade Danmarks økonomi og landets sociale sammenhængskraft. (Dybvad, 2015) Denne modstand kan anskues som værende en del af den større tendens som beskrives i afsnittet ovenfor, og ligger nu til grundlag for de decentraliseringstiltag som ses udført af den nuværende socialdemokratiske regering.

1.4 Urbaniseringen og centraliseringens betydning for politik i Danmark

Urbaniseringen og det stigende politiske fokus, har i Danmark affødt en løbende diskussion om hvordan man bedst muligt skaber balance i udviklingen mellem land og by. Mange forskellige aktører har været repræsenteret i den politiske debat, herunder skiftende regeringer og forskellige politiske partier, men også politiske interesseorganisationer såsom Landdistrikternes Fællesråd, Kommunernes Landsforening og Landbrug og Fødevarer har deltaget samt en række mindre kommunale koalitioner. (Schmidt, et al., 2021:9-10)

Diskussion har været længerevarende og I 2010 lancerede den daværende regering et udspil med navnet "Et Danmark i balance", der primært tilskrev udfordringens ophav, som værende den økonomiske krise og en effekt af den stigende globalisering. Konsekvenserne heraf var et fald i den private beskæftigelse, især i industrierhvervene, som fylder mere i yderområderne, end på landsplan. Blandt de politiske værktøjer, som blev lanceret her, var bl.a. et forhøjet befordringsfradrag og et øget hensyn til vanskeligt stillede kommuner i udligningssystemet (Regeringen, 2010) Dermed var det allerede et kendt policyområde i 2010 og et område, som man vidste krævede politisk handling.

I oktober 2015, efter et skelsættende Folketingsvalg som blev beskrevet i afsnittet ovenfor, vedtog den daværende Venstre-regering en omfattende politisk aftale, der netop adresserede udfordringen med urbaniseringen. Navnet på den politiske aftale var "Bedre Balance". Heri blev et vigtigt, omfattende statsligt initiativ lanceret, der havde til hensigt at bidrage til en geografisk mere lige fordeling af de statslige arbejdspladser. (Regeringen, 2015) Gennem årene var der opstået en skæv fordeling af allerede eksisterende arbejdspladser og i tilvæksten af statslige/regionale arbejdspladser. I 2008 var 62% af de statslige arbejdspladser placeret i bykommunerne. I 2016 var dette tal steget til 65%. Land- og yderkommunerne oplevede i samme periode et fald i mængden af statslige arbejdspladser fra 18,5 % til 16,1%. I perioden fra 2008 til 2016 var der en vækst i den samlede mængde af statslige/regionale arbejdspladser på 3,9%, men væksten er skævt fordelt. Bykommunerne havde i den periode en vækst i

statslige/regionale arbejdspladser på 10,2 %, men antallet af jobs i yderkommunerne var gået 11,3 % tilbage. (Andersen og Etzerodt, 2018:44)

Med den politiske aftale "Bedre Balance" ønskede man systematisk at udflytte arbejdspladser for at stimulere arbejdsmarkedet i yderområderne. Man havde tidligere udflyttet arbejdspladser, men ikke i dette omfang og med bekæmpelsen af urbaniseringen for øje. (Regeringen, 2015) Initiativet omhandlede en udflytning af statslige arbejdspladser og statslige styrelser fra hovedstaden og til 38 forskellige lokaliteter i provinsen. I aftalen fra 2015 skulle 3.900 statslige arbejdspladser udflyttes. I 2018 vedtog man aftalen "Bedre Balance 2", hvor yderligere 4.000 statslige arbejdspladser skulle udflyttes. (Schmidt, et al.,2021; 9-11) Samtidig oprettede man med "Bedre Balance 2" 10 uddannelsesstationer med op til 1.000 uddannelsespladser uden for København, med henblik på at gøre muligheden for at tage en uddannelse lokalt i flere dele af landet bedre. (Finansministeriet, 2018)

Aftalen skabte dermed en præcedens for, at staten kunne benytte sig af mere direkte politiske værktøjer, hvor man udflyttede og direkte placerede statslige arbejdspladser og uddannelsesinstitutioner i provinsbyer, for at forsøge at skabe et Danmark i bedre balance. (Schmidt, et al.,2021: 11-12)

1.5 Decentralisering i medierne

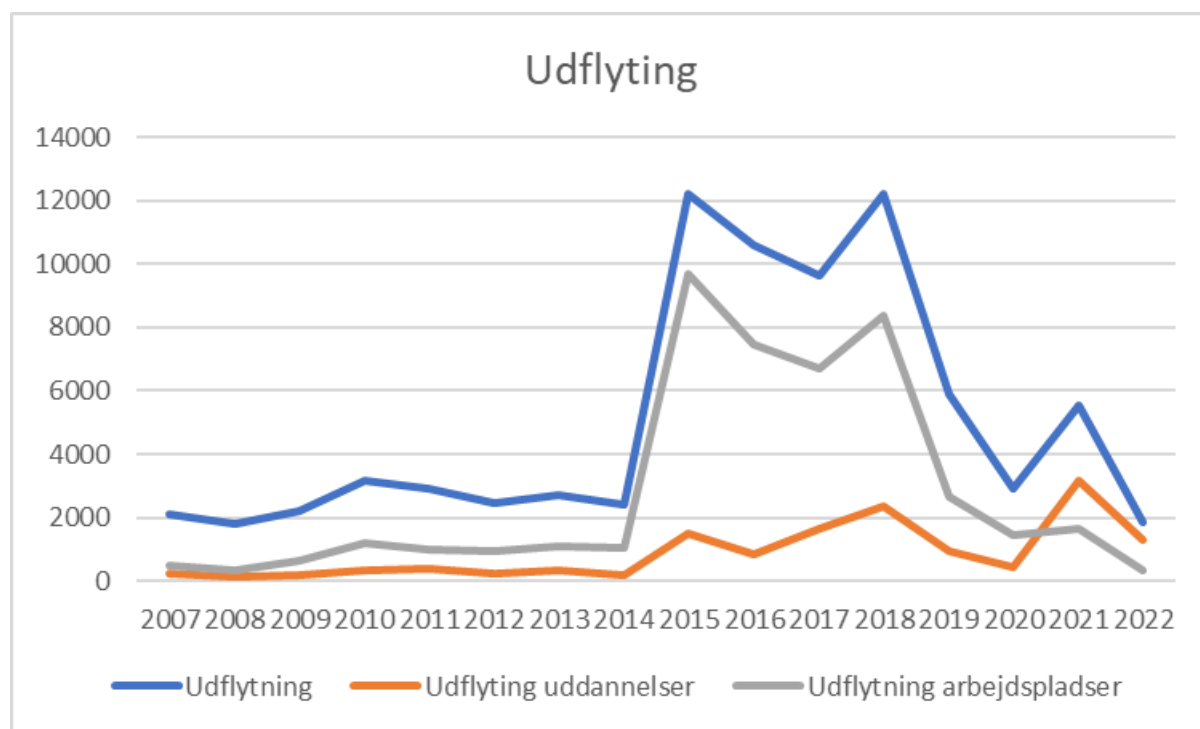
Dette afsnit af specialet vil forsøge at kortlægge, i hvilket omfang decentralisering og udflytning har været til stede, eller domineret, i den offentlige debat gennem årene. Dette sker med henblik på dels at forstå i hvilke år begrebet har været mest præsent og hvilke begivenheder dette kan tilskrives, samtidig med, at det kan give et overblik over den samlede tendens gennem årene. Dette kan også bidrage med information om, hvor specialet skal lede efter handlinger fra de udvalgte aktører eller bestemte begivenheder, som har ansporet til at inkorporere decentralisering og udflytning i den førte politik.

Denne kortlægning sker gennem en systematisk søgning på mediedatabasen Infomedia. Søgningen kortlægger perioden fra 1. januar 2007 til 1. april 2022. Specialet ønsker at kortlægge en længere tidsperiode for at gøre perioderne mere sammenlignelige over tid. 1. januar 2007 er derfor valgt, da denne dato markerer strukturreformens ikrafttræden, hvor en omfattende centralisering af den offentlige sektor i det danske samfund skete,

hvor antallet af kommuner blev kraftigt reduceret, samtidig med, at amterne blev omlagt til fem regioner jf. afsnit 1.3. Året 2022 vil forventeligt udgøre en outlier, da året endnu ikke er omme, men er stadig inddraget.

1.5.1 Infomediasøgning på begrebet "Udflytning"

Infomediasøgningen har primært fokuseret på begreberne "Udflytning" og "Decentralisering". Der er søgt på begreberne på infomedia og herefter indsamlet det samlede antal artikler, på tværs af alle medier, som i en eller anden form anvender disse begreber.



Figur 1: Søgning på begreberne på Udflytning, Udflytning uddannelser og Udflytning arbejdspladser

Som det ses af søgningen på begrebet "Udflytning" alene, er perioden 2007 til 2014 en forholdsvis stabil periode, hvor begrebet udflytning er til stede i den offentlige debat, men ikke i lige så høj grad som i senere perioder. I perioden 2015 til 2019 ses der dog et markant skifte. Den markante ændring kan formentligt tilskrives den daværende Venstre regerings Bedre Balance aftale, som markerede den første udflytning af statslige arbejdspladser i Danmark. Om end der sker et fald i årene fra 2016 til 2017 diskuteres ideen om udflytning stadig på et højere niveau end det skete i årene før 2015. I 2018 sker

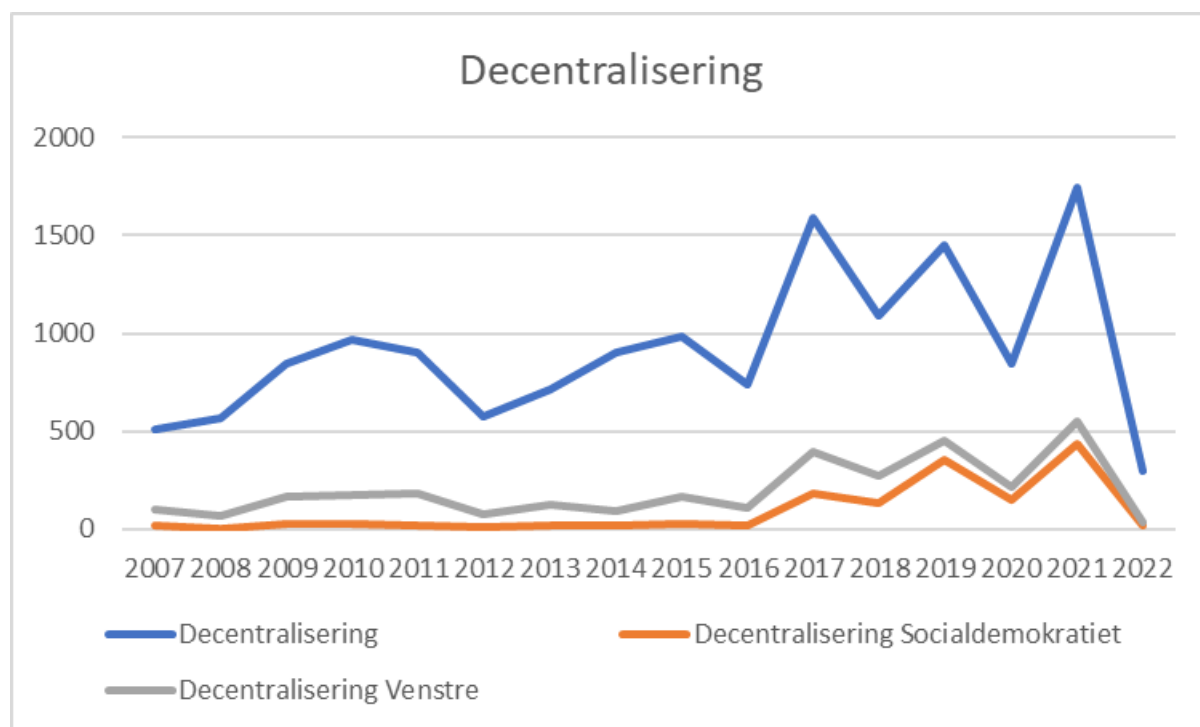
der igen et løft, hvilket formentligt kan tilskrives VLAK-regeringens Bedre balance 2 aftale. For at undersøge dette nærmere er der foretaget en yderligere søgning på infomedia. Her søges på ordene "Udflytning arbejdspladser".

Her ses det, at denne søgning på arbejdspladserne udgør langt størstedelen af de artikler, som omhandler udflytning. I 2015 gav søgningen på begrebet "Udflytning" samlet set 12210 resultater. Af grafen fremgår det, at i 2015 gav søgningen på "Udflytning arbejdspladser" 9681 resultater. Som det ses af den sidste graf, gav søgningen på "Udflytning uddannelser" kun 1495 resultater.

Af grafen ses det også, at udflytning af uddannelser er blevet mere præsent med årene. Særligt årene 2017, 2018 og 2021 er interessante i denne henseende. Året 2021 kan formodentlig forklares med aftalen om *"Flere og bedre uddannelsesmuligheder i hele Danmark"*. I resten af specialet ville denne aftale blive om som *"udflytningsaftalen"* Det skal bemærkes, at i året 2022 er man allerede næsten på niveau med 2015, selvom kun 1/3 af året er gået ved søgningens afslutning. Det kan derfor forventes et andet resultat ved årets afslutning.

1.5.2 Infomediasøgning på begrebet "Decentralisering"

I søgningen på infomedia er begrebet decentralisering ligeledes blevet undersøgt. Af figur 2 ses resultatet af denne søgning.



Figur 2: Søgning på begreberne Decentralisering, Decentralisering Socialdemokratiet og Decentralisering Venstre

Søgning på decentralisering giver markant færre resultater end søgningen på "Udflytning", men giver alligevel udtryk for en interessant tendens. Decentralisering ligger på et forholdsvis stabilt niveau fra 2007 til 2016. I årene fra 2017 til 2019 sker der et skift, hvor flere artikler kommer til at omhandle decentralisering. I år 2020 er resultaterne tilbage på niveau med perioden 2007-2016, før der i 2021 igen sker et markant skift og antallet af resultater finder et nyt peak.

Der er foretaget yderligere søgning i forbindelse med decentralisering. Figur 2 afslørede at særligt årene fra 2017 til 2021 viste en tendens, hvor begrebet i højere grad vandt indpas i den offentlige debat via medierne. Det vil derfor være interessant at undersøge, hvorvidt dette også gælder i en politisk kontekst og om de centrale politiske aktører,

herunder Venstre og Socialdemokratiet, som tidligere er blevet udpeget, har adopteret dette begreb og er begyndt at inkorporere eller omtale det i deres politik.

Af figur 2 ses resultat af en søgning på "Decentralisering Venstre" også. Antallet af resultater ligger forholdsvis lavt fra 2007 til 2016 mens, der ligesom ved de andre grafer, ses en tendens til at antallet af resultater tager fart i 2017 og frem til 2021. Det ses ligeledes, af figur 2, at tendensen er den samme, hvis fokus skifter til Socialdemokratiet og antallet af resultater deraf.

For alle grafer gælder det, at antallet af resultater af søgningen på decentralisering er særligt interessante i årene 2017, 2019 og 2021, hvor der særligt i 2017 begynder at komme fokus på decentralisering. Der skal dog tages forbehold for de figurer og de analyser, der er præsenteret ovenfor. Søgningerne er forholdsvis brede og antallet af resultater er ufiltrerede, hvilket kan give usikkerhed om nøjagtigheden af disse søgninger. Dertil kan der laves andre kombinationer af søgeord, som kan give andre resultater. Alligevel argumenterer specialet for, at ovenstående undersøgelse kan bidrage med indsigt i hvilke år, der er særligt interessant i forhold til at belyse udflytningen og decentraliseringens rolle i det danske samfund over tid og at disse begreber i nyere tid er blevet vigtige politiske emner.

1.6 Forskningsspørgsmålet

På baggrund af ovenstående indskrivning og de heri nævnte problematikker vil undersøgelsen tage udgangspunkt i følgende undersøgelsesspørgsmål:

Hvordan har ideen om decentralisering kommet til udtryk i dansk politik, og hvordan har den haft indflydelse på udformningen af dansk decentraliseringspolitik siden 2014?

Hensigten med undersøgelsesspørgsmålet er at vise hvordan decentralisering som ide er blevet udbredt i dansk politik, hvilke politikområder den påvirker og hvorvidt denne ide har ført til reelle policy ændringer. Decentralisering som politisk værktøj er blevet centralt i bekæmpelsen af urbaniseringen i Danmark, men udflytninger af offentlige

institutioner er blevet foretaget før af både den tidligere Venstre og VLAK-regeringen⁶ med blandet succes. Såvel statslige arbejdspladser, som uddannelsesstationer er blevet udflyttet og placeret i provinsen før. Det er derfor interessant at undersøge hvordan denne politiske ide har domineret i den politiske diskurs efter disse tidligere tiltag, og hvilke ændringer, der er sket siden de første decentraliseringstiltag. Undersøgelsen vil derfor fokusere på en analyse af dette fænomen og forsøge at undersøge, hvordan denne politiske ide har taget form og hvilken indflydelse det har haft. Det er spørgsmål som disse, som undersøgelsen, med udgangspunkt i ovenstående undersøgelsesspørgsmål, vil forsøge at finde svar på.

2.0 Litteraturreview

Før påbegyndelsen af undersøgelsen vil følge et litteraturreview af det fænomen, som specialet fremadrettet vil benævne som "ideen om decentralisering". Litteraturreviewet vil gennemgå de historiske tilfælde, hvor der er set, at staten har valgt at placere statslige institutioner uden for hovedstadsområdet. Litteraturreviewet vil have fokus på såvel statslige arbejdspladser som uddannelsespladser både nationalt og internationalt. Beskrivelsen vil ligeledes fokusere på de vilkår som decentraliseringerne har haft og de resultater, som har man set som følge af decentraliseringen. Afslutningsvist vil beskrivelsen fokusere på, hvad den forskning som foreligger på området, har vist.

2.1 Internationale erfaringer med decentralisering af statslige arbejdspladser

Decentralisering og etablering af statslige institutioner i provinsområder er set tidligere. Mest kendt i en dansk kontekst er nok den udflytning af arbejdspladser, som blev foretaget i forbindelse med de politiske aftaler "Bedre Balance 1" og "Bedre Balance 2" i henholdsvis 2015 og 2018 jf. afsnit 1.4. Udflytninger er dog langt fra nyt og er ikke kun et dansk fænomen, men er set i en række andre sammenlignelige lande. I England og i de

⁶ Regering bestående af Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance, der havde regeringsmagten fra 28 November 2016 til 27 juni 2019 [Link](#) (Besøgt d. 1 Marts 2022)

andre nordiske lande har man set lignende decentraliseringer, dog er resultaterne og de afledte effekter af udflytningerne omstridte. (Schmidt, et al.,2021: 11-12)

I England foretog man i perioden fra 2004-2010 det, der i dag, er blevet kendt som *The 2004 lions review*. Heri blev 25.000 statslige arbejdspladser flyttet fra London og ud i provinserne. Decentraliseringen betragtes i dag, som den største udflytning af statslige arbejdspladser nogensinde. Hensigten var her at adressere regionale arbejdsmarkedsudfordringer samtidig med, at reducere boligomkostninger og lønninger ved at flytte ud af London. (Schmidt, et al. 2021:12) Forskellige studier har vist divergerende resultater af udflytningen, hvor nogle har påvist en positiv bi-effekt på det private arbejdsmarked, såkaldte multiplikatoreffekter⁷, mens andre studier ingen effekt har vist. Der hvor der har kunnet spores effekter, har man set, at en statslig arbejdsplads har tilført 1,1 lokale jobs i den private sektor, mens det også har betydet en fortrængning af jobs inden for fremstillingsindustrien. Politiken i sig selv vurderes dog til at være et gavnligt politisk redskab til at stimulere økonomien på et lokalt niveau. (Schmidt, et al.,2021:12)

Et principielt problem har været, at processen omkring placeringerne har været uigennemskuelig og præget af tilfældige lobbyindsatser, hvilket har øget flytte omkostningerne unødigt. (Schmidt, et al.,2021: 12-13) Andre analyser har vist, at der i England generelt, har været decentralisering som en central og vedvarende del af britisk politik. Dels har decentraliseringen haft regional ubalance som fokus, men effektivisering af den offentlige sektor har også været en medvirkende faktor. (Kristensen, et al.,2013: 32)

I Sverige sås de første decentraliseringsinitiativer i 1950erne. Her ansås det som en nødvendighed at have statslige institutioner placeret udenfor Stockholm i tilfælde af en ny krig. I 1970erne så man et langsigtet regionalpolitisk motiv vokse frem, hvor man målrettet forsøgte at skabe sammenhæng mellem institutionerne og modtagerregionen. (Kristensen, et al.,2013: 18) I slutningen af 1980erne og starten af 1990erne udflyttede

⁷ Med multiplikatoreffekter menes i denne sammenhæng den potentielle, gunstige sideeffekt, at forøgelsen af arbejdspladser i den statslige sektor skaber en øget efterspørgsel efter lokalt producerede varer og tjenesteydelser, sådan at den lokale, private beskæftigelse stiger. (Schmidt, et al.,2021: 6)

man 10.000 statslige arbejdspladser, men fokus havde ændret sig. Decentraliseringen var her en modreaktion, der skulle kompensere for en beskæftigelsesnedgang i den offentlige sektor i provinsområderne. (Kristensen, et al.,2013: 21)

I Norge har der, ligesom i Sverige, været forskellige bølger af udflytninger. Erfaringerne har været meget forskellige, alt efter motivet og den reelle politiske vilje. Op til årtusindskiftet skete der få og sporadiske udflytninger. Her har der, som følge af den tilfældige og sporadiske indsats, ikke kunnet spores nævneværdige regionale effekter. (Kristensen, et al.,2013: 25) Efter årtusindskiftet finder bølger af udflytninger sted, som har haft større effekt, da motivet for udflytningerne har været mere klar. Her ønskede man, ligesom det sås i England at effektivisere den offentlige sektor samtidig med, at man havde et regionalt fokus. (Kristensen, et al.,2013: 31) Dermed er der en del erfaringer med udflytninger af arbejdspladser i en international kontekst, med meget varierende resultater alt efter politisk motiv, politisk vilje, økonomisk formåen osv.

2.2 Danske erfaringer med decentralisering af statslige arbejdspladser

I en dansk kontekst er der også set decentraliseringer af statslige arbejdspladser. Før de politiske aftaler Bedre Balance 1 & 2 havde man dog begrænset erfaring med udflytninger. Der pågår dog diskussioner om hvor mange udflytninger, der reelt er sket da visse af dem, af nogle forskere, defineres som centraliseringer af styrelser. Dette er eksempelvis tilfældet med SKATs betalingscenter i Ringkøbing. Denne betragtes i stedet for som en sammenlægning af kommunale afdelinger, der lå spredt ud i landet, fremfor en egentlig udflytning. (Schmidt, 2016)

Af andre eksempler på udflytninger nævnes Sikkerhedsstyrelsen i Esbjerg, der blev udflyttet i 2004, Tinglysningsretten i Hobro, der blev udflyttet i 2007 og Færdselsstyrelsen i Ribe, der blev udflyttet i 2016. (Schmidt, et al.,2021: 15) De to danske forskere Klaus Lindegaard og Jørgen Grønnegård Christensen påpeger at kun Sikkerhedsstyrelsens udflytning fra København til Esbjerg kan betragtes som en egentlig udflytning og er det eneste eksempel på det, i nyere dansk tid. (Schmidt, 2016) De politiske argumenter for udflytningerne har, udover styrket regional vækst, været at kvaliteten af institutionernes arbejde kunne øges. (Schmidt, et al.,2021:5)

Erfaringerne fra udflytninger før Bedre Balance 1 & 2 viste, at den statslige beskæftigelse steg i de berørte områder, mens udflytningerne havde ingen, eller meget ringe effekt, på

den private beskæftigelse. De udflyttede styrelser havde en positiv effekt på ansættelsesgraden hos nyuddannede, som havde taget deres uddannelse lokalt, hvilket har været med til at fastholde de pågældende personer i området. (Schmidt, et al.,2021:6-8) Selvom resultaterne af disse udflytninger er omstridte, anbefalede man blandt andet efterfølgende, at hvis man ønskede at foretage udflytninger var det centralt, at man fokuserede på størrelsen, at man udflyttede samlede enheder og at man havde fokus på helhedsløsninger og synergieffekter. (Schmidt, et al.,2021:75-76)

Der er ligeledes udarbejdet evalueringer af Bedre Balance 1 & 2. Rigsrevisionen har sammen med statsrevisorerne løbende afgivet beretninger til Folketinget. Statsrevisorerne vurderede, at dette vil være nyttigt da der ikke er nogen danske erfaringer med udflytninger i denne skala. (Rigsrevisionen, 2018:2) Første delberetning blev afgivet i 2018, hvor man vurderede, at udflytningen forløb hensigtsmæssigt, om end ikke uden problemer i forhold til nedgang i kvalitet i arbejdet, produktionsnedgang, forlængede sagsbehandlingstider, øget sygefravær og rekrutteringsudfordringer. Samtidig fremgår det, at den samlede udflytningen estimeres til at koste 808 mio.kr. Et skøn fra finansministeriet i 2016 estimerede en udgift på 910 mio.kr. i direkte engangsudgifter. (Rigsrevisionen, 2018: 2-4) I marts 2021 aflagde Folketingets Rigsrevision endelig rapport omkring de økonomiske aspekter af udflytningen. Her fremgik det, at produktiviteten og kvaliteten var tilbage på niveau med før udflytningen og, at man overordnet set var tilfreds med den proces som var foregået. (Rigsrevisionen, 2021:1-2) Dette var dog kun i forhold til de økonomiske aspekter af udflytningen, hvor man havde holdt sig inden for de økonomisk opstillede rammer for aftalen. Der blev således konstateret, at der havde været en række andre udfordringer, eksempelvis i forhold til rekruttering af nye medarbejdere og stigninger i sygefraværet. (Rigsrevisionen, 2021: 44-45)

2.3 Oprettelsen af uddannelser i forbindelse med Bedre Balance 2

I henhold til denne undersøgelse er et andet aspekt af den tidligere VLAk-regerings aftale "Bedre Balance 2" særligt interessant. Som en del af aftalen Bedre Balance 2, der blev vedtaget i 2018, blev det, udover udflytninger af 4.000 statslige arbejdspladser, vedtaget at etablere 500-1000 uddannelsespladser i en række provinsbyer. (Regeringen, 2018) Gennem ti såkaldte "uddannelsesstationer" (seks professionsuddannelser og fire erhvervsakademiuddannelser) ønskede man, at tilbyde dele af disse videregående

uddannelser i områder, hvor afstanden fra bopælen til uddannelser, eller et smalt udbud af uddannelser, forhindrede at den lokale efterspørgsel på uddannet arbejdskraft kunne efterkommes. (Regeringen, 2018: 13)

Oprettelsen af de ti uddannelsesstationer er i dag genstand for heftig kritik. Det samlede optag på de ti uddannelsesstationer er gradvist faldet siden 2018. I 2018 blev 159 studerende optaget, mens der i 2020 blev optaget 143, heraf 40 på en nystartet sygeplejerskeuddannelse i Herning, og tallet er i dag faldet til 94 optagne. (Løvkvist, 2021) Dermed har der været langt fra ambitionen om de 500-1000 uddannelsespladser. Næsten hver tredje studerende er faldet fra et til to år efter uddannelsesstart, hvilket er højere end gennemsnittet på 27 procent for en hel professionsuddannelse. (Danske Professionshøjskoler, 2020:1) De ti uddannelsesstationer har tilsammen kostet 160 millioner og fire ud af ti stationer er lukket igen. Enkelte stationer har ikke modtaget nok studerende til at uddannelserne, på noget tidspunkt, har kunnet oprettes. Dette har eksempelvis været tilfældet i Hobro. (Siegumfeldt, 2020)

En væsentlig del af kritikken omkring de fejlede uddannelsesstationer fokuserer på manglende struktur omkring etableringen af stationerne. Placeringerne blev politisk besluttet, kun dele af uddannelserne blev gjort tilgængelige på stationerne og den finansielle ramme var begrænset til fire år. (Siegumfeldt, 2020) Ifølge uddannelsesinstitutionerne har der derfor ikke været finansiering, forudsætninger og klare aftaler på plads for, hvordan man skulle kunne lykkes med oprettelse. Der var ikke foretaget behovsanalyser eller sikret lokal forankring før etableringen af disse stationer. (Løvkvist, 2021)

2.4 Hvad siger den eksisterende forskning om uddannelsesvalgets betydning for bosætning?

I forhold til undersøgelsen er det relevant at kortlægge, hvad den eksisterende forskning siger om uddannelsesvalgets betydning for hvor man bosætter sig. Både i forhold til valget af studie, bosætning i løbet af studietiden og når uddannelsen er færdiggjort.

En af de danske forskere, som har undersøgt dette er Aalborg Universitets Elise Stenholt Sørensen. Gennem flere år og flere undersøgelser har hun, i samarbejde med andre danske forskere, undersøgt uddannelsers betydning for bosætning.

