



**Metastyring af markedsudvikling:
Policystrategier og netværkskoordinering
i udvikling af nye markeder**

**Et komparativt studie af udviklingen af
det danske og det svenske økologimarked**

Yonatan Schwartzman

Ph.d.-afhandling

**Metastyring af markedsudvikling:
Policystrategier og netværkskoordinering
i udvikling af nye markeder**

**Et komparativt studie af udviklingen af
det danske og det svenske økologimarked**

Politica

© Forlaget Politica og forfatteren 2012

ISBN: 978-87-7335-159-8

Omslag: Svend Siune

Tryk: Juridisk Instituts Trykkeri, Aarhus Universitet

Layout: Annette B. Andersen

Afleveret: 21. oktober 2011

Forsvaret finder sted 9. marts 2012

Udgivet marts 2012

Forlaget Politica

c/o Institut for Statskundskab

Aarhus Universitet

Bartholins Allé 7

8000 Aarhus C

Danmark

Indhold

Forkortelsesliste.....	11
Forord.....	13
Kapitel 1: Indledning.....	15
1.1 Operationalisering: Udvikling af økologimarkedet i Danmark og Sverige.....	16
1.1.1 Økologipolitik og økologinetværk.....	19
1.2 Projektets teoretiske og empiriske relevans	21
1.3 Afhandlingens struktur.....	22
Kapitel 2: Afhandlingens teoretiske baggrund.....	23
2.1 Politisk økonomi og industripolitik.....	23
2.2 Implementeringslitteraturen	24
2.3 Policynetværk og industripolitik.....	25
2.3.1 Reguleret afhængighed og transformationskapacitet.....	28
2.4 Implementeringslitteraturen	30
2.4.1 Top-down implementeringsmodel	31
2.4.2 Bottom-up implementeringsmodel.....	33
2.5 Governancelitteraturen – netværks- og metastyring	37
2.5.1 Hvordan kan netværkskoordinering bidrage til effektiv styring?	38
2.5.2 Governancedebatten og metastyring	40
2.5.3 Kritik af netværksstyringslitteraturen	44
2.6 Sammenfatning og afhandlingens teoretiske ramme	45
Kapitel 3: Afhandlingens analytiske model: policy, netværkskoordinering og marked i økologisektoren.....	49
3.1 Metastyring og policy.....	50
3.2 Typologi af netværkskoordinering.....	54
3.3 Hvordan påvirker policystrategien typen af netværkskoordinering?.....	56
3.4 Operationalisering af modellen	56
3.4.1 Økologipolitik og netværkskoordinering i økologimarkedet?	57
3.4.2 Hvordan kan netværkskoordinering påvirke markedsaktørerne? Netværkskoordinering og detailhandelsadfærd.....	60
3.5 Opsummering.....	62
Kapitel 4: Forskningsdesign, metode og data.....	65
4.1 Forskningsdesign	65
4.1.1 Hvorfor Danmark og Sverige?	66
4.1.2 Analyseniveau.....	69
4.2 Metode.....	70

4.3 Validitet og reliabilitet	72
4.4 Datagrundlag	74
4.4.1 Primære kilder	74
4.4.2 Sekundære kilder	75
4.4.3 Interview	75
4.5 Fremgangsmåde i analysen	76
4.5.1 Del 1: Policystrategi og netværkstype	77
4.5.2 Del 2: Netværkstype og netværksoutput	81
Kapitel 5: Det økologiske fødevarermarked	83
5.1 Hvad er økologiske fødevarer?	83
5.2 Udvikling af økologibevægelsen og økologimarkedet	84
5.3 Certificering af økologien	88
5.4 Det danske økologimarked	89
5.4.1 Fødevarekæden	89
5.4.2 Interessegrupper, sammenslutninger og offentlige organisationer i den danske økologi sektor	91
5.5 Det Svenske Økologimarked	93
5.5.1 Fødevarekæden	93
5.5.2 Interessegrupper, sammenslutninger og offentlige organisationer i den svenske økologisektor	94
Kapitel 6: Økologipolitikken i Danmark og Sverige	97
6.1 Den danske økologipolitik	98
6.1.1 1980-1987: De første år	98
6.1.2 1987- 2000: Institutionaliserings af økologipolitikken	102
6.1.3 2000-2008: Videreudvikling af den danske økologipolitik	105
6.2 Statens implementeringskapacitet – Danmark	109
6.3 Økologipolitik Sverige	112
6.3.1 1980-1989: De første år: overproduktion og den første støtte til økologisk produktion	112
6.3.2 1995- 2000 Institutionaliserings af økologipolitikken	114
6.3.3 2001-2008: Større fokus på efterspørgsel?	117
6.4 Implementeringskapacitet Sverige	121
6.5 Konklusion	122
Kapitel 7: Økologipolitik og netværkskoordinering i økologimarkedet	125
7.1 Netværkskoordinering i det danske økologimarked	127
7.1.1 Netværkskoordinering inden 1987	127
7.1.2 Netværkskoordinering i det danske økologimarked 1987-2000: Kapacitetsopbygning og etablering af forbindelser	132

7.1.3. Netværkskoordinering i det danske økologimarked 2000-2008: Etablering af stærk netværkskoordinering	141
7.2 Netværkskoordinering i det svenske økologimarked.....	147
7.2.1 Netværkskoordinering inden 1989	148
7.2.2 Netværkskoordinering i det svenske økologimarked 1989-2002: Etablering af svag netværkskoordinering	149
7.2.3 Netværkskoordinering i det svenske økologimarked 1999-2008: Vanskeligheder ved etablering af stærk netværkskoordinering	154
7.3 Konklusion.....	159
Kapitel 8: Koordinering af økologimarkedet og detailhandels adfærd.....	163
8.1 Netværkskoordinering og detailkædernes adfærd i Danmark.....	164
8.1.1 Detailhandel og økologi frem til 2000.....	164
8.1.2 Detailhandel og økologi efter 2000.....	166
8.2 Netværkskoordinering og detailkædernes adfærd i Sverige	175
8.2.1 2007 – mod ny udvikling?	179
8.3 Konklusion.....	180
Kapitel 9: Konklusioner og perspektivering.....	183
9.1 Opsummering af resultater	183
9.2 Afhandlingens teoretiske implikationer.....	189
9.2.1 Hvilken teoretisk litteratur er denne afhandling mest relevant for?.....	192
9.2.2 Afhandlingens implikationer for governancelitteraturen.....	194
9.3 Nye forskningsspørgsmål: Kan afhandlingens resultater kobles til variationer i økologisk forbrug?.....	200
9.4 Afsluttende bemærkninger.....	202
Referencer	203
Bilag 1: Interviewguide.....	217
Dansk resumé.....	221
English Summary	223

Tabeller

Tabel 1.1: Økologisk forbrug i Danmark og Sverige (andel af den totale omsætning af fødevarer)	18
Tabel 2.1: De tre teoriretninger.....	44
Tabel 3.1: To typer netværkskoordinering.....	56
Tabel 3.2: Policyinstrumenter der fremmer udvikling af økologimarkedet	58
Tabel 3.3: Forventninger til økologisektor	63
Tabel 5.1: Centrale aktører med relevans for udvikling af økologimarkedet – Danmark	93
Tabel 5.2: Centrale aktører med relevans for udvikling af økologimarkedet – Sverige	95
Tabel 6.1: Instrumenter i den danske økologipolitik.....	108
Tabel 6.2: Statslige bevillinger til markedsføring og produktudvikling inden for økologi (mio. DKK)	109
Tabel 6.3: Instrumenter i den svenske økologipolitik	121
Tabel 6.4: Bevillinger til markedsudviklingsaktiviteter – primært information og branchekoordinering (mio. SK)	121
Tabel 6.5: Opsummering af den komparative analyse	123
Tabel 7.1: Policyinstrumenter og metastyringsstrategier i implementeringen af den danske økologipolitik.....	147
Tabel 7.2: Policyinstrumenter og metastyringsstrategier i implementeringen af den svenske økologipolitik	159
Tabel 7.3: Opsummering af resultaterne	161
Tabel 8.1: Opsummering af resultaterne: Koordineringstype og detailhandeladfærd.....	181
Tabel 9.1: Opsummering af resultater fra analysens første del.....	185
Tabel 9.2: Resultater fra analysens andet segment	188

Figurer

Figur 5.1: Økologimærket.....	101
Figur 6.2: KRAV-mærket.....	113

Forkortelsesliste

ARF:	Alternativodlarnas Riksförbund
DFFE:	Direktoratet for FødevarerErhverv
DLF:	De Danske Landboforeninger
DØFR:	Det Økologiske Fødevareråd
EL:	Ekologisk Landbrukarna
FDB:	Fælles Forening for Danmarks Brugsforeninger
FBJ:	Forening for Biodynamiske Jordbrugere
KF:	Kooperative Förbundet
KRAV:	Kontrol Forening för Alternativ Odling
LI:	Livsmedelsföretagen
LRF:	Landbrukarnas Riksförbund
LØJ:	Landsforeningen for Økologisk Jordbrug
MA:	Markedsafdeling (Økologisk Landsforening)
REO:	Rådet for Ekologisk Odling
SamS:	Samodlarna Sverige
SAO:	Samarbejdsgruppen för Alternativ Odling
SDH:	De Samvirkende Danske Husmandsforeninger
ØL:	Økologisk Landsforening
ØLC:	Økologisk Landcenter

Forord

Mange mennesker har bidraget til realiseringen af denne afhandling. Jeg ønsker først og fremmest at takke alle de mennesker, der har afsat tid og stillet sig til rådighed for interviews, eller har hjulpet mig med at få adgang til den store mængde dokumenter, som ligger til grund for afhandlingen. Uden deres imødekommenhed havde den aldrig set dagens lys.

Jeg skylder også stor tak til min hovedvejleder, Carsten Daugbjerg, der 'fandt' mig for mange år siden i Foulum og blev ved med at tro på mig og mit projekt og altid har stillet sig til rådighed – sommetider med meget kort varsel. Jeg har lært meget af ham både fagligt og menneskeligt. Min bivejleder Viola Burau har været til stor hjælp og faglig udvikling. Tak også til Carsten Jensen, Eva Sørensen, Erik-Hans Klijn, Joop Koppenjan, Amos Zehavi og Josie Kelly, der alle har læst og kommenteret forskellige dele af projektet.

Som en del af mit projekt tilbragte jeg foråret 2010 på Hebrew University, Jerusalem i mit fædreland Israel. David Levi-Faur fungerede som min vejleder, og jeg er taknemmelig for hans imødekommenhed, hans inspirerende kommentarer og for, at han lærte mig at tale om mit projekt på mit modersmål. I denne forbindelse også tak, toda, til mine forældre, der med stor tålmodighed og indlevelse lagde hus til hele familien i tiden i Israel.

Institut for Statskundskab har vist sig at være en fantastisk arbejdsplads. Hjertelig tak til Inge Rasmussen, Birgit Kanstrup, Anne-Grethe Gammelgaard, Annette B. Andersen, Tina Aronro og pc-afdelingen for hjælpsom støtte og med at få alt det praktiske til at fungere. Tak for støtte til ph.d.-koordinator Peter Munk Christiansen. Tak til ph.d.-gruppen for vigtige kommentarer og kritik under fremlæggelsen og for alle de sjove øjeblikke undervejs. Især tak til Christian Bøtcher Jacobsen og Henrik Seeberg, der har lagt øre til al min daglige 'tænken højt', og som har kommenteret en del af projektet. Også tak til mine kontorfæller de sidste tre år – Stian Ludvigsen, Emily Cochran Bech og Line Gustafsson for dejlig, motiverende og sjov snak, gode diskussioner og for simpelthen at gøre min tid ved instituttet endnu bedre.

Endelig en lykkelig og ydmyg tak til mine fire fantastiske børn: Vera, Artur, Max og Buster, der med snakken om 'fars tykke bog' blev ved med at motivere mig, og for altid at minde mig om, at der findes et liv uden for ph.d.-projektet.

Den allerstørste tak er til min kone, Helene. Tak for alle de mange dage og nætter med gennemlæsning og redigering. Tak for, at du kunne holde mig ud de sidste tre et halvt år. Tak for, at du blev ved med at tro på mig, også når jeg selv mistede overblikket og undertiden fik skrevet noget farligt

vrøvl. Uden din uvurderlige støtte og ubarmhjertige kritik var denne afhandling aldrig blevet til noget.

Aarhus, marts, 2012

Yonatan Schvartzman

Kapitel 1: Indledning

Et øget fokus på miljøproblemer har igennem de sidste tre årtier skabt stigende konsensus om, at ændringer i forbrugsmønstre hen imod et 'grønt' forbrug udgør en stor udfordring i en stræben efter miljøvenlig og bæredygtig udvikling (Thøgersen 2010, se også Agenda 21).

Erfaringer fra de sidste 30 år antyder dog, at markedet for grønne produkter ikke altid udvikles af sig selv, og at det at sætte sin lid til markeds kræfterne alene ikke altid er en passende strategi for at kickstarte den grønne økonomi (Daugbjerg & Halpin 2010, Thøgersen 2010: 6-8). Det er blevet tydeligt, at statslig intervention spiller en vigtig rolle i udviklingen af nye industrier og markeder. I denne afhandling ser jeg på statslig intervention i ét af disse grønne markeder: det økologiske fødevarermarked.

Ligesom markeds kræfterne alene ikke altid er tilstrækkelige til at fremme udviklingen af grønne markeder, foreslår en udbredt litteratur, at staten ikke kan fremme nye markeder og industrier ved at handle alene. Tidligere forskning på området foreslår faktisk, at kvaliteten af interaktionerne mellem staten og repræsentanter fra industrien er central i forhold til at forklare succesfuld formulering og implementering af policyprogrammer og hermed for udvikling af markeder og industrier (se Atkinson & Coleman 1989, Weiss 1998, Evans 1995, Daugbjerg & Halpin 2010). Problemet med den eksisterende litteratur er dog, at den har hovedfokus på processen omkring policyformulering. Derimod er kun lidt skrevet om implementeringsprocessen, der snarere opfattes som et biprodukt af en succesfuld policyformuleringsproces. Dette kan være et problem, især fordi det er implementeringen af programmer, der i sidste ende genererer resultater.

Skoler inden for implementeringslitteraturen foreslår i den forbindelse, at netværk også er relevante for implementering, lige såvel som de er vigtige for policyformulering (Hjern og Porter 1981, O'toole et al. 1997). Men mens den klassiske litteratur inden for industri- og markeds politik fokuserer på relationerne mellem statslige aktører og markedsrepræsentanter, ser implementeringstilgangen også på netværkskoordinering mellem de aktører, der agerer inden for sektoren, og hvis handlinger kan påvirke, hvordan policymålsætninger føres ud i livet.

Et af de centrale værker inden for denne fremspirende litteratur, som kan relateres til analysen af markedsudvikling, er af Pepper Culpepper (2001 2003). Et af de centrale argumenter, der udspringer fra Culpeppers teori er,

at udvikling af nye markeder kræver engagement fra private virksomheder, der kan skubbe markedet fremad (se også Breznitz & Zehavi 2010). Netværkskoordinering mellem private aktører og andre organisationer inden for markedet er dermed nødvendig, fordi hver enkelt virksomhed vil handle (fx ved investering i det nye marked) og reagere (fx på statslig støtte, eller udvikling på markedet) under henvisning til, hvordan andre relevante aktører inden for markedet forventes at handle.

I samme retning påstår Brenditz og Zehavi, at virksomheders beslutninger om at investere i nye industrier og markeder kan være afhængig af deres evne til at udvikle kapaciteter, udveksle informationer og udføre aktiviteter med andre aktører inden for markedet og på den måde sænke omkostningerne ved at engagere sig på det nye marked. Endelig kan tæt samarbejde mellem markedsaktører på langt sigt øge deres tillid til det nye marked (Brenditz & Zehavi 2010).

Opsummerende peger litteraturen på, at staten skal sørge for etablering af koordinering mellem relevante aktører inden for markedet for bedre at sikre implementering af policymålsætninger for markedsudvikling, herunder nye 'grønne' markeder. Selvom dette er et implementeringsproblem, undersøger den eksisterende litteratur kun i mindre grad, hvordan staten kan sikre implementering ved at facilitere koordinering (se Klijn 2008, Colebatch 2010, Hill & Hupe 2002). Denne problemstilling har dog været det centrale element i litteraturen om metastyring (governancelitteraturen), hvilket derfor udgør den centrale litteratur, som indeværende afhandling kan placeres under.

Governancelitteraturen har dog hovedfokus på andre områder af offentlig politik end markedsudvikling. Forbindelsen mellem statslig intervention, implementeringsnetværk og markedsudvikling er endnu ikke et velundersøgt område inden for litteraturen.

Tilbage står derfor to centrale spørgsmål, der skal undersøges for at forstå denne forbindelse. For det første, hvilken effekt har statens politik på koordinering mellem markedsaktørerne? For det andet, hvordan påvirker netværkskoordinering relevante markedsaktørers engagement i udviklingen af markedet? Disse to spørgsmål vil udgøre kernen i denne afhandling.

1.1 Operationalisering: Udvikling af økologimarkedet i Danmark og Sverige

I afhandlingen vil jeg undersøge de to ovennævnte spørgsmål via en komparativ, dybdeborende analyse af udviklingen i organiseringen af det økolo-

giske fødevarermarked omkring fremme af økologisk forbrug i Danmark og Sverige.

Siden slutning af 1980'erne har den økologiske fødevarer sektor været en nyudviklet statsstyret industri i store dele af den vestlige verden. Statens engagement samt udviklingen af økologimarkedet har dog varieret mellem lande. Som sådan udgør den økologiske fødevarer sektor en god case for at undersøge statens rolle i udbygningen af nye markeder (se Daugbjerg & Halpin 2010).

I både Sverige og Danmark har staten intervenseret i økologisektoren siden slutningen af 1980'erne. I Danmark viste regeringen interesse for at støtte udviklingen af en velfungerede økologisk fødevarer sektor allerede i 1986 (Landbrugsministeriet 1986b: 1) og har intervenseret i sektoren siden. I Sverige etablerede regeringen støtteordninger for økologisk produktion allerede i 1989 (se kapitel 2), og i løbet af 1990'erne satte man målsætninger for udvikling af en velfungerede økologisektor, hvor der tages hensyn til forbrugernes interesse for miljøvenlige fødevarerprodukter, og hvor de økologiske produktionsmetoder indlejres i alle led af produktionen (se Jordbruksverket 2001).

Udviklingen af økologisk forbrug varierer dog betydeligt i de to lande. I Europa og i resten af verden ses Danmark som en succes i forhold til udvikling i økologisk forbrug (Hamm & Gronefeld 2004, Michelsen et al. 2001). Med en markedsandel på 7,2 pct. af den samlede omsætning på fødevarer i 2010 – den højeste økologiske markedsandel i verden¹ – en gennemsnitlig markedsandel på 4,8 pct. mellem 2004 og 2007 samt et gennemsnitligt forbrug på 143,33 Euro per capita om året,² er Danmark absolut førende i økologisk forbrug globalt set.

Sverige havde også vækst i økologisk forbrug, men i 2008 havde økologiforbruget en markedsandel på 3 pct. svarende til halvdelen af det danske.³ Samtidig var det gennemsnitlige økologiske forbrug per capita i 2009 på 76,92 Euro om året (KRAV 2011: 2), altså væsentligt lavere end i Danmark. Tabel 1.1 viser udviklingen i økologisk forbrug i Sverige og Danmark:

¹ En placering Danmark fik allerede i 2008 med en markedsandel på 6,6 pct..

² Det højeste økologiske forbrug per capita i verden.

³ Dette forandrede sig en smule i 2009, hvor andelen voksede til 4,2 pct., dog stadig en mindre andel i forhold til Danmark, hvor andelen steg i samme periode.

Tabel 1.1: Økologisk forbrug i Danmark og Sverige (andel af den totale omsætning af fødevarer)

	Sverige	Danmark
1997	0,6	2,5
1998		3,3
1999		3,7
2000		3,7
2001	1,7	3,6
2002		3,7
2003		3,7
2004	3,0	4,4
2005		4,2
2006	2,4	4,6
2007	3,0	5,9
2008	3,0	6,6
Gennemsnit (1997-2008)	2,1	4,1
Gennemsnit (2004-2007)	2,8	4,8

Kilde: Daugbjerg & Sønderskov 2011.

Forskellen i udviklingen af det danske og det svenske økologimarkedet udgør således en interessant case. I begge lande begyndte udviklingen af økologisektoren i starten af 1980'erne og blev efterfølgende, som nævnt, støttet af staten. I begge lande er sektoren veludviklet med mange økologiske produktgrupper, der enten produceres lokalt eller importeres (se EL 2008, Økologisklandsforening 2011, Schwartzman 2008). Begge økologisektorer er ligeledes indlejret i den konventionelle sektor, hvor prominente forarbejdnings- og distributionsvirksomheder fra den konventionelle sektor har en fod inden for økologien, side om side med økologiske virksomheder.