I 2015 undersøgte hun, i samarbejde med Anders Kamp Høst, afstanden for videregående uddannelsers betydning for valg af uddannelse. Dette skete i rapporten *Unge afstand til de videregående uddannelser: Hvor langt har unge i Danmark til en videregående uddannelse? Og er der en sammenhæng mellem afstanden og deres uddannelsesvalg?* I rapporten undersøges to spørgsmål 1: Har afstanden til de videregående uddannelser betydning for, om unge fortsætter i en videregående uddannelse? 2: Har afstanden til forskellige uddannelsesretninger betydning for, hvilken uddannelse unge vælger? (Høst & Sørensen, 2015: 2) Rapporten finder, at over 90 procent af de hjemmeboende unge har mindre end 30 km til en erhvervsakademi- eller professionsuddannelse og over 65 procent har mindre end 30 km til en universitetsuddannelse. Studiets resultater peger på, at det ikke er afstanden, der er årsagen til, at unge uddanner sig mindre. Derimod skyldes sammenhængen primært forskelle i forældrenes uddannelsesniveau. Forældrenes uddannelsesniveau har derfor større betydning for om unge starter på en videregående uddannelse, end afstanden til uddannelsen har. Studiet viser til gengæld, at der er en sammenhæng mellem afstanden til nærmeste universitet og den uddannelsesretning unge vælger. Sammenhængen gælder dog kun for unge med forældre, der ikke har en lang videregående uddannelse. Unge fra akademikerhjem er således ikke påvirket af afstanden, når de skal vælge mellem uddannelsesretninger (Høst & Sørensen, 2015:3)

I Elise Stenholt Sørensens anden rapport fra 2019 *Unge flytter væk fra Danmarks mindste byer - har uddannelse betydning?* Undersøger hun i samarbejde med Anders Holm og på baggrund af omfangsrige statistiske analyser, forholdet mellem uddannelse og bosætning. De finder, at tilgængeligheden af gymnasiale uddannelser øger unges fraflytning. Gymnasiet er en meget kraftig drivkraft, når det gælder de unges bevægelse fra mindre byer og landet til de større byer. Uden en studentereksamen har man en markant mindre tilbøjelighed til at flytte. (Sørensen & Holm, 2019: 8) I perioden der undersøges, 1989-2017 er der to klare tendenser. Der er sket en stigning i andelen af unge, som flytter fra mindre byer og landet, og der er sket en kraftig vækst i andelen af unge i mindre byer og på landet, der tager en gymnasial uddannelse. Samtidig er der sket et fald i andelen af unge med erhvervsfaglige uddannelser. Herefter pågår en diskussion af hvorvidt det ligefrem er det øgede optag på gymnasierne, som er udslagsgivende i forhold til fraflytningen. Af undersøgelsen fremgår det også, at knap 90 procent, der tager en studentereksamen, flytter til en større by, inden de fylder 25 år. Det samme gælder

kun for 50 procent af de unge, der tager en erhvervsfaglig uddannelse. Andre faktorer som familiebaggrund og geografi spiller også en rolle, men valg af ungdomsuddannelse udgør den vigtigste faktor. (Sørensen & Holm, 2019:9) Sørensen & Holm peger derfor på, at hvis man ønsker at holde de unge i de mindre byer, vil det formentligt have en effekt, hvis man får kanaliseret flere unge over imod erhvervsuddannelserne. I forhold til udflytning af videregående uddannelse peger de på, at dette allerede har været forsøgt, eksempelvis med læreruddannelser i Holbæk og Ribe og som begge kæmper med et faldende antal ansøgere. Det har vist sig svært at konkurrere med kulturtilbud, cafeer og bylivet som man finder i de større byer. (Sørensen & Holm: 2019:27)

En anden forsker, som har undersøgt forholdet mellem uddannelse og bosætning er Hans Skifter Andersen. Dette sker i hans undersøgelse fra 2017 *Udviklingen i unges fraflytning fra yderområder og den geografiske centralisering af uddannelserne*. Rapportens resultater peger på, at en geografisk centralisering i uddannelsessektoren gennem de sidste 25 år, har haft en dramatisk effekt på en permanent fraflytning af unge fra yderområderne. Det gælder især centraliseringen af mellemuddannelser, som lærer og sygeplejersker mv. (Andersen, 2017: 9) Undersøgelsen viser endvidere, at de unge oplever et dilemma, hvor de skal vælge mellem det tætte sociale netværk som de har i deres hjemby og mediernes positive fremstilling af livet og karrieremulighederne i byerne. Valget er ligeledes stærkt betinget af de unges køn, baggrund og familiesituation. De fleste flytninger sker i forbindelse med start af uddannelse og, at dette er sket i øget omfang gennem de sidste 25 år. Jobændringer har en mindre betydning og har ikke ændret sig de sidste 25 år. Fordelingen af uddannelsespladser er også skævt fordelt i forholdet mellem de store byer og landområder. Dette gælder både for videregående uddannelser og kortere uddannelser, som eksempelvis erhvervsuddannelserne. Denne geografiske skævhed er øget gennem de sidste 25 år. Dette sker i mindre udstrækning på grund af nedlæggelse af uddannelser i yderområder, men i højere grad pga. en stor tilvækst i uddannelser, hovedsageligt placeret i byerne. (Andersen, 2017: 9-10)

En tredje forsker, der har beskæftiget sig med forholdet mellem uddannelse og bosætning og decentraliseringen af uddannelsers betydning er Villy Søgaard, der er tilknyttet Center for landdistriktsforskning på SDU. I hans afhandling *Urbanisering, uddannelse - og de befolkningsmæssige konsekvenser af et universitet i Esbjerg* er et af de centrale spørgsmål der forsøges besvaret, i hvilket omfang en decentralisering af de videregående uddannelser kunne påvirke den langsigtede befolkningsudvikling. (Søgaard, 2020: 5) I

rapporten argumenteres der for, at urbaniseringen primært drives af tre elementer; forskydninger i erhvervsstrukturen, stordriftsfordele og nærhed. I undersøgelsen konkluderes det, at decentralisering af de videregående uddannelser, med rimelighed, ville kunne bidrage væsentligt til en mindre ulige geografisk udvikling. Dette vil være et virksomt middel, hvis man politisk ønsker at prioritere det, omend som Sørensen & Holm også påpegede, vil det være en svær, hård, længerevarende og dyr proces. (Søgaard, 2020:11-12)

Afslutningsvist skal det nævnes, at forskning fra Danmarks Evalueringsinstitut har vist kun 4 % af de universitetsstuderende i Danmark i perioden 2016 - 2019 læste i en af de mindre universitetsbyer. I byer som Esbjerg, Herning og Sønderborg har omkring 98 % af universitetsbacheloruddannelserne haft ledige pladser til studerende. Samtidig har de studerende i provinsbyerne lavere karakterer. (Kjærsgård, 2021:6-7)

Som opsummering kan det siges, at forskningen på området ikke er entydig. Det kan have en betydning at udflytte uddannelser, men det kræver en fokuseret og helstøbt indsats. Dvs. en indsats med et kontinuerligt fokus på decentralisering, der finansieres i tilstrækkelig grad og, hvor udflytningen giver mening i forhold til hvad det lokale arbejdsmarked efterspørger. Villy Søgaard fandt, at det kunne have gavnlige effekter at udflytte videregående uddannelser. Hans Skifter Andersen påpegede, at centraliseringen af uddannelserne gennem de sidste 25 år havde haft stor betydning for bosætningen. Elise Stenholt Sørensen fandt, at afstanden til uddannelse ikke havde stor betydning, men at familiebaggrund var afgørende. Samtidig var gymnasierne en stor drivkraft i forhold til at accelerere fraflytningen af unge i små byer og landområder.

3.0 Teori

I de følgende afsnit vil det teoriapparat som kommer til at ligge til grund for undersøgelsen blive præsenteret. Første afsnit introducerer ideteorien, dens grundlag og de forskellige afarter af ideteorien. I forlængelse af ideteorien, vil Kingdons Multiple Streams Framework teori blive præsenteret. Begge afsnit vil ligeledes indeholde en beskrivelse af fordele ulemper ved anvendelsen af teorierne. Teoriafsnittet afsluttet med en begrundelse for de teoretiske til-og fravalg, der er blevet gjort i forbindelse med udformningen af teoriapparatet.

3.1 Ideteori

Dette afsnit redegør for valget af den teoretiske tilgang ideteorien. I det kommende afsnit vil der præsenteres en gennemgang af det ideteoretiske univers, dets brug og dets voksende popularitet i både samfundsvidenskaberne såvel sociologi, økonomi og politisk psykologi. Derefter ses en dybere specificering af teoriens brug, samt en diskussion af ideteoriens relevans, hvortil dette afsnit til sidst vil kaste et kritisk blik på den ideteoretiske tilgang.

Ideteori dækker over en længere række discipliner og tilgange og kan derfor ikke siges at være en singulær teori, men derimod en bredere forståelsesramme, der kan anvendes til at forklare politisk forandring. Ideteori beskæftiger sig med politiske ideer med det ræsonnement, at "*Ideas matter*", og at man derfor må prøve at undersøge disse ideer for at forstå politiske ændringer. (Swinkels, 2020:2-4) I dette speciale vil den generelle definition, af ideer som beskrevet af Belánd og Cox blive anvendt. De definerer ideer som: "*beliefs held by individuals or adopted by institutions that influence their actions and attitudes*". (Swinkels, 2020:6) Det kan ses af denne definition, at ideer både kan adopteres af personer og institutioner, og kan være både mere generelle filosofier, eller også mere specifikke faste holdninger til enkelte problemer eller policies.

Ideteorien har set dens popularitet vokse i de sidste årtier, hvor den i stigende grad bliver brugt inden for samfundsvidenskaberne, noget der er blevet beskrevet som "*The Ideational Turn*". (Swinkels, 2020: 2. Lieberman, 2002. Belánd & Cox, 2012) På baggrund af denne popularitet har dette affødt nye teoretiske teorier som for eksempel; Sabatiers

Advocacy Coalition Framework⁸, Goulds Punctuated Equilibrium theory og den teori som dette speciale også benytter, Kingdons Multiple Streams tilgang. (Swinkels, 2020: 1)

For at benytte ideteori skal man ifølge Swinkels (2020: 4) svare på en række spørgsmål når man vælger at arbejde med ideer:

“What is an idea? Where do ideas come from? What are the dynamics and drivers of ideational change? And what methodology can I use to study ideas? Answering these questions will help policy researchers shed light on the pivotal question of how ideas matter in public policy.”

I værket *“How ideas matter in public policy: a review of concepts, mechanisms, and methods”* undersøger Swinkels (2020) en lang række forskningsartikler inden for det ideteoretiske felt, for at afdække hvilke koncepter, mekanismer og definitioner forskellige forskere har anvendt til at forstå og undersøge ideer. Ud fra disse kilder formår Swinkels at spore tre gennemgående måder at definere ideer på: Ideer som heuristisk; ideer som strategiske værktøjer; og ideer som institutionelle frameworks. (Swinkels, 2020: 8) Det er hovedsageligt disse definitioner dette speciale vil beskæftige sig med, og det er dem som vil blive beskrevet videre i dette afsnit med inddragelse af andre relevante forskere senere hen.

En problematik ved det ideteoretiske framework, som en lang række forskere har peget på; er at ofte ender ideteoretisk forskning med at se ideer som faste, statiske mønstre og mekanismer. (Lieberman, 2002. Carstensen, 2011. Schmidt, 2010) Ideteorien ender derfor, mener de, med at falde i den samme kausale fælde som de mener den udprægede institutionalisme er offer for, noget som ideteorien havde til hensigt at undgå. (Lieberman, 2002) Man ender derfor ofte med at opstille teorier og dermed politiske ændringer som faste helstøbte ideer, som er gennemgående for alle aktører og institutioner, hvor de eneste grunde til at politiske ændringer opstår er af eksogene årsager. Der er noget udefra, hvad enten det er ideer, bevægelser, kriser eller andet, som skubber til ligevægten indtil et nyt politisk ekvilibrium findes. De argumenterer for, at selv på tidspunkter hvor instanser har været styret af tilsyneladende faste ideologier, såsom Nazi-Tyskland eller Sovjetunionen, så har der inden for disse været stor kamp om

⁸ Forklaring af fravalg af Advocacy Coalition Framework og Punctuated Equilibrium Theory findes i afsnit 3.3

diskursen, den politiske retning og idealer. Disse forskere mener, at for at undgå denne kausale fælde er det nødvendigt at løsne det teoretiske syn. (Lieberman, 2002. Carstensen, 2011. Schmidt, 2010) Med det menes der, at ideer skal opfattes som mere flydende, skiftende mønstre, som bliver ændret både intentionelt og utilsigtet når det kommer i kontakt med institutioner og anden diskurs. Ideer er i stedet blevet beskrevet som "*Brikolage*"⁹ (Carstensen, 2011) og at de ændrer sig inkrementelt over tid (Carstensen 2, 2011), altså at de er stykket sammen, delvise og kompromitterende og er ofte ikke i stand til at fjerne tidligere politiske ideer og endegyldigt dominere. (Lieberman, 2002) På baggrund af disse tanker vil denne teoretiske forståelse af "ideer" derfor være toneangivende for den videre forståelse og definition af idé-begrebet.

3.1.1 Ideer som heuristik

Begrebet heuristik stammer fra psykologien. Det kan betegnes som "*mental pathways*", eller en form for *belief system* eller en "operationel kode", hvis man undersøger det i en administrativ kontekst. (Swinkles, 2020: 9-10) Disse heuristikker hjælper hjernen med hurtigt at sammensætte begivenheder, for at simplificere og organisere beslutningsprocesser. Denne konceptuelle tilgang kaldes af Swinkels *den heuristiske* eller *kognitive tilgang*. Heuristikker er forudfattede holdninger, som bruges til hurtigt og effektivt at filtrere og anskue udefrakommende information og tage beslutninger på baggrund af disse. (Jervis, 2006: 645-647) Det er en række interne holdninger som en person har til den omkringliggende verden, og fungerer som et filter den enkelte person anskuer informationer og valg igennem. (Swinkles, 2020: 9-10) Disse ideer i form af heuristikker er individuelle for den enkelte person, hvilket gør det muligt for personen hurtigt at vurdere hvad de vil gøre i en given situation, eller om den information de får tildelt, er acceptabelt inden for deres *belief system*. (Jones, 2017: 63-68)

Denne tankegang bygger på ideen om *bounded rationality* da disse kognitive smutveje er subjektive og gør dermed, at aktører ikke har mulighed for objektivt at anskue alt den tilgængelige information. (Swinkles, 2020:10) Med dette teoretiske afsæt er det derfor

⁹ Brikolage stammer fra fransk og kan oversættes til "Tinkering" Eller "Do-it-Yourself", og omhandler at lave noget som er sammenstykket af ting der er tilgængelig.

nødvendigt at prøve at forstå en aktørs holdninger, præferencer eller deres operationelle kode, for at forstå baggrunden for de politiske beslutninger. (Jones, 2017:63-68)

Det som Swinkels (2020) fandt i sine studier var, at selvom denne teoretiske definition er meget aktør-fokuseret, så befinder litteraturen sig hovedsageligt på meso- og makroniveau. (Swinkles, 2020: 14-15) Hovedsageligt prøvede litteraturen at undersøge, hvad og hvornår disse heuristikker ændrede sig, frem for at prøve at dykke ned i den enkelte aktørs heuristiske fortolkningsramme. Denne forskning fandt, at disse ændringer både kom af ekso- og endogene faktorer, altså ændringer i personlige opfattelser og holdninger eller på grund af udefrakommende ændringer såsom en krise eller skift i lederskab. (Swinkles, 2020: 16. Brummer, 2016: 704-707)

Den kognitive tilgang vil oftest fokusere på at lave kausale links til hvordan heuristikker har indflydelse på politiske ideer. Det giver derfor mening at undersøge, hvilke faktorer, der har indflydelse på kognition og hvad der gør det muligt for aktører at ændre ideer. (Swinkels, 2020: 31. Jervis, 2006: 652-654) Denne tilgang ser på "Microfoundations", der er, at politik skal ansues som en helhed af alle policy-aktørers adfærd, og derfor ændres når en eller flere aktører skifter adfærd. I denne tilgang undersøges der ofte, hvilke faktorer, der spiller ind for at en policy aktør vil ændre mening. Der ses eksempelvis på uddannelse, kynisme, værdier eller hvilken type af leder de er. (Brummer, 2016: 704-707) Med den kognitive tilgang vil man derfor ofte prøve at forstå en, eller flere, aktørers heuristikker, for dermed at kunne forsøge at afdække den potentielle indflydelse det har haft på politikken.

3.1.2 Ideer som strategiske værktøjer

Den anden definition af ideer som Swinkels fandt var, at ideer bliver brugt som strategiske værktøjer. Denne teoretiske forståelse tager et diskursivt standpunkt til at forstå ideer. Her ansues ideer som værende værktøjer, der aktivt bliver brugt og ændret bevidst af de politiske aktører. (Hajer & Wagenaar, 2003) Dette sker igennem både formel og uformel diskurs, hvor aktørerne ytrer, tilpasser og går på kompromis med deres ideer for gøre dem mere plausible og tiltalende for andre aktører. (Swinkels, 2020:) Denne tilgang ser public policy og politik som sociale konstruktioner, der er manifestationer af

de ytrende aktørers politiske ønsker og mål. (Swinkels, 2020: 17) I dette teoretiske syn beskæftiger man sig primært med den diskurs der eksistere mellem politiske aktører, fordi det er i denne diskurs, at ideer bliver spredt, ændret og kæmpet for, og at man igennem dette kan forstå policy ændringer. (Hajer & Wagenaar, 2003) Diskurs er altså en aktiv proces, hvor aktører forsøger at skabe ændringer eller opretholde nuværende politiske ideer, hvor aktørerne aktivt ændrer deres ideer for at facilitere dette. Det skal bemærkes, at en aktørs ytringer og deres mål ikke nødvendigvis sammenfalder, specielt når man erkender, at de med fuld forståelse bruger deres udtalelser som strategiske værktøjer. Det er derfor nødvendigt at være både kritisk og ikke kun undersøge ordene, men også kontekst og de handlinger, der sker rundt om. (Swinkels, 2020:18-19) Flere eksisterende teorier har anvendt denne teoretiske fortolkning af ideer, og det ses i blandt andet i Narrative Policy Framework og Social Construction Framework. (Swinkles, 2020: 18)

Det ses ofte, at ideer er resistente og at aktører ofte vil kæmpe for at opretholde status quo, men dette betyder ikke, at disse ideer er statiske. Ideerne er i en konstant forandrende diskursiv proces, hvor de bliver framet og tilpasset alt efter aktørernes formodede behov. Altså vil nye ideer eller ændrede ideer ikke altid være dominant (dette er ofte ikke tilfældet), men vil i stedet indgå i en længerevarende proces hvor ideen diskuteres og tilpasses indtil den har egenskaberne til at blive en del af den dominante diskurs, eller den bliver forkastet. Det ses ofte at gamle ideer bliver taget op igen og ændret, eller at aktører vil forsøge at overtage ejerskabet af en ide. (Swinkels, 2020:19-20) I dette idesyn lægges der stor vægt på såkaldte *policy entreprenører* eller idemagere. Dette er personer som inden for en organisation, gruppe eller bare politisk sfære bliver set som værende førende og toneangivende for de relevante ideer. (Swinkels, 2020: 20. Bratberg, 2011.) Disse kan enten være *champions*, altså personer, der relateres til den pågældende ide, eller idemagere, som er de personer, der anses for at have skabt denne ide. (Swinkels, 2020: 21) Denne teoretiske tilgang egner sig specielt godt til undersøgelser på mesoniveau, hvor man prøver at belyse processen af hvordan enkelte policies og politiske ideer ændrer sig i den diskursive proces, og hvordan enkelte aktører eller grupper ændrer deres politik i diskursen med andre.

Når man undersøger ideer som strategiske værktøjer antager man en diskursiv tilgang, hvor man undersøger ord og diskurs som manifestationer af ideer. (Swinkels, 2020: 36) Som oftest vil man også undersøge hvordan disse ideer spreder sig. Dette gøres specielt

ved at kigge på såkaldte policy entreprenører. Et koncept, der først blev defineret af Kingdon (1984) og som også bruges i hans Multiple Streams Framework. Aktører med de nødvendige karakteristika, karisma og position i det politiske system, har muligheden for at blive policy entreprenører, som både har mulighed for at sprede og ændre den politiske ide. (Béland, 2016) Disse karakteristika og faktorer, såsom deres politiske magt eller ekspertise, er med til at bestemme, hvorvidt en policy entreprenør er i stand til at overtale andre aktører om validiteten af deres ide. Med denne diskursive tilgang er man interesseret i at finde ud af, hvordan og hvornår ideer konvergerer, og når de mødes og diskuteres hvordan de bruges og ændrer sig. Man interesserer sig, som beskrevet, også ofte for hvilke karakteristika og faktorer, som har gjort det muligt for en policy entreprenør at føre sin ide frem som en del af den dominante diskurs, og dermed være med til at skabe policy ændringer. (Swinkels, 37-38)

3.1.3 Ideer som institutionelle frameworks

Det sidste af de tre teoretiske tilgange er at anskue ideer som værende en del af institutionelle frameworks. Forskelligt fra de to andre tilgange, vendes den kausale logik om, således at ideer ikke kommer fra mennesker, men at de i stedet er iboende i institutioner og dermed ændrer ideerne hos de personer der befinder sig i institutionen. (Swinkels, 2020: 22) Disse institutioner er ikke kun reelle institutioner såsom politiske partier eller regeringen, men anser også samfundet generelt som værende normskabende for ideer. Det vil altså sige, at en enkelt aktørs ideer er skabt på baggrund af det samfund, de grupper og de institutioner som de befinder sig i. (Swinkels, 2020: 22) Swinkels fandt, at forskningen, der gør brug af denne tilgang, som oftest, beskæftigede sig med makro-niveau-ideer, såsom hvordan ordoliberalisme¹⁰ var med til at skabe de tyske politikeres svar på Eurokrisen. (Swinkles, 2020:23) Ligesom med heuristikker virker disse ideer som mentale "smutveje", der kan benyttes i nye eller uvisse situationer, og fungerer dermed som en rettesnor, for hvad aktørerne forstår som de korrekte handlinger. (Swinkles, 2020:24) Et eksempel på dette ville være, at socialdemokratiske politikere oftest vil se positivt på politik, der ses som støtte til middel- og arbejderklassen.

¹⁰ Ordoliberalisme er en variation af liberalismen som er opfundet i Tyskland. Den bygger på at en stærk stat skal spille en aktiv rolle i at sikre at markedsøkonomien resultater er så tætte på deres teoretiske potentiale som muligt.

Denne tankegang stammer fra den historiske institutionalisme, som fokuserer på at studere politiske interaktioner inden for de institutionelle rammer som selv er menneskeskabt, og at dette skal gøres med fokus på disse institutioners historie frem for at slå ned på et enkelt eller få punkter i tiden. (Sanders, 2020:39-42)

Med et strukturelt ideperspektiv stammer ideer ikke fra enkelte aktører eller grupper, men er i stedet "frit flydende", og policy aktører følger disse ideer i henhold til deres egne strukturelle forhold. (Swinkels 2020: 41-41) Denne tilgang deler mange ontologiske og epistemologiske ideer med den historiske institutionalisme, da det ses nødvendigt at undersøge længere perioder af tid, i stedet for at slå ned på et enkelt punkt. For at forstå ideer fra en institutionel tilgang er man nødt til at forstå den kontekst og de historiske strukturer, som ligger til grund for ideen. (Swinkels, 2020:43) Dette gøres, som oftest, ved en process tracing tilgang, hvor man undersøger en specifik politisk ide helt tilbage så detaljeret som muligt. I denne tilgang tilskrives en ændring i ideer som oftest eksogene forhold som eksempelvis kriser. Altså et bristepunkt som giver en åbning for policy aktører til at skabe politisk forandring. (Schmidt, 2016) En mere inkluderende tilgang til det strukturelle perspektiv kan dog antages, hvor ideer anses som at stamme fra de enkelte aktørers kognition, og igennem diskurs spredes denne ide. Dermed kan denne ide sprede sig så vidt, at den bliver institutionaliseret, hvorefter den eksisterer som en helt generel, normativ holdning i en institution eller samfund. (Swinkels, 2020: 43) Denne bredere forståelse giver dermed plads til både en diskursiv og kognitiv tilgang.

3.1.4. Mixed Approach

Swinkels (2020) bemærker at ideteoretisk forskning ofte anvender et mix af de ideteoretiske koncepter. Dette gøres for at undgå et forsnævret teoretisk syn, hvor at der udelukkende fokuseres på enten de enkelte aktørers rolle, eller hvilken rolle institutionaliserede systemer har af effekt på politiske ideer. (Swinkels, 2020: 27) Dette er også en del af den kritik, der er beskrevet tidligere hvor ideteorien kan ende med at have et reduktionistisk syn, når målet med ideteorien er at være mere helhedsbaseret. Det ses i citatet nedenfor hvordan Liberman (2002) forklarer hans syn på ideer:

"Just as ideas are not merely strategic tools, political ideas are not free-floating bits of knowledge and conjecture, detached from considerations of structure and power, that rise and fall according to the functional logic of the marketplace or of natural selection" (Lieberman, 2002: Cap. 2)

Det er derfor brugbart at bruge to eller flere af disse teoretiske koncepter til at analysere ideer, da det giver en mulighed for at gøre op med denne reduktionisme. En sådan mixed approach vil betyde at man analyserer ens empiri ud fra flere teoretiske synsvinkler, og er dermed åben for at både personer og institutioner har en indflydelse på politiske ideer. (Swinkels, 2020: 27) Ideer som heuristikker antager ofte et mere positivistisk aspekt, hvor der forsøges at skabes kausale forklaringer for hvor ideer kommer fra og hvordan de påvirker politik. Hvorimod de institutionelle og strategiske idesyn har et mere kvalitativt afsæt, hvor der forsøges at fortolke hvordan sociale strukturer og institutioner ændre ideer og hvordan aktører bruger og fortolker disse. (Swinkels, 2020: 28)

Som beskrevet har ideteorien skabt grundlag for en række andre teorier som forsøger at konkretisere denne forholdsvist brede teoretiske tilgang, således at den mere præcist og effektivt kan benyttes til at analysere policy spørgsmål. Dette kan både være positivt og negativt, da det både kan hjælpe med at specificere den ideteoretiske tilgang til tiders flyvske natur, men kan samtidig virke reduktionistisk da den kompleksitet ideteorien beskæftiger sig med bliver forklaret væk. (Lieberman, 2002) Det vurderes dog, at en mere fokuseret teoretisk tilgang vil være til gavn for at besvare den nærværende problemformulering. Dette speciale vil derfor både tage et ideteoretisk Mixed Approach afsæt, men også inddrage Jon W. Kingdons Multiple Streams Approach for yderligere at hjælpe med at afdække de mekanismer der ligger bag ved decentraliseringspolitikken.

3.2 The Multiple Streams Framework

The Multiple streams framework (Herefter benævnt MSF) er en teori oprindeligt udviklet af den amerikanske professor Jon W. Kingdon. Teorien er inspireret af Cohen, March & Olsen skraldespandsmodel (Garbage can model) fra 1972.¹¹ Teorien er blevet et fremherskende redskab til at analysere politiske processer, på grund af den stigende turbulens og tvetydighed i såvel national som international politik. (Kingdon, 2011)

¹¹ Se evt. Nannestad, Peter (2012) Skraldespandsmodeller. I Christoffer Green-Pedersen, Carsten Jensen og Peter Nannestad (red.). *Offentlig Politik*. København: Hans Reitzel, s. 119-138.

Forklaringen på den stigende anvendelse af teorien kan muligvis findes i, at de forhold hvorunder politik skabes, i stigende grad er sammenlignelige med teoriens antagelser. Ustabilitet og et stigende antal partier i de nationale politiske arenaer er med til at forandre og fragmentere ellers forholdsvis fasttømrede politiske økosystemer. I dette afsnit vil de grundlæggende antagelser for teorien og hvordan den kan anvendes blive præsenteret. (Herweg, et al.,2017: 17-18)

MSF-teoriens fundament består indledningsvist af en række grundantagelser: *ambiguity, time constraints, problematic preferences, unclear technology, fluid participation* og *stream independence*. (Herweg, et al.,2017:18)

3.2.1 MSF- teoriens grundantagelser

MSF-teorien antager, at der i skabelsen af policy ikke findes en rationel løsning på et givent problem. Der findes, ifølge msf-teorien, et varieret udbud af forskellige løsninger på et givent problem. Ambiguity defineres som ” *En tilstand hvor man har mange måder at tænke på de samme omstændigheder eller fænomen*”. Mere information er ikke nødvendigvis med til at mindske graden af ambiguity. Selve definitionen af problemet er ofte så svag og skiftende, at mange forskellige løsninger er mulige, for de samme omstændigheder. (Herweg, et al.,2017:18)

Beslutningstagere indenfor politik arbejder også ofte under et konstant tidspres og har ofte ikke muligheden for at benytte den nødvendige mængde tid, til at tage den mest rigtige beslutning. Tidsbegrænsningerne (*time constraints*) opstår fordi mange forskellige problematikker i politik kan opstå parallelt, men den enkelte beslutningstager har en kognitiv begrænsning til kun, at kunne behandle relativt få problemstillinger ad gangen. (Kingdon, 2011) Samtidig opleves et pres fra befolkningen om, at beslutningstageren hurtigt og konsekvent adresserer problematikken, især hvis problematikken opnår stor bevågenhed. Tidsbegrænsningerne begrænser dermed rækkevidden, kendskabet og antallet af mulige løsninger, der potentielt eksisterer til et givent problem. (Herweg, et al.,2017:19)

Ligeledes præges politik af problematiske policy præferencer, der opstår som et resultat af tidspreset og ambiguity. Hvordan policyaktører tænker om et enkelt issue, afhænger af dets overordnede policyområde som eksempelvis uddannelse eller sundhed, og den

viden som policyaktøren tager i betragtning. Dette kan resultere i ukomplette politiske præferencer. (Herweg, et al.,2017:19)

Unclear technology spiller også en rolle i teoriens grundantagelser. Begrebet henviser i denne sammenhæng til arbejdsgange, der omformer input til produkter. I politisk sammenhæng henvises der til, at hvis medarbejderne kun er klar over deres individuelle opgaver og ansvar og ikke har forståelse for, hvordan deres individuelle arbejde har betydning for organisationens overordnede mål, omtales det som unclear technology. (Kingdon, 2011) I et politisk sammenhæng er det eksempelvis bredt anerkendt, at de juridiske grænser er flydende og, at magtkampe mellem forskellige kontorer og styrelser eksisterer. Dermed mangler der forståelse for den overordnede mission for organisationen, når man fortaber sig i enkelt slagsmål omkring hvilke kontorer, der skal håndtere hvilke opgaver. (Herweg, et al.,2017:19)

Unclear technology kompliceres af at fluid participation eksisterer. Fluid participation henviser til, at sammensætningen af beslutningsorganer er omskiftelig og genstand for konstante ændringer. Lovgivere udskiftes hyppigt i forbindelse med valg og bureaukrater ligeså. Dette skaber konstante forandringer, som udfordrer policyprocessen. (Herweg, et al.,2017:20)

3.2.2 De politiske strømme

MSF-teorien antager at politiske problemer (problem), politiske løsninger (policy solutions) og politiske aftaler (politics) opstår uafhængigt af hinanden i tre forskellige strømme; problem stream, policy stream og political stream. Problemer opstår tilfældigt og uafhængigt af de andre strømme, eksempelvis ved naturkatastrofer. I politics streamen handler det om forhandling, mens det i policy stream handler om overtalelse. Aktørerne i policy stream forsøger at få opbakning til en politisk løsning, mens man i political stream anvender lobbyindsatser og gruppemobilisering. (Hoefer, 2022)

I forlængelse af de grundlæggende antagelser om politikkens strømme, bygger MSF-teorien også på andre elementer. Disse elementer er benævnt som *agenda-window* og *policy entreprenøren*. Såvel strømmene, som disse elementer vil præsenteret nedenfor.