Daugbjerg og Sønderskov udelukker yderligere andre variabler, der kunne forklare denne forskel:

Velstand

Litteraturen om miljøudvikling argumenterer, at rige lande gør en større indsats for at forbedre miljøet, og således økologisk forbrug (se Daugbjerg & Sønderskov 2011). Denne forklaringsmulighed er dog mindre sandsynlig i dette tilfælde, eftersom både Danmark og Sverige tilhører gruppen af rige nationer (Verdensbanken 2008: 37), og der er minimal forskel i velstanden mellem de to lande (se Daugbjerg & Sønderskov 2011). Dette er desuden i overensstemmelse med Sønderskov (2009), der viser, at der ikke nødvendig-

vis er sammenhæng mellem velstand og samlet forbrugsniveau i en undersøgelse gennemført på baggrund af data fra 20 europæiske nationer.⁴

Merpris

Intuitivt ville man forvente, at forbruget ville være lavere, når merprisen på økologiske produkter er højere (Daugbjerg & Sønderskov 2011, Ham & Gronfeld 2004: 126). Man vil derfor forvente lavere merpris i Danmark i forhold til Sverige, hvor forbruget er lavere. Dette kan dog næppe udgøre en brugbar forklaring på det højere danske forbrug, eftersom merprisen historisk set altid har ligget lavere i Sverige.

Salgskanaler

Mette Weir (2001) hævder, at udvikling af økologisk forbrug blandt andet kræver tilstedeværelse af afsætningskanaler gennem de konventionelle detailkæder, hvor de fleste forbrugere køber deres varer. Man kunne derfor yderligere forvente, at det økologiske forbrug vil være højere i lande, hvor økologiske fødevarer sælges gennem store detailkæder (Hamm & Gronfeld 2004: 125, Thøgersen 2010). I afhandlingen medgiver jeg, at detailhandelen er en vigtig faktor i forhold til forbruget af økologiske fødevarer, men for både Sverige og Danmark gælder det, at mere end 80 pct. af alle økologiske fødevarer sælges gennem detailkæderne, hvilket udelukker denne forklaringsfaktor (se Richter & Hempfling 2003, Økologisk Landsforening 2009, KRAV 2010, Hamm & Gronfelds 2004).

Hvilke faktorer kan bidrage til at forklare variationerne i udvikling af økologimarkedet på trods af disse ligheder? Det er det centrale tema for denne afhandling.

1.1.1 Økologipolitik og økologinetværk

Thøgersen (2010) anbefaler, at en analyse af udviklingen i økologisk forbrug skal lægge vægt på forskelle i de strukturelle faktorer, der kan påvirke forbrugerne, og ikke nødvendigvis på det enkelte individs adfærd, eftersom den måde, den enkelte forbruger handler på, er en kompliceret proces, som er vanskelig at forklare. Det er denne tilgang, der ligger til grund for afhandlingen.

En af de strukturelle faktorer, der hævdes at have en effekt på udviklingen af økologisk forbrug, er økologipolitikken. I et studie af sammenhængen

⁴ Denne påstand styrkes, når man sammenligner Danmarks økologiske forbrug med rigere lande som fx USA. Her er velstandsniveauet væsentligt højere per capita, men andelen af det økologiske fødevaremarked væsentligt lavere.

mellem økologipolitikken og udviklingen af det økologiske forbrug i fire lande⁵ hævder Daugbjerg & Sønderkov (2011), at forskelle i den statslige styring af økologisektoren har ført til variationer i udvikling af økologisk forbrug. Ifølge forfatterne kan den danske succes skyldes, at staten har valgt at fokusere på udvikling af den økologiske primærproduktion, men også i høj grad på udvikling af forbruget af økologi. I Sverige valgte staten derimod at fremme udvikling af økologisektoren ved at fokusere næsten udelukkende på udvikling af primærproduktionen, hvilket formentlig forklarer den mindre markedsandel.

Problemet med Daugbjerg & Sønderkovs studie er, at man ikke går bag korrelationerne mellem valg af policyinstrumenter og udvikling af markedet. Implementeringsprocessen er med andre ord fraværende i deres analyse. I denne afhandling ser jeg ikke direkte på udvikling af forbruget. Til gengæld vil jeg fokusere på nogle af de kausale mekanismer, der mangler i Daugbjerg & Sønderkovs analyse.

Ser man på den teoretiske tilgang, som jeg har præsenteret ovenfor, er det svært at forestille sig, at staten vil kunne fremme udvikling af økologimarkedet alene ved at udstikke nogle policyinstrumenter. Staten har brug for, at relevante aktører inden for sektoren engagerer sig og fører udviklingen af økologimarkedet videre. En af de centrale aktører i den forbindelse er de store detailkæder.

Adskillige studier har argumenteret for, at detailkædernes engagement i markedsføring og udvikling af stabile distributionskanaler for økologiske varer er en afgørende faktor for udvikling af økologisk forbrug (Thøgersen 2010, Richter & Hempling 2003, Hindborg 2008, Wier 2001, Boström & Klintman 2008: 145-48). Som nævnt sælges størstedelen af de økologiske varer i Danmark og Sverige gennem de store detailkæder. Detailkæderne kan således nå ud til en større del af befolkningen, de kan distribuere store mængder af økologiske varer til lavere pris end fx små gårdbutikker, og endelig har de større kapacitet til at køre store markedsføringskampagner og derved påvirke forbrugerne til fordel for økologi.

Tidligere forskning antyder dog, at selvom detailkæderne sælger økologiske varer, varierer deres markedsføring af økologi og deres kapacitet til at opbygge stabile distributionskanaler (Heidenmark 2000, Richter & Hempling 2003). Disse variationer, vil jeg hævde i denne afhandling, kan være påvirket af kædernes mulighed for at skabe tæt koordinering med fødevarer virksomheder og andre aktører, der er relevante for markedsføring og distribution (se også Heidenmark 2000: kap. 2, Hindborg 2008). På denne måde kan kæ-

⁵ Danmark, USA, Sverige og Storbritannien.

derne sænke omkostningerne ved at engagere i markedet, nemmere opbygge distributionskanaler og sortiment og sikre sig, at der produceres produkter, som passer til kædernes krav (ibid.). Virksomhederne og andre organisationer får så til gengæld mulighed for at påvirke detailkæderne i positiv retning mod økologi.

Første blik på det danske og det svenske marked viser, at der er noget om snakken. I Danmark blev der etableret et tæt samarbejde mellem fødevarer virksomheder, detailkæderne og Økologisk Landsforening – Danmarks økologiske organisation – omkring udvikling af forbruget (Hindborg 2008: 147). Et samarbejde hvor aktørerne sammen lægger strategier for markedsudvikling, udvikling af produkter og engagerer sig i markedsføring. I Sverige findes en sådan form for samarbejde ikke. Interaktioner mellem fødevarer virksomheder, interessegrupper og detailhandel er hovedsageligt baseret på sporadisk udveksling af information eller berører andre områder, fx certificering (interview PB).

På den baggrund vil jeg undersøge de to følgende spørgsmål:

1. Har variation i økologipolitikken i hhv. Danmark og Sverige ført til variation i netværkskoordinering mellem detailkæder, fødevarer virksomheder og andre organisationer omkring udvikling af økologisk forbrug?
2. Hvilken effekt havde variationen i netværkskoordineringstype på detailkædernes engagement på økologimarkedet i de to lande?

1.2 Projektets teoretiske og empiriske relevans

Afhandlingen har aktuel relevans, både teoretisk og empirisk og vil bidrage til to teoriretninger. Ved at fokusere på implementeringsprocesserne omkring markedsudviklingspolitik ønsker jeg at bidrage til den eksisterende litteratur om industri- og markedsudviklingspolitik, der, som nævnt, overvejende fokuserer på policyformulering og mindre på implementering. For det andet vil afhandlingen bidrage til videreudvikling af litteraturen om metastyring (governancelitteraturen). Metastyring har været genstand for stigende opmærksomhed i den akademiske litteratur i det sidste årti. Alligevel mangler der stadig en klar definition af begrebet (Sørensen 2006), og der er kun relativt få komparative studier på området (Jordan et al. 2005). Ligeledes fokuserer den eksisterende metastyringslitteratur på, hvordan netværk udbygges, faciliteres og styres, men kun i mindre grad på netværk outcome. Der er således stadig behov for flere komparative studier, der undersøger, om netværk virkelig gør en forskel og i så fald hvordan.

Empirisk vil afhandlingen bidrage til forståelse af økologipolitikens effekt på udvikling af økologimarkedet. Økologipolitikken og dens konsekvenser er også genstand for et stigende fokus i litteraturen, blandt andet via forskningsprojektet Comparative Organic Policy, som denne afhandling er en del af. Dog er der, som nævnt ovenfor, stadig brug for dybdegående analyser af de processer, der kan forbinde forskellige typer økologipolitik til specifikke outcomes.

1.3 Afhandlingens struktur

Afhandlingen opdeles i ni kapitler. Kapitel 2 redegør for den teoretiske baggrund for analysen. I det kapitel vil jeg desuden placere afhandlingen inden for en bestemt teoretisk retning – metastyringslitteraturen – og fremhæve dens teoretiske bidrag.

Kapitel 3 præsenterer afhandlingens analytiske model, som er struktureret på baggrund af de teorier, jeg præsenterer i kapitel 2. Modellen bruges til at udlede forventninger om, hvordan og hvornår staten vil ønske at fremme forskellige koordinationstyper, og om hvilket outcome de forskellige typer koordination vil fremme. Jeg bruger dernæst modellen til at udlede nogle relevante forventninger til økologisektoren.

Kapitel 4 udgør de metodiske overvejelser omkring afhandlingens forskningsdesign og analysefremgang. I kapitel 5 fremlægger jeg generel baggrundsviden om økologiindustrien og de mangfoldige grupper af aktører på det danske og det svenske økologimarked. Formålet med kapitlet er således at give læseren et bedre overblik inden analysen.

Kapitel 6 og 7 beskæftiger sig med den første problemstilling. Kapitel 6 undersøger variationer i den svenske og den danske økologipolitik, og kapitel 7 fokuserer på, hvorvidt to forskellige typer policyimplementering har ført til forskellig koordinering omkring udviklingen af økologimarkedet.

I kapitel 8 vil jeg se på den anden del af problemstillingen og undersøge, om forskellen i koordineringstype omkring udvikling af markedet har ført til forskelligt engagement på økologimarkedet hos de centrale supermarkeds-kæder i Danmark og Sverige. Jeg afslutter kapitlet med en diskussion om, hvorvidt resultaterne kan kobles til udviklingen i økologisk forbrug i de to lande. Kapitel 9 rummer en konklusion på afhandlingen.

Kapitel 2: Afhandlingens teoretiske baggrund

Overordnet undersøger afhandlingen, hvordan staten skaber nye markeder og industrier ved at opfostre koordinering mellem aktører inden for markedet.

Det centrale spørgsmål er, hvordan staten aktiverer relevante markedsaktører ved, på forskellig vis, at motivere dem til at koordinere deres handlinger. Men hvorfor anvende netop denne tilgang? Dette vil jeg redegøre for i dette kapitel, som har to primære formål: (1) at placere afhandlingen relativt til andre teoriretninger inden for politologien, der beskæftiger sig med industri- og markedsudvikling. Kun ved at tage udgangspunkt i eksisterende forskningstraditioner kan afhandlingens teoretiske ramme og især teoretiske bidrag komme til syne, (2) at præsentere den tilgang, der vil blive inddraget, når afhandlingens teoretiske ramme opstilles. Kapitlet udgør således en generel diskussion af afhandlingens teoretiske baggrund, hvilken jeg i det efterfølgende kapitel vil bruge til at opstille afhandlingens analytiske ramme.

For at give læseren et bedre overblik over den røde tråd i det teoretiske argument, begynder jeg med en kort opsummering af de teoriretninger, som indgår i kapitlet, og hvordan de relaterer til hinanden. Derefter diskuterer jeg hver teoriretning mere detaljeret.

2.1 Politisk økonomi og industripolitik

Allerede i 1970'erne hævdede adskillige skoler inden for politisk økonomi (political economy) og industripolitik (industrial policy) (for en gennemgang se Evans 1995, Levi-Faur 2001), at industrier og markeder ikke nødvendigvis opstår af sig selv. At stole på, at selvregulering og markedets usynlige hånd vil medføre udvikling af nye markeder og industrier, er derfor ikke altid nok. Det er siden blevet stadig mere åbenlyst, at statslig intervention også kan spille en central rolle i promovning af industri- og markedsudvikling. Men administrationen er ikke den eneste vigtige aktør i den sammenhæng. At markedsaktører såsom firmaer samt branche- og andre interesseorganisationer investerer i det nye marked betyder naturligvis også noget for, hvordan industrien og markedet vil udvikle sig. Markedsaktørerne kan hermed også assistere med vigtig information, der hjælper staten med at formulere policy og øger dens kapacitet til at intervenere i sektoren. For at forstå statens rolle i opfostring af markeder og industrier er det derfor ikke nok udelukkende at se

på statens organisationer og den centrale policy. Samspillet mellem staten og diverse private aktører inden for markedet skal også være et centralt omdrejningspunkt for analysen.

En central del af litteraturen inden for politisk økonomi og industripolitik (se afsnit 2.3) er inspireret af korporatisme- og policynetværklitteraturen. Forskere som Coleman og Atkinson (1989), Van Waarden (1992), Cawson et al. (1987), Evans (1995) og Weiss (1998) interesserer sig for interaktionen mellem staten og grupper fra markedet og dens effekt især på udformning af industri- og markedspolitik. Udvikling af et marked afhænger i sidste ende ikke kun af den måde, policyen dannes på – og de involverede aktørers rolle heri – men også af markedsaktørernes engagement inden for markedet. Staten er med andre ord nødt til at motivere de relevante aktører til at investere i udviklingen af markedet. Dette er et implementeringsproblem. De ovennævnte skoler lægger dog som nævnt mindre vægt på dette problem, eftersom implementering snarere opfattes som et biprodukt af et biprodukt af en succesfuld proces omkring policyformulering (se Hanf & O'toole 1992: 163). I afsnit 2.4 undersøger jeg derfor, hvordan de eksisterende teorier kan komplementeres af implementeringslitteraturen.

2.2 Implementeringslitteraturen

Implementeringslitteraturen kan opdeles i to centrale tilgange: 'top-down' og 'bottom-up'. Top-down tilgangen til implementering beskæftiger sig med, hvordan policyformulering og -implementering bedst kan designes således, at love og regler administreres sikkert, og politiske målsætninger kan indfries. Tilstrækkelig viden om policyeffekter og begrænsning af vetospillere determinerer succesen af en bestemt policy (Pressman & Wildavsky 1984 [1973], Mazmanian & Sabatier 1983). Styring af markedsudvikling, hvilket i høj grad er baseret på private aktørers engagementet, kan dog ikke udelukkende sikres ved, at love og regler administreres efter bogen, da de enkelte aktører inden for markedet ofte vil agere på baggrund af andre aktørers handlinger og deres tillid til markedet, snarere end på baggrund af statens politik (se Culpepper 2003: 6). Denne problematik er central for nogle bottom-up implementeringsteorier.

Mens top-down tilgangen tager udgangspunkt i centralniveauet, handler implementering for bottom-up teorierne om aktiviteter foretaget af aktørerne inden for sektoren på lokalt niveau (Hjern & Hull 1982: 105). I bottom-up perspektivet er netværk lige så relevante for implementering som for policyformulering. Tilgangen ser dog også på interaktioner mellem aktører i sektoren, frem for på interaktioner mellem staten og grupper af repræsentanter. I bot-

tom-up perspektivet beskrives således, hvordan sociale og økonomiske udfordringer kræver interaktioner mellem en mangfoldighed af aktører. En given aktørs beslutninger og handlinger inden for sektoren vil derfor ofte være afhængige af det, andre aktører foretager sig (Hanf & O'toole 1992: 166). Dette fordrer dannelsen af koordinationsmekanismer – netværk – mellem aktørerne i sektoren (Culpepper 2003: 6, Hjern & Porter: 1981). I relation til markedsregulering viser fx Ebers (1999), Hufler (2000) og Alter & Hage (1993), hvordan virksomheder og interesseorganisationer interagerer med henblik på at regulere eksisterende og nye markeder. 'Bottom-up' implementeringstilgangen har dog to centrale svagheder: Den siger ikke noget om, hvordan netværksaktørernes adfærd påvirkes af dette, og måden, hvor på staten kan motivere private aktører til at interagere med hinanden, er stadig fraværende. Disse er to af de centrale temaer i styringsnetværkslitteraturen (governancelitteraturen), som jeg vil gennemgå i afsnit 2.5.

Netværksstyringslitteraturen interesserer sig for, hvordan et netværksregime kan bidrage til effektiv problemløsning gennem regulering af aktøradfærd (Scharpf 1994, 1997, Klijn 2008). Desuden interesserer tilgangen sig for, hvordan staten kan opbygge og få sådanne regimer til at fungere (Klijn 2008, Daugbjerg & Fawcett 2011). Litteraturen har derfor samlet et fælles sæt af begreber, man kan forbinde med statens aktivitet, netværksudbygning og relevante markedsaktørers adfærd, hvilket kan bidrage til en bedre forståelse af implementeringsprocessen og hermed for regulering af markedsudviklingen.

Det centrale spørgsmål her er, hvordan staten kan aktivere relevante markedsaktører gennem netværksudbygning. I afsnit 2.6 konkluderer jeg, at denne problemstilling placerer afhandlingen i forlængelse af styringsnetværkslitteraturen. Jeg konkluderer desuden, at afhandlingen har tre centrale bidrag til den eksisterende litteratur: Den komplementerer policynetværkstilgangen for industri- og markedsudvikling ved at inkludere implementeringsprocessen i analysen. Den bringer implementeringslitteraturen videre ved at koble centraladministrationernes aktiviteter til opbygning af implementeringsstruktur og deres effekt på lokale aktører i sektoren. Endelig har afhandlingen potentiale til at bringe styringsnetværkslitteraturen videre via en komparativ empirisk analyse, der specificerer nogle af de begreber, der anvendes i litteraturen.

2.3 Policynetværk og industripolitik

Siden slutningen af 1970'erne har 'staten' som autonom aktør genvundet en central plads i flere store samfundsvidenskabelige værker. Som modsvar til

samfundscentrerede tilgange som pluralisme og neo-liberalisme har fx The-da Skocpol (1979) og Nordlinger (1981) bragt den stats-centrerede tilgang tilbage i samfundsvidenskaben. Staten blev igen opfattet som en samling af individer og organisationer, som er i stand til at lave målsætninger, træffe beslutninger og fastsætte politik, som vil have en effekt på samfundet og økonomien (Rueschmeyer & Evans 1985: 47, Skocpol 1985: 9, se også Nordlinger 1981).

Inden for industri- og markedspolitik har erfaringer fra de sidste tre årtier vist, at udvikling af nye markeder og industrier ikke nødvendigvis kommer af sig selv – og således kan markedsudvikling derfor ikke altid forstås som værende baseret på markedskræfterne (Daugbjerg & Halpin 2010: 141-42). Staten spiller ofte en vigtig rolle i udviklingen af markeder og industrier – hvad enten det er gennem fastsættelse af institutionelle rammer, der kan sikre markedets eksistens, og som vil favorisere udviklingen af det nye marked (se Hollingsworth 1997, North 1990, Daugbjerg & Halpin 2010: 142) eller gennem direkte engagement i opfostring af det nye marked/industri (Daugbjerg & Halpin 2010: 142). Johnson (1982) hævder fx, at udviklingen af den japanske industri bl.a. har været afhængig af støtte fra det professionelle embedsværk i det japanske ministerium for handel og industri (MITI). Levi-Faur (2001) skriver, at udviklingen af tre centrale industrisektorer i Israel (tekstil-, kemi- og metalindustrien) har været stærkt styret af embedsmænd og ministre i den israelske regering, hvor regeringen i handlinger trådte i stedet for markedets usynlige hånd (Levi-Faur 2001: 260). Staten kunne intervenere i industriens udvikling gennem direkte involvering i industrien, blokering af stærke aktører og tildeling af støtte til specifikke aktører fra industrien (ibid.: 261). I en dansk kontekst viser Daugbjerg & Svendsen (2010), at væksten i det danske marked for vindmøller kan kobles til statens politik på dette område. Her argumenterer de to forfattere for, at udviklingen i vindmøllemarkedet har været påvirket af statens indførelse af en minimumpris for vindmølleproduceret energi (Daugbjerg & Svendsen 2010: 6-7, 11-14). Endelig antyder Daugbjerg & Sønderkov (2010) i et kvantitativt studie, at forskelle i nationale økologipolitikker har ført til variation i væksten af økologisk forbrug i fire lande.

De ovennævnte skoler er blot eksempler på en bred litteratur, der antyder, at national politik og hermed statens kapacitet til at træffe og implementere beslutninger, spiller en central rolle i udvikling af industrier og markeder (se også Evans 1995). En central del af disse skoler hævder dog, at staten alene ikke kan fremme udvikling af industrier og markeder. Staten har brug for at samarbejde med aktører inden for markedet. Markedsaktører kan hermed yde staten vigtig assistance i formulering og implementering af

markeds- og industripolitik (Daugbjerg & Halpin 2010: 143, Atkinson & Coleman 1989: 53-54). Det er derfor interaktionerne mellem staten og grupper inden for industrien, der ofte vil udgøre en forudsætning for markedsudvikling – og ikke statens aktivitet alene (Weiss 1998, Levi Faur 2002: 26-31, Coleman & Atkinson 1989).