Problem stream

Problem defineres i denne sammenhæng som "*konditioner som afviger fra beslutningstagere eller befolkningens opfattelse af en ideal tilstand og anses være for offentlige af en sådan karakter, at et statsligt indgreb er nødvendigt*". (Knaggård,2015: 452) Udfordringen er her, at folk har forskellige opfattelser af hvad der er ideelt. Dette medfører, at en tilstand som før blev anset for værende acceptabel eller god, med tiden kan blive uacceptabel fordi omstændighederne har ændret sig.

Teorien påpeger, at særligt tre elementer kan bidrage til, at et problem kommer på dagsordenen. Disse benævnes som: *Indicators, focusing events* og *feedback*. I princippet er utallige *Indicators* (indikatorer) relevante for politiske beslutningstagere. Dette kunne være beskæftigelsesgraden eller kriminalitetsstatistikker, som bliver udarbejdet på en hyppig basis. (Knaggård, 2015: 452) Det er dog først når beslutningstagerne definerer disse indikatorer, som et egentligt problem, at det opnår politisk relevans. Her er det nemmere at opnå opmærksomhed omkring et problem, hvis indikatorerne har ændret sig til det værre. Dette kunne eksempelvis være en forværring i beskæftigelsesgraden eller kriminalitetsstatistikkerne. (Herweg, et al.,2017:21)

Focusing events (herefter kaldet særlige begivenheder), er særlige begivenheder af en sådan karakter, at den har potentialet til at skabe et skift i agendaen og dermed sætte en ny politisk dagsorden. Det kan være naturkatastrofer, pandemier som Corona eller lignende, som er potentielt skadelige for befolkningen, som bliver kendt for offentligheden på samme tidspunkt og som kræver politisk handling. (Knaggård,2015)

Feedback omhandler tilbagekommende information omkring eksisterende politiske programmer. Hvis det bliver kendt for de politiske beslutningstagere eller offentligheden, at udgifterne til en politisk beslutning har oversteget budgettet, eller ikke opnår sit mål, rummer det potentialet til at blive et politisk problem. (Kingdon, 2011) Politiske beslutningstagere skal dog forholde sig til mange potentielle politiske problemer på en daglig basis, så om det givne feedback modtager opmærksomhed handler også om hvorvidt der eksisterer andre mere presserende politiske problemer. (Herweg, et al.,2017:22)

Policy stream

I policy strømmen udformes politiske alternativer i politiske fællesskaber (policy community). Politiske fællesskaber defineres som *"en løs forbindelse mellem embedsmænd, interessegrupper, akademiker, forskere og konsulenter, som samarbejder om at udvikle alternativer til de politiske problemer på et specifikt politiske felt"*. (Herweg, et al., 2017:22) Flertallet af aktører i de politiske fællesskaber er politiske eksperter, som advokerer for og diskuterer forskellige politiske ideer. Gennem en proces benævnt som *"softening up"* mødes medlemmer af de politiske fællesskaber, hvor de diskuterer, modificerer og kombinerer forskellige politiske ideer. Denne proces er med til at begrænse de forskellige mulige løsninger, således at en beslutning nemmere kan træffes.

Potentielle politiske løsninger kan også findes vha. inspiration fra udlandet. Policy har en mobilitet, der gør, at den kan bevæge sig mellem lande og anvendes i en anden national kontekst. Policy kan opnå legitimitet gennem det faktum, at den politiske løsning har fungeret i en anden national politisk arena. (Kingdon, 2011)

Uanset strukturen af det politiske fællesskab, er det ikke tilfældigt hvilke potentielle politiske løsninger, der overlever processen. De politiske løsninger skal opfylde visse kriterier, for at kunne anses for værende realistiske politiske alternativer. Her diskuterer Kingdon forskellige *"overlevelseskriterier"*, som eksempelvis finansiering, forslaget skal være i overensstemmelse med befolkningens værdier, hvis ideen er svær at implementere eller hvis det vurderes, at det politiske forslag ikke vil kunne overleve og blive vedtaget i *political stream*. Et nyt, ofte set, politisk kriterium er, at det politiske forslag også skal kunne rummes indenfor EU-lovgivningen. (Hoefer, 2022) *Path dependency* kan også være en faktor, hvor den potentielle politiske løsning skal kunne rummes inden for en allerede defineret politisk ramme. Det vurderes, at policystrømmen er klar til kobling med andre strømme, når der eksisterer mindst en potentiel politiske løsning, der møder overlevelseskriterierne. (Herweg, et al., 2017:24)

Political stream

I *the political stream* er evnen til at forhandle og evnen til at dominere politiske forhandlinger centralt, da det er her flertallet for en politisk løsning skal findes. Kingdon identificerede tre kerneelementer i denne strøm: *the national mood, interest groups* og *government*. (Herweg, et al., 2017: 24)

The national mood (folkestemningen) er den mest flyvske og uidentificerbare af de tre elementer. Folkestemningen referer til, at et tilpas stort antal mennesker i et land tenderer til at tænke nogenlunde ens i forhold til forskellige politiske spørgsmål og, at denne folkestemning kan svinge fra tid til anden. Regeringsrepræsentanter kan følge denne stemning i befolkningen og forsøge at agere ud fra den. (Kingdon,2011)

Interest groups campaigns (interessegrupper) er det andet element i denne strøm. Evidens viser, at jo mere en interessegruppe er imod et givent politisk forslag og jo mere magtfuld denne gruppe er, jo større chance er der for, at det politiske forslag forkastes. Det er her vigtigt at adskille det arbejde interessegrupperne laver i deres kampagner her i strømmen og arbejdet i *Softening up* processen som foregik i *policy stream*. I *policy stream* indgår interessegrupper i arbejdet i det politiske fællesskab med at udarbejde og forme lovforslag. (Hoefler, 2022)

Government and legislatures ændres konstant i deres sammensætning. Nogle politikere er måske mere åbne for visse politiske forslag, eller forslaget passer bedre til deres politiske ideologi og sådanne ændringer kan være med til enten at fremme eller hæmme et politisk forslag. Men det er ikke valgte politikere, der er relevant her, det er også bureaukrater og administratorer i det politiske system. (Herweg, et al.,2017:25) I forhold til at koble denne politiske strøm med andre strømme, er det vanskeligere at analysere end i de andre strømme. De tre elementer nævnt herover behøver ikke at være synkrone i samme retning og kan derfor modarbejde hinanden. Det er ligeledes vigtigt at påpege, at hele ovennævnte proces foregår i agenda-setting processen i policy cyklussen. Som minimum er det nødvendigt for at koble denne strøm med andre strømme, at en central politisk beslutningstager, eksempelvis en minister, støtter forslaget og aktivt forsøger at samle et politisk flertal omkring det politiske forslag. (Herweg, et al.,2017:26)

Agenda (policy) window

Selvom alle tre strømme er klar til at kobles, afstedkommer det ikke nødvendigvis en ændring i policy. Der er i stedet tale om, at sandsynligheden for et skift er mere eller mindre sandsynligt på forskellige tidspunkter i tiden. Dette kaldes for et *policy window*. Et *policy window* defineres som "En mulighed for politiske aktører til at gennemføre deres

forslag, eller opnå opmærksomhed omkring et specifikt problem” (Hoefler, 2022) Vinduerne er forholdsvis sjældne og svære at forudsige i forhold til specifikke policies. De forudsigelige vinduer er typisk ved valg eller ved årlige budgetforhandlinger, eksempelvis finansloven i Danmark. De uforudsigelige vinduer, kan eksempelvis opstå efter en naturkatastrofe eller lignende. Vinduerne kan enten åbne i *problem stream* eller i *political stream*. Åbner der sig et vindue i *political stream*, ville det være relevant at finde et problem, der matcher den givne politiske løsning. Opstår der i stedet et vindue i problemstrømmen er det nødvendigt at have en løsning klar på det givne problem. Her er det dog vigtigt, at vinduet efter eksempelvis en naturkatastrofe vil være åbent i en kort periode, hvor der er brug for øjeblikkelig og effektiv handling. (Kingdon, 2011: 165)

Policy entreprenøren

Policyentreprenøren (*the problem broker*) defineres som ”En politisk aktør der er villig til at investere deres ressourcer, tid, energi, omdømme og penge, til at fremme en bestemt politisk position eller politisk forslag, for et forventet materiel, ideologisk eller solidarisk afkast i fremtiden” (Herweg, et al.,2017:28) Disse aktører ses som afgørende i MSF-teorien. Entreprenøren er ikke fast defineret og kan være såvel politikere, som journalister eller erhvervsfolk. Entreprenøren forsøger at implementere deres forslag (*Pet solutions*) i policystrømmen, hvor de kan forsøge at opnå opbakning i de politiske fællesskaber eller i den brede befolkning. (Hoefler, 2022) Entreprenøren skal være såvel konsistent i sin ageren, samt dygtig til at koble forskellige strømme. De mest succesfulde entreprenører er; som oftest, dem der har flest ressourcer til rådighed og adgang til centrale politiske aktører. (Knaggård,2015: 458)

3.2.3 Fordele og ulemper ved MSF-teorien

MSF-teorien er oprindeligt udviklet til at analysere agenda-setting-processen omkring sundhed- og finanspolitik i en amerikansk kontekst. Teorien er dog anvendt i en lang række andre henseender, både i forhold til politikområder og til forskellige politiske systemer. Oftest i forbindelse med agenda-setting eller decision-making delen af den politiske cyklus. Det vurderes derfor, at den også kan finde anvendelse i denne undersøgelse. (Herweg, et al.,2017:29-30) En kritik af teorien er at den oprindeligt ikke beskæftiger sig med policyprocessen, men med dagsordensfastsættelse i en amerikansk

kontekst og derfor kan afvige fra andre parlamentariske systemer end det amerikanske. (Nannestad, 2012: 131-132)

Inden teorien anvendes er det derfor også nødvendigt at fokusere på noget af den kritik, der omgiver MSF-teorien. Selvom teorien har en bred anvendelsesramme, er der også fremsat kritik af teorien. En væsentlig diskussion omkring modellen omhandler dens grundlæggende antagelse om, at de tre strømme er uafhængige af hinanden. Her peger kritikere på, at en ændring i en strøm kan afstedkomme en ændring i en anden strøm og dermed er interdependente. Ligeså kan visse løsninger afstedkomme endnu flere problemer, som er nødvendige at forholde sig til efterfølgende. Dermed stilles, der spørgsmål ved strømmens uafhængighed af hinanden. (Hoefler, 2022)

En anden kritik, der er fremsat imod MSF-teorien argumentere for, at teorien ikke er klar nok til at kunne modbevise. Koncepter som strømme, policy entreprenører eller stemningen hos befolkningen er forholdsvis uklare og brede koncepter, som er svære at belyse. (Herweg, et al.,2017:40) Dette foranlediger i stedet brede værdi prægede historier, frem for videnskabelig evidens, som det eksempelvis ses at blive gjort af nogle partier inden for integrations-og udlændingebatten.

En tredje; og sidste; kritik, der skal nævnes omkring MSF-teorien, omhandler diskussionen af manglende elementer i teorien. Kingdon adresserer ikke betydningen af stiafhængighed (*path dependency*) eller betydningen af politiske institutioner i beslutningsprocessen. Ligeså er en væsentlig kritik, at MSF-teorien mangler at adressere de moderne massemediers betydning for, hvordan politik udvikler sig og hvordan agendaen ændrer sig. (Herweg, et al.,2017:40-41)

3.3. Begrundelser for til-og fravalg af teorier

Flere teoretiske konstruktioner og teorier er blevet overvejet i forbindelse med tilblivelsen af undersøgelsen. I det følgende afsnit vil der redegøres for, hvorfor noget teori er valgt til undersøgelsen, mens andet teori er blevet valgt fra.

Når man ønsker at analysere politik og politiske processer foreligger der flere muligheder. Ønsket om at undersøge hvorfra ideen om decentralisering kommer fra, er definerende for undersøgelsen og derfor er ideteori tilvalgt. Jf. teoriafsnittet foreligger der dog forskellige teorier, der er udviklet i forlængelse af ideteorien, som kan bidrage til

en analyse af politiske processer. Her blev teorien *Advocacy coalition framework* (herefter kaldet ACF) fremhævet som et muligt supplement til ideteorien. Teorien blev udviklet i starten af 1980'erne af Paul Sabatier og Hank Jenkins-Smith. (Smith, et al.,2017: 136) I korte træk analyserer ACF-teorien handlingerne i politiske subsystemer. Disse systemer defineres alt efter hvilke politiske emner de relaterer sig til, eller hvilke politiske aktører der er til stede i systemet. (Cairney, 2019) Et eksempel på et subsystem kunne være arbejdsmarkedet, hvor der kunne være repræsentanter fra beskæftigelsesministeriet, partier fra Folketinget, arbejdsmarkedets forskellige parter herunder fagforeninger eller lignende, arbejdsmarkedsforskere fra forskellige universiteter osv. De mødes for at udvikle og diskutere politik i relation til arbejdsmarkedet.

I relation til denne undersøgelse kunne ACF også have været en mulighed. Teorien om "Ideer" og hvordan man skelner mellem forskellige niveauer af ideer, er centrale i denne teori. Man kunne også forestille sig en analyse af subsystemet, hvori der er opstået en krise pga. af de store regionale forskelle, som er udgangspunktet for policyforandring og som har medført ønsket om decentralisering. (Smith, et al.,2017: 144-145) Herunder kunne inddrages forskellige aktører f.eks. repræsentanter for de relevante ministerier, relevante politiske aktører i Folketinget og eksterne interessenter som Landdistrikternes Fællesråd, der kunne være med til at afdække den politiske proces.

Teorien er dog fravalgt, da det vurderes, at det traditionelt er svært at opnå indsigt i lukkede politiske processer og forhandlinger. Dertil har især de centrale politiske aktører en begrænset mængde af tid, der gør det vanskeligt at opnå adgang til disse aktører. Denne lukkethed kan betyde, at undersøgelsen vil blive mangelfuld og ikke konsistent i sin tilgang. Teorien finder også bedst anvendelse i situationer, hvor der er stor konflikt i et subsystem. (Cairney,2019) Det vurderes ikke at være tilfældet på dette policyområde, da der ses at være stor politisk enighed i aftalen om *Flere og bedre uddannelsesmuligheder i hele Danmark* og lignende tiltag.

Samtidig har undersøgelsen fra begyndelsen haft et fokus på det som MSF-teorien definerede som policy entreprenører, eksempelvis Kaare Dybvad. En kritik af ACF-teorien er, at den mangler empirisk og teoretisk indsigt i denne rolle. Her vurderes det, at MSF-teorien vil kunne bidrage til at undersøge denne rolle. Her vil yderligere ACF-forskning være nødvendigt, for, at den vil kunne finde anvendelse i denne undersøgelse. (Smith, et al.,2017: 157) Derfor fravælges teorien i undersøgelsen.

Det er ligeledes blevet overvejet at anvende andre teorier, der ligger inden for den naturlige forlængelse af ideteorien, som ACF gjorde det og som kunne have været med til at analysere policy processen. Her kunne et bud være *punctuated equilibrium theory* (herefter kaldet PET). (Baumgartner, et al.,2017: 55) Denne teori har, ligesom ACF, et udgangspunkt hvor ideer er tænkt ind i selve teorien. Teorien blev udviklet i starten af 1990'erne til at forklare politikudvikling i USA. Teorien forsøger at forklare en enkelt observation: politiske processer er over lang tid præget af inkrementelle ændringer og generel stabilitet. Alligevel sker det, at på visse tidspunkter sker fundamentale ændringer i politik forholdsvist hurtigt. (Baumgartner, et al.,2017: 55-56) Her ville Corona-pandemien være et oplagt eksempel, der har afstedkommet store politiske forandringer i mange lande. Her kunne der på samme måde argumenteres for, at folketingsvalget i 2015 har afstedkommet et skift i decentraliseringspolitikken, der de seneste år har medført eksempelvis en ny udligningsreform, udflytning af statslige arbejdspladser og aftalen om udflytningen af uddannelser. Her kunne teorien bidrage til at forklare en stigende politisk polarisering mellem by og land, som en mulig begrundelse for fremkomsten af ideen om decentralisering, eller hvilke veto-aktører, der har været til stede i processen. (Baumgartner, et al.,2017: 64-65) Ligeledes indeholder teorien en antagelse om "*friktionens*" rolle i dannelsen af politik. Begrebet henviser til, at politiske institutioner tilføjer friktion til en politisk proces. Friktionen er med til at forsinke politisk handling på området indtil, at der opstår nok politisk pres til at overkomme den institutionelle modstand, der er i det politiske system. (Baumgartner, et al.,2017: 69-70)

Teorien er dog fravalgt, da en væsentlig kritik af teorien er, at den fortrinsvist er blevet anvendt til at forklare policyændringer over en lang årrække på eksempelvis 40 eller 50 år. Et eksempel ville en være en analyse af tobaksindustriens rolle gennem tiden. Her er industrien gået fra at være en magtfuld central organisation med afgørende politisk indflydelse, til i dag at være en uønsket aktør, som driver en sundhedsskadelig virksomhed. (Toft, 2022) Det vurderes ikke, at PET-teorien ville være hensigtsmæssigt i denne sammenhæng, da det vil være vanskeligt at analysere politikken på dette område over en længere årrække. Det er tidligere redegjort for, at fokus på decentralisering i større grad har vundet indpas siden cirka 2015 jf. afsnit 1.5. En større analyse af centraliserings- og decentraliseringsbølgen over tid vil således være nødvendig, hvis

PET-teorien skulle finde anvendelse i denne undersøgelse. Teorien vil derfor ikke finde anvendelse i denne undersøgelse.

Dette er nogle af de teoretiske overvejelser, der er blevet gjort i forbindelse med udarbejdelsen og afgrænsningen af undersøgelsen, hvor ideteorien og MSF-teorien vil udgøre det teoretiske udgangspunkt.

4.0 Metode

Metodeafsnittet vil indledes med en redegørelse for det videnskabsteoretiske udgangspunkt, som ligger til grund for specialets undersøgelse. Her vil det redegøres for den kritiske realisme og den betydning for specialet. Herefter præsenteres de kvalitetskriterier, som undersøgelsen vil benytte sig af, i forhold til at tilstræbe videnskabelig kvalitet. Efterfølgende vil specialets forskningsdesign, tværsnitsdesignet, bliver præsenteret og gennemgå en kritisk evaluering, hvorefter metoderne omkring dokumentanalyse og interview vil blive gennemgået. Præsentation af dokumenter og informanter vil ligeledes indgå, før afsnittet afsluttes med en gennemgang kodninger og en operationalisering af interviewguiden.

4.1 Videnskabsteori

4.1.1 Den kritiske Realisme

Videnskabsteori indgår i et ethvert videnskabeligt arbejde i samspil med problemformuleringen, designet af undersøgelsen og de metodiske overvejelser. Videnskabsteorien skal altså bidrage med viden omkring hvordan undersøgelsen kan designes og hvordan resultaterne efterfølgende bør tolkes i den kontekst, der er opstillet og hvilken rækkevidde og udsagnskraft undersøgelsen vil have. (Ingemann, 2017:28)

Undersøgelsen har et udpræget teoretisk fokus. Fænomenet "*decentralisering*", Ideteori og MSF-teorien er omdrejningspunkter for specialet og må siges at have en forholdsvist abstrakt form, der løbende skal konkretiseres. Derfor må undersøgelsen antage et videnskabsteoretisk udgangspunkt, der giver fleksibilitet og tillader en pragmatisk tilgang til undersøgelsesdesignet. Dette skal tillade, at undersøgelsen kan tilpasses de

empiriske forudsætninger den vil blive givet, alt efter hvilken empiri der vil være tilgængelig.

Her findes den kritiske realisme at være et bud, der kan bidrage med dette. Den kritiske realisme var en reaktion mod metodologisk dogmatisme og paradigmatisk tilgang til, at opnå viden indenfor videnskab. Der er således ikke kun én rigtig måde at opnå ny viden på i den kritiske realisme. (Jespersen, 2014: 171)

4.1.2 Den kritiske realisme i denne undersøgelse

I en samfundsvidenskabelig analyse baseret på kritisk realisme, vil undersøgelsen sætte sig for; at forstå den eksterne virkelighed og beskrive hvilke strukturer og kausale sammenhænge, der kan begrunde og forklare den observerede udvikling indenfor genstandsfeltet (Jespersen, 2014: 176) I denne undersøgelse vil det betyde, at den kritiske realisme skal bidrage til at forstå hvorfra ideen om decentralisering kommer fra. Samtidig kan den kritiske realisme, forhåbentligt, bidrage med viden til en forklaring af hvorfor denne udvikling ses.

Den ideelle opbygning af en videnskabelig undersøgelse ser, Jf. den danske forsker Jesper Jespersen således ud:

1. Valg af problemformulering. Hvad skal undersøges og hvorfor?
2. Afdækning af, hvilke empiriske karakteristika, der karakteriserer genstandsfeltet for problemformuleringen: Hvad ser vi på?
3. Hvorledes analyseres problemet? Besvarelsen indebærer, at der skal formuleres relevante teorier, som kan benyttes til at konkretisere de kausale sammenhænge, der dominerer genstandsfeltet for problemformuleringen.
4. Analysen af genstandsfeltet leder til betingede konklusioner. Vi får aldrig den fulde og endegyldige besvarelse af problemformuleringen, for resultaterne er betingede af de empiriske forudsætninger, teorier og metode, som analysen er baseret på. På baggrund af dette skal betydningen af dette vurderes, i forhold til hvilken betydning det har for konklusionen

(Jespersen, 2014: 176-177)

I de følgende afsnit vil denne skabelon anvendes på nærværende speciale og dermed redegøre for den videnskabsteoretiske tilgang.

1. valg af problemformulering

Problemformulering lød:

Hvordan har ideen om decentralisering kommet til udtryk i dansk politik, og hvordan har den haft indflydelse på udformningen af dansk decentraliseringspolitik siden 2014?

Jf. problemfeltet ses det at hele verden, så en stigende grad af urbanisering. Ikke kun til de større byer som eksempelvis København, men også en fraflytning fra de små landsbyer, hvor borgerne flyttede til lidt større byer i samme kommune, den såkaldte dobbelt-urbanisering. I Sommeren 2021 vedtog Folketinget, med den socialdemokratiske regering i spidsen, en aftale der skulle sikre bedre uddannelsesmuligheder i hele landet vha. decentralisering af uddannelser. Der er tidligere set etablering af sådanne decentrale uddannelser uden større succes. Der er ligeledes tidligere set aftaler, der har decentraliseret og udflyttet statslige arbejdspladser og andre institutioner. Gennemgangen af forskningen har vist, at det er en svær og dyr manøvre at udflytte og etablere nye uddannelser. Spørgsmålet er således hvorfra denne politik kommer og hvilke aktører der er drivende i dens gennemførelse. Gennem ideteori og MSF-teorien vil det forsøges at opnå mere viden og indsigt i dette fænomen, og dets oprindelse.

2. Afdækning af, hvilke empiriske karakteristika, der karakteriserer genstandsfeltet for problemformuleringen: Hvad ser vi på?

Det centrale her er, at der forsøges at opnå en forståelse for genstandsfeltets ontologi og den relevante viden herom, så der efterfølgende kan analyseres med relevante metoder. (Jespersen, 2014: 177) Jf. problemfeltet sås det, at urbaniseringen er en global tendens. Der pågår sågar diskussioner om, hvorvidt den skal betragtes som en egentlig naturlov. Centraliseringen ses som en afledt effekt af denne urbanisering. (Garby-Holm, 2021) Genstandsfeltet har dermed en omfattende karakter og problemstillingen omkring decentraliseringen af uddannelser, udgør således kun en lille del af de politiske tiltag, som den socialdemokratiske regering har præsenteret gennem deres forskellige politiske

udspil og som adresserer en lang række forskellige politiske områder. Den omfattende karakter af genstandsfeltet skal der være opmærksomhed på i den videre fremfærd i specialet, fordi de forskellige politiske områder eller prioriteringer kan være i relation til hinanden, da det kobles til en større omfattende politisk dagsorden eller politiske skillelinje.

3. Hvorledes analyseres problemet? Besvarelsen indebærer, at der skal formuleres relevante teorier, som kan benyttes til at konkretisere de kausale sammenhænge, der dominerer genstandsfeltet for problemformuleringen.

Som tidligere præsenteret udgør ideteorien og MSF det teoretiske grundlag for undersøgelsen. Der er ligeledes blevet diskuteret fordele og ulemper ved teorierne, samt redegjort for de aktive til-og fravalg, der er gjort i forbindelse med konstrueringen af teoriapparatet jf. afsnit 3.3. Dette speciale anvender ikke en paradigmatisk tilgang til at være deduktiv eller induktiv, men søger at opnå fyldestgørende konklusioner ved at gøre brug af begge tilgange. Deduktiv og induktiv behøves ikke at være ekskluderende tilgange, men ses ifølge Lyngaard (2016:206) at eksistere i et kontinuum. Det er derfor muligt at arbejde deduktivt, for eksempel ved at kode empirien ud fra en række teoretisk funderet kodninger. Samtidig er der også åbenhed om nye fænomener og interessante udviklinger i løbet af interviewene eller kodningen, hvor der er frihed til at undersøge disse med en mere induktiv tilgang. Specialet kan derfor ikke siges at gøre brug af et fast paradigme, men derimod inddrager aspekter af begge. Dette stemmer yderligere overens med specialets kritisk realistiske tilgang. (Andersen, et al., 2012, p. 90. Lyngaard, 2015: 206-208)

4. Betingede konklusioner på baggrund af forudsætningerne

Den primære kritik mod den kvalitative forskning er, som regel, dens manglende evne til at opstille generelle lovmæssigheder som det eksempelvis ofte ses i naturvidenskaben. Konklusionerne i undersøgelsen vil derfor, på forhånd; være betinget af den kvalitative forsknings natur. Det er dog heller ikke hensigten i nærværende undersøgelse at opstille lovmæssigheder, da fokus er på at opnå mere viden omkring ideernes rolle i politik. Specialet antager dermed en mere ideografisk ambition, hvor et enkelt tilfælde

undersøges, fremfor for en nomotetisk tilgang, hvor man ønsker at generalisere på baggrund af resultaterne. (Jespersen, 2014: 176)

Ideer er et abstrakt og til tider svært håndterligt begreb at anvende på virkeligheden jf. afsnit 3.1. Det pålægger derfor specialet at klarlægge de skridt, der løbende bliver taget i undersøgelsen således, at læseren nøje vil kunne følge konklusionerne der drages senere hen. Dette skal f.eks. afsnittene omkring de teoretiske til-og fravalg bidrage med. Endvidere betinges konklusionerne af de empiriske forudsætninger der vil være. Måske vil det mest hensigtsmæssige for undersøgelsen være interviews med centrale politiske aktører, men hvis aktørerne ikke ønsker at deltage eller ikke har tiden til det, vil undersøgelsen måske ikke opnå sin ideelle form og på den måde begrænses muligheden for indsigt. Dette må der derfor drages forbehold for i en konklusion.

Med denne gennemgang af de fire delelementer er der forsøgt at redegøre og argumentere for det videnskabsteoretiske udgangspunkt for undersøgelsen og herfra vil de videre metodiske dispositioner præsenteres.

4.2 Forskningskriterier

Et afgørende element i alle undersøgelser er spørgsmålet om, hvordan man sikrer kvaliteten af de resultater, som fremkommer af den undersøgelse, der foretages. Mange forskere har peget på, at kvalitet, og ikke mindst vurderingen heraf, ikke er en uproblematisk størrelse. Særligt i de kvalitative samfundsvidenskabelige studier, foregår der diskussioner om hvad kvalitet egentligt er. (Brinkmann & Tanggaard, 2012: 522) Der ses ofte en tendens til, at kvalitetskriterierne fra de mere kvantitative studier; forsøges overført til de kvalitative studier. Dvs. at reliabilitet, validitet og generaliserbarhed bliver målestokken for kvalitet i de kvalitative studier. Anvender vi disse, mener kritikere, at vi allerede har underkendt de egenskaber og den viden, der kan skabes i de kvalitative studier. I stedet skal målestokken for kvalitet være kriterier, som tager højde for den kvalitative forsknings egenskaber. (Brinkmann & Tanggaard, 2012: 522-523) Der er givet mange forskellige bud på, hvordan man bedst muligt tager højde for spørgsmålet om kvalitet i kvalitativ forskning. Fælles for dem alle, er dog kravet om metodisk refleksion. Det skal være muligt for læseren at kigge forskeren over skulderen og gennemskue vejen fra konstruktion af design, over valg af teori, til de konklusioner som drages. (Brinkmann & Tanggaard, 2012: 523) Her har den norske forsker Tove Thagaard

udviklet de tre begreber *troværdighed*, *bekræftbarhed* og *overførbarhed*, der kan bidrage til at argumentere for den metodiske refleksion i undersøgelsen. De tre begreber erstatter således reliabilitet, validitet og generalisering. (Thagaard, 2004: 187-190)

Troværdighed bygger på, at forskningen udføres på en tillidsvækkende måde. Her er det afgørende at redegøre for hvordan data er opstået i løbet af forskningsprocessen. Argumentationen skal overbevise den kritiske læser om forskningens kvalitet og dermed også om værdien af resultaterne. (Thagaard, 2004: 185) Her i undersøgelsen er dette forsøgt gjort via redegørelsen for dokumentanalysen i afsnit 4.4 og i afsnittet om semistrukturerede-interview i afsnit 4.5 hvor der redegøres for de aktører, der undersøges og hvordan de brugte dokumenter er blevet indsamlet. Her er der eksempelvis fokus på de bærende regeringspartier Socialdemokratiet og Venstre, da de har spillet en centrale rolle i udfoldelsen af dette politikområde og i aftalen om decentralisering af uddannelser.

Bekræftbarhed knyttes til tolkningen af de resultater, som man kommer frem til. Bekræftbarhed indebærer, at forskeren forholder sig kritisk til sin fremgangsmåde og sine resultater. (Thagaard, 2004: 187) I denne undersøgelse vil det således også gøre sig gældende. Resultaterne, der fremkommer i forhold til ideen om decentralisering, skal ses i lyset af den empiri og den teori, som den belyses med. Dvs. der skal tages forbehold i konklusionerne og ligeledes skal undersøgelsen tilstræbe at lave en så grundig argumentation igennem analysen, som muligt.

Overførbarhed omhandler den kvalitative forsknings evne til at opbygge en forståelse af de fænomener, der studeres. Her er det fortolkningen, der udgør grundlaget for overførbarheden, hvor de i kvantitativ forskning er beskrivelser af mønstre i dataene. Målet er her, at en enkelt undersøgelse kan bidrage til en mere generel teoretisk forståelse på længere sigt. (Thagaard, 2004: 191-192) Som der bliver redegjort for i afsnit 4.3.1 omkring anvendelsen af tværssnitsdesign, fremgår det, at generalisering på baggrund af disse studier er en forholdsvis svær opgave. Men som der bliver argumenteret for, er der ikke et ønske om at generalisere på baggrund af nærværende undersøgelse. Ønsket i denne undersøgelse er, at opnå en viden og en indsigt i, hvordan decentralisering af statslige institutioner er blevet et fremherskende politisk redskab og, hvordan det har vundet indpas i den nylige danske politik. Dette beskrives i højere grad som en form analytisk generalisering, frem for teoretisk generalisering. Dermed er

ønsket ikke at generalisere, men at skabe en viden om dette fænomen, som måske kan anvendes i andre forskningsmæssige sammenhænge senere hen, som Thagaard også argumentere for er hensigten med de kvalitative studier. (Thagaard,2004: 191-193)

4.3 Forskningsdesign

I Specialet undersøges hvorfra ideen om decentralisering, som en del af politiske reformer kommer fra. Før undersøgelsens igangsætning skal det grundigt overvejes, hvilket forskningsdesign, der skal udgøre grundlaget for undersøgelsen. I de følgende afsnit vil, der argumenteres der for undersøgelsens opbygning og de tanker der ligger bag.

Jf. afsnit 3.1 ses det, at der er forholdsvist brede rammer for, hvordan ideteori anvendes til at undersøge et givent fænomen og efterlader dermed specialet med forskellige muligheder for at undersøge det givne fænomen.

4.3.1 Tværsnitsdesign som forskningsdesign og dets anvendelse i undersøgelsen

Undersøgelsen opbygges efter de forskrifter, der eksisterer for et tværsnitsdesign. Den engelske professor Alan Bryman definerede et tværsnitsdesign på følgende måde:

" A cross-sectional design entails the collection of data on a sample of cases and at a single point in time in order to collect a body of quantitative or quantifiable data in connection with two or more variables (usually many more than two), which are then examined to detect patterns of association" (Bryman, 2016:53)

Designet fokuserer altså på indsamling af data på et enkeltstående tidspunkt, hvor såvel kvantitativ som kvalitativt data bliver indsamlet nogenlunde simultant. Samtidig fokuserer designet på at kunne lokalisere en form for variation i det datamateriale, der ligger til grund for undersøgelsen. (Bryman,2016: 53. Cummings, 2017) Dette er således også tilfældet i denne undersøgelse, hvor ideen om decentralisering udgør fænomenet.

Dokumenter vil udgøre den første del af empirien. Disse dokumenter kan give større indsigt i de variationer og de tendenser, som infomediasøgningen i indskrivningen kortlagde. Herefter vil der, som det ofte ses med tværsnitsdesign i samfundsvidenskaberne, suppleres med interviews med de relevante aktører, som har ønsket at deltage i undersøgelsen. Disse interviews kan bidrage med mere dybdegående indsigt i den variation, der findes i datamaterialet. Designet kan derfor ikke entydig

benævnes som enten kvalitativ eller kvantitativ, men som en hybrid form, der ofte ses i samfundsvidenskaberne. (Bryman, 2016:56)

Den sporede variation kan dog kun kortlægges, hvis måden hvorpå data indsamles er konsistent og konstant i sin fremgangsmåde, både i forhold til systematik og standardiserede metoder. (Cummings, 2017) Gennem senere afsnit om eksempelvis dokumentanalyse og interview vil der blive redegjort for specialets specifikke fremgangsmåde.

I forhold til de mønstre som tværsnittet vil lokalisere, giver dette mulighed for at undersøge forholdet mellem de variable som indgår i den indsamlede empiri. Tværsnittet giver dog ikke mulighed for at ændre eller manipulere med data for at undersøge kausalretningen. (Bryman, 2016: 53-54) Dette betyder for denne undersøgelse, at overnævnte infomediasøgning, ikke som udgangspunkt, vil kunne forklare om decentralisering og udflytning vinder større indpas i den offentlige debat fordi politikkerne vedtager politiske reformer omkring emnet, eller om kausalretningen er modsat, hvor politikkerne vedtager aftaler, fordi decentralisering og udflytningen er begyndt at fylde mere i befolkningens bevidsthed. Derfor inddrages dokumentanalysen og interviewene for at kunne bidrage med større indsigt. Det er med dette forskningsdesign som grundlag, at undersøgelsen vil blive udført.

4.3.2 Fordele og Ulemper ved anvendelsen af tværsnitsdesignet

Selvom tværsnittet er et ofte anvendt design inden for samfundsvidenskaberne, er det også nødvendigt at gøre opmærksom på de ulemper som designet kan have. Som det blev nævnt ovenfor, er det, med dette design, svært at skabe en årsagssammenhæng, hvis der ikke suppleres med yderligere metoder. (Bryman, 2016: 54-55. Cummings, 2017) Dette forsøges gjort med dokumentanalyse og interviews, men dokumenterne er statiske elementer, der ikke kan uddybes og anvendelsen af interview er betinget af, hvilke informanter der ønsker at deltage. Endvidere medfører tværsnitsdesignet, at der kun er udtryk for et øjebliksbillede, som forskeren er med til at skabe. Dvs. at udvælges andre tidsperioder som genstand for undersøgelsen, kan dette give andre resultater. (Bryman, 2016:56) Dette er særligt interessant for denne undersøgelse, da den forsøger at belyse hvordan decentralisering har kommet til udtryk i dansk politik og hvornår den har

vundet indpas. Tidshorisonten for undersøgelsen har dermed afgørende betydning for resultatet. (Cummings, 2017)

Anvendelsen af tværsnittet rummer dog også væsentlige fordele. Med undersøgelsens, relativt, korte tidshorisont giver tværsnittet mulighed for at danne sig et overblik over det store og brede fænomen decentralisering forholdsvis hurtigt og uden økonomiske omkostninger. Designet giver ligeledes en stor mængde data som kan vurderes. Designet giver også mulighed for at foretage yderligere undersøgelser af samme fænomen på et senere tidspunkt, da designet er forholdsvis simpelt og let tilgængelig, hvis nogen skulle ønske at forske yderligere i dette emne og med samme metodiske tilgang.

4.4 Indsamlingen af empiri til undersøgelsen

I forbindelse med undersøgelsen er det et centralt spørgsmål, hvad der skal udgøre det empiriske grundlag for analysen. jf. afsnit 3.1 om ideteori sås det, at der er forholdsvis frie rammer for, hvordan man ønsker at undersøge ideer i politiske processer. I de følgende afsnit vil der redegøres for hvad der udgør undersøgelsens empiri, hvordan den er indsamlet og hvorfor empirien findes anvendelig i relation til undersøgelsen.

4.4.1 Dokumentanalyse og indsamling af dokumenter i denne undersøgelse

Undersøgelsens udgangspunkt vil være dokumenter, der belyser hvilket forhold de politiske aktører udviser over for decentralisering og hvordan de omtaler ideen om decentralisering generelt. Fokus vil være på hvordan de politiske aktører italesætter ideen om decentralisering over tid og om de politiske aktører har skiftet standpunkt undervejs i undersøgelsesperioden.

Dokumentanalyse er måske den mest anvendte metode i samfundsvidenskaberne. Det er næsten umuligt at forestille sig empiriske undersøgelser, som ikke inddrager dokumenter i en eller anden form. Metoden ses ofte i anvendelse med andre metoder, som eksempelvis interview. (Lynggaard, 2015: 153) Dette vil også være hensigten i denne undersøgelse, hvor de genererede dokumenter fra relevante aktører, vil forsøges suppleret af interviews med informanter fra disse politiske organisationer, for at opnå en endnu større indsigt i det undersøgte fænomen.

Genereringen og udvælgelsen af dokumenter varierer efter problemstillingen, der undersøges. Der vil dog ofte være behov for at indsamle dokumenter, som dækker en vis tidsperiode, uanset om denne tidsperiode udgøres af et kort forløb eller en længere historisk periode. (Lynggaard, 2015:156) Her er der tidligere argumenteret for, at særligt perioden 2015 - 2022 findes interessant i relation til undersøgelsen. Ved Folketingsvalget i 2015 sås de første tendenser til, at man begyndte at fokusere på en decentraliseringspolitik i forbindelse med Bedre Balance 1 & 2 samtidig med, at Danske Folkeparti fik et historisk godt resultat med grobund i en politik, der fokuserer på områderne udenfor de store byer jf. afsnit 1.2. Derfor findes denne periode interessant.

I forhold til selve dokumenterne findes det naturligt, at et af de centrale dokumenter vil være aftaleteksten fra den politiske aftale om *Flere og bedre uddannelsesmuligheder i hele Danmark*, da dette er det nyeste og et af de mest tydelige og omfattende eksempler på decentralisering. Herfra vil forsøges en form for "Snebold-tilgang", (Lynggaard, 2015:156-157) hvor der forfølges indbyrdes referencer eller lignende i dokumentet, der kan lede videre til andre dokumenter eller aktører, der er relevante. Herefter vil udsagnsevne og udsagnskraft hos dokumenterne analyseres. Udover denne sneboldsmetode blev der under udarbejdelsen af infomedia søgningen også fundet en lang række artikler, som blev vurderet brugbare til at belyse den politiske proces og diskurs på området. (Elklit & Jensen, 2012: 122-123)

Partierne Socialdemokratiet og Venstre vil have primært fokus i det videre arbejde. Socialdemokratiet udvælges fordi de sidder i regering og fordi de har præsenteret udspillet *Tættere på - flere uddannelser og stærke lokalsamfund*, samt en række andre policies, hvori ønsket om at udflytte offentlige institutioner præsenteres. (bilag 7:30-31) Venstre udvælges fordi de i den udvalgte periode (2015-2022) har siddet i Regering fra 2015-2019, hvor de selv har udflyttet statslige arbejdspladser og selv har forsøgt at etablere nye uddannelser, de såkaldte uddannelsesstationer. (bilag 7:30) Udover dette sås det at Venstre også mistede et stort antal vælgere, og fik svækket en række af deres eller faste højborgere, til DF under valget i 2015. Derfor vil dokumenter herfra også have interesse.

En tredje aktør, som dog ikke indgår i aftalen, men som alligevel findes relevant jf. de udvalgte teorier, er interessegrupper eller interessenter uden for Christiansborg, der kan

have haft en form for indflydelse på decentraliseringen eller ideen om dem. Her findes Landdistrikternes Fællesråd (herefter kaldet LF) at være et naturligt valg¹², noget som i løbet af specialet også blev understøttet af den indsamlede empiri. Relevante ministerier, som Indenrigs-og boligministeriet eller Uddannelses-og forskningsministeriet, vil ligeledes blive undersøgt for dokumenter, der kunne have relevans. Relevante dokumenter fra De ovennævnte aktører vil således udgøre den del af det empiriske grundlag, som omhandler dokumenter og undergå en kritisk tekstanalyse. (Elklit & Jensen, 2012:121)

4.4.2 Dokumenternes videre rolle i analysen

Efter indsamlingen af dokumenter er afsluttet, vil der i dette afsnit redegøres for, hvilke dokumenter der er blevet indsamlet. Dernæst hvordan dokumenterne vil anvendes i analysen og hvordan operationaliseringen af dokumenterne vil foregå og hvordan de vil blive analyseret, med den udvalgte teori vil også blive præsenteret.¹³

I forhold til analysen af de indsamlede dokumenter og hvordan denne udføres, er dette afhængig af undersøgelsesspørgsmålet og hvad dokumenterne tillader. (Lynggaard, 2015:160) I dette tilfælde vil dokumenterne analyseres i lyset af det opstillede teoriapparat. Dvs. om der i dokumenterne eksempelvis kan lokaliseres policy entreprenører, skift i partiernes politik eller retorik, ændringer i de politiske strømme eller lignende, som kan være med til at belyse hvornår decentralisering har vundet indpas i deres retorik og politik og hvorfor.

Dokumenterne skal endvidere, inden analysen, undergå en vurdering i forhold til deres udsagnskraft. Her bliver de fire begreber autenticitet, troværdighed, repræsentativitet og mening, ofte anvendt til dette formål. (Lynggaard, 2015: 163) Dog med den store mængde af dokumenter, vil hvert dokument ikke gennemgås i dette speciale, men en mere generel beskrivelse af dokumenterne vil foretages.

Autenticitet omhandler hvorvidt oprindelsen og afsenderen af dokumenterne kan identificeres entydigt. (Lynggaard, 2015: 163) Dette vurderes ikke at være en udfordring

¹² En anden interesseorganisation, der kunne have været relevant ville være Balance Danmark eller måske repræsentanter fra de videregående uddannelser der berøres af aftalen om *Flere og bedre uddannelsesmuligheder i hele Danmark* for at få et andet perspektiv på aftalen

¹³ Se bilag 7 for en liste over alle anvendte dokumenter, samt en oversigt over fordelingen af dokumenterne.

i nærværende undersøgelse, da alle dokumenter, der er indsamlet, er officielle offentligt tilgængelige dokumenter indsamlet via infomedia eller direkte fra aktørens hjemmeside, hvor afsender fremgår klart.

Med troværdighed menes der, at man skal overveje om, hvorvidt der eksisterer en bias, skævheder eller usikkerheder forbundet med dokumentet. (Lynggaard, 2015: 164) Dette må siges at have relevans for undersøgelsen, da en stor del af dokumenterne er politiske og har et bestemt fokus eller intention fra aktørerne. De ministerielle dokumenter eller visse artikler kan tilstræbe en hvis form for neutralitet i deres udlægninger, men er også præget i en eller anden form eller grad af deres politiske synspunkter. Denne indædte bias er noget der løbende vil vurderes i specialet, og som vil være underliggende igennem hele analysen.

Med repræsentativitet menes der overvejelser omkring i hvilket omfang et dokument repræsenterer et typisk fænomen, eller måske en uregelmæssighed, eller et brud med en diskurs. Dette skyldes, at dokumentmaterialet ofte vil være ufuldkomment i en eller anden henseende, enten i form af tilgængelighed eller afgrænsning af en bestemt tidsperiode. (Lynggaard, 2015:164) Dette er også tilfældet for denne undersøgelse. Her er der tidligere argumenteret for at tidsperioden 2015 - 2022 vil være relevant og derfor undersøges denne begrænsede periode. Det kan dermed ikke udelukkes, at der eksisterer dokumenter uden for denne periode, som kunne have relevans for undersøgelsen. Det skal også bemærkes, at dokumenter fra tidligere år naturligvis ikke kan repræsentere hele det nutidige fænomen, der arbejdes med, og skal derfor forstås som en del af en større helhed. Ligeledes kan det ikke udelukkes, at der eksisterer dokumenter i den pågældende periode, som undersøgelsen ikke har været i stand til at lokalisere og som potentielt kunne have betydning for konklusionerne senere hen. Der er dog forsøgt at indsamle en stor og bred mængde data, som undersøger den undersøgte tidsperiode og fænomen bedst muligt.

Mening betyder hvorvidt hensigten med dokumentet fremgår klart. Det kan være, at sproget er uklart eller ligefrem mangelfuldt. (Lynggaard, 2015:164) Dette vurderes til ikke at have relevans i denne undersøgelse, da samtlige dokumenter er udarbejdet af professionelle embedsmænd, partiansatte eller journalister, der har gode faglige forudsætninger for at udtrykke sig.

Dette er således de overvejelser, som er blevet gjort i forbindelse med indsamlingen og vurdering af de dokumenter, som vil blive inddraget i analysen.

4.5 Kvalitative Interview

I specialet anvendes en diskursiv og kvalitativ tilgang, hvor der vil gøres brug af semi-strukturerede interviews til at supplere dokumentanalysen. Disse interviews vil så vidt muligt ske med aktører, der vurderes at have tæt eller speciel indsigt i den politiske proces omhandlende enten en specifik aftale som omhandler decentralisering, eller som har indsigt i den bredere decentraliserings bevægelse i politik.

Det semistrukturerede interview er velegnet til at opspore og afdække specifikke fænomener, opnå unik indsigt fra kernepersoner eller til at indsamle subjektive data såsom holdninger og differentierende synspunkter. (Tanggaard & Brinkmann, 2015: 40-45) Dette er specielt brugbart da specialet både ønsker at indsamle information for at afdække spørgsmål omkring potentielle policy entreprenører, eller window of opportunity, men også fordi det kan give indsigt ind i de enkelte informanternes verdenssyn og subjektive forståelse af decentralisering som ide. Den semistrukturerede tilgang er specielt egnet til forskningsdesigns, som har få, men vigtige interviews, da det er muligt både at operationalisere teoretiske rammer og få afdækket så meget som muligt. Samtidigt gøre denne tilgang det er muligt at føre en samtale, der giver mulighed for uddybende spørgsmål og fri konversation, der potentielt kan give et dybere indblik i informantens holdninger. (Harrits, et al., 2012) Denne fleksibilitet vurderes at være velegnet og passende til den type og mængde af interviews, som dette speciale ønsker at foretage. (Harrits, et al., 2012: 149)

Interviewguiden for dette speciale vil være styrende for de udførte interviews, hvor størstedelen af de udarbejdede spørgsmål vil være funderet i teorien. Disse spørgsmål udarbejdes for at afdække bredere ideteoretiske fænomener, såvel som give specifik indsigt i policy processen. Der er derfor en lang række af spørgsmålene, som er brede af natur, for at give informanten mulighed for at uddybe deres personlige verdenssyn. (Tanggaard & Brinkmann, 2015: 40-45) Meningen med spørgsmålene er at indsamle en bred mængde af brugbar empiri, som kan bearbejdes og analyseres med undersøgelsens teoriapparat, frem for at besvare en række konkrete spørgsmål. (Tanggaard & Brinkmann, 2015:40)

Den generelle interviewguide må af nødvendighed være bred og forholdsvis uspecifik grundet pragmatiske årsager, såsom uvisheden om tilgængeligheden af informanter, som det fremgår af bilag 3.

4.5.1 Udvalgelse af informanter

Der er blevet opstillet en række organisationer, som der vurderes, vil have informanter med relevant information 4.4.1. Ideelle informanter vil være personer, som allerede tidligt i processen kan spores som policy entreprenører. Helt specifikt vil den ideelle informant være eksempelvis Kaare Dybvad, som i specialet er blevet fundet at være en central figur. Andre informanter af interesse er politikere med direkte indflydelse eller interesse i udflytningsaftalen, eller den bredere centraliserings agenda. Dette gælder specielt aktører fra Venstre og Socialdemokratiet da disse har været de største regeringspartier i perioden 2015-2022. En anden organisation som er vurderet interessant, vil være Landdistrikternes Fællesråd, som har vist stor interesse og har været meget åbne i deres holdninger i diskursen omkring decentralisering. De anses af specialet som værende en toneangivende interesseorganisation, som vil give et unikt indblik både deres engagement i policy processen og hvordan de arbejder med decentraliseringsideen. Andre organisationer som er interessante, er de resterende politiske partier, både dem som har været for og imod decentralisering over årene. De andre politiske partier ville kunne give deres unikke indsigt, og dermed gøre det muligt at få et mere holistisk indtryk af decentraliseringsideen på Christiansborg og dens mulige indflydelse på policy processen. Der vælges dog at fokusere på Socialdemokratiet og Venstre, da disse både er de største og vurderes som de mest centrale partier i denne debat.¹⁴

4.5.2 Informant portrætter

Dette afsnit vil indeholde korte portrætter af hver informant, som har deltaget i dette speciales interviews. Dette gøres for at give en indsigt i hvor den indhentede empiri

¹⁴ Der blev udsendt interviewforespørgsler til politikere fra en række af partier, hvoraf kun personer fra Socialdemokratiet og Venstre svarede tilbage. For en liste over disse se Bilag 1.

kommer fra, dybere metodisk forståelse af hvem der har deltaget og for at gøre læseren bekendt med de personer, hvis udtalelser vil blive brugt i analysen af dette fænomen.¹⁵

Lennart Damsbo-Andersen

Lennart Damsbo har haft en karriere indenfor tømrer erhvervet, hvorefter han blev aktiv i lokalpolitik og blev medlem af byrådet i Nysted på Lolland i 1993. I 2002 blev han udnævnt til borgmester i Nysted kommune. En position som han varetog indtil 2006, hvor Nysted Kommune blev sammenlagt med fem andre kommuner, i forbindelse med kommunalreformen, hvor disse fem kommuner blev til Guldborgsund Kommune. I 2007 blev han valgt ind i Folketinget. Igennem hans politiske karriere har han haft fokus på at mindske uligheden i Danmark, med et særligt fokus på udkantsområder. Lennart er på nuværende tidspunkt ordfører for Social dumping, men var på interview tidspunktet landdistrikts- og øordfører, og har siden 2014 fungeret som Socialdemokraternes statsrevisor. (Socialdemokratiet, 2022. Folketinget 1, 2022)

Ulla Tørnæs

Ulla Tørnæs blev ansat som sekretær for Venstres folketingsgruppe i 1986 og var beskæftiget med dette, samtidig med at hun studerede indtil hun færdiggjorde sin uddannelse i 1994. I løbet af disse år var hun også medlem af en række politiske ungdomsorganisationer og institutioner. Fra 1994 var hun Venstres kandidat fra Esbjergkredsen i Folketinget, og har haft en række ordførerskaber og været medlem af Venstres hovedbestyrelse. Ulla Tørnæs har fra perioden fra 2001 til 2016 holdt fire ministerposter; Undervisningsminister, minister for udviklingsbistand/udviklingsminister og to gange og Uddannelses- og Forskningsminister, i de år hvor Venstre har været i regering. Udover dette har hun været medlem af Europa-Parlamentet som kandidat for Venstre. På nuværende tidspunkt har hun tre ordførerskaber: Forskningsordfører, SU-ordfører og Uddannelsesordfører. (Folketinget 2, 2022)

¹⁵ Se bilag 1 for en liste over de personer specialet har henvendt sig til for interview.

Signe Bach

Signe Bach arbejder som Public Affairs konsulent hos Landdistrikternes Fællesråd. I denne rolle fungerer hun som en aktør der har til opgave at fremme LF's politiske mål, et faktum hun også understreger flere gange i interviewet. Dette betød, at hun ikke ønskede at udtrykke sine personlige holdninger om emnet, og var derfor kun i stand til at udtrykke LF's officielle holdning i forbindelse med disse emner. Signe henviste flere gange til, at det vil være mere givende at henvende sig til formanden for LF, Steffen Damsgaard, angående en række af specialets spørgsmål.¹⁶ I forbindelse med interviewet fortæller hun, at hun har været aktiv i det politiske lobbyarbejde som LF har foretaget i forbindelse med Udflytningsaftalen. I forbindelse med dette har hun været i direkte dialog med en række politikere for at udlægge LF's interesser og holdninger. Det skal bemærkes at Signe havde arbejdet hos Landdistrikternes Fællesråd i omtrent et år, og var derfor ikke i stand til at udtrykke sig om hændelser der skete før hendes ansættelse.

4.6 Kodning

For at sammenfatte den store mængde data, som indsamles fra interviews, vil alle optagelserne blive transskriberet for derefter at kunne blive kodet og bearbejdet. Kodning er en måde hvorpå der kan udpeges segmenter af data i en diskurs, og kategorisere dem med en kode. (Skjott & Korsgaard, 2019) Kodning gør det muligt at skabe en større forståelse af de udførte interviews, hvor meninger og fænomener samles til en mere kvantificerbar og overskuelig helhed. (Guetzkov, 1950) Det giver også læseren indsigt i den proces og de operationaliseringer, der laves i projektet, og hjælper dermed med at skabe den troværdighed og overførbarehed, som er nødvendig i kvalitativ forskning. Kodningen vil foregå med en hovedsageligt deduktiv tilgang, hvor der vil opstilles kodninger ud fra specialets teoriapparat således, at alle citater, der relaterer sig til disse kodninger kan kategoriseres. (Skjott & Korsgaard, 2019)

Kodningen vil foregå i to faser; Den første fase vil være en bred kodning hvor alle citater der menes at have relevans, kodes med de relevante kodninger. I anden fase vil alle de udvalgte citater granskes mere nøje, hvor at de igen vil blive sorteret og udvalgt som værende repræsentative for den større helhed af det fænomen som de beskriver. (Lindebjerg & Korsgaard, 2019) Dette giver således muligheden for både at bruge de

¹⁶ I denne forbindelse er det forsøgt at henvende sig til Steffen Damsgaard til et interview, men specialet har ikke modtaget svar på henvendelsen.

generelle kodninger og de udvalgte citater i analysen, da det er muligt at vise hvor mange gange disse fænomener bliver omtalt, og bruge de udvalgte citater som proxy for den større helhed af udsagn. (Campbell et al. 2013) På baggrund af specialets kritisk realistiske tilgang vil der undervejs i interviewprocessen og kodningen være åbenhed overfor at lave nye kodninger, hvis der spores nye relevante tendenser i samtalerne. (Skjott & Korsgaard, 2019) Der giver mulighed for at lokalisere ny viden, hvis den findes at have relevans for problemstillingen. Transskriberingen og kodningen af interviewene vil foregå i NVIVO.

Et problem som ofte opstår med kodning af kvalitative data er, at det er en langt mere subjektiv øvelse end kvantitativt dataarbejde oftest vil være. Det er derfor nødvendigt for forskeren at have en dybdegående viden om det pågældende materiale. (Campbell et al. 2013) Dette er specielt relevant når der er mere end en person til at kode, da der kan være stor varians mellem de enkelte personers fortolkning af materialet og koderne. Dette defineres som Interkoder-reliabilitet. (Campbell et al. 2013) Dette er mere relevant i forskningsprojekter hvor en, eller flere, af de personer der koder, ikke nødvendigvis har den samme mængde af ekspertise i emnet. Dette kunne eksempelvis være en studentermedhjælper, som skal assistere med at kode et større datasæt. Dette vurderes ikke som nogen stor risiko, grundet specialets relativt beskedne størrelse med to personer, som begge har taget del i hele processen. For at sikre en større interkoder-reliabilitet blev kodningen af det første interview, med Signe Bach fra Landdistrikternes Fællesråd,¹⁷ udført af begge medlemmer. De forskelle, der blev fundet i kodningerne, var små og omhandlede udelukkende hvor meget af citaterne, der skulle kodes og enkelte begrebsforståelser. Efterfølgende blev disse diskuteret og der blev udarbejdet de nødvendige ændringer til deskriptorerne af de opstillede koder. På baggrund af dette og den dobbelte runde af kodninger vurderes der, at kodningen af det kvalitative data vil foregå inden for tolerable rammer.¹⁸

¹⁷ Se bilag 5.3: 23-28

¹⁸ Se bilag 4 for kodeguide og bilag 6 for det kodede materiale.