En central del af de politologiske skoler med interesse for industri- og markedsudvikling kan i den forbindelse relateres til neokorporatisme- og policynetworkslitteraturen. Litteraturen fokuserer på magt- og afhængighedsrelationer mellem staten og private grupper samt effekten af denne interesseudveksling på resultater af policyformuleringsprocesser, herunder på statens mulighed for at skabe policyforandring (Börzel 1998: 256-258, Marsh & Rhodes 1992). De teoretiske retninger inden for policynetwork fokuserer derfor især på kortlægning af forskellige typer netværk og deres effekt på policy output.

Atkinson og Coleman (1989) opstiller fx seks typer policynetwork mellem stat og industri ved at se på tre dimensioner. To hos staten (magtcentralisering og autonomi) og én hos industriaktørerne (mobilisering af relevante aktører). De to forfattere argumenterer for, at forskelle i statens og industrigruppernes styrke påvirker udformningen af industriudviklingspolitikken. Cawson et al. (1987) har anvendt en lignende typologi, som forskerne har benyttet med henblik på at undersøge og sammenligne udviklingspolitik inden for den franske IT- og elektronikindustri. Ifølge Van Waardens sammenfattende værk om policynetwork og regulering (1992) vil interaktion mellem en stærk stat og svage markedsaktører⁶ give staten en mulighed for selv at forme og præge industri- og markedsudviklingspolitikken. Staten risikerer dog, at ingen aktører inden for industrien vil kunne imødekomme statens målsætninger. I en korporatistisk interesseudveksling vil både staten og repræsentanter fra industrien være stærke, og industriudviklingspolitik vil være præget synkront af både statens og industriens interesser. I en pluralistisk interesseudveksling derimod vil industrien stå stærkere end staten. Industriudviklingspolitikken vil derfor hovedsageligt være præget af industriens interesser. Regulering af industriel udvikling kræver derfor både en stærk stat og en stærk industri.

I sit værk *Embedded Autonomy* (1995) fortsætter Peter Evans det samme argument. Evans undersøger regulering af udviklingen af IT-sektorer i tre lande. Han påstår, at staten skal besidde humane og økonomiske ressourcer,

⁶ Industriens/markedsaktørernes styrke kan måles i forhold til tre dimensioner: centralitet (højt niveau af centralitet eksisterer, når få virksomheder kontrollerer en stor del af markedet), eksistensen af store selskaber (som ejer forskellige mindre virksomheder) og eksistensen af ledende individer.

der gør den i stand til at træffe de rigtige beslutninger for at fremme markedsvækst. Evans peger fx på det japanske MITI, der er sammensat af en veluddannet elite fra Japans bedste universiteter og derfor var i stand til at træffe afgørende beslutninger om udvikling af den japanske industri.⁷ En anden betingelse er, at staten skal skabe relationer til grupper inden for industrien med henblik på at skaffe information i relation til policyformulering og sikre en problemfri implementering. Bureaukratiet skal dog stadig være autonomt i forhold til at kunne træffe beslutninger uafhængigt af eksterne aktørers indflydelse, så den træffer beslutninger, der er til industriens bedste. Staten besidder således 'embedded autonomy', dvs. at den skal have kapacitet til at træffe autonome beslutninger inden for en kontekst af samarbejde med eksterne aktører. Jo højere graden af 'embedded autonomy', jo bedre kan staten formulere en politik, der vil støtte udvikling af industrien/markedet.

Problemet med korporatisme og policynetværksrelaterede teorier om industri- og markedsudvikling er, at de fokuserer på at undersøge strukturen af interesseudvekslingen mellem staten og industrien og dens effekt på udformning af industri-/markedsudviklingspolitik. Det er således policyformulering og ikke udviklingen af markedet, der udgør det centrale analyseobjekt inden for denne litteratur. Linda Weiss' teori om reguleret afhængighed (governed interdependence) søger at gå et skridt videre og lave en kobling mellem processen for interesseudveksling og industri- og markedsudvikling.

2.3.1 Reguleret afhængighed og transformationskapacitet

Begrebet reguleret afhængighed (governed interdependence) refererer til samarbejdsrelationer mellem staten og private repræsentantgrupper inden for markedet. Disse relationer styres dog af brede målsætninger, som er fastsat og overvåges af staten:

... a negotiated relationship, in which public and private participants maintain their autonomy, yet which is nevertheless governed by broader goals set and monitored by the state. In this relationship, leadership is either exercised directly by the state or delegated to the private sector where a robust organizational infrastructure has been nurtured by state policies (Weiss 1998, 38).

To forudsætninger er væsentlige for eksistensen af reguleret afhængighed. For det første et mødested eller et forum, hvor aktørerne jævnlige kan mødes, diskutere og forhandle policyemner. Interaktioner kan foregå inden for formelle rammer af udvalg og råd eller være tilknyttet faste procedurer, som

⁷ Se også Johnson 1982.

sikrer uformel interaktion. For det andet er det vigtigt, at der opnås enighed om fælles principper for at sikre videre udvikling af politikken (Weiss 1998: 98). I følge en reguleret afhængighedstilgang kan staten via interaktioner med repræsentanter inden for markedet skaffe den nødvendige information til en passende formulering af passende politik, der vil støtte industri- og markedsudvikling. Gennem etablering af samarbejde kan staten desuden 'forpligte' markedsaktører til at engagere sig i policyimplementering med henblik på at skubbe industrien og markedet i en bestemt retning (se også Brenznitz & Zehavi 2010: 302-5).

Intervention i markedsudvikling kræver således interaktion mellem en stærk stat, som er i stand til at træffe beslutninger samt skaffe de nødvendige ressourcer, og markedsaktører med kapacitet til at skaffe nødvendig information og implementere de autoritative beslutninger (se Daugbjerg & Halpin 2010). Reguleret afhængighed mellem en stærk stat og relevante markedsaktører vil hermed øge statens kapacitet til at håndtere eksternt økonomisk pres ved at sørge for konstant opfostring af markeder og industrier i nye retninger. Weiss kalder denne kapacitet for transformationskapacitet (transformative capacity): '... the ability of a state to adapt to external shocks and pressures by generating ever-new means of governing the process of industrial change' (Weiss 1998: 4).

Teorien om reguleret afhængighed relaterer sig til transformationen af eksisterende industrier, men kan også anvendes i forhold til udvikling af nye markeder. Eksempelvis kombinerer Daugbjerg & Halpin (2010) Weiss' tilgang med Mansbridges (1992) deliberationskoncept i en analyse af den danske og den australske økologisektor. De viser, hvordan eksistensen af reguleret afhængighed mellem en stærk stat og stærke grupper fra fødevarer-sektoren i Danmark har fremmet konsensus om, hvordan økologien skulle støttes, og øget policykapaciteten og hermed den danske stats kapacitet til at intervenere i sektoren⁸ (Daugbjerg & Halpin 2010). I Australien derimod har mangel på kompetente organisationer og fravær af reguleret afhængighed ført til lav policykapacitet og dermed også til mindre statslig interventionskapacitet i sektoren.

⁸ Policykapacitet kan defineres som statens evne 'to marshal the necessary resources to make intelligent choices about and set strategic directions for the allocation of scarce resources and public ends' (Painter & Pierre 2005: 2). Policykapacitet i forbindelse med økologisektoren kan defineres som evnen til at fastsætte målsætninger og metoder, som vil generere vækst af et velfungerende marked for økologiske produkter (Daugbjerg & Halpin 2010: 145). Høj policykapacitet kan refereres til evnen til at fastsætte instrumenter som støtter udvikling af både udbud og efterspørgsel. Samtidig skal disse instrumenter kunne tilpasses ændringer i den kontekst, markedet opererer i (ibid.)

Daugbjerg og Halpin fokuserer dog på statens kapacitet til at intervenere i markedsopfostring, dvs. på valg af policyinstrumenter. Der blev i analysen ikke lavet en direkte kobling mellem denne proces og opfostring af markedet. Dette problem er fælles for reguleret afhængighedstilgangen generelt. Ligesom Daugbjerg og Halpin fokuserer Weiss' teori på valg af policyinstrumenter og er derfor ikke anderledes end andre tilgange inden for neokorporatisme og policynetværk. Udviklingen af et marked afhænger dog i sidste ende af private gruppers engagement inden for markedet og ikke udelukkende af den rolle, repræsentanter for markedsinteresser spiller i forhold til policyformulering. Det er med andre ord markedsaktørernes vilje og kapacitet til at investere i udvikling og organisering af det nye marked, som vil være afgørende for udvikling af markedet. Statslig regulering af industri-/markedsudvikling handler således ikke kun om statens kapacitet til at vælge de rigtige policyinstrumenter. Det handler også om, hvordan staten og grupper fra industrien kan få relevante aktører, fx private virksomheder, til at investere i opfostringen af nye markeder (Brenznitz & Zehavi 2010: 302-5, se også Culpepper 2003: kap. 1). Staten og industrigrupperne skal altså sørge for, at de rigtige aktører yder den rigtige indsats inden for markedet. Dette er et implementeringsproblem. Men både hos Weiss og inden for policynetværkstilgangen for industriudvikling opfattes implementeringsprocessen dog nærmest som et biprodukt til en succesfuld policyformulering, og implementering får, som en følge heraf, langt mindre opmærksomhed.

Både policynetværkstilgangen og teorien om reguleret afhængighed mangler derfor en klar kobling mellem statslig intervention og industri-/markedsudvikling. For at imødekomme denne mangel vil det være hensigtsmæssigt at se på implementeringslitteraturen.

2.4 Implementeringslitteraturen

I det forrige afsnit argumenterede jeg for, at markedsudvikling kan være en kompliceret proces, som ofte vil kræve samspil mellem staten og aktører inden for markedet. Jeg har kritiseret eksisterende teorier for at lægge vægt på policyformuleringsprocessen og hermed undervurdere statens effekt på markedsaktørernes adfærd inden for markedet – hvilket er et spørgsmål om implementering. For at forstå statslig regulering af markedsudvikling er man nødt til at undersøge processerne på den anden side af formuleringsprocessen.

Implementeringslitteraturen beskæftiger sig med processerne efter etableringen af det primære policyprogram: 'Hvad er det der sker mellem etablering af en politik og dens effekt på målgruppen?' (O'Toole 2000: 273). Litte-

raturen fik først stigende opmærksomhed på dette, efter at Jeffrey Pressman og Aaron Wildavsky udgav deres værk *Implementering (Implementation)*(1984 [1973])⁹ (O'toole 2000: 264). *Implementering* handler om, hvordan projekter for økonomisk og social udvikling ender i fiasko i Oakland, Californien. Pressman og Wildavsky hævder i bogen, at implementering ofte sker gennem komplekse processer med involvering af en mangfoldighed af offentlige og private aktører. Kompleksitet optager en central rolle i implementeringslitteraturen. Politikens effekt vil således være påvirket af målgruppens reaktion samt reaktionen fra andre aktører inden for policyområdet. Der går derfor ikke nødvendigvis en lige linje mellem policyformulering, implementering og policyeffekt. En succesfuld formuleringsproces indebærer med andre ord ikke altid en succesfuld policy.

Siden Pressman og Wildavsky er der udviklet et omfattende korpus af litteratur om implementering, og to distinkte teorier fremstår som centrale: top-down tilgangen ser policykonstruktører og policydesign som det centrale element. Den fokuserer på de elementer, som kan manipuleres på centralt niveau. Bottom-up teorier lægger derimod vægt på målgruppen og alle de aktører, der agerer inden for policyområdet (især på mikroniveauet). Adskillige skoler er nu enige om, at de to grupper teorier kan kombineres (Matland 1995, O'toole 2000, Colebatch 2010). I det følgende vil jeg gennemgå top-down og bottom-up tilgange i implementeringslitteraturen og beskrive, hvorledes de kan bidrage til afhandlingen.

2.4.1 Top-down implementeringsmodel

Top-down tilgangen (fx Mazmanian & Sabatier 1983: 20) ser implementering som udførelsen af politiske programmer udstykket af dele i det statslige apparat.¹⁰ Implementering undersøges i forhold til, hvorvidt de aktiviteter, de aktører, der deltager i implementeringen, foretager, samt målgruppens reaktion falder sammen med målsætninger fastlagt i forudgående autoritative beslutninger (Matland 1995:146-48, se også Van Meter & Van Horn 1975, Mazmanian & Sabatier 1983, Pressman & Wildavsky 1984). Implementering er en kaotisk proces, der kræver involvering af statslige, lokale og private ak-

⁹ Den fulde titel er: *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on the foundation of ruined hopes.*

¹⁰ '... the carrying out of basic policy decisions, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions ...' (Mazmanian & Sabatier 1983: 20).

tører, der alle påvirker processen gennem deres handlinger – både direkte og indirekte. Den centrale problemstilling i top-down teorierne er derfor, hvordan en politik og implementering kan designes, således at autoritative målsætninger kan indføres på trods af dette kaos. Det er derfor de autoritative beslutninger, som er den centrale analysegenstand.

Top-down teorierne fungerer således egentlig som en slags 'manual', der indeholder forskellige forslag til fremgangsmåder, embedsværket kan bruge for at realisere autoritative beslutninger. Det centrale argument er, at det statslige embedsværk kan forbedre kapaciteten for realisering af autoritative beslutninger ved at fastsætte klare målsætninger, rationalisere implementeringsprocessen, foretage fortløbende evaluering af policyens konsekvenser og tilpasse policyinstrumenterne hertil (Mazmanian & Sabatier 1983: 21, Colebatch 2010: 7). Top-downers foreslår desuden, at staten anvender instrumenter til at kontrollere de lokale og private aktører, der deltager i implementeringen for at minimere antallet af vetospillere, som deltager i processen (O'toole et al. 1997: 137-40). Interessegrupperne kan i den forbindelse spille en væsentlig rolle ved at sørge for, at deres medlemmer indretter sig efter de autoritative beslutninger.

I top-down tilgangen til implementering er det vigtige element i policyanalyse ikke policyformulering, men snarere hvordan staten håndhæver de autoritative beslutninger, foretager evalueringer og tilpasser policyen hertil (se Winter 1985). Problemet med top-down tilgangen er dens snævre fokus på aktørerne i centraladministrationen og en for udtalt tro på muligheden for at skabe en rationel og lineær implementeringsproces (Matland 1995: 146-47). Hvordan der i sidste ende handles i forhold til de autoritative beslutninger vil dog være afhængig af dispositioner og aktiviteter foretaget af de lokale aktører inden for sektoren – som direkte og indirekte deltager i implementeringen (Colebatch 2010: 12, Hjern & Porter 1981). Dette vil ofte være uafhængigt af, hvor godt de politiske beslutninger er formuleret og designet af implementeringsprocessen:

No matter how the federal government is organized and reorganized, virtually all social programs will cut across the jurisdictions of different bureaus, departments and overhead agencies. While number of clearances could be cut down by organizing with a single set of programs in mind, there is no organizational arrangement that will minimize clearance for all programs, past and future (Pressman & Wildavsky 1984: 162).

Hanf & O'toole (1992) skriver i den forbindelse, at implementering indebærer problemer relativt til interaktion og koordination. Der er kun få sociale og økonomiske problemer, som kan løses af en enkelt organisation (Hanf &

O'toole 1992: 165). De aktører, der deltager i implementeringen, vil ofte handle på baggrund af det, andre aktører i sektoren gør, og ikke nødvendigvis på baggrund af centrale beslutninger (ibid.: 166). I relation til markedsudvikling vil handlinger af virksomheder og andre organisationer inden for markedet være afgørende, hvilket gør dem til vigtige aktører i implementeringen af markedsudviklingspolitik. Culpepper (2001) skriver i den forbindelse, at mange socioøkonomiske problemer kan betragtes som koordineringsproblemer mellem virksomheder, som skal træffe de rigtige beslutninger (Culpepper 2001: 275). Virksomheder beslutter snarere at indgå i risikofulde investeringer såsom nye markeder¹¹ på baggrund af det, de andre aktører på markedet gør, deres mulighed for at investere i nødvendige kapaciteter eller deres fremtidige forventninger end på baggrund af statslige beslutninger og administrationens reaktion (Culpepper 2003: 6, se også Brenznitz & Zehavi 2010). Man bør derfor inddrage bottom-up elementer i analysen for bedre at kunne forstå implementeringsprocessen.

2.4.2 Bottom-up implementeringsmodel

Bottom-up teorier hævder, at man kan få et mere realistisk billede af implementeringsprocessen ved at undersøge policyen fra et aktørperspektiv, nærmere bestemt de sociale aktører inden for sektoren (Hjern & Hull 1982: 105). Policyimplementering foregår således på to niveauer (Pressman & Wildavsky 1984: 217). På makroplan defineres de centrale policyprogrammer, og de statslige aktører forbereder implementeringen ved at udvikle kapaciteter og ved at delegerer opgaver til relevante aktører. Mikroniveauet refererer her til målgruppen og til de private og offentlige organisationer, som yder forskellige aktiviteter på lokalplan – dvs. de aktører, som agerer inden for sektoren, men uden for den centrale statslige arena – og som hermed direkte og indirekte fører de centralt besluttede policyprogrammer ud i livet. På mikroplan reagerer de lokale organisationer på en given policy ved at udvikle og implementere egne programmer.

Et centralt empirisk værk inden for bottom-up implementeringstraditionen er af Benny Hjern og kolleger (Hjern 1982, Hjern & Porter 1981, Hjern & Hull 1985). Hjern fokuserer på alle de organisationer, som enten er knyttet, eller har potentiale for tilknytning, til et policy program – en gruppe han betegner 'pool of organizations' (Hjern & Porter 1981: 214). Hjern påstår, at aktørers handlen i et policyfelt kun i mindre grad vil være påvirket af centrale policyprogrammer (se Klijn 2007: 125-27). Hjern & Porter (1981) undersøger

¹¹ Egen markering.

den rolle, efteruddannelsesinstitutioner, jobcentre, fagforeninger mv. spiller i implementering af beskæftigelses- og aktiveringspolitik. De viser, hvordan aktører, som formelt har været forbundet med implementeringen, har været nødt til at koordinere deres aktiviteter med andre sociale aktører inden for sektoren – aktører, som kun indirekte har været forbundet med processen. Dette sker netop, fordi der, som nævnt, kun eksisterer ganske få sociale og økonomiske problemer, som kan løses gennem indsatsen af blot en enkelt organisation (Hanf & O’toole 1992: 165). Dette fører til dannelse af lokale netværk – implementeringsstruktur. Ved at indgå i netværk kan aktører udveksle relevant information, sikre handlinger af andre aktører i sektoren gennem forhandling eller udveksle ressourcer og udføre aktiviteter, de ikke kan udføre alene (se Hjern & Porter 1981). Aktørerne inden for ‘pool of organisations’ vil oftere handle på basis af deres interaktioner med hinanden end på baggrund af politiske programmer, som kommer ovenfra.

Hjern et al. har således to vigtige pointer: (1) Den enkelte implementeringsrelevante aktørs handling kan påvirke en anden implementeringsrelevant aktørs handling, hvilket samlet set vil påvirke implementeringsprocessen. (2) De implementeringsrelevante aktører vil ofte have begrænsede kapaciteter og vil derfor have brug for at indgå i et samarbejde. Hjern et al. anvender deres teori især på sociale områder såsom efteruddannelse og arbejdsmarkedspolitik (se fx Hjern & Porter 1981). Pepper Culpepper, der bygger videre på implementeringslitteraturen (se Culpepper 2003: 6-8), fokuserer på private virksomheder og tager derfor litteraturen tættere på området af markedsudvikling. Culpepper undrer sig over, hvordan staten kan motivere private virksomheder til at foretage risikable investeringer, fx udvikling af et nyt marked (se fx Brenzitz & Zehavi 2010). Culpepper påstår, at virksomhedernes dispositioner beror på forventninger til det, andre virksomheder vil gøre, og ikke, som det hævdes i top-down litteraturen, af hensyn til overordnede politiske programmer. Virksomheder kan afholde sig fra at investere, fordi de frygter, at andre virksomheder også vil have gavn af investeringen på sigt, dog uden at have brug for at betale samme høje ‘adgangspris’. Yderligere risikerer virksomheden at være den eneste taber, hvis investeringen viser sig at være en fejltagelse. Endelig vil virksomheder i forskellige sektorer være afhængige af virksomheder i andre dele af udbudskæden, eksempelvis i fødevareindustrien, hvor detailhandlen er afhængig af aktiviteter og dispositioner i forarbejdningsindustrien.

Culpepper afprøver sin teori ved at undersøge, hvordan staten kan overtale virksomheder til at investere i opkvalificering af medarbejdere. Ifølge ham kan virksomheder afstå fra at investere i efteruddannelse af medarbejdere af frygt for, at de opkvalificerede medarbejdere kunne bruges senere hen

i andre virksomheder. Virksomhedernes handling vil derfor påvirkes af deres mulighed for at skaffe information om, hvad andre virksomheder vil gøre, og virksomhedernes evne til at koordinere aktiviteter med hinanden.