4.7 Operationalisering af interviewguide

Dette afsnit vil operationalisere specialets udvalgte teoriapparat, for at vise hvordan disse er blevet brugt til at udarbejde projektets interviewspørgsmål. (Lyngaard, 2015: 154-155) Dette vil gøres ved at fremvise en række eksempler på de udarbejdede forskningsspørgsmål, og begrunde hvordan disse har været med til at forme interviewspørgsmålene. (Tanggaard & Brinkmann, 2015: 39) Grundet teoriens og projektets natur er det besværligt at udarbejde spørgsmål, som kun kan siges at omhandle et teoretisk begreb, derfor vil mange af spørgsmålene have stort teoretisk overlap, hvor de forskellige meninger og datapunkter vil blive fremvist i kodningen.¹⁹

Forskningsspørgsmål	Interviewspørgsmål
Hvordan har informantens personlige erfaringer haft indflydelse på deres holdning eller forståelse af de konkrete begreb "De-/centralisering"	● Er du selv blevet berørt eller set effekterne af centralisering, eller decentralisering? ● Hvad tænker du om centraliseringen i Danmark? ● Hvor vigtigt er dette emne (De-/centralisering) ● Hvornår mener du at du begyndte at indse at der var et problem med centralisering i Danmark? Hvis du mener at der er det.
Udpegning af potentielle policyentreprenører, både ud fra ideer som strategiske værktøjer og MSF	● Er der nogle politiske aktører du ser, inden eller uden for Christiansborg, som værende ledende eller meget aktive, for at få decentralisering i fokus? ● Er der nogen som du lytter til eller stoler på når det kommer til det her emne? ● Hvordan føler du selv at i diskuterer denne problemstilling (decentralisering) internt/eksternt?

¹⁹ Den fulde interviewguide som indeholder alle spørgsmålene, den introducerende information samt unikke spørgsmål til enkelte informanter vedlægges i bilag 3

Hvorvidt informanterne er opmærksomme på at ideen/italessættelsen af decentralisering finder sted eller ændrer sig.	● Har du kunne mærke et skift i hvordan andre politikere snakker om dette emne? (der har været meget negativ diskurs omkring livet på landet, eksistere den stadig?) - hvis ja: Hvordan/hvornår - hvis nej: Er det vigtigt? hvordan skaber man den forandring af diskursen ● Hvornår føler du at opmærksomheden på dette emne (centralisering) ændrede sig, blev mere markant?
Hvor udbredt/institutionaliseret er decentraliseringsideen i den enkelte politiske organisation og på Christiansborg	● Føler du at der er en generel opbakning til decentralisering i regeringen? Hvis ja: Er der forskel på de forskellige stemmer, på tilgangen eller hvor meget der skal bruges? ● Føler du at de andre partier har en lignende holdning til dette problem (decentralisering)? - Føler du at dette gælder for størstedelen af politikerne på Christiansborg?
Time constraints: Har der været et tidsmæssigt pres for at gøre noget	● Har i følt et pres for at levere en hurtig politisk løsning, på denne udfordring?

Figur 3: Operationalisering af interviewguide

Som det kan ses, kan spørgsmål som *“Hvornår føler du at opmærksomheden på dette emne (centralisering) ændrede sig og blev mere markant?”* Dække over både ide- og MSF-teorien, da det både giver mulighed for informanten at belyse fænomener som hvornår informanten selv blev mere opmærksom på dette emne (heuristik), hvornår partiet eller politikere begyndte påtale eller ændre diskursen (Strategisk værktøj), eller hvornår dette emne blev en del af problemstrømmen som politikerne skulle påtale (Problem stream). Disse spørgsmål er ikke udarbejdet til at skabe besvarelser på specifikke data punkter, men derimod give informanten mulighed for selv at give indblik i deres forståelse og livsverden. (Tanggaard & Brinkmann, 2015: 34-38)

5.0 Analyse

Analysen i specialet vil være struktureret efter de teoretiske pejlemærker der blev opstillet i teoriafsnittet. Dvs. at analysen vil være opdelt i tre afsnit: Ideer som heuristik, ideer som strategiske værktøjer og ideer som institutionelle frameworks. I hvert af de tre afsnit vil de tre aktører Socialdemokratiet, Venstre og Landdistrikternes Fællesråd bliver undersøgt i henhold til den teoretiske ramme for det afsnit. Alle tre aktører vil altså blive undersøgt for, hvordan ideen om decentralisering har fungeret som heuristik, strategisk værktøj og institutionelle frameworks i deres organisation, i perioden fra 2014 til 2022. MSF-teorien vil anvendes som supplement i de afsnit, hvor den giver mening og kan være med til at bidrage med begreber og forståelse af aktørens handlinger. I hvert afsnit vil dokumentanalysen blive gennemgået kronologisk og suppleret med udtalelserne fra specialets interviews, hvor det giver mening.

5.1 Ideer som heuristik

Dette afsnit af analysen vil undersøge det indsamlede data som omhandler heuristikker. Her vil der i høj grad fokuseres på indsamlede data fra interview, da en kognitiv tilgang hovedsageligt ønsker at afdække politikeres/aktørers personlige erfaringer. Dette afsnit vil forsøge at afdække mulige policy entreprenører, samt belyse hvordan deres personlige heuristiske genveje har påvirket decentraliseringsideen og hvorvidt dette har ført til reelle policy ændringer. Afsnittet vil have at gøre med de politiske aktørers personlige erfaringer og meninger, og afdække hvorvidt disse kan ses afspejlet i deres egne og deres partis politiske handlinger.

Socialdemokratiet

En af kerneaktørerne som dette projekt har fundet i forbindelse med den bredere decentraliseringside, er politikeren Kaare Dybvad. Kaare Dybvad er både blevet betegnet som "Chefideolog" (Reinwald, 2021) i Socialdemokratiet og han har fokuseret meget af sit arbejde og sine offentlige udtalelser omkring problematikker, som omhandler urbanisering og decentralisering. I forbindelse med hans udnævnelse som indenrigs- og

boligminister har han også selv udtalt, at en af hans primære opgaver ville være at afhjælpe centraliseringen som *“Nærhedsminister”*. (Andersen, 2022) I denne forbindelse udgav Kaare Dybvad i 2015 bogen *“Udkantsmyten”*, som en del af den voksende offentlige debat omkring udkantsdanmark og decentralisering som dette projekt har påvist, finder sted omkring dette tidspunkt jf. afsnit 1.5. På Udkantsmytens omslag findes undertitlen *“Hvordan centraliseringen af Danmark ødelægger vores økonomi og sociale sammenhængskraft”*. (Dybvad, 2015) Dette viser meget klart hans stærkt kritiske holdning til den centralisering som, han mener, har fundet sted i Danmark. I borgen beskriver Kaare Dybvad hans personlige erfaringer og anekdoter fra hans barndom, hvor det forklares, at Kaare Dybvad mener, at der i Danmark eksisterer en “myte” om at provinsen i Danmark ikke kan hjælpes. Endvidere, skriver Dybvad, at denne myte tilsiger, at centralisering ikke kan stoppes og at det ikke kan betale sig at investere i andet end de store byer. (Dybvad, 2015:10-12) Dybvad skriver blandt andet:

“Blandt mange beslutningstagere, i medierne og det akademiske miljø er man nået til den kollektive opfattelse, at vi lige så godt kan opgive provinsen.” (Dybvad, 2015: 13)

“Som jeg lagde ud med i dette kapitel, er det mit formål med denne bog at gøre op med myten om provinsen som udkant” (Dybvad, 2015:20)

Igennem hele bogen ses det klart hvordan Kaare Dybvads egne erfaringer er med til at forme hans holdninger til centralisering (Dybvad, 2015: 23) og hvordan hans personlige erfaringer og erfaringer med unge ligger til grund for hans underliggende holdninger. (Dybvad, 2015:8-9) Det er her meget klart hvordan disse har formet hans egne heuristiske ideer, som han også selv forklarer ligger til grund for hvordan han vil udforme policy på dette område.

I af bogen udlægges der hvordan man konkret skal gøre op med problemerne omhandlende centralisering:

“1. Udflyt statslige arbejdspladser”

“2. Skab en industripolitik, der tager produktionen alvorlig”

“3. Svæk taxameteret og gør uddannelse til en samfundsopgave”

“4. Nye banker sikrer lige vilkår”

“5. Stop den sociale eksport”

“6. Infrastruktur”

“7. Skattefordele til yderområder og andelsselskaber

(Dybvad,2015:167-187)

Det kan konkret ses at forslag 1, 3 og 6 har manifesteret sig i henholdsvis Socialdemokratiets nye udspil *“Tættere På 1 & 2”* og i Indenrigs-og boligministeriets *“Regional-og Landdistriktpolitiske redegørelse 2021”*; Hvor der foreslås at udflytte/oprette infrastruktur og offentlige institutioner som nærhospitaller, nærpolitienheder og decentrale skattecentre. Ydermere kan forslag 3. ses af manifestere sig til direkte policy i form af den nye Udflytningsaftale som er blevet endeligt vedtaget i 2022. Denne aftale betyder ændringer til taxameterordningen for at incentivere skabelsen af nye uddannelser uden for storbyerne, nedlukningen af studiepladser på universiteterne målrettet de store byer og udflytningen af det, der hovedsageligt beskrives som *“Velfærdsuddannelser”*. Det er svært at påvise mere nøjagtigt hvor meget Kaare Dybvad, og dermed hans ideer om decentralisering, har været med til at influere disse policies. Det kan dog antages at han som minister og ledende policyentreprenør har haft en indflydelse på hvordan disse ideer er blevet formet, og i tilvejebringelsen af disse ideer til reel public policy.

Igennem interviews med Lennart Damsbo-Andersen, blev det klargjort at hans personlige oplevelser med centralisering var en af de underliggende bevæggrunde for hans politiske arbejde. Inden Lennart Damsbo blev politiker på Christiansborg, arbejdede han som borgmester for Nysted Kommune, en kommune som blev sammenlagt med fem andre kommuner til Guldborgsund Kommune. I forbindelse med spørgsmål om Damsbos egne oplevelser med centralisering svarede han:

“Jeg blev sådan set ramt af det. Jeg var jo borgmester i Nysted kommune og der var i forbindelse med kommunalreformen, at den blev lukket ned. ” (Bilag 5.1:5)

“det har jeg nemlig som borgmester ja. og også efter jeg blev valgt til Folketinget, der har jeg oplevet hvordan tingene kan gå helt galt. Fordi jeg tror der var to år efter jeg var blevet valgt, så havde man i Region Sjælland, det der nu hedder Absalon... [Professionshøjskolen Absalon, tidligere kendt som University College Sjælland] Dem der havde de mellemlange uddannelser, velfærdsuddannelser, læreruddannelser, pædagoger, sygeplejersker... UCSJ tror jeg det hed. De havde fundet ud, af hvis de nu centraliserede en helt masse, så kunne de spare en helt masse penge. så ville de lukke for sygeplejerskeuddannelse i Næstved og i Nykøbing Falster og så skulle man også lukke læreruddannelserne i Vordingborg og lukke for socialpædagoger og pædagoguddannelser i Nykøbing Falster og så flytte det hele til

Roskilde. fordi så mente man, at man bedre kunne betjene regionen deroppe fra. Der tænkte jeg, ej... i princippet lukke alt hvad der var af de mellemlange videregående uddannelser, det går jo ikke. ” (Bilag 5.1:12)

Her kan det ses, at Lennart Damsbo har haft negative erfaringer med centralisering både i sin karriere som borgmester og i sin karriere som folketingspolitiker. I interviewet gøres det klart, at hans politiske holdninger, i forbindelse med decentralisering og udkantsområderne, i stor grad hænger sammen med hans personlige erfaringer som dem udtrykt i citaterne. I forbindelse med dette er Lennart Damsbo også folkevalgt for dette geografiske område og repræsenterer og arbejder for hans vælgeres interesse. Denne repræsentation og gensidighed forklarer Lennart Damsbo er en vigtig del for ham selv og hans politiske arbejde, og at han i forbindelse med det større politiske fokus på at decentralisere og styrke provins områder mærker, at hans eget bagland værdsætter dette politiske fokus.

I citatet nedenfor ses det hvordan denne gensidige anerkendelse er med til at styrke Lennart Damsbos eksisterende antagelser om dette:

”Jeg kan jo mærke, at der hvor jeg kommer fra, der har der været en lang periode, hvor de mennesker der bor på Lolland og Falster, ikke har følt sig anerkendt. En anerkendelse af, at vi har nogle problemer her, hvis man skal have fat i politiet, så kommer der ikke nogen og hvis vi skal noget uddannelse... alle de her ting... Det er ikke blevet taget seriøst nogle steder. Men nu faktisk oplever de, at man bliver taget seriøst. Så ved jeg godt, at alting ikke er løst, men tingene bliver seriøst i hvert fald og man kan diskutere det. Den der anerkendelse, den tror jeg er vigtig. Det kan jeg så også mærke. så snart man får den anerkendelse, så sker der også noget der som ikke har med udflytningerne at gøre, men som har noget at gøre med selvforståelsen. så sker der noget af sig selv, som er med til at løfte området. Ja, anerkendelse og repræsentation.” (Bilag 5.1:28)

Denne gensidighed forklares i interviewet som værende en vigtig del af det politiske arbejde for Lennart Damsbo, hvor han også direkte siger, at hans egen selvforståelse og ideer bliver forstærket af denne interaktion.

Venstre

Igennem interviewet med Ulla Tørnæs fra Venstre gav hun udtryk for, at hun selv følte, at hun havde personlig erfaring med at vokse op i en by som ikke var *”En stor universitetsby.”* (Bilag 5.2:6), og har også selv oplevet at personer der ønsker en videregående uddannelse flytter væk, som kan ses af dette citat:

“Og var det slet ikke i tidernes morgen da jeg blev student, der kunne man blive folkeskolelærere man kunne blive socialpædagog, teknikumingeniør og så kunne man blive socialrådgiver. (...) og det betød jo stort set at alle der blev studenter rejste væk.” (Bilag 5.2:6)

I interviewet erkender hun at dette ikke var noget samfundsmæssigt problem, men at det er blevet det, da unge i langt højere grad tager længere videregående uddannelser. Ud fra en kognitiv synsvinkel kan det formodes, at disse erfaringer med at være en del af en “Mindre by” har været med til at forme hendes meninger om centralisering, specielt på uddannelsesområdet. Hertil fortæller Ulla Tørnæs, at hun selv føler at hun igennem sin karriere har arbejdet for at få flere uddannelsespladser til Esbjerg, det område hun repræsenterer. Hun forklarer selv at hun ser sig selv som værende en vigtig politisk aktør på området og dermed passer dette med de karakteristika som en policy entreprenør har. (bilag 5.2:23) I forbindelse med et spørgsmål om hvem hun mener er vigtige aktører på området for decentralisering af uddannelser svarer hun følgende:

“Jeg mener at jeg selv har været med til at skabe det pres haha. Jeg har haft det som en del af mine valgkampe, (...) Så jeg mener at jeg selv har været med til at sætte hele den dagsorden, på den politiske dagsorden så jeg har også været med til at skabe det pres.” (Bilag 5.2:23)

Det kan ses fra dette citat, at hun selv anser sig som værende en vigtig aktør i at få bragt decentralisering af uddannelsespladser ind i den politiske debat. Det kan altså ses, at hun selv mener at hun har formået at fremme sine egne politiske overbevisninger og mål i en sådan grad, at de har været med til at gøre denne ide til en del af den dominante diskurs og derigennem blevet en del af reelle policy ændringer. Det er dog ikke muligt at påvise om hendes personlige erfaringer og oplevelser har haft en stor andel i at skabe denne ide, specielt da Ulla Tørnæs i interviewet selv erkender, at hun ikke selv har oplevet, at voksende centralisering har haft nogen nævneværdig indvirkning på hendes liv. Igennem hele interviewet giver Ulla Tørnæs dog udtryk for, at hun igennem hele sin politiske karriere har arbejdet for specielt, at få flere studiepladser til hendes valgområde. (Bilag 5.2:23) Dermed kan det ses, at der er tegn på en underliggende heuristik om, at der skal oprettes flere uddannelsesstilbud uden for de større byer. Om dette er en del af de bredere politiske ideer om decentralisering eller udbredt udflytning af uddannelsespladser, eller om det med tiden har formet og blevet en del af disse større ideer er dog ikke påviseligt.

Landdistrikternes Fællesråd

I forbindelse med indhentning af empiri som relaterer sig til heuristik og Landdistrikternes Fællesråd har dette speciale ikke været i stand til at anskaffe sig fyldestgørende empiri. Informanten Signe som arbejdede for LF følte ikke at hun var i stand til at fortælle om hendes personlige erfaringer og hvordan de relaterer sig til forskningsobjektet. Hun udtrykte flere gange at hun udelukkende arbejdede som aktør for hendes arbejdsgivers interesse, og ikke kunne give indblik i de underliggende forklaringer om organisationens politiske idealer. Signe udtrykte at hun mente det ville give mere mening at lave et interview med LFs formand, noget som der blev forsøgt desværre uden held. På baggrund af dette har det ikke været muligt for nærværende speciale at udarbejde en analyse af de heuristiske ideer fundet hos Landdistrikternes Fællesråd som vurderes fyldestgørende.

Delkonklusion

Analysen af ideer som heuristikker viste at det kunne påvises at deres egne erfaringer havde en indflydelse på deres kognition og politiske ideer. Hos Kaare Dybvad var han de erfaringer beskrevet i hans bog "Udkantsmyten", kan det ses hvordan disse har influeret hans personlige politiske heuristikker, og at disse har ført til policy changes. Det blev påvist i interviewet med Lennart Damsbo, at han også havde personlige erfaringer med centralisering, og at disse var en direkte årsag til hans negative syn på centralisering. De var derfor begge store tilhængere af decentraliseringen. Hos Venstre var der et større fokus på uddannelser og udflytningsaftalen, som blev endeligt vedtaget i 2022. Det kunne ikke påvises præcist hvordan heuristikker spillede en rolle i Ulla Tørnæs politiske ideer, men hun anerkendte, at hun igennem tiden også havde oplevet centraliseringen og aktivt havde kæmpet imod den, gennem decentralisering af uddannelser. Hos Landdistrikternes Fællesråd var empirien ikke tilstrækkeligt til at påvise heuristikkernens mulige betydning. Gennem analysen var der primært fokus på interviews, da de indsamlede dokumenter ikke kunne påvise, hvilken rolle heuristikker havde spillet, på nær i Karre Dybvads bog "Udkantsmyten".

5.2 Ideer som strategiske værktøjer

Dette afsnit vil omhandle den diskursive eller strategiske gren af ideteorien. Afsnittet vil derfor afdække hvordan de tre forskellige aktører strategisk og bevidst bruger ideen om decentralisering både diskursivt og politisk. Afsnittet vil derfor have fokus på hvordan de forskellige partier og informanter omtaler deres policy ønsker, hvordan de ændrer sproget, og dermed ideen, for at påvise at ideen om decentralisering aktivt bliver ændret og brugt i policy processen.

Socialdemokratiet

Den diskursive ideteori pålægger stort fokus på policy entreprenører eller policymagere. I afsnittet omkring heuristikker blev det påvist hvordan Kaare Dybvad, betragtes som værende en sådan policy entreprenør og en central politisk aktør i forhold til decentraliseringen. I Dybvads bog "Udkantsmyten" fra 2015 fremlagde Kaare Dybvad hans ide om decentralisering af uddannelser og en stærk kritik af centraliseringen af det danske samfund. Kaare Dybvad skriver blandt andet:

"Vores opgave som samfund er at sikre, at de uddannelser, vi har behov for som samfund, både er fagligt stærke og repræsenterede i alle landsdele" (Dybvad, 2015: 175)

Dybvad, som på daværende tidspunkt var folketingskandidat for Socialdemokratiet, anser det altså for afgørende, at der er fagligt stærke uddannelser til stede i hele landet, allerede på daværende tidspunkt. Disse ideer fremlagt i Udkantsmyten kan ses afspejlet i den retorik og de politiske udmeldinger der ses fra Socialdemokratiet, hvor flere af de policyforslag der fremlægges i bogen er blevet realiseret til reelle policy ændringer, decentralisering af uddannelsespladser værende det mest nærværende eksempel.

Dokumentanalysen har dog ikke været i stand til at lokalisere relevante dokumenter, hvor Socialdemokratiet tydeligt anvender ideen om decentralisering som et strategisk værktøj før 2018. I 2018 lancerer Socialdemokratiet udspillet "Nærheden tilbage", i daglig tale blot kaldet nærhedsudspillet. I udspillet skriver Socialdemokratiet blandt andet:

"Vores mål er at alle unge, uanset hvor i landet de bor, skal have gode muligheder for at tage en uddannelse inden for en rimelig afstand af deres bopæl." (bilag 7, 2018:31)

I udspillet beskriver Socialdemokratiet hvordan flere aspekter af uddannelsessektoren skal have et mere decentralt udtryk. Eksempelvis skal erhvervsuddannelser tættere på de unge, mens de vil styrke de små gymnasier på landet, som har oplevet svingende elevtilgang og der ønskes at gøre det nemmere at tage en såkaldt velfærdsuddannelse. (bilag 7, 2018:31) I 2018 bliver det altså en officielt defineret strategi, som Socialdemokratiet ønsker at forfølge. Her er det særligt interessant, hvilken diskurs og hvilke begreber som Socialdemokratiet anvender i deres retorik og hvordan dette kan sættes i relation til den diskursive ideteori, der omhandler hvordan man anvender retorik til at forme og ændre ideer som strategiske værktøjer. Udspillet hedder "Nærheden tilbage" og i andre sammenhænge, eksempelvis da Kaare Dybvad blev udnævnt som Indenrigsminister i 2021, omtalte han sig selv som "Minister for Nærhed". (Andersen,2022) Der kan argumenteres for, at man i Socialdemokratiet har ønsket at tage ejerskab på begrebet "Nærhed" og sætte det i opposition til den tidligere regering, som man tilskriver æren for den store centralisering, som det danske samfund har oplevet jf. afsnit 1.3. Diskursen forstærkes, jf.teorien, hvis man har en stærk politisk aktør der kan promovere ideen. Her har Socialdemokratiet flere personligheder, der kan agere frontfigurer. Kaare Dybvad som den måske mest prominente, men også Mette Frederiksens har af flere gange benævnt vigtigheden af decentralisering og tilgængeligheden af uddannelser. (bilag 7,2021: 31) Om udspillet skrev medierne blandt andet:

Socialdemokratiets nærhedsudspil rummer også forslag om mere synligt politi og flere små sygehuse i hele landet, ligesom partiet også foreslår, at de lokale aktionsgrupper årligt tilføres flere midler til at sikre bedre vilkår for vækst og udvikling i landdistriktsområderne. (bilag 7, 2018:30)

Socialdemokratiet går til valg på et opgør med centralisering, og vil bl.a. lægge flere uddannelser uden for de store byer og sætte en stopper for, at gymnasier i byerne suger elever på landet til sig. (bilag 7, 2018:30)

Nærhedsudspillet adresserer altså ikke kun uddannelse, men fokuserer også på eksempelvis sundhedsområdet og retsområdet. På alle områder bliver der præsenteret forslag som, i en eller anden form, repræsenterer ideen om decentralisering. Eksempelvis nærhospitalet og nær-politienheder, der skal bidrage til "at samle Danmark igen" (bilag 7,2018:31) Udspillet fungerer altså som en klar rettesnor for, hvad man i Socialdemokratiet ønsker at arbejde frem imod, hvilken diskurs og begreber som man

ønsker at anvende og de politiske aktører, som man ønsker, skal være i front for projektet. Det næste dokument, hvor ideen om decentralisering er præsent i forbindelse med regeringsdannelsen og forståelsespapiret, der udarbejdes af Socialdemokratiet og deres parlamentariske grundlag. Her skriver socialdemokratiet følgende:

"Sikre uddannelser i hele landet: Alle unge skal have gode uddannelsesmuligheder, uanset hvor i landet de bor. Derfor vil en ny regering udarbejde en plan med henblik på en bedre geografisk spredning af velfærdsuddannelserne og adgang til ungdomsuddannelser i hele landet samt sikre at de lukningstruede VUC'ere kan fortsætte." (Bilag 7, 2019:30)

Uddannelser i hele landet bliver altså i 2019 et erklæret mål for regeringen. Om end "forståelsespapiret" er en løsere hensigtserklæring end et egentligt regeringsgrundlag, så italesætter det et ønske om hvad regeringen sigter mod at opnå i den regeringsperiode. Der kan også argumenteres for, at ideen om decentralisering, jf. teoriafsnittet om ideens diskursive ændringer, er i en konstant diskursiv forandring, da der hverken i nærhedsudspillet eller regeringsgrundlaget er nævnt, at man ønsker at udflytte videregående uddannelser, i hvert fald ikke i første omgang. Ideen om decentrale uddannelser har i første omgang fokuseret på velfærdsuddannelser og erhvervsuddannelser, men har altså i løbet af regeringsperioden også spredt sig til de videregående uddannelser.

Det næste relevante dokument, som er lokaliseret gennem dokumentanalysen og som er fundet relevant er fra 2020, hvor Kaare Dybvad udtaler sig om decentralisering. Denne gang omhandler det dog udflytning af statslige arbejdspladser, men udtalelsen er alligevel fundet relevant i denne sammenhæng. I en artikel udtaler Dybvad:

"Jeg vil dog helst ikke stå her og låse mig fast på, at der skal flyttes så og så mange jobs ud, når vi ikke engang har alle fra de første runder på plads. Vi skal trække på de erfaringer, der er, og lære af dem, så vi ikke gentager dem, siger Kaare Dybvad, og fortsætter: -Jeg har hele tiden sagt, at vi er nødt til at gøre det på en ordentlig og intelligent måde. Ellers mister man opbakningen og rimeligheden i det, tilføjer han." (bilag 7, 2020:31)

Citatet afslører altså, at man i den socialdemokratiske regering ikke udelukkende mener, at det skal prioriteres over alle andre hensyn, selvom man har givet flere hensigtserklæringer herom. Der skal ske en læring af tidligere erfaringer og udflytninger skal give mening i den kontekst, som de placeres i.

I 2021 findes det næste relevantdokument, hvor Socialdemokratiet har en klar strategisk hensigt, hvor man ønsker at decentralisere. I Maj 2021 udgiver Regeringen udspillet *“Tættere på - Flere uddannelser og stærke lokalsamfund”* (bilag 7,2021:31) I udspillet beskriver den socialdemokratiske regering, hvordan den har sat en ny kurs mod et mere sammenhængende Danmark, med flere forskellige aftaler bla. omkring en ny udligningsreform. Turen er nu kommet til uddannelser. I udspillet skriver regeringen blandt andet:

“De seneste årtier er udviklingen gået den forkerte vej. Mange uddannelsespladser er blevet koncentreret i de store byer, mens lokale og regionale udbud er lukket eller under pres for at gøre det. Kigger man frem i det kommende årti betyder faldende ungdomsårgange ovenikøbet, at rekrutteringsgrundlaget uden for de store byer bliver endnu mindre. Det vil gøre det endnu sværere for uddannelserne uden for de største byer at overleve, hvis ikke der handles politisk. Det kalder på løsninger, der skaber blivende forandringer, der grundlæggende ændrer på uddannelseslandkortet og skubber samfundsudviklingen i en anden og bedre retning.” (bilag 7,2021:31)

Det fremstår således af citatet, at man i den socialdemokratiske regering ønsker, at ændrer fundamentalt på det danske uddannelseslandkort og anser det for nødvendigt, hvis man skal skubbe samfundsudviklingen i en anden og bedre retning. Herefter beskriver den socialdemokratiske regering dens mange forslag til hvordan uddannelsesområdet skal ændres. Primært med fokus på flere decentrale uddannelser, men også med fokus på udbredelse af velfærdsuddannelser og bedre muligheder for STEM-uddannelser²⁰ i hele landet. (bilag 7,2021:31) Socialdemokratiet fortsætter altså i udspillet med at fortsætte diskursen omkring nærhed og italesætte behovet for dette. Generelt kan hele “Nærheds” begrebet ses som et forsøg på strategisk at ændre diskursen til noget som Socialdemokratiet ser som være favorabelt for dem.

Der ses et stort fokus på at redefinere forskellige tiltag med det nye nærhedsbegreb, for eksempel i “Nærhospitaller” og “Nærpolitistationer”. I samme omfang omtaler Kaare Dybvad sig selv som “Minister for Nærhed” da han indtager posten som Indenrigs- og Boligminister i 2020 og i hans arbejde med at *“skabe decentralisering og udvikling i hele*

²⁰ STEM er en forkortelse af “Science, Technology, Engineering & Math”

landet". (Dybvad, 2021) Det ses altså klart hvordan Socialdemokratiet bruger nærhedsbegrebet som et strategisk værktøj, der skal være med til at ændre og redefinere ideen om hvad decentralisering er og hvad det indebærer. Dette kan være for at rebrande diskursen således, at der er en distinktion mellem dem og andre politiske aktører.²¹ En anden mulighed er, at de føler at Socialdemokratiet, som parti, er mere "folkelige" i en sådan forstand, at hvis diskursen kan blive mere menneskelig, så står de stærkere end de ville gøre, hvis diskursen var af en mere økonomisk karakter. En sådan menneskelig tilgang var også noget som Lennart Damsbo talte for i løbet af hans interview. (Bilag 5.2:10) Uanset formålet er det dog klart, at der sker et aktivt forsøg på at ændre og omdefinere diskursen omkring decentraliseringsideen, som også har bredt sig til uddannelsesområdet og i udflytningsaftalen.