Brenznitz & Zehavi (2010) anvender et lignende argument direkte omkring industriudvikling. Markedsfornyelse kræver, at relevante virksomheder investerer i det nye marked eller foretager andre aktiviteter, der kan bidrage til udvikling af markedet. Brenznitz & Zehavi argumenterer for, at stater, som vil støtte fornyelsen af industrier og markeder, skal sørge for, at deres policy støtter udbygning af netværk mellem virksomheder og andre relevante organisationer, som kan bidrage til markedsudvikling (Brenznitz & Zehavi 2010: 301-2, 309). Investering på nye markeder vil ofte kræve udvikling af nye kapaciteter, hvilket på kort sigt kan indebære øgede omkostninger. Virksomheder kan således afholde sig fra at deltage i markedsfornyelsen, eftersom der kan være høj usikkerhed om, hvorvidt investeringen vil betale sig tilbage. Ved at samarbejde med andre virksomheder eller organisationer, der er villige til at investere de fornødne ressourcer, kan aktørerne udvikle de nødvendige kapaciteter – ofte til mindre omkostninger (Brenznitz & Zehavi 2010: 303, 307-8, se også Powell 1990). Skoler fra sociologisk og industriel økonomi (for en oversigt se Ebers 1999) har udviklet den samme opfattelse. Samarbejde mellem organisationerne på markedet kan hjælpe organisationerne til at foretage de rigtige og nødvendige handlinger og således opnå et højere kollektivt outcome. Netværk mellem virksomheder og andre relevante aktører inden for markedet reducerer risikoen ved individuelle handlinger og overkommer kollektive handlingsproblemer, hjælper aktører med at kombinere ressourcer (såsom relevant information, viden, evner, finanser) og udvikle nødvendige kapaciteter.

Set i lyset af ovenstående drejer implementering sig snarere om dannelsen af en passende implementeringsstruktur eller det rette netværk end om fastsættelse af målsætninger og etablering af administration:

'Implementation' is a concept deployed in structuring the interaction between the participants, calling attention to particular points in the public drama as a way of mobilizing support in less-public interactions, seeking commitments from other participants for whom this particular issue may not have the same salience (Colebatch 2010:12).

Netværk er således lige så vigtige for policyimplementering som for policyformulering. Det er dog ikke nødvendigvis de samme netværk, der vil spille en rolle i begge processer (se O'toole et al. 1997). Mens ovennævnte litteratur om industri- og markedspolitik fokuserer på interaktioner mellem staten og repræsentanter fra industrien/markedet, fokuserer implementeringslitte-

raturen også på interaktioner mellem de enkelte aktører i sektoren, der kan have betydning for implementering af policyprogrammer. Implementering handler herved ofte mere om etablering af den rigtige implementeringsstruktur/netværk mellem lokale aktører end udelukkende om fastsættelse af policyprogrammer og etablering af en loyal administration. For at fremme udviklingen af nye markeder skal staten få relevante virksomheder og organisationer til at investere i det nye marked. Ved at få markedsaktørerne til at koordinere deres handlinger kan staten øge chancen for, at aktørerne vil foretage de rigtige investeringer. Staten skal med andre ord sørge for den rigtige implementeringsstruktur/netværk inden for markedet.

Men hvordan kan staten fremme koordinering mellem aktører, der befinder sig under dens formelle kontrol? Den brede bottom-up litteratur om implementering har heller ikke klare svar på dette. Et problem med bottom-up tilgangen er som nævnt, at den undervurderer både den centrale policy og statens rolle (Mataland 1995: 151). Implementeringsstrukturer forstås som værende self-selected og altså ikke designet ovenfra. De er designet ud fra forskellige organisationers initiativer i relation til et policyprogram (Hjern & Porter 1981: 216). Dette argument underkender, at staten stadig kan have en effekt på mikroaktører, og at staten kan have indflydelse på designet af implementeringsstrukturen (Mataland 1995: 151). Hjern (og Hull) argumenterer dog også for, at efter implementeringsstrukturenes effekt på policyprocesserne er undersøgt, skal man stadig undersøge, hvordan den centrale policy og den centrale administration interagerer (og bør interagere) med processen:

Once we are clear about who participates how and with what effect in policy processes, then we can begin to think about how politics and administration could and should be (re-)combined in the policy process (Hjern & Hull 1982: 114).

Hjern & Bull har dog aldrig forvandlet dette overordnede argument til et teoretisk eller empirisk værk (Hill & Hupe 2002: 55). Dette har dog været det centrale tema inden for litteraturen om metastyring (governancelitteraturen), som adskillige skoler opfatter som komplementerende til implementeringslitteraturen (se Klijn 2006, Hill & Hupe 2002, O'toole 2000), og som jeg vil gennemgå i det følgende afsnit.

2.5 Governancelitteraturen – netværks- og metastyring

Litteraturen om styringsnetværk eller governancelitteraturen (Börzel 1998: 5) er udsprunget af tyske forskeres arbejde – Renate Mayntz, Fritz Scharpf, Patrick Kenis og Volker Schneider – som alle har tilknytning til Max Planck instituttet (Börzel 1998). Siden har tilgangen bredt sig, og adskillige skoler i Holland (Klijn, Kickert, Koopenjan og andre) og Danmark (Torfing, Sørensen) kan placeres inden for denne tilgang.

I lighed med litteraturen om korporatisme, policynetværk og implementeringsstruktur hersker der bred enighed i governancelitteraturen om, at netværk mellem policyrelevante aktører er et vigtigt element i løsning af økonomiske og sociale problemer i et samfund. Governancelitteraturen opfatter således netværk som et redskab til effektiv problemløsning. Dette står i modsætning til implementeringsstrukturteoriene (og dele af policynetværklitteraturen), der også kan opfatte netværk som hæmmende for central og effektiv styring (Klijn: 2008: 127-31). Endnu en forskel til implementerings- eller policynetværklitteraturen er, at governancelitteraturen lægger stor vægt på, hvordan netværk er indlejret i hierarkisk styring, især fra statens side, og ikke kun på de horisontale relationer inden for netværket (Klijn 2008: 127-31, Daugbjerg & Fawcett 2011). Governancelitteraturen ligger derfor tættere på Linda Weiss' tilgang – reguleret afhængighed – der som nævnt ser på, hvordan staten kan føre effektiv politik ved at skabe og kontrollere relationer med private aktører.¹² Dog har governancelitteraturen, i modsætning til Weiss, en bredere tilgang til netværk. Fokus hviler ikke kun på, hvordan netværk kan bidrage til effektiv policyformulering, men også på implementeringsdelen. Adskillige forskere opfatter derfor snarere governancelitteraturen som en forsættelse af implementeringslitteraturen og ikke af policynetværktilgangen (se Klijn 2008, O'toole et al. 1997, Hill & Hupe 2002, Colebath 2010). Det er denne tilgang, jeg vil anvende.

Fordelen ved governancetilgangen er altså, at den ser på netværks rolle i både formulering og implementering og desuden levner plads til granskning af statens rolle i implementeringsprocessen. I det følgende specificerer jeg yderligere elementerne i governancelitteraturen.

¹² Nogle skoler placerer Weiss inden for governancetilgangen. Se fx Kjær 2005.

2.5.1 Hvordan kan netværkskoordinering bidrage til effektiv styring?

Udgangspunktet for governancelitteraturen er, at social differentiering, segmentering samt øget kompleksitet på mange policyfelter har ført til fordeling af kapaciteten til effektiv problemløsning mellem en mangfoldighed af offentlige og private aktører (Börzel 1998: 259, Marin & Mayntz 1991). Styring hen imod kollektive mål bliver derfor vanskelig (Sørensen & Torfing 2005: 65). For det første er det kun sjældent, at en enkelt aktør alene vil besidde tilstrækkelige kapaciteter til at løse komplekse og forskelligartede problemer; ingen enkeltstående aktør har tilstrækkeligt overblik til at skabe effektive policyinstrumenter; ingen enkeltstående aktør har tilstrækkeligt handlingspotentiale til ensidigt at dominere (Kooiman 2000: 142, citeret i Sørensen & Torfing 2005: 71). For det andet gælder det, at policy relevante aktører, når de handler på baggrund af en individuel aktørstrategi uden netværkskoordinering, handler på baggrund af 'alt andet lige'. Problemet er, at alt andet ikke er lige, da handlinger begået af den ene aktør kan påvirke handlingsmuligheder for andre aktører.

Resultatet af denne problematik er dannelsen af sektorale og tværsektorale styringsnetværksregimer. Styringsnetværk kan således opfattes som en form for social koordination (Mayntz 1993: 11), som aktører danner med henblik på at koordinere strategier og kapaciteter og hermed løse problemer, man ikke kan løse individuelt (Kickert et al. 1997: 6, Börzel 1998: 259, Kenis 1991). Styringsnetværk involverer aktører, der er relevante for policyformulering og implementering. De er karakteriseret ved relativt stabile og løbende gensidige interaktioner mellem offentlige og private (eller udelukkende private/offentlige) organisationer, som arbejder for at løse problemer af kollektive handlinger på horisontalt, ikke hierarkisk, niveau (se Börzel 1998: 260, Sørensen & Torfing 2008: kap 1, Kenis & Schneider 1991: 36, Kenis 1991: 299). Sådanne netværk kan dannes inden for rammerne af offentlige institutioner, men de kan også eksistere uden for den formelle statslige kontrol og bestå udelukkende af private aktører (se Kenis 1991: 297-98).

Ifølge governancetilgangen bidrager netværk til effektiv problemløsning på forskellige måder. For det første hævder governanceskoler, at spredning af kapaciteter mellem forskellige aktører indebærer, at en enkelt aktør kan have svært ved at løse specifikke opgaver alene (Kickert et al. 1997: 6). Ved at indgå i netværk kan aktører samarbejde med andre aktører, der besidder andre relevante kapaciteter. Netværksdeltagerne får således mulighed for at 'poole' ressourcer og dermed nå nogle mål, som netværksdeltagerne ikke kunne nå hver for sig (Sørensen & Torfing 2005: 73). Aktørerne kan i den for-

bindelse oppebære en fælles viden, som er relevant for deres handlinger, og som kan øge deres kapacitet til at udarbejde effektive løsninger og hermed håndtere komplekse problemstillinger (Culpepper 2003: 17). Ved at udføre opgaver gennem netværk kan aktører også eksternalisere, og således reducere, omkostninger forbundet med egne handlinger. Netværk øger altså deltagernes mulighed for at udføre komplekse opgaver, som ellers ville være forbundet med høje individuelle omkostninger.

Ved gentagne gange at indgå i fælles projekter kan aktørerne med tiden blive mere forpligtet til det fælles projekt, som netværket repræsenterer (Scharpf 1994). Deraf følger, at gentagne interaktioner i netværket også fører til udvikling af tillidsrelationer samt fælles normer og regelsæt, der giver aktørerne mulighed for at se sammenhænge mellem individuelle og kollektive mål og hermed justere deres adfærd (ibid.). Ydermere kan gentagne interaktioner ændre aktørernes forståelse af egne interesser, hvilket også kan ansøre til ændring i deres handlinger og præferencer (Innes & Booher 2003).

Opsummerende er netværk et vigtigt element i styring – ikke kun fordi det hjælper staten med at vælge effektive strategier, som hos de teorier jeg har nævnt ovenfor, men i overensstemmelse med Culpeppers argument (se ovenfor) fordi netværk åbner mulighed for at skabe koordinering mellem de aktører, som er relevante for implementering, og på den måde motivere dem til at samarbejde mod det fælles mål, man i en given policy ønsker at fremme.¹³ I forhold til markedsudvikling, som argumenteret i forrige afsnit, kan netværkskoordinering påvirke relevante markedsaktører til at engagere sig i udvikling af det nye marked.

Netværk er relevante for styring, fordi netværk fremmer koordinering mellem aktører. Dog er det ikke alle netværk, der fremmer den samme type koordinering – hvorfor de formentlig ikke altid vil have den samme effekt. Agranoff (2006) skelner mellem netværk, hvor aktørerne blot indgår for at udveksle information eller blåstemple strategier, og netværk, hvor aktørerne faktisk udfører opgaver sammen og varetager fælles strategier (Agranoff 2006: 59). Netværk kan altså variere i forhold til graden af den koordinering, de fremmer, hvilket sandsynligvis fører til forskellige resultater (se også Culpepper 2003: kap. 1).

Desværre lægges der i governacelitteraturen ikke megen vægt på betydningen af forskelle mellem graden af koordinering i netværk. Dette kan

¹³ Netværket ud fra denne opfattelse udgør en institutionel ramme, der regulerer aktøradfærd. Derfor kan tilgangen sammenlignes med andre skoler inden for aktørcentreret institutionalisme, der ser aktøradfærd som begrænset og påvirket af institutionelle regler (Sørensen & Torfing 2005: 64).

skyldes mangel på komparative studier, der undersøger disse forskelle (se afsnit 2.6). En anden årsag kan være, at governancelitteraturen som nævnt hovedsagelig er optaget af at undersøge, hvordan processerne i styringsnetværk er indlejret i hierarkisk styring (Daugbjerg & Fawcett 2011). I det følgende afsnit ser jeg nærmere på sidstnævnte, altså hvorledes horisontale netværk er indlejret i vertikal hierarkisk styring.

2.5.2 Governancedebatten og metastyring

Governancelitteraturens argument om styringsnetværks rolle er ikke så forskelligt fra andre implementeringsrelaterede skoler som Hjern, Culpepper og Brenznitz & Zehavi. Det, der adskiller governancelitteraturen mest fra implementeringslitteraturen, er det øgede fokus på, hvordan koordinering/netværk kan udbygges og udfoldes ovenfra (Klijn 2008: 127).

En central debat i styringsnetværkslitteraturen handler i den forbindelse om statens kapacitet til at styre i en verden, hvor styringsnetværk spiller en stadig voksende rolle i styring af samfund og økonomi. Denne debat har konceptet metastyring som sit omdrejningspunkt (Daugbjerg & Fawcett 2011, Sørensen & Torfing 2005: 32-35).

Der hersker stadig megen forvirring omkring, hvad begrebet metastyring egentlig betyder, fordi de teoretiske antagelser, der understøtter begrebet, er uklare (Daugbjerg & Fawcett 2011, Meuleman 2008: 67-73). I bred forstand handler metastyring om, hvordan staten eller andre aktører kan kombinere forskellige typer styringsregimer for at opnå effektiv styring – ‘the governance of governance’ (Meuleman 2008: 68). Dog er begrebet metastyring med årene blevet indsnævret til hovedsageligt at omhandle en metode til opbygning af et koordineret styringsregime (se Sørensen 2006: 100, Meuleman 2008: 70, Sørensen & Torfing 2008: 182). Metastyring opfattes således som en indirekte form for styring, som udøves gennem facilitering af forskellige typer koordinering. I overensstemmelse med den bredere litteratur refererer metastyring her således til:

1. Hvordan mobilisering og regulering af styringsnetværk reguleres gennem metastyring
2. Hvordan koordinering i netværket metastyres
3. Hvordan metastyring påvirker output og outcome af netværket (Sørensen & Torfing 2007: 182).

Debatten omkring metastyring har ført til yderligere en diskussion, den såkaldte governancedebat (Pierre & Peters 1998) om, hvem der kan udøve metastyring (staten eller private aktører?), hvordan styringsnetværk formes

og udfoldes, og hvilken rolle staten spiller heri. Bell & Hindmoor (2009) son- drer mellem to modsatte tilgange (2009: kap 1, kap 3): en samfundscentreret og en statscentreret.

Den samfundscentrerede tilgang opfatter styringsnetværk som en konkurrerende kategori, parallelt med staten. Tilgangen bygger på en forestilling om lineær forandringsdynamik, hvorved staten mister betydning og magt til fordel for netværk (se Kooiman 1993, Rhodes 1996, Burau & Kjær 2008: 269, Lundqvist 2001: 592-98, Bell & Hindmoor 2009: 32). Metastyring udøves så- ledes ikke kun af statslige aktører, men af forskellige private og offentlige aktører, der forsøger at påvirke netværket. Metastyring kan dermed udøves af en hvilken som helst aktør – inden for og uden for netværket – med til- strækkelig vilje og kapacitet (Sørensen 2006: 103). Metastyring handler der- for i den samfundscentrerede tilgang om de mangfoldige processer inden for og uden for netværket, der påvirker netværkets dannelse og udfoldelse (se Klijn & Edelenbos 2008). Netværk udgør i denne optik et selvorganiseret organ med egen logik og kan derfor '... not be controlled by any single supe- rordinate actor, not even the government' (Kickert 1993: 275, Rhodes 1996: 660, Sørensen & Torfing 2005: 53).

Statslige aktører kan måske deltage i netværket og søge at styre det, men pga. logikken om ressourceafhængighed og horisontal koordinering bliver statens position til blot én blandt mange ligestillede aktører (Sørensen & Torfing 2005: 53, Lundqvist 2001: 319). Netværk og deres udfoldelse er snarere et resultat af de forskellige processer inden for og uden for netvær- ket end af central styring ovenfra. Denne påstand ligner argumentet i bot- tom-up tilgangen i forhold til implementering – her ses netværket også som et element, der svækker den statslige autoritet.

Den statscentrerede tilgang bringer staten tilbage i netværksstyringsdis- kussionen (Bell & Park 2006: 63-65). I modsætning til den samfundscentrere- de tilgang fokuserer den statscentrerede tilgang på den måde, styringsnet- værk er forankret i statens hierarkiske styring på. I den statscentrerede til- gang kan metastyring derfor snarere opfattes som 'government of governa- nance' og ikke 'governance of governance'. Metastyring kan i den statscen- trerede tilgang opfattes som det overordnede koncept, der beskriver statens rolle og karakteriserer statslige policyinstrumenter i forhold til nye styrings- ordninger. Statens rolle er flyttet fra direkte styring af samfundet til metasty- ring af de aktører, som på et givet tidspunkt er involveret i styringen af sam- fundet (Bevir & Richards 2009). Metastyring handler her om praksis og pro- cedurer, der sikrer statens indflydelse og kontrol inden for (netværks-)sty- ringsregimer (Whitehead 2003: 8).

I lyset af den statscentrerede tilgang spiller staten en kontinuerlig rolle i opbygning og udfoldelse af styringsnetværk (Whithead 2003: 8). Der er bred enighed i den statscentrerede tilgang om, at '... governments provide the ground rules for governance and the regulatory order in and through which governance partners can pursue their aims' (Jessop 2003: 6).

Den statscentrerede tilgang udelukker således ikke, at private aktører inden for og uden for netværket vil spille en central rolle i metastyring. Tværtimod. Private aktører kan besidde information og evner, som gør dem relevante og nødvendige i styringen af netværket (se Bell & Hindmoor 2009: kap. 7, Kelly 2006: 605).

Særligt med hensyn til markedsaktører hævder Culpepper (2003), at koordinering skal skabes via interessegrupper, der har bedre kendskab til markedet og dets aktører.

Staten spiller dog en central rolle i fastsættelse af de finansielle og autoritative rammer, som sikrer og påvirker udvikling og udfoldelse af et netværksstyringsregime. Staten fungerer hermed som 'hierarkiets skygge', der truer aktører med at intervenere, hvis de ikke samarbejder (Scharpf 1994), eller som sørger for at motivere aktører til at engagere sig i netværket, overfører relevante ressourcer eller legitimerer netværksaktørers handlinger (Bell & Hindmoor 2009: kap. 7). Forskellen mellem den samfundscentrerede og den statscentrerede tilgang er således:

... the former draws the process that dislocate political organization from government, the latter focuses explicitly on practices procedures that the secure governmental influence, command and control within governance regimes (Whitehead 2003: 8).

Dette argument er forbundet med, at metastyring af netværk kan kræve investering af store mængder ressourcer, og fordrer, at man tilskrives en vis legitimitet af netværksdeltagerne, således at man opnår en autoritetsposition inden for netværket. Staten bærer store økonomiske ressourcer i den forbindelse – flere end almindelige private aktører – og bevarer desuden et monopol over legitimiteten af handlinger med betydning for en stor del af samfundet (Lundqvist 2001: 321, Bell & Hindmoor 2009: 13). Alle disse er vigtige faktorer for udvikling og opretholdelse af styringsordninger og for at engagere relevante aktører i metastyring.

Staten kan desuden anvende dens ressourcer og legitimitet til at skabe en incitamentstruktur, der vil motivere aktører til at indgå i netværket. Aktører har som regel en iboende tendens til at tænke i individuelle aktørstrategier (Kooiman 1993: 261), hvilket kan gøre netværk ustabile (Sørensen og Torfing 2008: 172). Et andet problem er, at netværksdannelse indebærer høje om-

kostninger, da aktørerne er nødt til at investere ressourcer, tid og undertiden gå på kompromis med egne præferencer (Moseley & James 2008: 121). Dette kan føre til det, Fritz Scharpf kalder 'forhandlernes dilemma' (1994: 35), som består i, at netværkets potentielle medlemmer hver især vil undgå at investere ressourcer i en fælles handling mod et fælles mål af frygt for, at andre medlemmer vil drage fordel af det uden selv at bidrage til dets realisering. Således er usikkerhed omkring andres valg og følsomhed over for opportuniste et fundamentalt interaktionsproblem (Scharpf 1994: 43, citeret i Sørensen & Torfing 2005: 74). Staten skaber derfor en vigtig incitamentsstruktur, der sikrer, at aktører kompenseres og dermed kan indgå på lige fod.

Opsummerende har den statscentrerede tilgang to centrale implikationer. For det første er det stadig staten, der har det overordnede ansvar for policyformulering og -implementering. Det kan være, at staten har brug for styringsnetværk, der vil assistere i disse processer, men de overordnede finansielle og autoritative rammer, der fastlægges af staten, kan alle påvirke styringsnetværkets evolution og styringspotentiale – eller som Scharpf siger: '... coordination capacity of local networks is enhanced by virtue of their embeddedness within hierarchical structures' (1994: 40).