Venstre

Hos Socialdemokratiet sås det tydeligt, hvordan ideen om decentralisering blev brugt som et klart strategisk værktøj. Spørgsmålet er nu om dette også har været tilfældet hos Venstre. Venstres udgangspunkt er her interessant, da de var hovedarkitekterne bag aftalerne "Bedre Balance 1 & 2", hvor man udflyttede og decentraliserede statslige arbejdspladser. Dette tyder på, at der ligeledes har været en strategisk hensigt med at vedtage disse aftaler efter folketingsvalget i 2015. I disse politiske tiltag ses det hvordan begrebet "Balance" spiller en primær rolle. Altså at målet med disse policies er at udligne en regional ubalance, som findes mellem landsdelene i Danmark. Dette viser hvordan Venstre anerkender den samme ide som for eksempel udtrykkes i Udkantsmyten (2015), med at der i Danmark eksisterer en regional ubalance mellem storbyerne og provinsen som skal anerkendes og som kræver politisk handling. Denne ide om "Balance" ses at komme frem i et udspil fra Venstre i 2022 kaldet "*Danmark i bedre uddannelses balance*". (Bilag 7: 30) Dette viser hvordan begrebet balance, og at Venstre vil skabe balance, er et diskursivt værktøj på linje med Socialdemokratiets nærhedsbegreb.

²¹ Sådanne handlinger betegnes i den politiske sociologi som "Issuejerskab", det henviser til at politiske partier kan have ejerskab over bestemte issues hvor de er distinktive fra oppositionen eller at de ses som værende ekstra kompetente på specielle områder. (Green Pedersen & Mortensen, 2010: 257-265)

Gennem dokumentanalysen er der fundet et læserbrev fra Venstres kommunalordfører Anni Matthiesen fra 2021, der rummer interessante perspektiver på ideen om decentralisering. I læserbrevet skriver Anni Matthiesen blandt andet:

"Kaare Dybvad vil med regeringens såkaldte decentraliseringspolitik rydde op efter Venstre, men Venstre arbejdede netop på at forbedre balancen mellem land og by" (bilag 7,2021:30)

Citatet afslører altså, at man fra Venstres side er opmærksom på den decentraliseringspolitik, som Socialdemokratiet fører. Der påpeges ligeledes, at man i Venstre ikke mener, at Socialdemokratiet skal rydde op efter Venstre, men derimod arbejdede Venstre på at forbedre balancen mellem land og by først. Dette kunne således tyde på, at der foregår en strategisk diskursiv kamp om hvem der har ejerskabet på dette politiske issue. Anni Mathiesen skriver endvidere:

"Da vi kom i regering efter valget i 2015, lagde vi an til den første udflytningsrunde med den aftale, der blev kaldt "Bedre Balance I". Vi påbegyndte arbejdet cirka tre måneder efter, at danskerne havde givet os mandat til at danne en ny regering. Med den flyttede vi omtrent 4.000 statslige arbejdspladser fra hovedstaden til resten af Danmark. Da vi i 2018 præsenterede aftalen "Bedre Balance II" flyttede vi igen statslige arbejdspladser ud til de fire øvrige regioner i landet. Derudover etablerede vi også yderligere statslige arbejdspladser samt uddannelsespladser uden for hovedstaden. Begge gange havde vi Socialdemokratiets støtte til vores politiske linje. Spoler vi tiden frem til i dag, er vi kommet med flere forslag, som skal øge balancen mellem by og land i Danmark." (7,2021:30)

Det ses i citatet, hvordan man i Venstre anskuer diskussionen om decentralisering og hvordan det var Venstre som, med støtte fra Socialdemokratiet, påbegyndte de systematiske udflytninger af statslige arbejdspladser og hvordan man etablerede flere uddannelsespladser i provinsen. Det ses også, at man påpeger, at man havde opbakning fra Socialdemokratiet. Der kunne argumenteres for, at der foregår en positionel kamp om issueejerskabet, hvor Venstre forsøger at italesætte, at der ikke er nogen forskel på de to partier og dermed eliminere den forskel og den skillelinje, som Socialdemokratiet har forsøgt at italesætte og argumentere for, at der eksisterer mellem de to partier. I citaterne ses det hvordan det bliver argumenteret for, at Venstre allerede tilbage i 2015 havde taget ideen om decentralisering til sig.

I interviewet med Venstres Ulla Tørnæs kommenterer hun også på den retorik og de diskurser, der kører i forhold til decentralisering og den brug af ordet "Nærhed", her i forhold til hospitaler, som Socialdemokratiet har taget i brug. Hertil svarer Ulla Tørnæs:

"Det er jo øregas, prøv lige at høre her. Det har jo ikke en pind med virkeligheden at gøre. Det er jo et spørgsmål om hvilke ord man bruger. I Venstre, og kommunerne har man jo opereret med sundhedscentre, så det har så heddet lidt forskelligt. Men man har hold fast i, at et hospital er et sted man er indlagt, opereret, skåret i. Men der har Mette Frederiksen virkelig voldtageret vores danske sprog, ikke?... (...) det er jo det Mette Frederiksen kalder nærhospitalet. Og det skal jo ikke skille os ad. Det handler om hvad der foregår inde bag murene"(bilag 5.2:20-21)

Det ses af citatet, at man i Venstre er fuldt ud klar over, hvordan begrebet "Nærhed" anvendes som et strategisk værktøj fra Socialdemokratiets side. Ulla Tørnæs betegner det ligefrem som "øregas" og som en "voldtægt af det danske sprog", når man omtaler sundhedscentre som nærhospitalet. Ulla Tørnæs påpeger, at man i Venstre og i kommunerne hidtil har haft omtalt det som sundhedscentre. Ulla Tørnæs påpeger også andre steder i interviewet, at det for Venstre handler om at få den bedst mulige behandling når man tager på sygehuset, frem for at have flere lokale sundhedstilbud tættere på borgeren, hvor man måske ikke kan levere de specialiserede behandlinger, som patienten har brug for. Dette er således også et udtryk for den diskursive kamp, der foregår mellem partierne og udtryk for, at selvom begge partier er tilhængere af ideen om decentralisering og en mere decentral uddannelsesstruktur, så har man forskellige holdninger til hvilken andre policies der er nødvendige for at bekæmpe centralisering. Her kan man potentielt se den diskursive forskel, der er mellem de to partier, hvor at Socialdemokratiet ønsker at fokusere på mere humaniserende begreber som "Nærhed", mens Venstre anvender et sprog, som kan ses som mere professionelt. Det kan altså ses hvordan de to partier vælger at italesætte denne ide på strategisk vis, på en sådan måde hvor de mener, at de lyder mere troværdige eller er politisk stærkere.

I forhold til selve udflytningsaftalen kommenterer Ulla Tørnæs også på de forskelle, som hun ser, der har været imellem partierne under forhandlingerne. Såvel Socialdemokratiet som LF gav udtryk for, at man ønskede at nedskaleringsskravet, som oprindeligt skulle ligge på 10% og som endte på 6,4, gerne måtte have været landet på et højere niveau. Hertil pointerer Ulla Tørnæs Følgende:

"Det landede der fordi det var det der kunne lade sig gøre. Altså, vi har i Venstre arbejdet mere med positive incitamenter. Altså, stærkere økonomi til uddannelsesudbuddene uden for de store universitetsbyer. Og vi har hele tiden sagt vil laves ikke den her øvelse på bekostning af stærke internationale, eller internationalt stærke forskningsmiljøer i KBH og Aarhus eller andre steder. Og det har vi hele tiden skulle have for øje. Derfor landede det der hvor det landede." (Bilag 5.2:21)

Ud fra citatet kan der argumenteres for, at selvom både Socialdemokratiet og Venstre ønsker at bakke op om ideen om decentralisering og anvender det som et strategisk værktøj, forsøger Ulla Tørnæs at italesætte en mere ideologisk forskel mellem de to partier. Hun påpeger, at man fra Venstres har ønsket at arbejde med mere positive økonomiske incitamenter, hvor der forsøges at give uddannelsesinstitutionerne et økonomisk grundlag for at starte nye uddannelser uden for de større byer, frem for at nedskalere størrelsen på uddannelserne i de store byer. Hun udtaler endvidere:

"Jeg er helt med på når man er LF vil man selvfølgelig gerne mere, men der er også bare et hensyn man skal tage når man sidder og skal få det hele til at hænge sammen. Men hvis det her ikke synes at være tilstrækkeligt, men umiddelbart så er jeg godt nok tilfreds med det som det... Med de 6.4? 6.7? som det endte med" (Bilag 5.2:20)

Af citatet fremgår det altså, at hun udmærket godt er klar over, at man fra LF's side har ønsket en endnu højere nedskaleringsprocent qua sine interesser, men der har også været et hensyn til selve uddannelserne som man skal tage. Venstres tilgang kan måske forklares med deres mere liberale udgangspunkt og en modstand mod offentlig regulering. I Venstre er man ligeledes klar over, at de uddannelsesstationer som man etablerede i forbindelse med Bedre Balance 2 er fejlslagen, men påpeger at der sket en form for "policy learning" og, at man har lært af disse erfaringer. Og på spørgsmålet om man kan forvente flere lignende aftaler så udtaler Ulla Tørnæs følgende:

"Det er ikke et "done job", det er det slet ikke. Slet ikke afsluttet." (Bilag 5.2:21)

Landdistrikternes Fællesråd

De to tidligere afsnit har fokuseret på hvordan to politiske partier har anvendt ideen om decentralisering, som et strategisk værktøj. Spørgsmålet er nu hvorvidt, og i givet fald hvordan, en interesseorganisation som Landdistrikternes Fællesråd kan have anvendt ideen om decentralisering som et strategisk værktøj. Inden analysen påbegyndes skal det dog påpeges, som både Socialdemokratiet og Venstre allerede har peget på, at LF har en åbenlys bias i forhold til decentralisering. Interesseorganisationens overordnede formål er at varetage deres medlemmers interesser, som primært har fokus på at hjælpe provinsen og yderområderne. Ikke desto mindre, vil det stadig blive undersøgt, hvordan

LF kan have anvendt ideen om decentralisering som et strategisk værktøj. Gennem dokumentanalysen er det blevet belyst, at første gang man ser LF omtale om decentralisering af uddannelser er i 2018. Her præsenterer man ideen om at udflytte uddannelser i samarbejde med 30 borgmestre. LF skriver i den forbindelse blandt andet:

Hvis vi for alvor skal vende urbaniseringen, skal uddannelsesudbuddet styrkes uden for de største byer. (bilag 7,2018:29)

I LF er man altså stor tilhænger af ideen om at decentralisere uddannelser og man har siden 2018 præsenteret flere forskellige udspil, hvor man fremhæver ideen om at udflytte uddannelser og konkrete forslag til hvordan man skal gøre det. (bilag 7,2018:29) LF arbejder altså målrettet med at få udflyttet uddannelser og i interviewet med Signe fra LF bliver der også sat nogle ord på deres indsats.

"Det er et område som har foregået over lang tid (...). Vi har ment noget om det længe. Det er svært at sige at de har plukket det fra vores udspil. Men jeg tror helt sikker at vores organisation har været god til at sætte landdistrikterne på dagsordenen, i en tid hvor det begyndte at gå op for politikerne at centraliseringsbølgen bare havde bragt derud af. Og man havde brug for at lytte til de bekymringer som vi hører, men også fra borgere generelt i Danmark."(Bilag 5.3:26)

Signe påpeger altså, at ideen om at decentralisere uddannelser har eksisteret i flere år og at LF har gjort en aktiv indsats for at promovere ideen. Samtidig har de haft stor opbakning fra deres medlemmer og peger på, at der i den politiske verden er opstået en erkendelse af, at centraliseringsbølgen havde taget overhånd. LF har altså en diskurs og en retorik, der over årene og i løbet af undersøgelsesperioden har været konsistent, måske lidt modsat hvad man har set i de politiske partier. Det har dog ikke været muligt at finde dokumenter i 2019 og 2020, som har kunnet belyse hvordan udviklingen i LF har været i disse år. Det næste relevante dokument skal derfor findes i 2021. Dette sker i forbindelse med, at regeringen lancerer sit udspil *"Tættere på - Flere uddannelser og stærkere lokalsamfund"*, hvor ideen om at udflytte og decentralisere uddannelser også bliver nævnt. Her udtaler LFs formand Steffen Damsgaard i den forbindelse:

Det er første gang i mine mere end ti år som formand for Landdistrikternes Fællesråd, at jeg ser konturerne af en reel decentralisering af uddannelsesområdet. Historisk, vil

jeg sågar kalder det. (bilag 7,2021:29)

Steffen Damsgaard er altså stor tilhænger af ideen om at decentralisere uddannelser. Han bruger ordet "*historisk*" til at beskrive den struktur som den socialdemokratiske regering har lagt op til. Samtidig tager han alligevel et forbehold ved at beskrive, at det er konturerne af en reel decentralisering. Han lægger dermed også op til, at dette kun er det første skridt blandt flere, hvis der skal skabes en reel decentralisering af uddannelsesområdet. I løbet af 2021 og 2022 ændrer retorikken sig fra LF dog en smule. Dette sker i forbindelse med at aftalen bliver endelig forhandlet på plads og særligt kravet om nedskalering fylder hos LF. I flere udtalelser opfordrer LF eksempelvis til, at politikerne skal "*holde fast*" (bilag 7,2021:29) da de begynder at møde modstand fra uddannelsesorganisationerne og i forbindelse med vedtagelsen påpeger man, at udflytningen ikke må blive til "*pseudopolitik*". (bilag 7,2021:29) Man forsøger altså at opfordre og presse politikerne til at holde fast ved den oprindelige hensigt med en nedskaleringsprocent på 10% og dermed fastholde en diskurs om, at en decentralisering af uddannelsesområdet, i overensstemmelse med deres strategiske værktøj, er nødvendigt. I interviewet med Signe Bach sætter hun dog også ord på den delvise skuffelse som man efterfølgende sidder tilbage med i LF, da nedskaleringskravet er blevet lavere end man havde håbet på:

"Vores udfordring med at man ikke har nedskaleret det mere, er at vi os så det som en forudsætning at den her øvelse politisk. Det er at man tilsvarende nedskalerer i de så store byer, det er ligesom den mekanisme, der får det hele til at lægge sammen. Og det kan jo for nogen virke uretfærdigt. Man føler man fratager nogle unge en valgmulighed, men det er måske det man bare fra politisk hold har sagt. Vi har en større dagsorden hvor de unge skal ikke nødvendigvis skal tage en uddannelse lige der hvor de gerne vil, men at der er nogle større udfordringer i forhold til affolkning og at den yngre generation flytter væk fra nogle områder hvor de egentlig er meget værdifulde. Så når man ikke nedskalerer nok i byerne, så var vores tankegang så er problemet netop frygten for at man ender med nogle tomme uddannelser."(Bilag 5.3:25)

Citatet afslører altså den tankegang, som LF har haft omkring udflytningen af uddannelser. Her er man altså klar over, som det blev nævnt indledningsvist i litteratur reviewet, at der mange ledige studiepladser i provinserne i forvejen. Derfor bliver man, ifølge LF, nødt til at have andre redskaber, der gør, at unge bliver nødt til at søge mod de mindre byer. De unge skal, jf. citatet, ikke nødvendigvis have mulighed for at uddanne sig der hvor de vil, men der hvor der er plads og behov for det. Signe påpeger, at man i LF udmærket godt er klar over, at det kan være et kontroversielt standpunkt at have, men decentraliseringen af uddannelser skal ses i et større perspektiv, hvor

uddannelsesområdet også rent geografisk følger arbejdsmarkedets behov. Her omtales udflytning og decentralisering af Signe Bach som hovedmålet med denne politik, hvor man skal fokusere på samfundet som en helhed, frem for at have fokus på den enkelte studerende. Denne samfundsorienterede tilgang ligger måske således også tættere på den tilgang som der sås hos Socialdemokratiet, i hvert fald i forhold til nedskalering, hvor der også var større fokus på samfundets behov i deres retorik. Signe påpeger dog, ligesom både Socialdemokratiet og Venstre, at det ikke kun handler om at udflytte uddannelser. Hun siger blandt andet:

“Den her øvelse vi har efterspurgt, og der kommer jo også nogle penge ud, men vi føler klart at der mangler nogle flere håndtag. Hvordan får vi så uddannelsen herud og er bæredygtig? For jeg tror at man skal passe på med bare at anlægge et pessimistisk blik på at det her kan blive en succes. Vi oplever i kommunerne at de er sindssygt glade for nye uddannelser, så jeg tror også de vil virkelig gerne tage deres del i forhold til at skabe nogle gode miljøer blandt uddannelserne.” (Bilag 5.3:27)

“Præcis. Som jeg også indledende sagde, det har ikke været det eneste forslag, at man bare skulle flytte uddannelser ud. Det er en kombination af værktøjer vi skal bruge at flytte ud. Og det ville jo også være en fiasko for at uddannelsesinstitutionerne står tomme. Vores succeskriterier er at der er unge der begynder en uddannelse uden for de større byer, og giver de områder noget værdi.” (Bilag 5.3:26)

I første citat ser vi, at Signe også inddrager en ny aktør i forhold til decentrale uddannelser, nemlig kommunerne. Kommunerne, som er en del af LF's medlemmer, anser det også som attraktivt at kunne etablere nye uddannelser og har derfor stor interesse i, at få disse decentrale uddannelser til at fungere. Derfor mener hun, at de også ønsker at bidrage til, at denne øvelse bliver en succes. Dette hænger sammen med det andet citat, hvor Signe påpeger behovet for, at kunne skabe attraktive rammer for at tage en uddannelse, eksempelvis ved at skabe attraktive studiemiljøer. LF er altså glade for tiltaget og det politiske ønske om at decentralisere uddannelser, men mener at aftalen kunne have været mere vidtgående, hvis den virkelig skulle have gjort en forskel. Aftalen er dog, både ifølge Steffen Damsgaard og Signe fra LF, et godt skridt på vejen imod at skabe et mere decentralt uddannelsessystem og det kan forventes, at LF fortsat vil anvende ideen om decentralisering som et strategisk værktøj, når de skal varetage deres medlemmers interesser.

Delkonklusion

I analysen af ideen om decentralisering sås det hvordan de to partier og LF har valgt at anvende ideen som et strategisk værktøj. Det sås hvordan Socialdemokratiet målrettet, siden 2018, har arbejdet med ideen om decentralisering og brugt den som et strategisk værktøj. Gennem forskellige politiske udspil og ved at knytte ideen om decentralisering til "Nærheds" begrebet samt gjort brug af andre sproglige ændringer, med disse ændring har Socialdemokratiet forsøgt at forandre måden hvorpå decentralisering optræder i den politiske diskurs. Grunden til dette kan ikke påvises, men det kan formodes, at det er et forsøg på at skaffe issueejerskab, ved at gøre decentralisering til et velfærdsspørgsmål frem for et infrastruktur eller omfordelingspolitisk spørgsmål. I forhold til Venstre sås det, at de forsøgte at konkurrere og positionere sig på samme issues, ved at påpege, at Socialdemokratiet havde bakket op om Venstre, da de i sin tid begyndte at eksperimentere med ideen om decentralisering. Det sås også hvordan Venstre betegnede Socialdemokratiets retorik som "*Øregas*" og som "*en voldtægt af det danske sprog*". Det ses, at man i Venstre er modstandere af de diskursive forandringer Socialdemokratiet forsøger at introducere til ideen om decentralisering. I Venstre forsøgte man også, at italesætte en forskel mellem partierne, hvor der i Venstre, ifølge Ulla Tørnæs, fokuseres mere på positive økonomiske incitamenter frem for nedskalering af storby institutioner. Dette kan understøtte hypotesen omkring den diskursive kamp om issueejerskab, hvor Ulla Tørnæs ser brugen af disse nye "Velfærd og Nærheds"-begreber som symbolpolitiske, og hvor hun understreger hendes partis fokus på brug af de professionelt brugte termer og fokus økonomiske incitamenter frem for mere direkte styringsværktøjer. Der påvises også hvordan Venstre gør brug af deres egne diskursive begreber, specielt ideen om "balance" som har været et gennemgående koncept siden partiets første decentraliseringsudspil. I LF var der et naturligt tilhørsforhold til ideen om decentralisering kva deres medlemmers interesser og primære politiske mål. LF adskilte sig fra de andre aktører, da de er en interessegruppe, mens de to andre er politiske partier og derfor havde et andet forhold til brugen af decentraliseringsideen som et strategisk værktøj. Det vises hvordan LF har ageret som aktiv policy entreprenør, og hvordan de selv har forsøgt at tage del i diskursen og udgivet forslag til politiske handlinger, forslag som også ses afspejlet i udflytningsaftalen. Deres indsats som indflydelsesrig aktør i diskursen omkring decentralisering anerkendes af alle informanter. Dette viser hvordan de har været med til aktivt at have indflydelse på decentraliseringsideen og

policyprocessen. I hvilken grad dette gør sig gældende er ikke klart, og organisationen ender også med at anerkende deres skuffelse over den endelige aftale. Der ses dog en generel enighed, både i dokumenterne og fra informanternes interviews, om vigtigheden af decentraliseringsindsatsen og den nyligt vedtagne udflytningsaftale, samt en fælles anerkendelse af denne aftale som en "*God start*" og som en del af en videre proces. Dette er altså med til at understøtte decentraliseringsideens plads som værende dominant i den nuværende politiske diskurs.

5.3 Ideer som institutionelle framework

Ideer som institutionelle frameworks

I denne del af analysen vil der fokuseres på, hvordan ideen om decentralisering kan undersøges med udgangspunkt i ideteoriens antagelser om, at ideer kan fungere som institutionelle frameworks. Dette afsnit forsøger at vise hvorvidt decentraliseringsideen har vundet indpas i de politiske partier i en sådan grad, at målet om at decentralisere offentlige institutioner og styrke danske provinsområder har rodfæstet sig som et dybere politisk ideal, eller om det blot er en dominant ide i det nuværende politiske landskab, som kan ændre sig med tid. Hertil vil MSF-teorien inddrages som supplement, der kan bidrage med begreber og nuancer som findes i relation til de potentielle institutionelle frameworks, hvor enkelte aktørers ideer er skabt på baggrund af det samfund, de grupper og de institutioner som de befinder sig i.

Indledningsvist skal det påpeges, at det kan være vanskeligt at påvise, hvordan decentralisering kan være blevet et institutionelt framework i den politiske verden og i embedsværket. Specialet har ikke dybdegående indsigt i embedsværkets virke og de politiske processer, men må anvende den empiri, det har været i stand til at indsamle. Der vil alligevel blive fremlagt de dele af empirien, som kan sættes i relation til dette teoretiske begreb om institutionelle frameworks.

Socialdemokratiet

Socialdemokratiet har som det eneste regeringsparti siden 2019, haft en afgørende rolle for de institutionelle frameworks i en del af undersøgelsesperioden, hvor det er set at ideen om decentralisering har vundet frem i den offentlige debat jf. specialets

infomediasøgning. Som nævnt er det dog svært at dokumentere om der er sket ændringer i Socialdemokratiets dybere institutionaliserede idesæt.

Den vigtige politiske aktør og tidligere indenrigs- og boligminister Kaare Dybvad skriver i hans bog Udkantsmyten (2015):

"Jeg mener, at den langsigtede løsning er at oprette flere videregående uddannelser i provinsen, som dels vil holde flere unge i lokalområdet, dels vil sikre, at flere unge i det hele taget får en uddannelse" (Dybvad, 2015: 135)

Citatet skal sættes i relation til et afsnit i bogen, hvor Dybvad argumenterer for vigtigheden af decentrale uddannelser, både i forhold til at interagere med lokalområdets arbejdspladser, men også i forhold til at flere får en uddannelse generelt. Det er ikke muligt at påvise om det er en institutionel påvirkning der er sket af Kaare Dybvad, eller om det er Kaare Dybvad, der har været instrumentel i at gøre decentralisering til en vigtig politisk ide for Socialdemokratiet. Hvis decentralisering er, eller er i gang med at blive, en del af Socialdemokratiets institutionelle framework, så kan det formodes at Kaare Dybvad, i hans tidligere fastsatte rolle som policy entreprenør, kan være med til at flytte ideen om decentralisering ind i en mere institutionaliseret rolle.

"De udenlandske og danske eksempler giver nogle bud på, hvordan vi gennem en ambitiøs politik for investeringer i alle landsdele kan styrke vores samfund som helhed. Vores nabolande har med stor succes brugt decentraliseringen til både at drive den offentlige sektor mere effektivt og samtidig at skabe udvikling med udgangspunkt i de erhverv, man er eksperter i lokalt. Og inden for landets grænser kan vi trække på konkrete tiltag, der sammen med lokale initiativer har vendt krise til fremgang." (Dybvad, 2015: 164)

Det ses altså, at en senere central policy entreprenør allerede i 2015 er stor tilhænger af en mere decentral tilgang og trækker på erfaringer fra andre lande, der kan være med til at begrunde denne tilgang. At Kaare Dybvad udgav hans bog og havde disse tanker, inden decentralisering blev et fastlagt politisk mål, er en stærk indikator for at denne ide ikke var en del af partiets institutionelle framework førhen. I et MSF-perspektiv kan der argumenteres for, at der i policy stream er givet et bud på, hvordan udfordringen med centralisering og urbanisering kan modvirkes ved hjælp af blandt andet udflytning af uddannelser. Samtidig kan det formodes, at der i problem stream på daværende tidspunkt har været tilpas mange indicators i form af fraflytninger fra landområder, data fra kommunerne og i diskursen med vælgerne, der har gjort behovet for handling relevant.

I interviewet med Lennart Damsbo-Andersen gives der også en del bud på, hvordan decentralisering potentielt har vundet indpas på et mere bredt strukturelt politisk niveau. Da han bliver spurgt, hvornår han tænker, at bevægelsen og bevidstheden omkring decentralisering brød frem, gav han følgende svar:

"I årene efter kommunalreformen, er der også kommet sådan en bevidstgørelse i forhold til, at det nok lige var i overkanten, det vi fik lavet her. Så den vej rundt, skulle det også bundfælle sig på en måde. så det er svært at sætte årstal, det er nok svært. Men jeg vil sige, at måske der... for ti år siden cirka. så er det ligesom at bevægelsen er kommet igang der." (Bilag 5.: 14)

Lennart Damsbo peger altså på strukturreformen som en begivenhed, der har haft stor betydning. Dette citat kan også henvise til at strukturreformen var et så stort skub mod centralisering, at det førte til at en række politikere opdagede at det var blevet for meget. Ifølge MSF-teorien kan dette være et focusing event, hvor de politikere der repræsenterede provins områder eller var imod centralisering nåede til et sådant punkt hvor de kunne eller måtte reagere. Dette kan også forklares ved hjælp af Punctuated Equilibrium Teorien.²² Der ses siden 1980 en fast og inkrementel centralisering i Danmark. Centraliseringsbølgen er så stabil og vidtrækkende at den næsten virker uimodståelig, ligesom det forklares i Udkantsmyten så virker ideen om centralisering og at byerne er overlegne næsten som en naturlov. Strukturreformens kan ses som et chok til systemet. Et politisk event hvor ekvilibriummet punkteres og der dermed ændres til en ny dominant politisk ide. (Baumgartner et. al. 2017: 55-60) Det skal dog bemærkes at dette kursskifte kan ses at have foregået over længere tid, hvor det som tidligere påvist først tog fart omkring 2015. Lennart Damsbo henviser endvidere til en anden institutionel ændring, som er lavet i det danske politiske system, som har haft betydning:

"Jeg tror, at der har ligget meget i, at vi har fået et landdistriktsudvalg her i Folketinget. Om ikke andet for at få rejst nogle debatter. Der var jo mange der grinede af, i starten, af vi fik en landdistriktsminister. Hvad skulle han dog lave og hvad var det for noget? jeg synes det har sat nogle spor, fordi der har ihvertfald sat en debat igang. både i de store byer, men ihvertfald ude i landdistrikterne. i forhold til, at der var noget der skulle gøres." (Bilag 5.1: 14)

Det blev i 2010 vedtaget at der, efter det kommende valg i 2011, skulle etableres et udvalg for landdistrikter og øer, i øvrigt efter ønske fra Landdistrikternes Fællesråd.

²² Punctuated Equilibrium Theory undersøger hvordan politisk ændring oftest opstår efter lange perioder af stabilitet, hvor ændringer af politik ofte sker i sjældne og hurtige ryk. For en videre forklaring se: Baumgartner, Jones. & Mortensen 2017. *"Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in public policymaking."*

(Petersen, 2010) Lennart Damsbo peger på, at etableringen af dette udvalg har haft betydning for, at debatten om udkantsdanmark, centralisering og decentralisering er blevet gjort relevant. Ser vi mod teorien om ideer som institutionelle frameworks, kan dette være tegn på, at ideen om decentralisering har vundet indpas som en dybere rodfæstet ide. Udvalget for landdistrikter har gjort det muligt at italesætte ideen om decentralisering og starte debatter omkring centralisering og urbanisering, dermed bidrager det til at forme folketingsmedlemmernes standpunkter og skabe grobund for ideen om decentralisering. I et MSF-perspektiv har udvalget betydet en etablering af et policy community i policy streamen hvor Landdistrikternes Fællesråd, ifølge Lennart Damsbo, også har spillet en stor rolle, som kan være med til at udforme og ændrer politiske ideer, der kan vedtages i political stream. Lennart Damsbo peger endvidere på et internt pres, der har været for at ændre Socialdemokratiets politik.