Styringsnetværk opstår altså ikke bare af sig selv, men vil ofte være et produkt af, eller præget af, de rammer, der sættes af den statslige styring. For det andet kan netværk, under de rigtige forhold, øge statens kapacitet 'to rule more' og styrke dens kontrol over implementering af policyprogrammer (Lundqvist 2001: 320). Dette står i modsætning til implementeringsteoriene præsenteret ovenfor og den samfundscentrerede tilgang, der opfatter styringsnetværk som konkurrenter til den statslige autoritet.

Jeg vil her anvende en statscentreret tilgang til metastyring og således se på, hvordan staten kan påvirke relevante markedsaktørers engagement i markedsudvikling ved at fremme netværkskoordinering dem imellem.

Inden for markedsudvikling har adskillige teorier, som præsenteret i afsnit 2.3, herunder især Weiss' tilgang for transformationskapacitet, antydnet, at staten kan spille en central rolle i etableringen af netværkskoordinering omkring markedsudvikling. Teorien har især fokus på policyformulering, men jeg forventer, at det samme vil gøre sig gældende i forhold til implementering. Specifikt i forhold til økologisektoren har mine kolleger og jeg påvist, at statens politik kan påvirke udviklingen af interessegruppernes kapacitet til at assistere i udvikling og organisering af økologimarkedet (Halpin et al. 2011). Undersøgelsen er baseret på en analyse af økologisektoren i Sverige, Danmark, Storbritannien og Australien. Den var ikke specifikt rettet mod netværkskoordinering, men den antyder, at staten kan have de nødvendige kapaciteter til at påvirke aktører inden for markedet.

I overensstemmelse med den statscentrerede metastyringstilgang hævder jeg derfor, at omend interessegrupper og andre aktører på markedet er nødvendige for etablering af netværkskoordinering inden for markedet, har staten stadig de nødvendige finansielle og autoritative kapaciteter, som sikrer og påvirker dannelse og udfoldelse af netværkskoordineringsregimer inden for markedet. Tabel 2.1 opsummerer de tre centrale teoriretninger, som jeg har gennemgået ovenfor:

Tabel 2.1: De tre teoriretninger

	Policynetværksrelaterede teorier	Implementeringslitteraturen bottom-up tilgang	Governancelitteraturen (tilgang i afhandling)
Fokusområde	Policyformulering	Implementeringsstruktur/ koordinering i sektoren	Hvordan kan koordinering udbygges, faciliteres og styres?
Relevante aktører	Staten, interessegrupper	Interessegrupper, mikroaktører	Staten, interessegrupper, mikroaktører
Implikation i forhold til markedsudvikling	Hvordan kan man bedst formulere markedsudviklingspolitik?	Hvordan koordinerer aktører på markedet deres handlinger?	Hvordan kan staten sikre implementering ved at fremme koordinering mellem markedsaktører?

2.5.3 Kritik af netværksstyringslitteraturen

Den statscentrerede tilgang til governance har to centrale argumenter: (1) Netværk kan spille en central rolle i implementering ved at fremme koordinering mellem relevante aktører. Netværk kan dog variere i forhold til, hvilken type og grad af koordinering de fremmer. (2) Staten spiller en central rolle i at sætte rammer for opbygning og udfoldelse af netværk – den type koordinering, staten fremmer, vil derfor være betinget af de rammer, staten sætter. Ved at fremme koordinering giver netværk staten mulighed for at sikre implementering og således øge den statslige styringskapacitet.

Governancelitteraturen udgør dermed en fornuftig teoretisk ramme for en analyse af, hvordan staten kan sikre implementering og effektiv styring gennem netværk. Dette gælder ikke blot i forhold til markedsudvikling, men styring generelt.

Et centralt kritikpunkt i forhold til governancelitteraturen er dog de overraskende få komparative empiriske studier på området (Jordan et al. 2005: 47, Bell & Hindmoor 2009: 69). Der er kun få empiriske studier, der i et komparativt perspektiv undersøger forbindelsen mellem de aktiviteter, der udspringer fra staten, og typen af styringsnetværk. Litteraturen mangler derfor generelle hypoteser om, hvornår staten vil ønske at fremme en bestemt type koordinering frem for en anden, og hvordan staten i så fald handler. Der er i

forlængelse af dette også behov for mere solide konklusioner, der kan påvise, at staten er en vigtig faktor, der kan forklare forskelle mellem forskellige typer og grader af netværkskoordinering.

Det andet centrale argument i governancelitteraturen er, at netværk ved at udgøre rammen for koordinering kan fungere som et redskab, der kan gøre en forskel i forhold til effektiv styring af samfund og økonomi. Som nævnt kan graden af koordinering inden for et givet netværk variere, hvilket vil betyde forskellige resultater. Manglen på komparative studier betyder dog mangel på solide konklusioner om, hvilke resultater forskellige typer koordinering fremmer.

Opsummerende mangler governance- og hermed metastyringslitteraturen nogle systematiske komparative studier, der kan styrke dens grundantagelser (Jordan et al. 2005: 47). Denne afhandling søger, netop gennem komparative studier, at dække denne mangel.

The study of meta-governance is still embryonic. Relatively few scholars have explored it. ... We need to know more about meta-governance functions ... governments and state managers must move beyond notions that governance arrangements can be somehow self-managing (Bell & Hindmoor 2009: 69-70).

2.6 Sammenfatning og afhandlingens teoretiske ramme

Jeg indledte dette kapitel med at undre mig over, hvordan staten kan fremme udvikling af nye markeder. Med afsæt i eksisterende litteratur har jeg argumenteret for, at staten kan spille en central rolle i markedsudvikling men er nødt til at gøre det i samarbejde med markedsaktører. Afhandlingen er således baseret på en statscentreret-relational tilgang. Statscentreret, fordi jeg vil hævde, at staten stadig besidder kapaciteter til at træffe beslutninger og implementere policyprogrammer, og fordi staten stadig spiller en central rolle i strukturering af styringsmekanismer i samfundet og økonomien. Relational, fordi jeg fremhæver statens styring gennem ikke-statslige aktører. Min tilgang fremhæver hermed betydningen af såvel staten som samspillet mellem staten og markedsaktører i udvikling af nye markeder og industrier. Afhandlingen kan derfor placeres inden for andre tilgange, der anskuer interaktion mellem stat og markedsaktører som et nødvendigt element i industri- og markedsudvikling.

I afsnit 2.3 introducerede jeg policynetværks tilgangen til markedsudvikling. Jeg kritiserede tilgangen for at fokusere udelukkende på policyformulering og på de negative effekter, netværk mellem staten og markedsaktører

kan have i den forbindelse. Jeg introducerede derefter 'reguleret afhængighed'-tilgangen (RA), som er mere positiv i forhold til samarbejdet mellem staten og markedsaktører, og som prøver at drage en mere klar forbindelse mellem policyformulering og markedsudvikling. Hovedargumentet er, at staten udgør en vigtig komponent i udvikling af markeder og industrier. For at øge kapaciteten til at intervenere i sektoren er staten dog nødt til at skabe interaktioner med markedsaktører, som vil assistere med policyformulering og sikre implementering. Succesfuld interaktion mellem staten og relevante aktører indebærer hermed en succesfuld udvikling af industrien. Jeg kritiserede derefter RA for at have sit primære fokus på policyformulering og derfor overser statens og markedsaktørernes rolle i implementeringsprocessen. Derfor, vil jeg påstå, mangler RA en klar forbindelse mellem staten, private aktører og industriens/markedets udvikling.

Implementeringstilgangen – introduceret i afsnit 2.4 – ser derimod ingen lineær forbindelse fra policyformulering til styring og udvikling i sektoren. Med udgangspunkt i denne litteratur har jeg hævdet, at netværk også spiller en rolle i policyimplementering og ikke kun i formulering. De netværk, som er relevante for implementering, kan dog have andre aktører og roller end under policyformulering. Analysen skal derfor brede sig fra policyformuleringsarenaen til, hvordan staten faciliterer og styrer interaktioner mellem markedsaktører, og betydningen af disse interaktioner for kapaciteten for udvikling af markedet. I afsnit 2.5 viste jeg, at denne diskussion kan placeres inden for governancelitteraturen.

Afhandlingen fokuserer på udvikling af økologisk forbrug. Med udgangspunkt i metastyringslitteraturen og bottom-up tilgang til implementering vil jeg undersøge, hvordan staten kan påvirke engagementet hos aktører, der er relevante for udvikling af økologisk forbrug, ved at skabe koordinering imellem dem.

Afhandlingen tager afsæt i en statscentreret tilgang til metastyring. Jeg forventer herved, at statslig intervention vil have en effekt på koordinering, men jeg erkender også i overensstemmelse med litteraturen, at interessegrupper vil være en nødvendig assistance i metastyring. Derfor vil analysen primært fokusere på samspillet mellem staten og interessegrupper i metastyring.

Afhandlingen er også komparativ. Jeg undersøger, hvordan to typer intervention fremmer to typer koordinering, og om denne proces fører til to forskellige resultater. På den måde er det mit ønske at bidrage til governancelitteraturen, der ellers er kritiseret for at mangle komparative studier, der kan vise, at netværk kan gøre en forskel i effektiv problemløsning afhængigt af variationer i statslig intervention. Det er hermed yderligere min hensigt at vi-

se, at staten stadig spiller en vigtig rolle i styring af samfund og økonomi på trods af den stadig større rolle, private aktører spiller i forskellige dele af samfundet.

Anvendelse af metastyringstilgangen til analyse af markedsudvikling udgør ligeledes et godt supplement til de teorier, jeg har præsenteret i afsnit 2.3, eftersom den systematisk trækker en linje mellem policyformuleringsarenaen og videre til aktiviteterne inden for markedet. Den danner derfor en solid kobling mellem staten, markedsaktørerne og industri-/markedsudvikling.

Da den teoretiske baggrund nu er sat på plads, vil jeg strukturere afhandlingens teoretiske model i kapitel 3.

Kapitel 3: Afhandlingens analytiske model: policy, netværkskoordinering og marked i økologisektoren

I dette kapitel redegør jeg for afhandlingens analytiske model, som er baseret på den teoretiske baggrund præsenteret i kapitel 2 og danner rammen for den empiriske analyse i kapitlerne 6-8.

Modellen forudsætter, at policyfelter kan analyseres ud fra et netværksperspektiv. Min overordnede tilgang til analysen bliver derfor, at policyrelevante aktører sjældent agerer som uafhængige, isolerede enheder og heller ikke som en samlet del af en hierarkisk række, men inden for en matrix af gensidig afhængighed (se Bressers & O'toole 2005: 140). Policyfelter er med andre ord sammensat af aktører med forskellige kapaciteter. Ingen enkelt aktør har tilstrækkelig viden og information til at løse komplekse, dynamiske og forskelligartede problemer (Kooiman 1993: 251), og samtidig kan en enkelt aktørs handlinger have konsekvenser for andre aktørers handlingsrationale. For at sikre implementering af politiske programmer vil staten derfor ofte forsøge at danne netværk mellem en mangfoldighed af policyrelevante aktører. Statslig initieret koordinering inden for et givet netværk kan variere i styrke og kvalitet, hvilket kan føre til forskellige output.

Som det antydes i kapitel 1, opdeles analysen i to dele. Det første segment handler om, hvordan staten kan skabe koordinering mellem markedsaktører. Det andet segment handler om koordineringens effekt på de deltagende aktører. Formålet med modellen er herved at udlede forventninger til, hvornår og hvordan staten, gennem påvirkning af netværk, kan fremme forskellige typer koordination mellem policyrelevante aktører samt udlede forventninger til et muligt resultat af en sådan proces.

Et yderligere udgangspunkt for modellen er, at graden af statslig implementeringskapacitet, her forstået som statens kapacitet til intervention gennem egen administration, på et givet område kan anvendes til at forudsige den relative styrke af koordinering mellem aktører i netværket. Jeg forventer, at når staten mangler implementeringskapacitet, vil der være et øget incitament til at fremme et højt koordineringsniveau for at sikre implementering, hvilket kan optimere outcome. Når staten derimod har høj implementeringskapacitet vil jeg forvente en lavere grad af koordinering, som formodentlig vil bidrage til bevarelse af status quo.

I forrige kapitel argumenterede jeg for, at kvaliteten og styrken af koordinering mellem markedsaktører er nødvendige (dog ikke altid tilstrækkelige) forudsætninger for markedsudvikling og hermed for statens visioner om at udvikle nye markeder. Netværk opstår ikke af sig selv, men vil ofte være en del af statens interventionsstrategi. Modellen kan således anvendes til at undersøge, hvordan staten søger at fremme succesfuld implementering af markedsudviklingspolitik ved at styrke koordinering mellem markedsaktører.

I denne afhandling operationaliseres modellen gennem en komparativ empirisk analyse af netværk, som har relevans for vækst i det økologiske marked. Selvom konteksten for operationalisering i dette tilfælde er markedsudviklingspolitik, forventer jeg, at modellen kan overføres og anvendes til analyse og øget forståelse af andre policyområder.

Jeg bruger afsnit 3.1-3.3 til at opstille den generelle analytiske model. Afsnit 3.1 introducerer statens instrumenter til fremme af koordination mellem netværksaktører. I afsnit 3.3 sonderer jeg mellem to typer koordinering – svag og stærk. I afsnit 3.4. fremlægger jeg forventninger til kausaliteten i modellen og anvender modellen til at udlede forventninger til den empiriske analyse af økologisektoren. I afsnit 3.5 opsummerer jeg de teoretiske forventninger, der opstår på baggrund af modellen.

3.1 Metastyring og policy

I bred forstand kan metastyring opfattes som 'government of governance' – dvs. de processer hvorved et statsligt apparat påvirker forskellige styringsordninger hhv. inden for og uden for dens formelle rækkevidde (Bell & Park 2006: 64). Begrebet metastyring indsnævres her til kun at omhandle netværksmanagement: en måde at forstå, hvordan koordineret aktivitet kan formes gennem og inden for netværk, således at politiske visioner kan implementeres (se kap. 2, O'toole & Bressers 2005: 240). Staten kan i den forbindelse bruge netværk til at skaffe information af relevans for implementering, legitimere policy eller til aktivt at fremme implementeringsprocessen (Agranoff 2006: 59). I litteraturen hersker der bred enighed om, at metastyring kan involvere, og udføres af, forskellige aktører inden for og uden for netværket. I forhold til markedskoordinering vil især interessegrupper inden for sektoren kunne assistere staten i metastyring. Jeg vil ikke betvivle dette argument; dog vil jeg hævde, som jeg har argumenteret for i forrige kapitel, at staten spiller en central rolle i at fastsætte rammerne for opbygning og udfoldelse af et givet netværk.

Statens rolle i metastyring, især med fokus på samspillet med interessegrupper omkring disse processer, er derfor udgangspunkt for analysen. Sta-

ten kan ikke defineres som en samlet enhed men snarere en flerhed af individer og organisationer med ansvar for formulering og implementering af autoritative beslutninger inden for det formelle statslige styringsapparat.

Hvilke instrumenter kan staten anvende for at få aktører, ofte uden dens formelle kontrol, til at interagere og assistere i implementering? Jeg vil begynde med en overordnet gennemgang af policyinstrumenter. Dernæst tager jeg udgangspunkt i typologien for at specificere forskellige metastyringsstrategier.

Overordnet har staten tre typer instrumenter til rådighed: regulativer, incitament og information (Vedung 1998: 41-50, de Bruijn & ten Huvelhof 1997: 121). Regulativer refererer til styring af sociale aktører gennem autoritative beslutninger om forbud og påbud (Vedung 1998: 41, de Bruijn & ten Huvelhof 1997: 119, 125). Regulativer kan således være negative og forbyde bestemte fænomener eller handlinger. På den anden side kan regulativer formuleres positivt og således indebære bemyndigelse og uddelegering af opgaver samt tilladelser til at udføre bestemte handlinger, så længe bestemte betingelser er overholdt (Vedung 1998: 41-42).

Incitament involverer overførsel eller fratagelse af materielle – især økonomiske – ressourcer (Vedung 1998: 32). Positive incitament indebærer overførsel af midler og eksisterer i form af subsidier, statslån, bevillinger, fonde, fradrag eller kontaktoverførsel. Positive incitament bruges til at fremme bestemte handlinger, enten ved at belønne eller skabe bedre forudsætninger eller ved at reducere omkostningerne gennem en bestemt handling. Negative incitament er ensbetydende med at tage materielle ressourcer fra et individ eller en organisation (Vedung 1998: 43). I modsætning til de positive incitament øger de negative incitament omkostningerne ved at foretage en bestemt aktivitet og giver hermed tilskyndelse til at undlade en bestemt handling. Negative incitament kan eksistere i form af skatter, afgifter, opkrævning, told mv. Logikken er, at fratagelse af ressourcer vil øge omkostningerne ved bestemte handlinger (Vedung 1998: 143).

Information dækker over forsøget på at styre gennem kommunikation, overførsel af information og viden, rådgivning, overtagelse, forhandling, fastsættelse af overordnede målsætninger og normer osv. (Vedung 1998: 48). Information kan overføres gennem medierne – tv, internet, radio og aviser – eller gennem direkte kontakt fx gennem workshops, konferencer eller direkte rådgivning. Ligesom de to andre typer instrumenter kan information også være negativ eller positiv, eftersom den kan bruges til at overtale aktører til både at foretage eller undlade at foretage bestemte aktiviteter.

De forskellige typer instrumenter, som staten har til rådighed, åbner for et bredt udvalg af strategier for metastyring (de Bruijn & ten Heulvehof 1997:

126, Mosley & James 2008: 119-20). Inden for regulativer kan love kræve samarbejde omkring forskellige emner. Staten kan også fastsætte regler og normer for, hvordan man samarbejder og om hvad (se også Sørensen & Torfing 2005: 204, Kickert & Koppenjan 1997: 47, 53). En anden måde at manipulere et netværk på er ved at skabe nye aktører eller gennem uddelegering (og fratagelse) af opgaver fra aktørerne i netværket (de Bruijn & ten Heulvehof 1997, 2008, Stoker 2000: 99). Staten kan desuden specificere forskellige krav til netværksdeltagere for på den måde at etablere adgangsbarrierer for netværket. Netværket kan yderligere styres gennem etablering af institutionelle rammer (eksempelvis råd og nævn), der vil fungere som forum for interaktion mellem forskellige enheder (Howlett 2005: 37, Mosley & James 2008: 120) eller gennem etablering af kontrakter, der binder forskellige aktører sammen (Alexander 1995, Milward & Provan 2003).

Incitamentsbaserede strategier anvender økonomiske midler som det væsentlige greb for at fremme koordinering. Formålet er at forbedre betingelserne for, og reducere omkostningerne ved, at indgå i et samarbejde. Staten kan fx øremærke midler, der vil belønne koordinering, og hermed give aktører incitament til at samarbejde. Etablering af samarbejde vil således være en betingelse for at opnå offentlig finansiering af aktiviteter. Positive incitamenter kan desuden bruges til opbygning af teknisk assistance til etablering og udbygning af samarbejde (Mosley & James 2008: 121, Williams 2002). Incitamentsbaserede instrumenter kan dog også bruges negativt. Staten kan vælge at straffe forskellige former for samarbejde ved at fjerne økonomiske ressourcer (se Howlett 2005: 37).

Informationsbaserede strategier er baseret på påvirkning af netværket gennem informationsoverførsel, mægling og rådgivning. En vigtig funktion i den forbindelse er at skabe sammenhold i netværket ved at påvirke aktørernes præferencer og synspunkter på samarbejde. Dette kan ske ved, at staten fremhæver over for aktørerne, hvilke fordele de kan drage ved samarbejde (se Kooiman 1993: 261, Mayntz 1993). Staten kan desuden benytte dens centrale position til at drage retningslinjer og erfaringer fra andre gunstige samarbejdsprojekter, at cirkulere relevant information mellem deltagere eller sætte fælles målsætninger og visioner for samarbejde (se også Mosley & James 2008: 120, Sørensen 2006: 101, Bevir & Rhodes 2010: 86). Staten kan desuden fremme samarbejde ved at afholde forskellige begivenheder såsom konferencer og workshops eller ved at give teknisk assistance og rådgive i etablering af samarbejde (Mosley & James 2008: 120). Endelig kan statslige aktører også fungere som rådgivere og mæglere, der arbejder på at etablere et sundt samarbejde og løse konflikter – og derved opnå relevante resultater. Mæglers funktion er fx at sikre, at relationerne i netværket bliver

ved med at eksistere, og at aktørerne kender og respekterer hinandens interesser (Kickert & Koppenjan 1997: 50).

Ikke alle de strategier, staten bruger i metastyring, vil nødvendigvis være forankret i instrumenter primært designet til dette formål. Statslig intervention består sjældent af et enkelt instrument, men snarere af en pakke instrumenter, der til sammen udgør en policystrategi og har en samlet effekt (Howlett 2005: 42, Vedung 1998: 39). Ikke alle de reguleringer, incitamenter og informationer, der udgør en samlet policy, er på forhånd tilsigtet koordineringen af et netværk.

Michael Howlett (2005) differentierer i den forbindelse mellem to overordnede familier af instrumenter, som sammensætter policyprogrammer: substantive instrumenter, designet til at have direkte effekt på sociale aktørers adfærd, og processuelle instrumenter, designet til at fremme eller forhindre kollaborativ handling. Både processuelle og substantive instrumenter kan være baseret på regulativer, incitamenter og information. Variationer mellem de to typer kan tilskrives instrumenternes oprindelige funktion. Substantive instrumenter defineres som et sæt af teknikker designet til direkte at påvirke typen, mængden, fordelingen og kvaliteten af goder og tjenester, der fremskaffes i samfundet og økonomien (Howlett 2005: 34-35). De er oprindeligt designet til at påvirke sociale aktørers adfærd, ikke netværket som sådan (ibid.: 36, se også de Bruijn & ten Huvelhof 1997: 119, 125). I modsætning til substantive instrumenter er de processuelle instrumenter i udgangspunktet designet til at påvirke styringsprocesser (Howlett 2005: 34) og kan således defineres som instrumenter tilsigtet opbygning og manipulering af interaktioner og gensidige relationer mellem policyrelevante aktører (ibid.: 38). Processuelle instrumenter refererer derfor til regler, incitamentsordninger eller information, som i forvejen er designet som nogle af de metastyringsstrategier, jeg har præsenteret ovenfor.

En klar sondring mellem de substantive og de processuelle instrumenter eksisterer dog kun i teorien (Howlett 2005: 40). Selvom det ikke direkte fremgår af regulativer, incitamentsordninger eller information, at de er skabt til at påvirke interaktioner mellem policyrelevante aktører, kan de stadig bruges til dette formål, når det er nødvendigt. Staten kan stadig bruge regulativer til at påvirke aktørers muligheder og præferencer for interaktion – selvom dette oprindeligt ikke var den primære intention. Både positive og negative økonomiske incitamenter kan kanaliseres med det formål at påvirke ressourcebalancen i netværk eller aktørernes omkostningskalkuler, hvorvidt det kan betale sig og kan lade sig gøre at indgå i netværket – selvom det ikke fremgår, at ordningerne er skabt til dette formål. Information kan stadig bruges til at skabe sammenhold eller give aktører information, som er relevant for at

indgå i netværk, og til at påvirke aktørers præferencer for samarbejde. Koordineret aktivitet kan i den forbindelse ofte blot begynde som sociale aktørers handlingsstrategier og deres reaktion på policyen.

I så fald kan staten, når man bliver opmærksom på, hvilken effekt de substantive instrumenter har på et givet netværk i en given kontekst, bruge substantive instrumenter til systemisk påvirkning af et netværk.

I praksis kan de substantive instrumenter med andre ord tjene det samme formål som de processuelle (ibid.). Forskellen mellem de to typer instrumenter beror derfor på den kontekst, de bruges i, og ikke på deres oprindelige design.

At analysere metastyring handler derfor ikke om at måle effekten af instrumenter, som ex ante er designet som netværksstyringsstrategier (processuelle instrumenter). Et sådant fokus vil være for snævert og kan samtidig også være analytisk umuligt. Der står ikke altid definitivt i love, bevillingsordninger og andre programmer, at de er rettet mod at fremme koordination. Det kan også være svært at få øje på statslige aktører, som åbent vil definere sig selv som metastyreren eller netværksstyreren. Metastyring handler derimod om, hvordan staten i en given kontekst bruger de samlede instrumenter, der er til rådighed – policystrategien – til at forme og støtte koordineret aktivitet mellem policyrelevante aktører. De instrumenter, der kan bruges i metastyring, er med andre ord ikke forskellige fra andre instrumenter, staten har til rådighed. Det, der har forandret sig, er blot, hvordan de bruges og kombineres (Peters 2005). Effekten af de forskellige pakker af instrumenter på et netværk kan variere og vil være afhængig af den kontekst, de anvendes i (Howlett 2005: 41).

3.2 Typologi af netværkskoordinering

Implementering af politiske programmer kan i nogle situationer være afhængig af en mangfoldighed af aktører, der besidder varierende relevante kapaciteter. For at sikre implementering kan staten derfor i nogle situationer have en interesse i at sikre netværkskoordinering mellem de policyrelevante aktører via netværksdannelse.

Et netværk kan i den forbindelse defineres som et socialt system, hvori aktører udvikler relativt varige strukturer af gensidig interaktion og kommunikation henvendt mod policyproblemer eller policyprogrammer (Bressers & O'toole 1998: 218, Hufen & Ringeling 1990). Selvom styring i det hele taget næsten altid vil foregå ved hjælp af en eller anden form for netværk, vil der stadig vise sig forskelle i styrken og kvaliteten af koordineringen inden for netværket – hvilket kan bevirke en flerhed af konsekvenser for netværkets

output. Jeg sonderer derfor mellem stærk og svag koordinering, hvilket udgør to yderpunkter i et kontinuum (for en lignende sondring se også Culpepper 2005: kap. 1, Scharpf 1994, Agranoff 2006: 59).

Svag koordinering vil være præget af en individuel aktørstrategi. Netværk med svag koordinering karakteriseres ved sporadiske relationer mellem aktører, der blot indgår i netværket for at imødekomme forud etablerede præferencer, men som i sidste ende vil handle unilateralt. Et eksempel kunne være en situation, hvor aktørerne indgår i netværket med henblik på at indhente relevant information og viden til gavn for varetagelsen af egne allerede etablerede interesser. Interaktioner i netværk med svag koordinering vil derfor primært være præget af information og vidensudveksling (se Agranoff 2006: 59) gennem fx workshops, internetportal, nyhedsbrev, kurser osv. Stærk koordinering derimod er præget af kollektiv problemløsning. I netværk med stærk koordinering vil relationerne være hyppige, langsigtede og underlagt faste rammer. Aktører i stærk koordinering vil ikke udelukkende udveksle ressourcer, men vil også indgå i forhandlinger og forpligte sig til fælles strategier samt engagere sig i specifikke kollektive handlinger (ibid.).

Netværk med stærk koordinering har bedre mulighed for at skabe nye og mere optimale output end netværk med svag koordinering. I svag koordinering vil aktørerne agere unilateralt. Derfor vil svag koordinering ofte kun bidrage til opretholdelse af status quo. Netværk med stærk koordinering kan derimod generere plussumspil, altså føre til et højere, mere optimalt outcome for alle involverede aktører. Ved at forpligte sig til fælles strategier kan aktørerne stabilisere forventninger i forhold til andre aktørers handlinger, samtidig med at de kan indrette deres handlinger ud fra nogle fælles kollektive mål, hvilket også kan øge det kollektive outcome. Ligeledes vil udførelse af handlinger i fællesskab gøre det muligt at 'poole' ressourcer og nå nogle mål, som netværksdeltagerne ikke ville kunne nå hver for sig. Endelig vil gentagne og langsigtede interaktioner med stor sandsynlighed føre til udvikling af tillid, som styrker netværkets sammenhængskraft og aktørernes vilje til at arbejde mod kollektiv handling (Scharpf 1994: 46).

Tabel 3.1 opsummerer de to idealtyper af netværkskoordinering. Netværk med stærk koordinering kan altså generere plussumspil, der vil føre til et højere og mere optimalt outcome end svag koordinering, men hvornår vil staten have interesse i at fremme denne type netværk?

Tabel 3.1: To typer netværkskoordinering

Stærk koordinering	Svag koordinering
Kollektiv problemløsning: Udarbejdelse af fællesstrategier og udførelse af aktiviteter i fællesskab	Individuel aktørstrategi: Udveksling af information for bedre at opnå etablerede strategier
Aktører samarbejder for at stabilisere fælles forventninger og udvikle nye og bedre kapaciteter i fællesskab – hvilket kan føre til bedre outcome for alle deltagere	Aktører samarbejder for at opnå eller bevare status quo
Samarbejde er rettet mod et højere mere optimalt outcome – plussumsspil	

3.3 Hvordan påvirker policystrategien typen af netværkskoordinering?

Graden af statens implementeringskapacitet kan have konsekvenser for den type netværk, staten ønsker at fremme. Ved en høj implementeringskapacitet holder staten sig til policystrategier, den selv kan implementere uden involvering af eksterne aktører. Ved lav implementeringskapacitet vil implementeringen være afhængig af en mangfoldighed af aktører inden for og uden for staten. Når staten har høj implementeringskapacitet, kan den stadig forme netværk for at skaffe information af relevans for valg af policyinstrumenter eller for at legitimere en bestemt politik – men der vil være et mindre incitament til at investere i fremme af stærk koordinering mellem de policyrelevante aktører, eftersom implementering kan foretages via statslig administration.

Når staten vil intervenere men mangler kapacitet til at foretage implementering, vil den i højere grad være afhængig af eksterne aktørers aktiviteter. I en sådan situation vil staten have incitament til at anvende en pakke af instrumenter, som vil fremme stærk koordinering mellem de policyrelevante aktører, således at deres handlinger rettes mod et højere kollektivt outcome. Paradoksalt nok kan dette lede til en situation, hvor der rent faktisk opnås bedre outcome gennem statslig systemisk påvirkning på områder, hvor staten ellers ikke har direkte kapacitet til intervention.

3.4 Operationalisering af modellen

I det kommende afsnit tager jeg udgangspunkt i modellen for at fremlægge mine analytiske forventninger til udvikling af økologimarkedet. Jeg anvender modellen til at analysere, hvordan statens politik fremmer forskellige type

netværkskoordinering mellem markedsaktører, som kan bidrage til markedsvækst, altså vækst i forbruget af økologiske varer, og derigennem til forskelligt engagement hos disse aktører i udviklingen af økologimarkedet i Danmark og Sverige.

For at skabe vækst i forbruget skal der opbygges distributions- og markedsføringskanaler, der gør produkterne lettilgængelige, hvorved det bliver muligt at påvirke et bredt udsnit af forbrugere. Tidligere forskning i økologisektoren har argumenteret for, at en nødvendig forudsætning for at skabe vækst i forbruget af økologiske varer kan være massiv markedsføring og dannelse af stabile distributionskanaler gennem detailhandlen (Thøgersen 2010, Richter & Hampfling 2002, Aschemann et al. 2007). Detailhandlen, fødevareproducenter, distributører, organisationer med ekspertise i økologimarkedet og også landmænd bærer derfor forskellige kapaciteter med relevans for udvikling af forbruget.

For at fremme udviklingen af økologimarkedet kan staten have interesse i at få disse aktører til at samarbejde og koordinere deres handlinger. Mit fokus er rettet mod netværk, der har til formål at fremme økologisk markedsvækst, altså vækst i forbruget af økologiske varer. Udtrykket netværk med svag koordinering (introduceret ovenfor) bruger jeg om netværk, der blot deler viden og information, mens jeg bruger betegnelsen netværk med stærk koordinering (ligeledes introduceret ovenfor) om situationer, hvor markedsaktører (landmænd, fødevarevirksomheder, detailkæder, interessegrupper og offentlige aktører) koordinerer fællesaktiviteter og fællesstrategier for udvikling og fremme af økologisk markedsvækst.

Min forventning er, at eftersom man i Danmark og Sverige har anvendt forskellige strategier for at fremme økologimarkedet, vil dette føre til to forskellige typer netværk og hermed til to forskellige resultater. Jeg begynder afsnittet med at fremlægge policystrategier med relevans for økologimarkedet og fremlægger mine forventninger til den type netværkskoordinering, hver strategi vil fremme. Jeg afslutter med at redegøre for, hvordan de to typer netværkskoordinering kan forventes at føre til to forskellige resultater.

3.4.1 Økologipolitik og netværkskoordinering i økologimarkedet?

Selvom stater kan have lignende ambitioner om at fremme et nyt marked, kan de vælge at gøre det på forskellige måder. Når staten vil fremme økologimarkedet, kan den på den ene side hovedsageligt fokusere på at støtte omlægningen af det økologiske landbrugsareal (udbudsdrevet politik). Staten vil i så fald fokusere hovedsageligt på policyinstrumenter rettet mod ud-

vikling af primærproduktionen. På den anden side kan den mere aktivt engagere sig i udviklingen af markedet for økologiske produkter ved også at bruge en pakke af instrumenter rettet mod udvikling af efterspørgsel og ikke kun udvikling af udbuddet¹⁴:

Tabel 3.2: Policyinstrumenter der fremmer udvikling af økologimarkedet

Udbudssideinstrumenter		Efterspørgselsinstrumenter	
Substantiv	Processuelle	Substantiv	Processuelle
Eksempler:	Eksempler:	Eksempler:	Eksempler:
Produktionsstøtte	Etablering af branchesammenslutninger	Obligatorisk forbrug	Støtte designet til at fremme koordineret afsætningsindsats
Finansiering af R & D		Subsidier/moms-differentiering	
Fastsættelse af regler og retningslinjer for produktion		Finansiering af afsætningsfremmende aktiviteter	
		Varemærker	

Inspireret af Halpin et al. 2011.

I afsnit 3.1 argumenterede jeg for, at de samlede instrumenter, staten har til rådighed, kan omsættes til forskellige metastyringsstrategier, hvilket giver staten forskellige muligheder for at forme og støtte koordineret aktivitet mellem policyrelevante aktører. Jeg ser således ikke på effekten af enkelte instrumenter inden for økologipolitikken, men på hvordan staten har anvendt instrumenter rettet mod især udvikling af efterspørgsel til at påvirke netværkskoordinering mellem de aktører, som er relevante for udvikling af økologisk forbrug.

Effekten af de forskellige instrumenter på typen af koordinering vil således være afhængig af den kontekst, de bruges i. Dette forventes i høj grad at være forbundet med statens implementeringskapacitet (se afsnit 3.3). Jeg forventer, at mens staten vil have høj implementeringskapacitet i forhold til at støtte udvikling af primærproduktion, vil den have lav implementeringskapacitet i forhold til at fremme forbruget. Jeg vil uddybe dette argument nedenfor.

Selvom staten kan bruge forskellige instrumenter til at støtte øget udbud, vil udvikling af primærproduktionen i økologisektoren som regel være baseret på omlægnings- og produktionsstøtte (Halpin et al. 2011). Støtten kan bruges til at gøre omlægning mere profitabel men også til at minimere den risiko, der er forbundet med omlægning til økologisk produktion. Omlægning

¹⁴ For en mere uddybende diskussion af markedsudviklingsstrategier, herunder økologipolitikken, se Halpin et al. 2011.

til økologi er forbundet med en vis risiko, fordi landmænd skal indrette sig under økologiske produktionsregler allerede fra første dag, de er registreret som økologiske, men de må først sælge deres produkter som økologiske efter tre år. Omlægning til økologisk produktion er ofte forbundet med øgede omkostninger, som så først kan indtjenes igen efter tre år. Dette involverer en vis risiko, eftersom producenten af gode grunde ikke kan have kendskab til den fremtidige markedssituation. I en ægte markedstilstand uden nogen form for intervention kan aktørerne på markedet, fx detailhandlen og forarbejdningsevirsomheder, sammen med landmændene bære de høje meromkostninger. Men eftersom de ikke kan være sikre på den fremtidige udvikling af markedet, er det mindre sandsynligt, at de vil være villige til at løbe risikoen. Staten kan i så fald vælge at bære risikoen ved at give omlægnings- og produktionsstøtte og således fjerne risikoen fra landmændene.

Eftersom landbrugspolitik i Danmark og Sverige traditionelt har været rettet mod udbudssiden (se Halpin et al. 2011), har staten hovedsagelig skabt kapacitet til at styre udbuddet af landbrugsprodukter gennem etablering af støtteordninger, der overføres direkte til landmændene (Ingemann 2006: 3-8). Gennem mange år har staten skabt regler, etableret praksis og samlet erfaringer omkring administration og implementering af støtteordninger. I forlængelse af det er det ikke utænkeligt, at staten uden store vanskeligheder kunne administrere og implementere de støtteordninger, der har været og er forbundet med økologipolitikken. Staten vil ligeledes være mindre afhængig af markedsaktører, der er relevante for forbruget, da den kun i mindre grad interesserer sig for at støtte efterspørgslen. Staten vil derfor ikke have de nødvendige instrumenter eller incitament til at skabe stærk netværkskoordinering mellem disse markedsaktører. Den kan stadig have incitament til at danne netværk mellem forskellige aktører inden for økologimarkedet for således at støtte en udbudsdrevet politik, men hovedsageligt for at indhente information af relevans for etablering af støtten eller om situationen på markedet. Netværket vil således hovedsageligt være præget af svag koordinering.

Anderledes vil det forholde sig i de tilfælde, hvor staten også vil støtte udvikling af forbruget. Selvom staten kan have en vis kapacitet til at påvirke efterspørgsel alene, fx gennem overførsel af ressourcer til afsætningsfremmende aktiviteter og produktudvikling, vil den stadig have incitament til at støtte implementering ved at bruge en pakke af instrumenter, der vil fremme stærk koordinering. Jeg vil som nævnt hævde, at en nødvendig forudsætning for udvikling af efterspørgsel er, at detailhandlen træder til og spiller en aktiv rolle i forhold til at skabe økologisk forbrug. Staten kan opmuntre detailhandlen til at udføre afsætningsfremmende aktiviteter. Staten besidder

dog ikke den mulighed på grund af begrænsninger i lovgivningen, der har til formål at sikre fri konkurrence (Direktorat FødevarerErhverv 2011). Staten har derfor brug for, at andre aktører koordinerer afsætningsfremmende aktiviteter inden for detailhandlen. Disse aktiviteter kræver ekspertise inden for marketing og kommunikation, og at man tilegner sig erfaringer med at kommunikere 'økologibudskabet' ud til forbrugerne og forhandlerne. Ligeledes kræves det, at man udvikler et tæt forhold til producenter, forhandlere og virksomheder, således at de også inddrages i projekterne. Endelig skal man kende til relationerne inden for industrien. Dette vil kræve ressourcer, som fx professionelle marketings- og kommunikationsfolk besidder. Det kræver også, at man samler erfaringer og viden om forholdene i den økologiske industri og på det økologiske marked, og at man har kontakt og netværk med aktørerne inden for denne industri og på dette marked.

Da staten historisk set ikke har beskæftiget sig med udvikling af efterspørgsel, er der mindre sandsynlighed for, at den besidder alle forudsætninger for at føre sådanne aktiviteter ud i livet, og staten har derfor brug for, at eksterne organisationer vil overtage denne opgave og koordinere afsætningsfremmende aktiviteter i detailkæderne.

Staten har desuden brug for, at fødevarereproducenter og landmænd vil producere og distribuere økologiske fødevarer af en kvalitet og mængde, der imødekommer detailhandlen. Staten kan yderligere give incitamenter til udvikling af nye produkter, men pga. af begrænset kapacitet vil den have svært ved at få producenterne til at tilpasse deres produkter til detailkæderne. Staten vil derfor også have interesse i at fremme koordinering mellem producenter og detailkæder, så produkterne vil kunne omsættes.

Når staten vil udvikle økologimarkedet ved aktivt at påvirke forbruget, vil den derfor også have interesse i at skabe stærk koordinering mellem detailhandlen, fødevarer virksomheder og interessegrupper, således at de kan udvikle og udføre fælles markedsudviklingsstrategier.

3.4.2 Hvordan kan netværkskoordinering påvirke markedsaktørerne? Netværkskoordinering og detailhandelsadfærd

Tidligere forskning i økologisektoren har argumenteret for, at en nødvendig forudsætning for at skabe vækst i forbruget af økologiske varer kan være massiv markedsføring og dannelse af stabile distributionskanaler gennem detailhandlen (Thøgersen 2010, Richter & Hampfling 2003, Aschemann et al. 2007). I den vestlige verden bliver hovedparten af alle fødevarer solgt via sådanne kanaler, og derved kan detailkæderne nå ud til en bredere del af

befolkningen – især den del, som ikke er trofast i forbruget af økologi. Store detailkæder kan desuden distribuere store mængder økologisk mad til lave pris i modsætning til fx gårdbutikker. Endelig har kæderne kapacitet til at gennemføre store markedsføringskampagner og på den måde påvirke forbrugernes præferencer (Richter & Hempling 2003). Aktiviteter til fremme af afsætning af økologiske varer inden for detailhandlen vil derfor være en god indikator på netværkets effekt.

Selvom detailhandlen sælger økologiske varer, er der forskel på måden, de engagerer sig i indsatsen for fremme af økologisk forbrug på (Richter & Hampling 2003). Man kan sondre mellem en efterspørgselsfremmende og efterspørgselsdrevet strategi (ibid.). Ved efterspørgselsfremmestrategi vil kæderne aktivt arbejde for at fremme stabile distributionskanaler og udvikling af efterspørgsel.

Ved efterspørgselsdrevet strategi vil detailkæderne måske nok sælge økologiske varer som en konsekvens af stigende efterspørgsel, men vil ikke aktivt arbejde for at fremme efterspørgsel yderligere. Min forventning er, at detailkædernes strategi kan være påvirket af den type netværk, de indgår i (se Hidenmark 2000: kap. 2). Jeg forventer, at der er større sandsynlighed for, at detailkæderne vil overtage en efterspørgselsfremmende strategi, når de indgår i stærk koordinering med fødevarereproducenter og andre aktører, der kan assistere dem i at markedsføre økologiske produkter, end når detailkæderne indgår i netværk med svag koordinering. Jeg vil herunder yderligere specificere dette argument.