"jeg synes vi har haft et pres, både i de organisationer som jeg nævnte før og sammenslutningerne af småer, men også i vores egen partiorganisation, når vi kommer til kongresser og alt sådan noget, så er der nogen fra hele landet, der siger, at her er der noget der går galt. nu må vi stoppe med det der. Det har vundet gehør den vej også."(Bilag 5.1: 14)

Citatet indikerer dermed at der internt i Socialdemokratiet har ophobet sig et pres for at der skal ske forandring i forholdet til spørgsmålet om centralisering og decentralisering. Det kan altså ses her hvordan decentralisering som ide har vundet stort indpas internt i Socialdemokratiet, og ført til institutionelle forandringer både i partiet og folketinget. Dette kan være indikator for at decentraliseringsideen er i gang med at blive en del af et institutionelt framework, men det er umuligt at påvise hvorvidt det allerede er det.

Socialdemokratiets institutionelle frameworks betydning for udflytningsaftalen

Analysen af empirien påpeger at der har været begivenheder, der kan have været med til at forme det institutionelle framework i Socialdemokratiet. Spørgsmålet er nu, hvorledes empirien kan påpege, hvorvidt disse potentielle frameworks også kan have haft betydning i forhold til reel policy forandring.

Igennem dokumentanalysen har specialet lokaliseret følgende citat fra den socialdemokratiske regering:

"Alle unge skal have gode uddannelsesmuligheder, uanset hvor i landet de bor. Derfor vil en ny regering udarbejde en plan med henblik på en bedre geografisk spredning af

velfærdsuddannelserne og adgang til ungdomsuddannelser i hele landet samt sikre at de lukningstruede VUC'ere kan fortsætte.”(bilag 7, 2019:30)

Citatet er fundet i det forståelsespapir, som ligger til grund for regeringssamarbejdet i denne periode. Her ses det, at ideen om decentralisering er præsent, i hvert fald i forhold til velfærdsuddannelserne. Dermed er det et erklæret mål for regering at arbejde med en bedre fordeling af uddannelsespladserne.

Igennem dokumentanalysen har specialet lokaliseret følgende citat fra, nu tidligere uddannelses-og forskningsminister, Ane Halsboe Jørgensen:

Du behøver faktisk ikke at rejse fra familie og venner for at tage en uddannelse eller flytte til en storby, hvis det ikke er noget for dig. Vi har i Danmark uddannelser i hele landet. Ikke helt mange nok mener vi i regeringen, og vi arbejder også på at få endnu flere fordelt i hele Danmark. (Bilag 7,2021:32)

Dermed ses en klar tendens til, at man ønsker at italesætte decentralisering af uddannelser som en del af løsningen på den stigende urbanisering og unge som fraflytter de små landområder.

I et uddannelsesperspektiv er det også interessant at bemærke i forhold til selve aftalen er der stor politisk enighed om udflytningsaftalen, og at ideen om decentralisering også er præsent i andre partier. Her påpeger Lennart Damsbo i interviewet at:

”jeg synes, at man faktisk kan sige at de fleste af de politiske partier på Christiansborg er opmærksomme på det og også arbejder aktivt i det vi oplever, nu sidder jeg også i landstrikstudvalget, der har jeg også nogle samarbejder der. Landstrikternens Fællesråd, det der hedder Danmark i Balance, er meget aktivt i det her.”(bilag 5,1: 14)

Det kan dermed ses, at der er stor politisk enighed om en decentraliseringstilgang, hvor der også er et konstruktivt samarbejde med interesseorganisationerne. I et MSF-perspektiv kan det altså konstateres, at der sker et konstruktivt samarbejde i policy community, samtidig med, at der er sket skifte i political stream med et flertal, der ønsker at vedtage politik som i højere grad favoriserer decentralisering, end tidligere regeringer har gjort. Dermed er der også opstået et policy window, hvor ideen om decentralisering har vundet indpas. Dermed kan der vedtages politik, hvor ideen om decentralisering er præsent, i dette tilfælde i forhold til uddannelse.

Afslutningsvist skal det dog påpeges, at på trods af den store politiske opbakning til decentralisering, så møder ideen om decentralisering stadig udfordringer. Lennart Damsbo påpeger at:

Der kan være et vist træthed, her i statsforvaltningen på Slotsholmen i forhold til, at gøre de ting. Det tager lang tid, det kan god tid at overbevise dig om, at det er en rigtig god ide. Ligesom at arbejde med. Jeg synes ikke, at Kommunernes Landsforening er specielt aktive i det her. og så kan man jo bare gå ind og kigge på, hvordan bestyrelsen er sammensat. hvad er det for nogle byer, der danner grundstenene i bestyrelsen. (bilag 5,1: 14)

Citatet indikerer at selvom der kan være sket institutionel forandring på det politiske niveau med et ønske om decentralisering, så møder man modstand fra embedsværket, som kan have svært ved at omstille sig til de politiske forandringer, som politikerne ønsker at vedtage. Ideen om decentralisering har dermed formentligt ikke vundet indpas som et institutionelt framework i det embedsværk, som skal være med til at føre politikken ud i livet. Endvidere peger Lennart Damsbo også på, at der har været modstand fra en stor organisation som Kommunernes Landsforening. En modstand, som ifølge Lennart Damsbo, primært kan tilskrives deres tilhørsforhold til de store byer i Danmark, hvor de store videregående uddannelsesinstitutioner primært er placeret. Det er dermed en politisk opbakning til decentralisering, men decentraliseringen møder modstand på de niveauer hvor den praktiske decentralisering af uddannelser faktisk kommer til at foregå.

Venstre

Hvordan ideer potentielt kan have vundet indpas som institutionelle frameworks i Venstre, vil også blive undersøgt med udgangspunkt i den indsamlede empiri. Venstre sad i regering i den første del af undersøgelsesperioden fra 2015 til 2019. I første omgang udgjorde Venstre en et-parti-regering indtil at Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance i november 2016 indtrådte i regering og her blev den såkaldte "VLAK-regering" etableret. Venstre har dermed spillet en afgørende rolle i udflytningen af statslige arbejdspladser og i etableringen af de mindre succesfulde uddannelsessatellitter. Venstre er endvidere interessant, da der i flere år har været forlydende om interne stridigheder i Venstre, der netop havde udgangspunkt i geografiske egeninteresser og hvordan især Venstres ledelse primært bestod af medlemmer bosat øst for Storebælt. (Jensen, 2019)

Gennem dokumentanalysen er der fundet tegn på, at ideen om decentralisering allerede i begyndelsen af undersøgelsesperioden har været et tema i Venstre. Anni Matthiesen,

der er nuværende indenrigsordfører og daværende ordfører for børn og undervisning for Venstre, skrev allerede i 2015 følgende:

"For at vi kan sikre gode uddannelser - og dermed kvalificeret arbejdskraft - skal det være attraktivt at tage en uddannelse uden for de større byer. Det hjælper ikke landdistrikterne, hvis der ikke findes uddannelsesstilbud uden for de største byer. Og det hjælper ikke landdistrikterne, hvis det både er dyrere og mere besværligt at tage en uddannelse i yderområderne. Derfor skal vi nedbryde de barrierer, der er for at tage en uddannelse i landdistrikterne." (bilag 7, 2015: 30)

Af citatet fremgår det således, at man allerede på daværende tidspunkt var optaget af, at man skulle have bedre mulighed for at tage en uddannelse i landdistrikterne. Dog var dette i en kontekst, hvor det også handlede om at skaffe kvalificeret arbejdskraft til virksomhederne. Dermed kombinerede de såvel problematikken omkring landdistrikterne til en anden traditionel mærkesag for Venstre, nemlig vilkårene for at drive virksomhed i Danmark. Anni Matthiesen skriver desuden følgende:

"Når vi i Venstre ser på, hvordan vi sikrer landdistrikterne - ikke bare nu, men også fremover - er muligheden for at tage en uddannelse i hele landet en afgørende del af svaret." (bilag 7, 2015:30)

Der er tidligere argumenteret for, at det er svært med specialets empiri at påvise hvorvidt en ide er institutionaliseret, men citaterne tyder på, at bedre uddannelsesmuligheder i hele landet, allerede har eksisteret som et politisk mål i Venstre på daværende tidspunkt. Der kan argumenteres for, at Venstre med sit På daværende tidspunkt handler meget af diskussion omkring de decentraliseringer af enkeltuddannelser, eksempelvis etableringen af en ny politiskole, som er også kommet frem i forbindelse med dokumentanalysen og som fik stor opmærksomhed i forbindelse med dens placering i Vejle. (Bilag 7, 2015: 30) Grundet Venstres historisk rodfæstede forhold til landet og landdistrikterne, kan det formodes at de har et naturligt ønske om et fokus på dette område. Dette tilhørsforhold kan lægge grund for en formodning om, at der er institutionaliserede ideer om vigtigheden af land-og provinsområderne i Danmark. Om dette betyder, at decentralisering af offentlige institutioner er en del af Venstres institutionelle framework kan ikke bevises.

I et MSF-perspektiv kan der argumenteres for, at ideen om decentrale uddannelsesmuligheder i Venstre har været præget af problematiske politiske

præferencer. Mange provinsområder har anset muligheden for at få etableret eksempelvis en politiskole som særdeles attraktiv for deres områder. Dette har medført interne stridigheder i partiet om *"who gets what, when and how?"*. (Heywood, 2013:8) Samtidig har time constraints spillet en rolle i den forstand, at der har en stor mangel på eksempelvis politifolk på daværende tidspunkt, som betyder, at der skal træffes en beslutning forholdsvis hurtigt.

Næste dokument fra Venstre som dokumentanalysen har lokaliseret, er i forbindelse med, at 30 borgmestre sammen med Landdistrikternes Fællesråd i 2017 foreslår at flytte uddannelser ud, som man gjorde det med statslige arbejdspladser. I en artikel, hvor der spørges til de enkelte partiers standpunkter i forhold til forslaget, udtaler daværende uddannelsesordfører fra Venstre Jakob Engel-Schmidt følgende:

"Venstre mener derimod, at politikerne ikke skal blande sig i, hvor uddannelserne skal ligge, da de er selvejende, (...) Uddannelsers placering er en faglig vurdering. Vi kan kun opfordre til geografisk spredning igennem særlige tilskud" (bilag 7:2017:30)

Udtalelsen strider derimod en smule mod det standpunkt som man tog i 2015, og imod vedtagelsen af den udflytningsaftale, som Venstre har været med til at vedtage i 2021 og 2022. Dette kan indikere, at der ikke har været fuldstændig enighed i Venstre om hvordan ideen om decentralisering skal udformes konkret. Det kan også være indikator for, at denne ide ikke er en del af partiets institutionelle framework, men at decentraliseringsideen blot har fyldt mere i policy strømmen. Der kan derfor heller ikke argumenteres for, at ideen om decentralisering er blevet hegemonisk, men den på daværende tidspunkt stadig tog form og var ved at blive "stykket sammen".

Analysens næste relevante dokumenter er fundet i forbindelse med folketingsvalget i 2019. Her ser det ud til, at Jacob Engell-Schmidts udtalelse fra 2019 var et enkeltstående tilfælde. Daværende Sundhedsminister og tidligere undervisningsminister Ellen Trane Nørby udtaler eksempelvis følgende:

"-Vi har jo lige præcis udflyttet en masse uddannelser i de senere år. Det gælder ingeniøruddannelser i Sønderborg, Politiskolen i Vejle, ambulanceredderuddannelsen i Esbjerg, vi opretter nu en kandidatuddannelse i medicin i Esbjerg i et samarbejde mellem SDU og Sydvestjysk Sygehus, fordi vi har problemer med at rekruttere læger i yderområderne. Vi har også sikret, at der er flere erhvervsuddannelser spredt over hele landet, end der var tidligere." (Bilag 7,2019:30)

Ellen Trane Nørby påpeger altså, at den daværende regering har haft et stort fokus på decentralisering i regeringsperioden. Dermed tyder det altså på, at man i regeringen aktivt har arbejdet efter at starte en bevægelse mod mere decentrale uddannelser, og at ideen om decentralisering dermed løbende har vundet indpas i regeringens arbejde. Daværende udenrigsminister og næstformand Kristian Jensen skriver i et læserbrev følgende:

"Også på uddannelsesområdet har Venstre i regering stået for initiativer, som kan styrke erhvervslivet lokalt. Ved hjælp af de såkaldte »uddannelsesstationer« sørger vi for eksempel for, at der kommer videregående uddannelser til områder, hvor der i dag ikke er så mange tilbud." (bilag 7, 2019:30)

I citatet ses det altså, at Kristian Jensen også fremhæver det arbejde, som Venstre har gjort i regeringen. Han henviser til etableringen af uddannelsesstationer, som blev vedtaget i forbindelse med aftalen "Bedre Balance 2". Et tiltag som, i dag, anses for værende fejlslagen af mange. Ikke desto mindre viser citatet, at man har fået et aktivt fokus på, at der skal være videregående uddannelser i de områder af Danmark, hvor der ikke er mange tilbud. Dermed har opfattelsen af hvordan ideen om decentralisering skal realiseres politisk, ændret sig med årene. I 2015 var fokus primært på erhvervsuddannelser, i 2017 var der i Venstre en mening af, at uddannelser var selvejende institutioner og derfor ikke skulle tvinges til udflytninger, i 2018 vedtoges forslaget om uddannelsesstationer, mens Venstre i 2019 fremhævede det arbejde som partiet havde gjort i regeringen, hvor der var startet en bevægelse for flere decentrale uddannelser.

Dette kan i et MSF-perspektiv indikere, at der internt har været en sammenstød i venstre af hvilke politiske præferencer der skulle dominere. Det kan også være udtryk for en form for ambiguity, hvor der i Venstre ikke har været konsensus om hvad den rationelle løsning på ideen om decentralisering ville være og dermed forskellige tilgange til, hvordan uddannelsessystemet skal se ud. Evt. kan afvigelsen i 2017 forklares med en form for fluid-participation, hvor Jakob Engel-Schmidt udtalelser kan afvige fra partilinjen. Det kan dog også være tegn på en inkrementel eller pragmatisk tendens, hvor decentraliseringsideen og de politiske ønsker i partiet må ændre sig over tid i overensstemmelse med den politiske virkelighed. Dette kan forklares ved hjælp af brikolage-begrebet, hvor den politiske ide over tid bliver ændret med forskellige, og til tider, modsættende policies. Den ide om decentralisering som Venstre har er altså i

konstant flux, hvor den ændres både på baggrund af personlige og ideologiske holdninger, men også igennem sammenstødet med andre ideer og den politiske nødvendighed af at gå på kompromis.

Næste dokument som er lokaliseret gennem dokumentanalysen, er fra 2021. Her ses det, at der opstået diskussioner mellem Socialdemokratiet og Venstre om hvem der har mest fokus på decentraliseringspolitik i deres udspil. I februar 2021 præsenterer Venstre et politisk udspil, der omhandler oprettelsen af decentrale uddannelsespladser.

"Mandag præsenterede Venstre et nyt uddannelsesudspil, der især går på at flytte 7000 uddannelser fra de største byer til de lidt mindre. (...) Det helt store omdrejningspunkt er, at 7000 studiepladser skal flyttes fra de fire største uddannelsesbyer. I stedet skal pladserne placeres i mindre storbyer som eksempelvis Fredericia, Esbjerg, Holstebro og Helsingør." (bilag 7,2021:30)

Det ses dermed tydeligt, at Venstre har taget ideen om decentrale uddannelser til sig på dette tidspunkt. Ikke alene har partiet præsenteret et politisk udspil, men de begynder i andre henseender også at diskutere om, hvem der kan være mest decentrale. Dette citat viser også den uenighed der eksisterer i Venstre om hvordan decentraliseringen reelt skal foregå, da en direkte flytning modstrider tidligere viste meninger om at politikere ikke skal have en direkte bestemmelsesret til hvilken uddannelse der skal flyttes, og hvor. Anni Matthiesen, som i 2021 er blevet kommunalordfører, skriver blandt andet:

"Mens vi har udarbejdet flere politiske udspil med formålet om at forbedre balancen mellem land og by, har både vi og resten af Danmark stadigvæk til gode at se konkret politisk handling på det nærhedsudspil Socialdemokratiet gik til valg på i 2019." (bilag 7,2021:30)

Anni Matthiesen henviser her til nærhedsudspilet, som Socialdemokratiet fremlagde tilbage i 2019. Det tyder således på, at ideen om decentralisering har vundet indpas og kan være på vej til at blive et institutionaliseret framework i både Venstre, i hvert fald i forhold til uddannelser, og i de udspil som bliver politisk profileret. I et MSF-perspektiv er det også interessant, hvordan der er opstået en form for politisk konsensus omkring præferencerne fra politisk side. I policy stream har man været i stand til at udarbejde et politisk forslag, der kan vedtages i political stream. Samtidig har der været et policy window og et politisk flertal efter 2019, der stærkt ønsker at gennemføre en decentral uddannelsespolitik. I forbindelse med interviewet med Venstres uddannelses- og forskningsordfører Ulla Tørnæs udtalte hun følgende:

"Det er helt klart politisk drevet. Det er ikke sådan at universiteterne har sagt "Hey vi kunne godt tænke os at lave et udbud i Esbjerg eller hvor det måtte være" Det er politisk drevet og jeg mener i alt beskedenhed at Venstre har en væsentlig del af æren for det politiske press, som har mundet ud i aftalen her på uddannelsesområdet." (bilag 5.2:22)

Citatet er med til at afsløre flere interessante aspekter. I første omgang erkender Ulla Tørnæs, at ønsket om decentrale uddannelser primært er politisk drevet og, som Lennart Damsbo også gav udtryk for, møder man en del modstand fra selve uddannelsesinstitutionerne. Dermed kan det være tegn på, at ideen om decentralisering, i hvert fald på uddannelsesområdet, er på vej mod at blive et institutionaliseret framework på Christiansborg. Derimod er dette ikke tilfældet hos de videregående uddannelser som, efter informanternes udsagn, primært er fokuseret på at bedrive uddannelser med så høj volumen som muligt og brugt et argument om forringet kvalitet, hvis man udflytter uddannelser.

I et MSF-perspektiv kan der argumenteres for, at dette kan tilskrives en form for unclear technology. Der er ikke overensstemmelse mellem hvad politikerne opfatter som uddannelsesinstitutionernes opgave og formål og hvad uddannelsesinstitutionerne måske selv opfatter som deres opgave og formål. Der eksisterer en manglende forståelse for hvad den overordnede mission for organisationen er og dermed fortaber man sig i sådanne slagsmål. Her udtrykte Lennart Damsbo i øvrigt også ærgrelse over den tilgang, som de videregående uddannelser har haft til udmøntningen af aftalen. (bilag 5.1:14) Dermed kan der også i et MSF-perspektiv argumenteres for, at den politiske løsning som man ønsker på dette problem, kan medføre nye afledte problemer, som politikerne skal forholde sig til. Ideen om decentralisering i forhold til uddannelser har altså stor opbakning i dens teoretiske form og som politisk ide i Venstre og på store dele af Christiansborg, men møder modstand når det skal udmøntes i praksis.

Det er som beskrevet tidligere svært at konkludere hvorvidt ideen om decentralisering på nuværende tidspunkt er blevet en del af det institutionaliserede framework i nogen af partierne. Det kan dog vises at der er stor politisk opbakning til denne ide, den har påtaget sig en dominant position i diskursen som et vigtigt emne for mange partier, og den har ført til både store policy ændringer som den nye udflytningsaftale og skabt ændringer i den institutionelle struktur på Christiansborg i form af landdistrikts ordførerskaber og udvalg. Dette leder derfor til videre spørgsmål og en videnskabelig undren over hvorvidt denne ide om decentralisering og sikring af udkantsområderne har spredt sig i partierne,

og om den potentielt er på vej til at blive en institutionaliseret del af disse partier eller om den med tiden vil vige for nye og mere presserende ideer.

Landdistrikternes Fællesråd

Dette afsnit vil analysere den fundne empiri som omhandler Landdistrikternes Fællesråd, for at undersøge hvorvidt decentraliseringsideen er en institutionaliseret del af denne organisation. Organisationen er ikke en politisk organisation, på samme måde som Socialdemokratiet og Venstre, men fungerer som interesseorganisation. Alligevel har organisationen politiske holdninger, og tidligere i analysen er det påpeget af andre aktører, at LF har spillet en rolle i tilblivelsen af udflytningsaftalen. LF ligger ikke skjul på, hvordan man anskuer konsekvenserne af centralisering:

"Centraliseringen fortsætter med at trække uddannelser, arbejdspladser, institutioner og erhverv mod de store byer. Det vil betyde, at man ikke udnytter de potentialer, der er i erhverv og erhvervsklynger rundt i landet. Og at det hælsblæsende boligmarked kun fortsætter i én retning – mod større skel mellem land og by". (bilag 7,2022:29)

LF har dermed et åbenlyst standpunkt og en agenda, som man skal være opmærksom på, når de analyseres. Gennem dokumentanalysen er der blevet identificeret artikler og citater, hvor LF har italesat decentraliseringen gennem tiden. De første tegn på dette er lokaliseret i 2017, i en artikel d.1. August med overskriften *Udflytning: Flere uddannelser til landdistrikter* hvor LF skriver følgende:

"Landdistrikternes Fællesråd og en lang række borgmestre ønsker uddannelser udflyttet, ligesom det er sket med statslige arbejdspladser. Den nuværende placering af videregående uddannelsesinstitutioner bidrager til urbaniseringen" (bilag 7,2017:29)

I en artikel præsenterer LF forslaget om, at flere uddannelser, såvel videregående som erhvervs- og gymnasiale uddannelser bør være placeret tættere på borgerne. (Bilag 7,2017: 29)

Herefter har dokumentanalysen haft svært ved at lokalisere artikler eller citater, som har haft relation til de institutionelle frameworks, efter at LF præsenterede forslaget i 2017. I 2021 og 2022, i forbindelse med udflytningsaftalen, er der dog lokaliseret en række citater fra LF's formand Steffen Damsgaard, som kan have relevans i relation til dette

teoretiske begreb. I 2021 udtalte Steffen Damsgaard eksempelvis følgende, da forslaget om mere decentrale uddannelser blev præsenteret:

"Det er første gang i mine mere end ti år som formand for Landdistrikternes Fællesråd, at jeg ser konturerne af en reel decentralisering af uddannelsesområdet. Historisk, vil jeg sågar kalde det." (bilag 7, 2021:30)

Steffen Damsgaard er således ikke i tvivl på daværende tidspunkt. En decentralisering af uddannelserne vil, ifølge ham, være en historisk begivenhed. Dette viser også at Steffen Damsgaard, og LF i forlængelse, i 10 år har arbejdet og håbet på at skabe en decentralisering af uddannelsesområdet. Et tegn på at decentraliseringsideen er en del af LFs institutionelle framework. Det kan ses, at ideen om decentralisering har vundet tilpas meget indpas i 2021 til, at man fra politiske hold ønsker at vedtage vidtrækkende forandringer af det danske uddannelsessystem. I interviewet med LF forklares der yderligere at:

"Vi har ikke haft specielt mange andre venner end politikerne. Vi har afholdt møder med ordførerne, særligt da regeringens udspil kom og så op til den første aftale landede. Hvor vi bemærkede en generel positiv stemning over for udflytning af uddannelser, at man generelt synes at det var godt og det var ambitiøst og det var rigtigt. Især os at man, netop lavede den øvelse hvor man ikke bare flyttede ud, men tilsvarende skalerede ned". (bilag 5.3: 25)

Citatet afslører en række interessante informationer i forhold til vedtagelsen og udformningen af udflytningsaftalen. I første omgang kan det bemærkes, at LF har bemærket en generel positiv stemning overfor forslaget om decentrale uddannelser hos politikerne. Det kan derfor formodes, at ideen om decentralisering har vundet indpas på Christiansborg, men det er ikke muligt at påvise hvorvidt decentraliseringsideen er blevet institutionaliseret. Både rent diskursivt og også i forhold til selve aftalen, har man i LF oplevet, at der var en generel opbakning til forslaget. I et MSF-perspektiv indikerer dette, at der har været enighed om problematikken i problem stream. Man har endvidere været i stand til at udforme et politisk forslag i det gældende policy community, der har kunnet vedtages i political stream. Samtidig har der været et policy window, der har muliggjort dets vedtagelse. LF nævner dog også en vigtig forskel, som er sket fra tidligere etableringer af decentrale uddannelsespladser, nemlig kravet om nedskalering. Det kan formodes, at man i policy stream har været bevidst om tidligere etableringer af uddannelsespladsers manglende succes. Derfor har det været nødvendigt at forsøge at

bruge nye værktøjer, for at sikre at de nyligt skabte uddannelser blev fyldt. Her lød kravet i udspillet på 10%, men endte på 6,4 % i stedet for. (bilag 7, 2022:32) Sidst, men ikke mindst, afslører LF, at de i forløbet ikke ” *har haft specielt mange andre venner end politikerne*”. (Bilag 5.3:14) LF henviser her til den store modstand, som forslaget har mødt fra såvel de videregående uddannelser selv, som studenterorganisationer og andre interessegrupper. Dette indikerer således, som det også sås ved Socialdemokratiet, at ideen om decentralisering har vundet indpas i de politiske institutioner, men møder modstand på de niveauer hvor politikken føres ud i livet og hos dem, som politikken kommer til at vedrøre. Kritikken fra de videregående uddannelser og studenterorganisationer har især vedrørt evnen til at selv at vælge, hvor man ønsker at uddanne sig og kvaliteten af de uddannelser der blive tilbudt.

I den forbindelse påpeger LF følgende:

”Det har heller aldrig været LF's eneste forslag, at flytte uddannelser ud. Vi har som jeg også håber i ser i mange af vores uddannelser, når vi kommenterer. Så har vi altid meget fokus på at det ikke handler om, at man ikke bare kan flytte en ”skal” ud fra de store byer og så forvente at de unge kommer dertil. Det handler om rigtig meget andet, om miljøerne omkring og sørge for der er nogle levende bymidter, der er nogle tilbud til de unge og flytte ud til.” (bilag 5.3: 25)

Forslaget om decentrale uddannelser må altså, ifølge LF, ikke stå alene i denne debat. Det handler således ikke kun om at etablere studiepladser, men også om at etablere attraktive studiemiljøer og sikre gode forhold for de studerende. En opgave, som igen, primært vil komme til at ligge hos de uddannelsesinstitutioner som skal oprette de decentrale studiepladser, og som uddannelsesinstitutionerne har peget på koster væsentligt flere penge end dem, som er blevet allokeret i forbindelse med aftalen. (Ejlertsen & Kølln,2022) Dette viser et tilhold til en bredere ide om at decentralisere samfundet, hvor uddannelse kun er en del af dette. Der er således igen en uenighed mellem det politiske niveau og det niveau, som skal udføre de politiske ønsker.

Delkonklusion

Analysen af ideer som institutionelle framework er, som nævnt, svær at påvise. Med den indsamlede empiri er det ikke muligt at sige, hvorvidt en ide er blevet en del af et

institutionaliseret framework de politiske partier. Alligevel har analysen forsøgt at påpege de elementer i empirien, som kunne tyde på at en institutionalisering af decentraliserings ideer var på vej i de forskellige organisationer. I analysen påpeger Lennart Damsbo, at en vigtig begivenhed i forhold til at forsøge at få ideen om decentralisering institutionaliseret er, at man i Folketinget nedsatte et egentligt udvalg for landdistrikter og øer, som kunne være med til at sætte debatten om udkantsdanmark i gang. Samtidig påpeger han, at der kunne være en vis træghed i embedsværket i forhold til at adoptere ideen om decentralisering i deres arbejde. I Venstre forsøgte man også at fremhæve det arbejde, som man havde gjort med at skabe et Danmark i bedre balance. I forbindelse med valgkampen i 2019 fremhævede man også de politiske aftaler om udflytning som man havde vedtaget i valgperioden. samtidig arbejdede man videre med politiske udspil, der yderligere kunne tyde på, at man havde adopteret ideen i sit politiske arbejde. Det omtales dog i interview af begge partier, at der inde i partiet er interne debatter, hvor der er personer og grupper, der er for og imod ideen om mere decentralisering. Altså er der tale om by- og land fraktioner, noget som kan være med til at bevise at disse ideer ikke er institutionaliseret i de politiske partier. Der kan med høj sandsynlighed formodes at decentralisering er en vigtig del af LF's institutionelle framework, da organisationen er oprettet til at varetage landkommunernes interesser og det ses at deres primære politiske formål er udbredelsen af decentraliseringsideen.