Markedsføring og distribution af økologiske produkter kræver ekspertise inden for marketing og kommunikation. Det kræver, at man tilegner sig erfaringer med at kommunikere 'økologibudskabet' ud til forbrugerne, samt at man kender og plejer relationerne i økologiindustrien – noget detailkæderne ikke altid honorerer. Udviklingen af nye markeder kan være forbundet med en vis usikkerhed i forhold til langsigtet udvikling (se Daugbjerg et al. 2010). Eftersom detailkæderne ikke kan forudsige den langsigtede udvikling på økologimarkedet, hersker der en vis usikkerhed omkring, hvorvidt kæderne kan få deres investeringer tilbage, og som en følge heraf vil kæderne ofte vælge ikke at investere i kapaciteter såsom markedsføring og kommunikation. Detailkæderne kan imødekomme dette problem ved at samarbejde med organisationer, der har ekspertise i markedsføring og kan bære omkostningerne til udvikling af sådanne kapaciteter.

For at vove investeringer i dannelsen af stabile distributionskanaler vil detailhandlen ofte søge at sikre sig, at forarbejdningsevner, distributører og landmænd vil være i stand til at levere økologiske produkter af en kvalitet og i mængder, der kan imødekomme en potentiel og eftertragtet stigning i

efterspørgslen. Ved at koordinere forventninger og skabe langsigtede strategier kan detailhandlen, producenter og virksomhederne sikre en løbende strøm af økologiske produkter, der passer detailkæderne både mht mængde og kvalitet.

Jeg forventer, at en stærk koordinering vil få detailhandlen – også de der i forvejen har forpligtet sig på økologisektoren – til at engagere sig i fremme af økologimarkedet. Man vil dermed kunne observere et højt niveau af markedsføringsaktivitet inden for detailkæderne, samt etablering af stabile, landsdækkende distributionskanaler for et bredt udvalg af økologiske produkter. Ved fravær af et stærkt koordineret netværk vil detailhandlen måske nok sælge økologiske produkter, hvor der allerede eksisterer en efterspørgsel, men formodentlig ikke aktivt fremme markedsvækst.

3.5 Opsummering

Med afsæt i den teoretiske baggrund præsenteret i kapitel 2 har jeg fremlagt en analytisk model, der kan bruges til en komparativ analyse af, hvordan staten kan fremme implementering af politiske programmer ved hjælp af metastyring. På baggrund af modellen har jeg præsenteret mine forventninger om økologisektoren. Jeg vil forvente, at når staten ønsker at fremme vækst af økologimarkedet, vil den have incitament til at danne netværk af stærk koordinering med relevante markedsaktører for at støtte implementering, hvilket kan skabe bedre forudsætninger for udvikling af forbruget. Når staten vil udvikle markedet gennem fremme af udbuddet, forventer jeg, at et sådant netværk ikke vil opstå. I så fald kan politikken måske fremme udbuddet af nationale produkter, men forudsætningerne for udvikling af forbruget vil være ringere.

Tabel 3.3 (næste side) opsummerer modellens teoretiske forventninger til økologisektoren.

Tabel 3.3: Forventninger til økologisektor

Interventionstype	Implementeringskapacitet	Type netværkskoordinering	Output i økologisektoren (detailhandeladfærd)
Udbud alene	Høj (i forhold til støtteordninger), mindre relevant i forhold til forbrug	<p>Lav koordinering omkring udvikling af forbrug:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informationsudveksling mellem markedsaktører og staten • Legitimering af på forhånd givet policy 	<p>Efterspørgselsdrevet strategi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ingen særlig markedsføringsindsats • Ustabile distributionskanaler
Efterspørgsel (med eller uden udbud)	Lav	<p>Høj koordinering omkring udvikling af forbruget:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fælles markedsføringsaktiviteter • Fælles, forpligtende udviklingsstrategier 	<p>Efterspørgselsfremmende strategi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Massiv markedsføring • Fokus på et stort udvalg af produkter • Stabile distributionskanaler

Kapitel 4:

Forskningsdesign, metode og data

I dette kapitel præsenterer jeg afhandlingens forskningsdesign og metode og diskuterer de anvendte datakilder samt de udfordringer og begrænsninger, der ligger indbygget i de forskellige valg af design, metode og data. Afsnit 4.1 gennemgår afhandlingens forskningsdesign. Afsnit 4.2 diskuterer de anvendte metode. Afsnit 4.3 diskuterer analysens validitet og reliabilitet, og afsnit 4.4 de anvendte data. Afsnit 4.5 gennemgår fremgangsmåden i analysen.

4.1 Forskningsdesign

Afhandlingen er baseret på en historisk komparativ casestudieanalyse med fokus på implementering af økologipolitik i Danmark og Sverige. Som nævnt opdeles afhandlingen i to blokke. Første del behandler koblingen mellem policystrategi og netværkstype, mens den anden del undersøger sammenhængen mellem netværk og netværksoutput.

Dette sker på baggrund af den analytiske model præsenteret i kapitel 3. Analysen falder derfor i tre dele: en analyse af variationer i policystrategier; en analyse af sammenhængen mellem policystrategien og udviklingen af forskellige netværkstyper; og endelig en analyse af hvorledes variationer i netværket fører til variationer i output.

Jeg har valgt at fokusere på en small-N analyse, eftersom det giver mig bedre mulighed for at fokusere på uddybende analyser af de kausale mekanismer, der binder de teoretiske variabler sammen (se Gerring 2007). Casestudier kan desuden være passende i situationer, hvor man vælger at bruge svært kvantificerbare data, eksempelvis udsagn i interviews eller information hentet fra forskellige dokumenter (Daugbjerg 1998). For at forstå meta-styringsprocesser i økologipolitikken har jeg fundet det nødvendigt at anvende store mængder ukvantificeret data, samlet interviews og skriftlige dokumenter. Jeg vil således hævde, at casestudie er den mest passende metode, fordi den åbner mulighed for en mere dybdegående hermeneutisk analyse af dynamiske sammenhænge i datamaterialet. Jeg vil specificere dette argument videre nedenfor under metodeafsnittet.

Det komparative casestudie er designet som et Most Similar Case Studie. Her ligner de udvalgte cases hinanden i så mange henseender som muligt, mens de variabler, som har teoretiske relevans for analysen, varieres (se Ger-

ring 2007: 131). Forskningsdesignet giver således mulighed for at undersøge relationer mellem den afhængige og den uafhængige variabel, mens andre mulige forklarende faktorer udelukkes fra analysen. På den måde kan man skabe forudsætninger for et tilnærmet eksperiment, hvor de kausale relationer, der skal undersøges, så vidt muligt analyseres isoleret fra andre mulige kausale forklaringer. På den måde opnår forskeren bedre forståelse af et fænomen ved at reproducere en serie eksperimenter om de relevante variabler. Jo flere gange eksperimentet gentages – ved systematisk at samle data om de samme variabler på tværs af cases – jo mere overbevisende bliver de afledte teoretiske forventninger (Daugbjerg 1998: 12).

Studiet struktureres ligeledes som en historisk analyse af økologisektoren i perioden 1986 (da udarbejdelse af den danske økologipolitik startede) til 2009. Dette skyldes, at politiske processer ikke opfattes som enestående begivenheder, men snarere som en langvarig dynamisk proces under konstant udvikling (se Teisman 2000). En bestemt politik vil med tiden kunne ændre sig, hvilket kan medføre nye konsekvenser. Det samme gælder et givet netværk og dets output. Relationer inden for netværk udvikler sig sjældent på én dag, men er snarere et resultat af gentagne interaktioner, som kan styrkes eller svækkes med tiden, hvilket også betyder, at netværksoutput er noget, der udvikles over tid (se Scharpf 1994, Huys & Koppenjan 2010).

4.1.1 Hvorfor Danmark og Sverige?

'Most similar' forskningsdesign kan styrke fokus på den kausale kæde, man ønsker undersøgt, og udelukke andre alternative forklaringer. Som jeg vil vise nedenfor, ligner Danmark og Sverige hinanden i utallige henseender, der ellers kunne udgøre alternative forklaringsmuligheder for de kausale mekanismer, som jeg ønsker at undersøge. Disse faktorer er undersøgt under udarbejdelsen af casestudiedesignet.

Faktorer med potentiel effekt på netværkstype

Første del af den kausale analyse undersøger, hvordan staten påvirker udbygning og udfoldelse af netværk, der kan styrke økologisk markedsvækst. Det er min forventning, at statens handlinger er afgørende for den netværkstype, der vil opstå og sidenhen assistere i implementering. Der er dog også andre faktorer, der kunne forklare variationer i netværkstype, men som holdes konstant mellem Sverige og Danmark. Herunder følger en gennemgang af de faktorer, der er ens for Danmark og Sverige, og som jeg vurderer har forklaringskraft i forhold til netværkstypen.

(1) Begrebet 'Varieties of Capitalism' (Hall & Soskice 2001) refererer til graden af koordinering mellem forskellige aktører inden for økonomien (fx virksomheder, interessegrupper og sammenslutninger). I modsætning til denne afhandling, hvor jeg fokuserer på koordinering i specifikke netværk i enkelte sektorer (mesoniveau), fokuserer varieties of capitalism på koordinering på nationalt plan (ibid.: 8). Hall og Soskice sondrer mellem stater med liberale økonomier, hvor der hersker en svag grad af koordinering, og stater med koordinerede økonomier, hvor der eksisterer nationale institutioner og normer, der sikrer en stærk grad af koordinering. Man kunne forvente, at institutioner og normer, der genererer koordinering på nationalt niveau, vil påvirke graden af koordinering i sektorale netværk. Det er dog usandsynligt, at nationale forskelle i graden af koordinering vil kunne forklare forskelle mellem danske og svenske økologinetværk, eftersom de to lande begge kan betragtes som koordinerede økonomier (ibid.: 19-20). På samme måde kunne man sige, at forskelle i organisering af den konventionelle fødevareresektor i de to lande kan bidrage til at forklare variationerne. Dvs. at fødevareresektoren allerede har institutioner og organisationer, der kan facilitere stærk koordinering. Denne forklaringsmulighed kan også udelukkes. Både i Sverige og Danmark kan man finde institutioner, der ellers kunne have potentiale til at fremme et højt niveau af netværkskoordinering omkring udvikling af økologimarked. Som antydnet i kapitel 1 var dette dog ikke tilfældet.

I Sverige er en stor del af fødevarer virksomhederne organiseret inden for den svenske fødevarerforening (Livsmedelsföretagen, www.li.se), der udbyder rådgivning på forskellige områder samt juridisk og politisk repræsentation. Det samme gælder detailhandlen, som er organiseret inden for svensk dagligvarehandel (Svensk Dagligvaruhandel) www.svenskdagligvaruhandel.se, og jordbrugerne inden for landbrugsorganisationen LRF (www.lrf.se). De nævnte organisationer er medlemmer af paraplyorganisationen Svensk Fødevarer (LivsmedelsSverige, www.livsmedelsverige.se) sammen med forskellige forskningsinstitutioner. I Danmark har fødevarer virksomheder og jordbrugere koordineret forskellige aktiviteter inden for Landbrugsrådet (i dag Landbrug og Fødevarer), mens detailhandlen har været organiseret inden for Dansk Erhverv, der har ansvar for at give detailsektoren juridisk rådgivning og politisk repræsentation. Endelig kunne endnu en forklaringsfaktor i denne sammenhæng være, at variationer i økologinetværk skyldes, at der i hhv. Danmark og Sverige allerede eksisterede to forskellige netværk, inden en egentlig økologipolitik trådte i kraft. Som jeg vil redegøre yderligere for i næste kapitel, er der dog ikke noget, der tyder på, at dette skulle være tilfældet. Yderligere kan det bemærkes, at disse to oprindelige økologinetværk i udgangspunktet faktisk havde mange lighedspunkter.

(2) Mancur Olesen (1971) argumenterer i sin bog *The Logic of Collective Action* for, at det er nemmere at etablere koordinering, når koordinering kun skal foregå mellem få aktører. En anden faktor, der kunne påvirke graden af koordinering i netværket, vil derfor være graden af detailkædernes monopol på salg af fødevarer. Man kunne således forvente, at det vil være lettere at skabe stærk koordinering, når salg af fødevarer er samlet hos få aktører, end når den er spredt blandt mange forskellige. Variationer mellem det danske og det svenske netværk skulle således skyldes variationer i mængden af aktører, der har ansvar for salg af økologiske varer. Dette ser dog næppe ud til at være tilfældet. I både Sverige og Danmark foregår mere end 80 pct. af salget af økologi gennem de store detailkæder (KRAV 2010: 10, Økologisk Landsforening 2011).

I Danmark er alt salg af fødevarer fordelt således, at Dansk Supermarked har en markedsandel på 32 pct., Coop en markedsandel på 37 pct. (www.epn.dk 23.10.2010), resten af fødevarsalget er spredt i mindre butikker og detailkæder. I Sverige samles alt salg af fødevarer i tre centrale kæder: ICA, der ejer 50 pct. af det svenske fødevaremarked, samt Coop Sverige og Axfood, der ejer hhv. 21 pct. og 16 pct. af markedet (KRAV 2010), mens de resterende procenter er fordelt på mindre detailbutikker. Man kunne i så fald forvente, at der ville være de samme forudsætninger for at skabe koordinering omkring markedsudvikling i den svenske og den danske økologisektor. Men som nævnt i kapitel 1 og som jeg vil vise i analysen, er dette ikke tilfældet.

Det samme argument kunne anvendes i forhold til fødevarevirksomheders monopol i de respektive lande. Dog viser oplysninger fra hhv. den svenske økologiorganisation KRAV og det danske fødevaredirektorat ingen nævneværdige forskelle i mængden og typen af virksomheder, der producerer økologiske fødevarer (se www.krav.se og Ekologisk Landbrukarna 2008), og sektorens strukturer ligner hinanden i begge lande, hvor hovedparten af alle fødevarer produceres og distribueres gennem få store aktører (se ØLC/Landbrugsraadet 2000).

(3) Forskel i udvikling af netværk kunne også forklares ud fra tilstedeværelsen af *eksisterende netværk*, som vil forhindre udvikling af nye. Dette var dog ikke tilfældet i Danmarks og Sveriges økologisektorer. I Danmark fandtes der ikke andre netværk for alternativjordbrug, og der har været et tæt samarbejde mellem de økologiske og de konventionelle landbrugsorganisationer (Daugbjerg & Halpin 2010, Michelsen et al. 2001), som kunne danne konkurrerende netværk. I Sverige fandtes der et netværk for alternativjordbrug (ikke kun økologi) (se kapitel 7), men de centrale økologiske organisationer var en del af det. Netværket blev nedlagt i 1988 (se kapitel 7). Ellers var

der et tæt samarbejde mellem økologerne og de konventionelle landbrugsorganisationer allerede siden 1980'ene (se kapitel 7).

(4) Ud fra et perspektiv af *historisk institutionalisme* kunne man også hævde, at forskelle i den historiske udvikling af den danske og den svenske økologisektor ville føre til variationer i udviklingen af netværk. Jeg vil behandle dette spørgsmål yderligere i kapitel 7, hvor jeg vil vise, at sådanne historiske variationer ikke findes.

Faktorer der kunne forklare forskelle i detailhandeladfærd

Anden del af analysen undersøger, hvordan implementeringsnetværk mellem markedsaktørerne påvirker adfærd inden for detailhandlen i forhold til fremme af økologisk forbrug. Jeg er bekendt med, at aktiviteter inden for et marked ofte er et samlet resultat ikke af én men af forskellige faktorer. Sverige og Danmark ligner dog hinanden på adskillige faktorer, som ellers kunne udgøre alternative forklaringer på detailhandlens adfærd.

Potentiale i økologisk forbrug. Rent logisk kan man argumentere for, at markedsaktører vil undlade at investere i et nyt marked, så længe de ikke forudser mulige udviklingspotentialer for det pågældende nye marked. I et historisk perspektiv ser der ikke ud til at være væsentlige forskelle i markedsaktørernes opfattelse af økologimarkedets udviklingspotentialer i Sverige og Danmark. I Danmark har detailhandlen allerede i midten af 1990'erne indset, at økologi rummer et stort indtjeningspotentiale (jf. interview CJ; interview JK). I Sverige tegner der sig et lignende billede, da tidligere forskning har vist, at de svenske forbrugere er blandt de mest positive over for økologisk producerede fødevarer. I Sverige har alle centrale detailkæder solgt økologiske produkter siden slutningen af 1980'erne og tilmed ofte givet udtryk for det store udviklingspotentiale på økologimarkedet (Richter & Hempfling 2003: 112-23, Landbrugsraadet/ Økologisk Landcenter 2000, Kapitel 8, Daugbjerg & Sønderkov 2010).

4.1.2 Analyseniveau

Afhandlingens analyse befinder sig på mesoniveauet, er optaget af styringsprocesser på sektor- og subsektorniveau. I analysens første del redegør jeg for en kobling mellem variationer i statens implementeringsstrategi og variationer i de netværk, der har til formål at fremme økologisk markedsvækst, altså vækst i forbruget af økologiske varer. Det er dog ikke relationerne mellem hver enkelt markedsaktør, jeg interesserer mig for, men snarere de aggregerede koordinationsmønstre, der eksisterer i sektoren (mesoniveau).

En analyse af, hvordan hvert enkelt politisk tiltag påvirker enkelte relationer inden for netværket, vil være umulig inden for afhandlingens tidsramme og regnes derfor for irrelevant i forhold til analysen. Det samme gælder analysens anden del, der omhandler de kausale relationer mellem netværkstype og netværksoutput. Her interesserer jeg mig igen for netværksoutput på sektorniveau og ikke på enkelt-aktørniveau. Dvs. jeg interesserer mig for den aggregerede effekt, netværket havde på detailhandlens adfærd i forhold til at fremme efterspørgsel af økologi. Det er altså ikke detailhandlens aktivitet i forhold til specifikke økologiske produkter, jeg opholder mig ved.

Makrofaktorer optager ej heller en central del af analysen. I tråd med hoveddelen af netværkslitteraturen vil jeg hævde, at omend nationale forskelle har betydning for netværk og deres output, spiller variationer i de sektorer og den kontekst, netværket dannes og udfoldes i, en større rolle (se Daugbjerg 1998, Binderkrantz 2005). Nationale faktorer, der ellers kunne forklare variationer i netværket, vil derfor ikke have den samme effekt på tværs af alle sektorer og holdes derfor konstant (se nedenfor).

Det samme gælder netværkseffekten. Selvom markedsaktørernes handlinger også påvirkes af forskellige faktorer uden for en given sektor, var mit argument i kapitel 2 og kapitel 3, at netværk kan have en betydningsfuld effekt. For at demonstrere dette holdes makrofaktorer med potentiel indflydelse på netværksoutput også konstant.

4.2 Metode

Ovenfor har jeg redegjort og argumenteret for afhandlingens forskningsdesign. I det følgende afsnit vil jeg argumentere videre for mit valg af kvalitativ metode og fremlægge fremgangsmåden for analysen.

Som nævnt opdeler jeg afhandlingen i to dele, hvor jeg undersøger to kausale mekanismer: Den ene omhandler relationen mellem implementering af policy strategi og netværkstype, mens den anden binder relationerne i netværket til et bestemt output. I forhold til den anvendte forskningsmetode benytter jeg en kvalitativt funderet metode til at studere begge kausale relationer.

Adskillige skoler inden for netværkslitteraturen har benyttet statistiske metoder til at kortlægge interaktionsmønstre (som regel ved hjælp af spørgeskemaer, hvor aktørerne bliver spurgt, hvem de interagerer med og om hvad), for dernæst at koble disse til bestemte output ved hjælp af forskellige korrelationsteknikker (se Milward & Provan 2003, Knoke 1983, Marcussen & Olsen 2007, Alter & Hage 1993). Nogle skoler har også søgt at benytte statistisk

metode til at kortlægge forbindelser mellem statslig støtte og netværkstyper (se Alter & Hage 1993).

Jeg har imidlertid fravalgt anvendelsen af statistisk analyse. Korrelations-teknikker og kvantitativ netværksanalyse kan fortælle os noget om, hvilke aktører der deltager i netværket, og hvordan de placerer sig i forhold til hinanden, samtidig med at analysen kan gentages på tværs af mange cases. Problemet er, at de kvantitative teknikker ikke fortæller noget om metastyringsdynamikken (Marcussen & Olsen 2007: 282). Anvendelse af kvalitativ metode åbner mulighed for at studere de mekanismer, hvorved staten påvirker opbygning og udfoldelse af netværk, hvilket kan styrke muligheden for at pege på betydningen af statslige aktører i forhold til opbygning og udfoldelse af netværk. Det samme gør sig gældende i forhold til at skabe en øget forståelse af forbindelsen mellem et givet netværk og et bestemt outcome. Netværksstrukturen 'føder' ikke bare et bestemt output. Netværksoutput, som nævnt i kapitel 2 og 3, er et resultat af dynamikkerne mellem de deltagende aktører inden for netværket og ikke noget, der bare kommer af sig selv (se Klijn et al. 1995). Det vil være svært, hvis ikke umuligt, at afdække disse mekanismer med kvantitative metoder (Marcussen & Olsen 2007: 281-85).¹⁵

Udfordringen er altså at analysere de kausale mekanismer, der forbinder den uafhængige, den mellemkommende og den afhængige variabel. At forbinde 'policystrategi' til 'netværk' kan udgøre en metodisk udfordring. Jeg håndterer nogle af disse udfordringer ved at vælge et 'Most Similar' forskningsdesign, idet jeg derigennem udelukker andre mulige alternative kausale forklaringer. Den anden måde jeg håndterer disse udfordringer på, er ved at anvende metastyringsteori (se kap. 2) til at opstille nogle testbare forventninger om den kausale sammenhæng, som sidenhen udgør rammen for analysen (se kap. 3, George & Bennett 2005: 206). Den tredje måde at håndtere udfordringerne på er via en systematisk søgen efter 'kritiske øjeblikke' i de netværksopbygningsprocesser og netværksudfoldelsesprocesser, der er beskrevet i datamaterialet. 'Kritiske øjeblikke' refererer til udsagn eller beskrivelser i datamaterialet, hvor der forekommer tegn på, at den ene variabel påvirker den anden. Hvis man fx forventer, at netværket er et resultat af statslig strategi, vil man yderligere kunne forvente at finde bestemte øjeblikke i processen, hvor man empirisk kan teste, at netværket er et resultat af denne strategi.