6.0 Konklusion

Formålet med dette speciale har været at undersøge den politiske tendens til at italesætte og modvirke den voksende centralisering, der ses i Danmark. Dette er gjort ved at undersøge den bredere politiske ide omkring decentralisering, for at få et indblik i hvilken form denne ide har taget og om den har haft indflydelse på reel public policy. Dette afsnit vil konkludere på den analyse, som er foretaget, for dermed at svare på specialets forskningsspørgsmål:

Hvordan har ideen om decentralisering kommet til udtryk i dansk politik, og hvordan har den haft indflydelse på udformningen af dansk decentraliseringspolitik siden 2014

Det blev klargjort af infomedia søgningen samt udlagt i projektets indskrivning, at det markante offentlige og politiske fokus på begreberne decentralisering og udflytning primært begyndte i perioden fra 2013-2015. Det blev endvidere klargjort i analysen hvordan fokuset på fordelene ved centraliseringen af arbejdspladser og livet i storbyen er blevet erstattet af en ny dominant ide, hvor der i det danske samfund skal gøres op med affolkningen og "shamingen" af det som kaldes udkantsdanmark. Det påvises i specialet hvordan der er en bred politisk opbakning til at decentralisering af offentlige institutioner er et vigtigt, og endda nødvendigt, politisk værktøj for at sikre Danmarks fremtid. Det kan også påvises hvordan decentraliseringsideen stort set kun har kunne spores blandt politikerne og organisationer, som varetager provins områdernes interesse. Altså at det i stor grad er et udelukkende politisk styret projekt. Der ses igennem tiden og med skiftende regeringer forskellige forsøg på at decentralisere; I 2015 og 2018 vedtog den Venstre ledet regering Bedre Balance 1 & 2.²³ Dette tiltag så en række offentlige arbejdspladser blive flyttet fra hovedstadsområdet og ud omkring i landet. Herefter ses flere forsøg på udflytning af uddannelsespladser, og dette speciale har også været i stand til at spore en generel ide blandt politikere, hvor at uddannelse bliver set som en af de primære grunde til at unge flytter og bosætter sig i større byer. Projektet var i stand til at spore en vigtig policyentreprenør i form af Kaare Dybvad fra Socialdemokratiet, og det ses hvordan hans heuristiske ideer kan have haft indflydelse på en række af de konkrete politiske tiltag, som den nuværende socialdemokratiske regering har gennemført. Projektet har også afdækket andre policyentreprenører, både i form af Lennart Damsbo (S) og Ulla Tørnæs (V) samt interesseorganisationen Landdistrikternes Fællesråd, som alle har taget del i den politiske proces og diskurs for at fremme ideen om decentralisering. Det har dog ikke været muligt for specialet at påvise mere præcist i hvilken grad og hvordan disse har haft indflydelse. Ydermere påvises der hvordan alle aktører, aktivt, bruger decentraliseringsideen som et strategisk værktøj i den politiske diskurs og policy streamen. Specifikt ses det hvordan Socialdemokratiet har forsøgt at omdøbe en række betegnelser, således at udflytningen af offentlige institutioner kommer til at handle om begreber som nærhed og velfærd. Her ses altså klare tegn på hvordan Socialdemokratiet forsøger at ændre diskursen omkring decentralisering. Dette er også noget Ulla Tørnæs (V) udtaler som værende meget åbenlyse forsøg på en diskursiv eller symbolpolitisk manipulation. Det bliver altså påvist hvordan alle de tre undersøgte

²³ I 2018 som en del af VLAK-regeringen.

aktører aktivt og bevidst bruger decentraliseringsideen som et strategisk værktøj, som de forsøger at lave ændringer, kompromisser og aftaler omkring. Afslutningsvist har specialet forsøgt at påvise hvorvidt ideen om decentralisering har vundet så meget indpas, at den er blevet en del af de forskellige aktørers institutionelle frameworks. Specialet har været i stand til at påvise en række punkter, som viser, at ideen på nuværende tidspunkt er en vigtig del af Socialdemokratiet og Venstres politiske dagsordener, og at denne popularitet potentielt kan være tegn på, at ideen om decentralisering er, eller er på vej til, at blive institutionaliseret. Samtidig ses der reelle organisatoriske ændringer i både Venstre og Socialdemokratiet, samt i Folketinget, ved oprettelsen af nye råd og ordførerskaber, som omhandler decentralisering og ø- og landdistriktområderne, der fungerer som nye policy communities. Det har dog ikke været muligt at påvise med nogen grad af sikkerhed, hvorvidt ideen er blevet institutionaliseret, og der er samtidig en række faktorer, der taler for det modsatte. For eksempel blev det vist at der stadig, inde i partierne, er fraktioner, som er imod decentralisering, og der er offentlige udmeldinger fra flere medlemmer, som er imod yderligere udflytning og decentralisering. Det formodes derfor, at decentraliserings ideen endnu ikke eksisterer som institutionelle frameworks, men blot, at de har vundet indpas i den nuværende policy stream og er dominante ideer i den politiske diskurs. Det kan altså ses i dette speciale, at ideen om decentralisering har taget en vigtig og dominant rolle i den offentlige politiske diskurs og ført til en række større og mindre policy ændringer og politiske aftaler, samt organisatoriske ændringer, inde i de politiske strukturer i den tidsperiode som undersøges.

7.0 Diskussion

Resultatet af analysen og konklusionen efterlader specialet med flere interessante aspekter, der kan diskuteres. Flere af disse aspekter vil der blive redegjort for og diskuteret i det følgende afsnit.

Det kunne være relevant med en diskussion af de teoretiske rammers betydning for analysen og konklusionen. Der findes forskellige teoretiske tilgange i forhold til policyanalyse og det kan ikke udelukkes, at anvendelsen af disse vil have givet andre

resultater. Ligeledes kunne det være interessant at diskutere, hvorvidt de danske forhold og det danske fokus på at decentralisere er tilstedeværende i andre sammenlignelige lande og om der her også foregår en lignende diskussion om behovet for mere decentralisering for at modvirke urbaniseringen. Fokusset i denne diskussion vil dog i første omgang være på de danske forhold, dansk politik og hvilken betydning ideen om decentralisering vil have for dansk politik, ikke kun i den nære fremtid, men også på længere sigt. Indledningsvist vil analysens resultater dog blive diskuteret.

Analysens resultater peger på, at ideen om decentralisering spiller en betydelig rolle i dansk politik i dag. I hvert fald i forhold til hvilke udspil, der bliver præsenteret og hvilken rolle decentralisering spiller. Der ses en tydelig tendens til, at partierne konkurrerer på disse issues og forsøger at opnå opbakning i befolkningen på baggrund af deres decentraliseringspolitik. Der skal dog, indledningsvist, tages visse forbehold for analysens resultater. Specialet efterlader derfor også mulighed for, at der kan foretages yderligere undersøgelser på dette område, som kunne bidrage med mere viden. Kun to partier og en enkelt interesseorganisation udgør grundlaget for analysen og dermed er en række politiske partiers standpunkter ikke blevet uddybet. Danske Folkeparti kunne f.eks. være en interessant aktør at undersøge, da de tilskrives en stor betydning for tilblivelsen eller genoplivningen af denne politiske skillelinje mellem land og by. Specialet har forsøgt at skabe kontakt til DF og efterspurgt et interview, men DF er ikke vendt tilbage. En anden interessant aktør kunne have været Det Radikale Venstre, da det er kendt som parti, der har stort fokus på uddannelse og et parti, som står stærkt i de større danske byer. Specialet efterlader derfor flere muligheder for videre undersøgelser.

Gennem hele specialet har Socialdemokratiets Kaare Dybvad spillet en centrale rolle og er flere gange blevet benævnt, som en central policy entreprenør. Under specialets udformning er der dog sket ændringer i hans position i Socialdemokratiet. 2. Maj 2022 bliver Kaare Dybvad udnævnt til ny Udlændinge- og integrationsminister i forbindelse med en ministerrokade. (Andersen, 2022) Visse politiske kommentatorer har peget på, at dette kunne være et signal fra Socialdemokratiets side. Der argumenteres for, at man i forbindelse med rokaden havde brug for at signalere et skift i Socialdemokratiets politik. Ikke kun i forhold til udlændinge- og integrationsministeriet, men også hos bolig- og indenrigsministeriet. (Krogh, 2022) Det store fokus som Socialdemokratiet har haft på at decentralisere og hjælpe provinsen, har affødt en del kritik fra deres eget bagland. I

forbindelse med kommunalvalget i 2021 udtalte partiets spidskandidat til overborgmesterposten i København, Sophie Hæstorp Andersen, at socialdemokratiet svigtede København og udøvede en form for "københavnerbashning". Altså hvor Socialdemokratiet favoriserede provinsen på bekostning af København. (Barsøe, 2021) Der kan måske derfor argumenteres for, at ved at fjerne en central policy entreprenør som Kaare Dybvad fra det ministerium, hvor han bedst kan profilere sine ideer om decentralisering, så fjerner man en smule fokus fra Indenrigs- og boligområdet og placerer en mindre markant politisk aktør i dette ministerium i stedet for. Dels for at imødekomme kritikken fra Socialdemokratiet i København, men også for at have en mere profileret politiker placeret i udlændinge- og integrationsministeriet. Lignende diskussioner har man haft i Venstre hvor forskellige geografiske fraktioner har kæmpet om retningen i partiet. Det kan derfor diskuteres, i hvilken grad denne genopdagelse af skillelinjen mellem land og by er med til at gavne partierne. På den ene side har man muligheden for at tiltrække vælgere i provinsområderne, der over de seneste år har oplevet fraflytning fra deres lokale områder og dermed forsøge at tage issueejerskab på et område, som kan få betydning ved næste folketingsvalg. Modsat risikerer man, som det sås med kritikken i Socialdemokratiet, at man kommer til at skabe en polarisering, ikke kun internt i sit eget parti, men også generelt i forhold til befolkningen.

Således kan dette politiske issue også være relevant i forhold til den forskning, der har været omkring opbakningen til yderfløjene i politik i mange forskellige lande jf. afsnit 1.2. Det kan her diskuteres om en eventuel polarisering af befolkningen, kan være med til at skabe opbakning til partierne, som befinder sig på fløjene. Dette var eksempelvis tilfældet i Danmark, hvor DF ved valget i 2015 kunne drage stor fordel af deres opbakning i provinsområderne. Omvendt kan der argumenteres for, at de mere mainstream og midtersøgende partier, som eksempelvis Venstre og Socialdemokratiet, effektivt har adopteret politikken på udkantsområdet og dermed elimineret den forskel, der kunne være på midterpartierne og yderfløjene på dette issue.

I forlængelse af dette kan man også diskutere, hvilken rolle dette issue vil spille ved det folketingsvalg som venter indenfor et års tid. Ved folketingsvalget i 2019 var, der et udpræget fokus på miljø og klima, mens problematikken mellem by og land ikke spillede nogen central rolle. (Holstein, 2019) I 2015 spillede emnet en centrale rolle og er senere blevet benævnt som "Oprøret fra Udkanten". (Ritzau, 2015) Spørgsmålet er om dette

issue vil modtage den opmærksomhed, som det har gjort tidligere, eller at det muligvis vil modtage begrænset opmærksomhed, da emner som klima og udenrigs-og sikkerhedspolitik vil have et stort fokus, givet de presserende omstændigheder som omgiver disse issues, eksempelvis i forhold til Ruslands invasion af Ukraine og det store fokus, som dette har medført på Udenrigs-og sikkerhedspolitik.

Et sidste relevant aspekt der kan diskuteres, er den effekt og den betydning, som de politiske aftaler har haft. Flere af politikerne påpeger, at det handler om at etablere bedre muligheder for at tage en uddannelse i provinsen. Flere har dog påpeget, at søgningen mod de største byer bliver større og større. De to aftaler om udflytningen af statslige arbejdspladser udflyttede systematisk et på forhånd bestemt antal arbejdspladser. Analyser har dog efterfølgende påpeget, at der stadig flyttes flere arbejdspladser mod de større byer, end der blev flyttet ud i forbindelse med Bedre Balance 1 & 2. (Hallmann & Carstensen, 2020) De enkelte aftaler står altså alene og den generelle tendens er, at stadig flere arbejdspladser bliver flyttet mod byerne. Det samme gælder for uddannelserne, hvor der i de mindre byer gradvist har lukket forskellige uddannelser som resultat af en mindsket søgning og faldende ungdomsårgange. Diskussionen vender således til det første citat i indledningen, hvor Mette Frederiksen udtalte, at "Centralisering ikke er en naturlov". Hvorvidt centralisering er en naturlov, er forbeholdt andre undersøgelser, men det efterlader spørgsmålet om den politik, som har udflyttet og decentraliseret både uddannelser og arbejdspladser er pengene og indsatsen værd? Hvis de unge ikke søger mod de uddannelsespladser som allerede er oprettet og hvis man ønsker at søge mod en større by for at studere eller arbejde, hvorfor ønsker man så at allokere så mange midler imod denne indsats? Diskussionen står således mellem, hvorvidt man ønsker at presse befolkningen mod provinsen, da det kan være nødvendigt for at understøtte det lokale arbejdsmarked og dermed samfundet generelt, eller om man ønsker at bevare det frie valg, som over tid har skabt denne geografiske skævvridning.

Specialet efterlader dermed flere spørgsmål, der kunne være relevante at undersøge eller som leder videre til debatter om hvordan vi skal indrette vores samfund, både i forhold til hvilke muligheder velfærdsstaten giver os og hvordan vi ønsker at vores samfund skal udvikle sig på sigt.

Litteraturliste

Artikler

Andersen, A. A. 2018. "Urbanisering" faktalink.dk. [Link](#) (Besøgt d.10 Februar 2022)

Andersen, M. M. 2022. "Ministerrokade: Kaare Dybvad Bek skifter ministerium" TV2øst. (Besøgt d.20 Maj, 2022)

Balance Danmark. 2020. "Landdistriktsredegørelse: Centralisering har skadet udviklingen uden for de store byområder" Ritzau. [Link](#) (Besøgt d.13 Marts 2022)

Barsøe, M. 2021. "S-profil revser regeringen: Mit parti svigter København og de unge." v Politikken.dk [Link](#) (Besøgt d.27 maj 2022)

Bjerril, S. 2022. "Enhedslisten og Alternativet trækker sig fra aftale om udflytning af studiepladser" Folkeskolen.dk [Link](#) (Besøgt d.22 Februar, 2022)

Bratberg, Ø. 2011. "Ideas, tradition and norm entrepreneurs: Retracing guiding principles of foreign policy in Blair and Chirac's speeches on Iraq" Review of International Studies 37(1) 327–348

Brinkmann, S. 2020. "Trumpismen forsvinder ikke med Trump" pov. international [Link](#) (Besøgt d.10 Februar 2022)

Damsgaard, P. M. 2016. "Urbanisering: I 2050 vil to ud af tre bo i byer" videnskab.dk [Link](#) (Besøgt d.10 Februar 2022)

Ejlertsen, M. & Kølln, T. 2022. "Overblik: Sådan bliver uddannelserne ramt af udflytningsplanen." bss.au.d.[Link](#) (Besøgt d. 26 Maj 2022)

Finansministeriet. 2018. "Regeringen etablere 4.000 statslige arbejdspladser" fm.dk. [link](#) (Besøgt d. 15 Februar 2022)

Folketinget 1 "Medlemmer: Lennart Damsbo-Andersen (S)" [Link](#) (Besøgt d. 07 Maj 2022)

Folketinget 2 "Medlemmer: Ulla Pedersen Tørnæs (V)" [Link](#) (Besøgt d. 07 Maj 2022)

Fossum, I. m. 2017. "Oprør fra udkanten" [Link](#) (Besøgt d.15 Februar 2022)

Frandsen, U. 2022. "Universitetsansatte vil ikke udflyttes" IDA. [Link](#) (Besøgt d.22 Februar, 2022)

Frederiksen, S. H. 2022. "Enhedslisten og Alternativet trækker sig fra aftale, mens SF går til forhandlingsbordet med krav" Politiken [Link](#) (Besøgt d.18 februar, 2022.)

Friis, R. 2022. "Enhedslisten og Alternativet trækker sig fra udflytningsaftalen" Uniavisen [Link](#) (Besøgt d.22 Februar, 2022)

- Friis, R. & Frydenslund, S. 2021. "Hvis vi ikke løser den her opgave, gør politikerne det for os" Uniavisen. [Link](#) (Besøgt d.22 Februar, 2022)
- Frost, K. E. 2022. "Danske Universiteter om nedlæggelse af 2000 studiepladser: "Hver en sten er blevet vendt" Altinget. [Link](#) (Besøgt d.22 Februar, 2022)
- Garby-Holm, D. T. 2021. "Mette F. om udflytning af uddannelser: "Centralisering er ikke en naturlov" piopio.dk [Link](#) (Besøgt d. 15 Marts 2022)
- Holstein, E. 2019. "Ny Måling: Den grønne dagsorden tager en suveræn førsteplads" Altinget.dk [Link](#) (Besøgt d.27 Maj 2022)
- Jensen, T. 2019. "Forvirringen er total i Venstre: Har de eller har de ikke delt formandskab" DR [Link](#) (Besøgt d. 26 maj 2022)
- Jørgensen, C. M. 2020. "Modernisering, internationalisering og urbanisering" danmarkshistorien.dk [Link](#) (Besøgt d. 10 Februar 2022)
- Klitgaard, M. B. 2017. "Strukturreformen" Den Store Danske. [Link](#) Sidst redigeret: 9. Januar, 2017
- Kongsholm, L. B. 2011. "Portræt af en citysummer" danmarkshistorien.dk [Link](#). (Besøgt d. 10 Februar 2022)
- Korsgaard, K. 2014. "Partier fra Radikale til DF er enige: Centraliseringen er gået for vidt – nu skal vi den anden vej" Altinget [Link](#) (Besøgt d.13 Marts 2022)
- Krogh, M. 2022. "Kaare Dybvad: Jeg holder af en skarp debat, men det lægger jeg til side nu." Information.dk [Link](#) (Besøgt d. 27 maj 2022)
- Landdistrikternes Fællesråd. 2022. "Landdistrikter: Centraliseringen er gået for vidt" [Link](#) (Besøgt d.13 Marts 2022)
- Lewis, P., Barr C., Clarke, S., Voce, A. , Levett, C. & Gutiérrez, P. 2019. "Revealed: The rise and rise of populist rhetoric" The Guardian [Link](#). (Besøgt d. 10 Februar 2022)
- Linderborg, Å. 2019. "Almindelige mennesker skal ikke betale prisen for en finanskrisere mere" Information.dk [Link](#) (Besøgt d. 18 Februar 2022)
- Løvkvist, K. 2021. "Udflytningen af uddannelser blev en dundrende fiasko" Avisend danmark.dk [Link](#) (Besøgt d. 25 Februar 2022)
- Petersen, E. 2010. "Landdistriktsudvalg i Folketinget bliver en realitet." Ugeavisen [Link](#) (besøgt d. 26 Maj 2022)
- Reinwald, T. 2021. "Et interview med »regeringens chefideolog« har fået Søren Pind op af stolen: »Det er historieløst og latterligt«" berlingske.dk. [Link](#) (Besøgt d. 15 Marts 2022)
- Reirmann, J. 2018. "Danmark er det mest centraliserede land i Nordeuropa" Tjekdet.dk [Link](#) (Besøgt d.13 Marts 2022)

Ritzau. 2015. "Ny måling: Her er emnerne der optager danskerne før valget" tv2.dk: [Link](#) (Besøgt d. 27 maj 2022)

Ritzau. 2022. "Fagforening: nedsættelse af dimmitendsats straffer de unge" berlingske.dk [Link](#) (Besøgt d.14 Marts 2022)

Schmidt, J.B. 2016. "Faktatjek: Venstre oversælger udflytning af arbejdspladser" DR [Link](#) (Besøgt d. 22 Februar 2022)

Siegmundfeldt, P. 2020. "Små lokale uddannelser lukker på stribe:" akademikerbladet.dk [Link](#) (Besøgt d. 25 Februar 2022)

Socialdemokratiet.2022 "Politikere - Lennart Damsbo-Andersen" Socialdemokratiet (Besøgt d. 07 Maj 2022)

Studenteroprøret '22. 2022 "DEBAT- Studenteroprøret '22 til Frit Forum: Udflytningsaftalen er en faktaresistent ideologisk kortslutning" Altinget [Link](#) (Besøgt d. 22 Februar 2022)

Sørensen, A. 2017. "Folketingsvalget 2015" Danmarkshistorien.dk [Link](#) (Besøgt d. 15 Februar 2022)

Toft, O. 2022. "Regeringen overvejer livstidsforbud mod køb af cigaretter for alle født efter 2010" altinget.dk [Link](#) (Besøgt d.18 Marts 2022)

Faglitteratur

Andersen, H. S. 2017. "Udviklingen i unges fraflytning fra yderområder og den geografiske centralisering af uddannelserne. SBI Forskning, no. 09, vol. 2017, 1 edn, Polyteknisk Boghandel og Forlag. [Link](#)

Andersen, J. G., & Etzerodt, S. F. 2018. "Placeringen af offentlige institutioner" *Oekonomi og Politik*, 91(4) 34-49

Andersen, L. B., Binderkrantz, A. S. & Hansen, K. M. 2012. "Forskningsdesign" I: L. B. Andersen, K. M. Hansen & R. Klemmensen, red. Metoder i Statskundskab . København: Hans Reitzels Forlag 66-95

Baumgartner, F. R. Jones, B. D. & Mortensen, P. B. 2017. "Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in public policymaking" I: C. Weible & P. A. Sabatier, red. Theories of the policy process. New York: Routledge 55-103

Beland, D. & Cox, R. H. (2011) "Ideas and politics in Social Science Research" Oxford University Press

- Béland, D., & Cox, R. H. (2016). *"Ideas as coalition magnets: coalition building, policy entrepreneurs, and power relations"* Journal of European Public Policy, 23(3, SI), 428–445
- Brinkmann, S. & Tanggaard, L. 2012. *"Kvalitet i kvalitative studier"* I: S. Brinkmann & L. Tanggaard, red. Metoder i Statskundskab København: Hans Reitzels Forlag 521- 531
- Brinkmann, S. & Tanggaard, L. 2012. *"Interviewet: Samtalen som forskningsmetode"*. I: S. Brinkmann & L. Tanggaard, red. Metoder i Statskundskab . København : Hans Reitzels Forlag 521- 531
- Brummer, K. 2016. *"Fiasco prime ministers': leaders' beliefs and personality traits as possible causes for policy fiascos"* Journal of European public policy, 2016-05-27, Vol.23 (5) 702-717
- Cairney, P. 2019: *"Understanding public policy: Theories and issues."* 2nd edition. London: Bloomsbury Publishing PLC
- Campbell, J. L. Quincy, C. Osserman, J. Pedersen, O. K. 2013. *"Coding In-depth Semistructured Interviews: Problems of Unitization and Intercoder Reliability and Agreement"* Sociological Methods and Research [Link](#)
- Carstensen, B. M. 2011 *"Paradigm man vs. the bricoleur: bricolage as an alternative vision of agency in ideational change"* European Political Science Review
- Carstensen, B. M. 2011 2 *"Ideas are Not as Stable as Political Scientists Want Them to Be: A Theory of Incremental Ideational Change"* SAGE [Link](#)
- Cummings, L. C. 2017. *"Cross-Sectional Design"* The SAGE Encyclopedia of Communication Research Methods
- Danske Professionsskoler. 2020. *"Optag og frafald på uddannelsesstationer på professionshøjskolerne"* [Link](#)
- Ejersbo, N & Greve, C. 2014. *"MODERNISERINGEN AF DEN OFFENTLIGE SEKTOR"* Akademisk forlag
- Elklit, J. & Jensen, H. 2012. *"Kvalitative datakilder"* I: L. B. Andersen, K. M. Hansen & R. Klemmensen, red. *Metoder i Statskundskab* København : Hans Reitzels Forlag 117-143
- Green-Pedersen, C. & Mortensen P. B. 2010. *"Who Sets the Agenda and Who Responds to it in the Danish Parliament? A New Model of Issue Competition and Agenda Setting"*, European Journal of Political Research, 49:2, 257-281
- Guetzkow, H. 1950. *"Unitizing and categorizing problems in coding qualitative data."* Journal of Clinical Psychology, 6, 47–58
- Hajer, M. & Wagenaar, H. 2003. *"Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society."* Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallmann, C. & Carstensen, M. 2020. *"Geografisk fordeling af statslige arbejdspladser - Har flytningerne haft en effekt?"* Balance Danmark

- Harrits, G. S. Pedersen, C. s. & Halkier, B. 2012. *"Indsamling af interviewdata"*. I: K. M. Hansen, L. B. Andersen & R. Klemmensen, red. Metoder i Statskundskab
- Herweg, N. Zahariadis, N. & Zohlnh fer, R. 2017. *"The Multiple Straams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical applications"* I: C. M. Weible & P. A. Sabatier, red. Theories of the policy process.. New York: Routledge 17-55
- Heywood, Andrew. 2013. *"Politics"* London: Palgrave Foundations
- Hoefer, R. 2022. *"The Multiple Streams Framework: Understanding and Applying the Problems, Policies, and Politics Approach"* J of Pol Practice & Research 3, 1–5
- Høst, A. K. & Sørensen, E. S. 2015. *"Unges afstand til de videregående uddannelser. Hvor langt har unge i Danmark til en videregående uddannelse? Og er der en sammenhæng mellem afstanden og deres uddannelsesvalg?"* Kraks Fond Byforskning
- Ingemann, J. H. 2017. *"Videnskabsteori for økonomi, politik og forvaltning"* 1 red. Aalborg: Samfundslitteratur
- Jacobsen, M. L. F. 2012. *"Kvalitativ Analyse: kodning"* I: L. B. Andersen, K. M. Hansen & R. Klemmensen, red. Metoder i Statskundskab. København : Hans Reitzels Forlag 173-186
- Jervis, R. 2006 *"Understanding beliefs."* Political Psychology, 27(5) 641–663
- Jespersen, J. 2014. *"Kritiske realisme - Teori og Praksis"* I: L. Fuglsang, P. B. Olsen & K. Rasborg, red. Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne. Frederiksberg: Samfundslitteratur 171-190
- Jonasen, V. 2021 *"Kommunestyre i Danmark 1803-2021"* [Link](#)
- Kingdon, J. W. 1984. *"Agendas, Alternatives, and Public Policies"* Boston, MA: Little, Brown and Company
- Kingdon, J. W. 2011. *"Agendas, alternatives, and public policy"* New York: Longman
- Kj rsg rd, A. 2021. *"Geografiske mønstre i universitetsstuderendes optag og søgning"* Danmarks Evalueringsinstitut .
- Knaggård,  . 2015. *"The Multiple Streams Framework and the problem broker."* European Journal of Political Research, 54(3) 450-465.
- Kristensen, H. H. Drejer, I. & Halkier, H. 2013. *"Staten i Provinsen"* Aalborg Universitet.
- Kulachet, M. 2011. *"Review Article The Critical Review of New Public Management Model and its Criticisms"* Research Journal of Business Management, 5: 35-43.
- Kyle, J. & Gultchin, L. 2018 *"Populists in Power Around the World"* Tony Blair institute for Social Change. [Link](#)
- Lieberman, R. C. 2002. *"Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change"* The American Political Science Review; Washington Vol. 96, Iss. 4
- Lindeberg, M.S & Korsgaard, S. 2019 *"Coding qualitative data: a synthesis guiding the novice"* Qualitative Research journal [Link](#)

Lynggaard, K., 2015. *Dokumentanalyse*. I: S. Brinkmann & T. Lene, red. Kvalitative Metoder - En Grundbog. København : Hans Reitzels Forlag 153-167.

Mede, G. M. & Schäfer, M. S. 2020. "Science-related populism: Conceptualizing populist demands toward science" *Public Understanding of Science*. 2020, Vol. 29(5) 473–491 SAGE [Link](#)

Meyer, K. 2021. "Populists in Power: Perils and Prospect in 2021" Tony Blair institute for Social Change. [Link](#)

Nannestad, P. 2012. "Skraldespandsmodeller." I Christoffer Green-Pedersen, Carsten Jensen og Peter Nannestad (red.). *Offentlig Politik*. København: Hans Reitzel, s. 119-138.

Regeringen , 2010. *Danmark i Balance i en global verden* , København : Økonomi- og Erhvervsministeriet .

Regeringen , 2015. *Bedre Balance - Statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder* , København : Finansministeriet .

Rensman, L. de Lange, S. I. & Couperus, S. 2018 "Editorial to the Issue on Populism and the Remaking of (I)Liberal Democracy in Europe" *Politics and Governance* (ISSN: 2183–2463) 2017, Volume 5, Issue 4, Pages 106–111 [Link](#)

Rigsrevisionen , 2018. *Rigsrevisionens beretning om udflytning af statslige arbejdspladser afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger* , København : Statsrevisorerne .

Rigsrevisionen , 2021. *Rigsrevisionens notat om beretning om udflytning af statslige arbejdspladser* , København : Statsrevisorerne .

Ruzza, C. 2018. "Populism, Migration, and Xenophobia in Europe" Fra de la Torre, C. 2018 *Routledge Handbook of Global Populism*

Schmidt, T. D. Jensen, P. S. Sørensen, J. F. & Svendsen, G. 2021. "Udflytningen af statslige arbejdspladser - Hvordan påvirkes beskæftigelsen på det lokale arbejdsmarked?" Odense : SDU - Center for Landdistriktsforskning

Schmidt, V. A. 2016. "The Roots of Neo-Liberal Resilience: Explaining Continuity and Change in Background Ideas in Europe's Political Economy." *British Journal of Politics and International Relations*

Schmidt, V. A. 2010. "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'" *European Political Science Review* : EPSR; Cambridge Vol. 2, Iss. 1

Smith, J. et. al. 2017. "The Advocacy Coalition Framework: An overview of the research program" I: C. M. Weible & P. A. Sabatier, red. *Theories of the policy process* . New York : Routledge , pp. 135-173.

Swinkels, M. 2020. "How ideas matter in public policy: a review of concepts, mechanisms, and method" *International Review of Public Policy*

Søgaard, V. 2020. "Urbanisering, Uddannelse - og de befolkningsmæssige konsekvenser af et universitet i Esbjerg" Esbjerg : Center for Landdistriktsforskning.

Sørensen, E. S. & Holm, A. 2019. "Unge flytter væk fra Danmarks mindste byer - har uddannelse betydning?" Kraks Fond Byforskning.

Thagaard, T. 2004. "Systematik og indlevelse - En indføring i kvalitativ metode." 1 red. Oslo : Akademisk Forlag.