¹⁵ Kvantitative metoder kan dog anvendes indledende for at skabe et overblik over netværket. Jeg har forsøgt at anvende denne metode for at afdække, hvordan de forskellige fødevarevirksomheder interagerer med hinanden. Det udsendte spørgeskema havde dog en lav svarprocent og gav ikke et lige så godt overblik som den kvalitative data.

4.3 Validitet og reliabilitet

Casestudier skal have et højt niveau af validitet og reliabilitet for at kunne have teoretisk og empirisk belæg. Validitet refererer til, hvorvidt der er en kobling mellem de teoretiske forventninger og den empiriske analyse. Reliabilitet refererer til, hvorvidt en ny analyse – baseret på de samme kilder og metoder – vil kunne opnå de samme resultater (Yin 1994: 34-38, Kvale 1997: kap. 13, Daugbjerg 1998: 13).

Angående validitet skelner Yin (1994) mellem *construct validity* (fremstillingsvaliditet), *internal validity* (intern validitet) og *external validity* (ekstern validitet). *Construct validity* opstår, når optimal operationalisering er til stede (Yin 1994: 34-35), altså når det, der blev målt og dokumenteret, er i overensstemmelse med det, der er sket i den virkelige verden. Problemet er, at al social forskning er forbundet med en vis usikkerhed i forhold til, hvorvidt analysen er i overensstemmelse med den virkelige verden, men dette bør selvsagt ikke forhindre en i at forske (Nielsen 2005: 30). For at løse dette problem har jeg anvendt metodologisk triangulation, hvilket går ud på at maksimere fremstillingsvaliditet ved at anvende forskelligt kildemateriale i analysen (Yin 1994: 34, 90-94). Idéen er at analysere genstanden for analysen fra forskellige vinkler (Hellevik 1999: 191-92). For at øge afhandlingens fremstillingsvaliditet valgte jeg at anvende en mangfoldighed af kildematerialer, som bliver fortløbende undersøgt i forhold til hinanden (se næste afsnit).

En anden måde at øge fremstillingsvaliditet på er ved at sende opsummering af casestudierapporter til centrale informanter. Jeg har således sendt opsummering af interviews samt beskrivelser af, hvorledes data fra pågældende interviews har bidraget til forståelsen af processer i økologisektoren. Jeg har dog ikke modtaget respons på det tilsendte. Denne metode har derfor ikke vist sig succesfuld. I stedet har jeg valgt at strukturere gentagne interviews og mailudveksling med centrale aktører, hvor disse aktører blev spurgt på ny om de processer, jeg har undersøgt, fortløbende som analysen skred frem.¹⁶

Intern validitet er opnået, når kausal relation er etableret. Dvs. når man kan påvise, at bestemte forudsætninger leder til forskellige resultater, og alternative forklaringer kan udelukkes (Yin 1994: 36). I begyndelsen af forskningsprocessen var det ikke muligt at opstille klare teoretiske forventninger. I en sådan situation kan man anvende en metode, der bygger det teoretiske argument på flere skridt (Daugbjerg 1998: 14, Yin 1989: 114-15):

¹⁶ Information om disse respondenter kan findes i listen over interviewpersoner i litteraturlisten.

- Udarbejdelse af teoretiske udsagn eller initiale forventninger
- Sammenligning af resultaterne fra initial undersøgelse og på baggrund heraf revidering af forventningerne
- Sammenligning af andre dele af casen med de reviderede forventninger og dernæst en tredje revidering af forventninger
- Gentagelse af processen så længe det er nødvendigt.

Processen slutter, når forklaringer er fri for indre modsætninger. Gennem forskningsprocessen blev de teoretiske forklaringer sammenlignet med andre alternative forklaringer. Gennem udarbejdelse af det beskrevne 'most similar' design, blev de teoretiske forklaringer sammenlignet med andre teoretiske forklaringer, som derefter blev udelukket (se nedenfor). Når det alligevel var muligt at finde mulige alternative forklaringer, har jeg foretaget yderligere analyse for at revidere argumentet og udelukke de alternative forklaringer. Endelig har jeg udarbejdet de analytiske forventninger om økologisektoren (kap. 3) ved hjælp af initial eksplorativ analyse samt eksisterende akademisk litteratur om økologisektoren.

Ekstern validitet drejer sig om, hvorvidt analysens konklusioner kan generaliseres (Yin 1994: 36). Generalisering af casestudier er baseret på *analytical generalization* og skal ikke forveksles med *statistical generalization*, som er forbundet med kvantitativ forskning (ibid.). Analytisk generalisering går ud på at sammenligne de empiriske resultater med studiets teoretiske ramme (ibid.: 30-32, 36). Idéen bag den form for generalisering er, at den teoretiske ramme også vil kunne bruges i undersøgelser af andre lignende cases. I relation til ekstern validitet styres analysen i afhandlingen derfor af den analytiske ramme, som er fremstillet i de to forrige kapitler. Afhandlingens afsluttede del sammenligner de empiriske resultater med teorien og de analytiske forventninger. Desuden tager konklusionerne den anvendte teoretiske ramme op til revision.

Reliabilitet i small-N casestudie handler primært om at 'spille med åbne kort' (Nielsen 2005: 30). Her handler det om at bruge præcise referencer og åben og detaljeret dokumentering af de empiriske resultater med henblik på, at læseren vil have forudsætninger for at forholde sig til og evaluere konklusionerne (Yin 1994: 36-38, 98-99). Jeg har således bestræbt mig på at holde beskrivelsen af de empiriske resultater så åben som muligt. Jeg har brugt så mange referencer som muligt og undladt at anvende skjult information, der ikke må bruges af andre. Jeg har optaget og gemt alle de interviews, jeg haft mulighed for. Enkelte interviews er foretaget telefonisk og kunne derfor ikke optages, mens andre informanter specifikt har bedt om

ikke at blive optaget. I alle situationer har jeg dog skrevet et resume af interviewet, som derefter blev sendt til interviewpersonerne med anmodning om respons, såfremt informanten fandt det nødvendigt. For øget transparens har jeg fremlagt en liste over alle interviewpersoner samt interviewdatoen.

4.4 Datagrundlag

Projektets datagrundlag er en bred vifte af empiriske primære og sekundære kilder, der belyser processerne bag implementering af økologipolitikken, udvikling i økologinetværket samt motivation og drivkræfter bag politiske og markedsaktørers handlinger. Disse kilder dækker over primære dokumenter fra offentlige og private aktører, sekundær litteratur samt kvalitative interviews. I det følgende afsnit vil jeg generelt diskutere styrker og svagheder ved anvendelsen af de forskellige typer kildemateriale. Nedenfor, under fremgangsmåde, vil jeg yderligere specificere de forskellige datakilder, som indgår i de forskellige analysedele.

4.4.1 Primære kilder

Primære kilder såsom politiske dokumenter, mødereferater, budgetter og handlingsprogrammer fra markedsaktører mv. har udgjort væsentligt dokumentationsmateriale for analysen af økologipolitikken og dens implementering og dernæst for belysning af den kausale kæde, der ønskes undersøgt. Nogle af kilderne fortæller om motiver for aktørernes handlinger, mens andre belyser en historisk begivenhed (Daugbjerg 1998: 15). Fordelen ved at anvende primære dokumenter er, at jeg som forsker får mulighed for at indgå i en hermeneutisk proces, hvor jeg selv vurderer betydningen af hver enkelt kilde, for derefter at restrukturere et fuldkomment billede af de kausale processer, jeg ønsker at undersøge.

Man skal dog holde sig for øje, at de primære kilder også er skrevet af en bestemt forfatter, der formentlig har foretaget prioriteringer af de typer information, der frembringes i dokumentet. Et af de centrale problemer, der kan opstå i den forbindelse, er stumhedens hermeneutik (Ankersborg 2007: 89, 169), dvs. at en person vælger ikke at udtale sig i forbindelse med en bestemt kontekst, og nogle informationer hermed vælges fra. Et relateret problem kan være, at et dokumentets forfatter med vilje udtaler sig i forhold til det formål, udtalelsen tjener, målgruppen for udtalelsen, hvor udtalelsen bliver publiceret og i hvilken sammenhæng (Ankersorg 2007: 91-101).

Som nævnt er al social forskning forbundet med en vis usikkerhed i forhold til, hvorvidt analysen er i overensstemmelse med den virkelige verden,

men dette bør ikke forhindre en i at forske (Nielsen 2005: 30). Jeg har søgt at håndtere ovenstående problematik ved at sætte mig nøje ind i, hvem dokumentets forfatter er. Hvilken rolle spiller han/hun i forhold til de processer, jeg ønsker at undersøge? Hvilket formål prøver de at opnå? Hvem er målgruppen for dokumentet? Er kilderne offentlige eller fortrolige? En anden måde, jeg har søgt at løse problemet på, er ved at anvende metodologisk triangulation, som går ud på at maksimere undersøgelsens interne validitet ved at anvende forskelligt kildemateriale i analysen (Yin 1994: 34, 90-94). Idéen er at analysere genstanden for analysen fra forskellige vinkler (Hellevik 1999: 191-92).

4.4.2 Sekundære kilder

Sekundære kilder såsom akademisk litteratur, offentlige og interne rapporter, analyser og avisartikler har også udgjort vigtige informationskilder. Problemet med sekundære dokumenter af den slags er dog, at forfatteren allerede har truffet valg og prioriteringer i forhold til analysemetode og anvendte kilder (se Larson 2001). Derfor har jeg undersøgt grundlaget for de sekundære dokumenter og vurderet dem så meget som muligt i forhold til de andre kilder i afhandlingen.

4.4.3 Interview

Kvalitative interview har udgjort en tredje central kilde i denne afhandling. Interviewerne var semi-strukturerede (se Kvale 1997: kap. 7), hvilket vil sige, at kun den overordnede ramme for interviewet og for de spørgsmål, man vil have svar på, er fastlagt i forvejen. Ledende spørgsmål anvendes til at skabe en fokuseret ramme for interviewet. Ellers stilles spørgsmålene usystematisk, og interviewet foregår mere som en naturlig samtale. Registrering af data bliver derfor også mindre systematisk, da spørgsmålene ikke indeholder faste kategorier, som man kan svare på (Daugbjerg 1998: 15). Fordelen ved denne type interview er, at der levnes mere plads til ny, dybere og måske uventet information (Kvale 1997: 134). Som en konsekvens heraf bliver analysen potentielt dybere og mere præcis.

Interviewpersonerne var både informanter og respondenter (se Daugbjerg 1998: 15-16). Som informanter har de givet information om fx centrale begivenheder i sektoren, andre centrale aktører i sektoren, hvilke andre aktører de interagerer med, institutionel struktur i sektoren mv. Som respondent bliver interviewpersonen til repræsentant for den sociale gruppe, virksomhed eller organisation, vedkommende er en del af. I dette tilfælde vil jeg hovedsageligt være interesseret i at indhente deres personlige meninger, perspek-

tiver og motiver for handlinger. Jeg har brugt interviewene med henblik på at få information om økologipolitik og dens implementering, økologinetværk og aktiviteter inden for markedet. Jeg har dog også brugt interviewene til at danne mig en forståelse af, hvordan netværksaktørerne har reageret på policy. For at øge validiteten har jeg sammenlignet interviewdata med data fra andre interviews og dokumenter.

Min intention var at interviewe repræsentanter for de samme grupper af aktører i både Danmark og Sverige. Af to grunde har jeg dog foretaget flere interviews i Danmark end i Sverige: For det første har der været større skift i de aktører, der beskæftiger sig med udvikling af økologimarkedet i Danmark i løbet af det undersøgte periode. I Sverige findes der stadig aktive aktører, der har været engageret i økologisektoren siden 1980'erne. For det andet er det danske apparat, der beskæftiger sig med udvikling af forbruget i Danmark, større end det svenske, eftersom udvikling af økologisk forbrug har fået mere fokus i Danmark.

Generelt var indsamling af materiale om de to økologipolitikker, implementeringsprocessen og koordinering på markedet tidskrævende. Dette gælder især Danmark, hvor der er sket meget mere omkring udvikling af forbrug end i Sverige. Ligeledes var processerne i Sverige omkring økologipolitikken mere veldokumenterede i statslige programmer, end det er tilfældet i Danmark, hvor der således skulle gennemgås mere materiale.

En anden udfordring opstod i forbindelse med undersøgelsen af detailkædernes adfærd. Kæderne gemmer desværre ikke historisk statistisk materiale om investeringer i markedsføring af økologi, udvikling af varesortimentet, hvor længe varerne har været på hylderne mv., hvilket ellers kunne skabe god indsigt i kædernes handlinger. Ligeledes var det svært at finde en repræsentant for kæderne, der ville udtale sig negativt om økologi, som generelt opfattes positivt. Gennemførelsen af den anden del af analysen, der som nævnt omhandler detailkædernes adfærd, krævede derfor gennemførelse af interviews med kædernes repræsentanter og andre aktører med kendskab til markedet. Det krævede desuden søgen efter primær og sekundær litteratur, der kunne hjælpe med at strukturere et samlet billede af kædernes indsats omkring udviklingen af økologimarkedet.

4.5 Fremgangsmåde i analysen

Nedenfor vil jeg redegøre for fremgangsmåden i analysen, og hvorledes de forskellige kildematerialer er inddraget i processen. Første del af analysen behandler sammenhænge mellem statens policystrategier og netværk, mens anden del handler om sammenhængen mellem netværkstype og

netværksoutput. Analysen falder derfor i tre dele. I første del undersøger jeg variationer i økologipolitik; dernæst ser jeg på variationer i økologinetværk og på, hvorvidt disse variationer kan kobles til forskellig implementering af de to politikker. Endelig analyserer jeg koblingen mellem variationer i netværket til variationer i bestemte output – nærmere bestemt markedsaktørers adfærd inden for detailhandlen.

I hver del af analysen har jeg anvendt tre former for kildemateriale: primære dokumenter, interviews og sekundær litteratur. I det følgende vil jeg beskrive analysefremgangen, og hvordan de forskellige kildematerialer har indgået i analyseprocessen.

4.5.1 Del 1: Policystrategi og netværkstype

4.5.1.1 Analysens første skridt: Identificering af to økologipolitikker

I kapitel 3 har jeg argumenteret for, at forskellige politikker vil indebære forskellige implementeringskapaciteter, hvilket forventes at give staten forskellige incitamentter til at danne forskellige typer netværk. Jeg har desuden hævdet, at forskellige politikker vil indeholde forskellige type instrumenter, hvilket vil give forskellige muligheder for metastyringsstrategier. Formålet med den første del af analysen er således at sondre mellem den svenske og den danske økologipolitik samt de forskellige instrumenter og implementeringskapaciteter, de to typer politik indebærer.

I forrige kapitel sondrede mellem to typer økologipolitik: en der fokuserer hovedsageligt på udvikling af det økologiske jordbrug (udbudsdrevet politik), og en der sætter fokus på udvikling af markedet – altså udvikling af forbruget. Jeg forventer høj implementeringskapacitet ved førstnævnte og tilsvarende lavere ved den anden. For at sondre mellem de to typer politikker har jeg fokuseret på de målsætninger og instrumenter, der er brugt i implementeringen af politikken. For at afdække implementeringskapaciteten har jeg undersøgt den offentlige organisation, der har været ansvarlig for implementeringen af politikken.

Som nævnt har jeg brugt primære dokumenter, sekundær litteratur og kvalitative interviews i alle dele af analysen. Offentlige dokumenter såsom politiske programmer, aktionsplaner, statslige budgetter samt love og bekendtgørelser har udgjort en central primær kilde for at afdække udviklingen i de overordnede målsætninger i økologipolitikken samt i de ressourcer og instrumenter, der er kanaliseret til at indfri disse målsætninger. Jeg har benyttet intern analyse af de offentlige organisationer, der har ansvar for implementering af økologipolitikken i de to lande, til at undersøge statens implementeringskapacitet i forhold til politikken.

Der eksisterer desuden en bred vifte af sekundær videnskabelig litteratur, der har undersøgt udviklingen i økologipolitikken i både Sverige og Danmark. Den sekundære litteratur har været nyttig i forhold til at skabe yderlige overblik over politikken og afsløre tendenser, som jeg eventuelt måtte have overset igennem de primære dokumenter.

Interviews med højtstående embedsmænd og politikere, der har været med i forberedelsen af økologipolitikken, blev også anvendt i denne del af analysen. Interviewene havde tre hovedformål: at udgøre et supplement til den sekundære og den primære litteratur og skabe overblik over statens intentioner med økologipolitikken; at afdække problemerne med implementering af økologipolitikken; og at undersøge hvorvidt designet af økologipolitikken er et resultat af statens intentioner.

4.5.1.2 Analysens andet skridt:

Implementeringsstrategier og netværkskoordinering

Efter de forskellige politiske strategier er kommet til syne, er det tid til at undersøge, hvorvidt deres implementering har ført til forskellige typer af netværkskoordinering mellem markedsaktørerne. I kapitel 3 sondrede jeg mellem to typer koordinering: stærk og svag. Svag koordinering indebærer unilaterale aktørstrategi. Aktørerne vil således indgå i netværket, men i sidste ende handle unilateralt. I den type netværk vil jeg derfor forvente at se sporadisk informationsudveksling, hvor aktører udveksler information men ikke forpligter sig til nogen form for fælles handling. Stærk koordinering er derimod kendetegnet ved kollektiv aktørstrategi, hvorfor relationer i netværket vil være kendetegnet ved fælles projekter, udarbejdelse af fælles strategier, forhandlinger over handlemuligheder osv.

Allerede i kapitel 1 antydede jeg, at der forekommer variationer mellem det danske og det svenske økologinetværk. Den centrale del i analysen har derfor været at afdække forbindelsen mellem implementering af økologipolitikken til variationerne i netværket. I kapitel 3 fremsatte jeg en forventning om, at mangel på implementeringskapacitet vil give staten incitament til at fremme stærk koordinering, i modsætning til en situation hvor staten har tilstrækkelig implementeringskapacitet. Jeg forventer derfor, at implementeringen af aktiv markedsudviklingspolitik vil give staten incitament til at fremme stærk koordinering mellem markedsaktørerne. Når staten udelukkende fokuserer på implementering af udbudsdrevet politik, vil den ikke have det samme incitament, og jeg forventer derfor, at der ikke vil opstå stærk koordinering for fremme af økologimarkedet mellem markedsaktørerne. Hvis denne påstand er sand, vil jeg desuden kunne spore empirisk evidens for, at

statslige aktører havde forskellige muligheder for eller ønsker om at fremme eller støtte dannelse og udfoldelse af to forskellige typer netværk, hvilket har resulteret i to forskellige netværk i økologisektoren. I det tilfælde hvor staten har implementeret en udbudsdrivet strategi, vil jeg forvente, at staten er engageret i at støtte svag koordinering, og at mangel på statslig støtte har forhindret dannelse af stærk koordinering. Hvor staten har implementeret en mere aktiv markedsudviklingspolitik, vil jeg forvente, at statslig støtte har været et vigtigt element i dannelsen af stærk koordinering.

Jeg har gennemført denne del af analysen med inspiration fra 'backward mapping' metoden (se Elmore 1985, Hjern & Porter 1981, Torfing 2007), hvor man først identificerer aktører, som er relevante for et bestemt policy output/outcome, og derefter undersøger, hvordan disse aktører interagerer med hinanden og evt. andre aktører, og til sidst undersøger, hvorvidt netværket kan kobles til en bestemt politik (Hjern & Porter 1981, Torfing 2007: 31). Formålet er at ende med kortlægning af det netværk, der opstår omkring de policyproblemer, man ønsker at undersøge, uafhængigt af den centrale politik. Fordelen ved denne metode er, at man får mulighed for at få øje på både formelle og uformelle relationer mellem de policyrelevante aktører, samt på netværk, der eksisterer uden for den formelle statslige arena (Torfing 2007: 30).

Ideelt skulle backward mapping stoppe, når alle de gensidige relationer, der kan knyttes til et policyproblem er kortlagt (Milward & Provan 2003). I praksis kan det være svært at finde et mætningspunkt, da nye relationer kan blive med at dukke op – hver aktør i netværket kan være medlem af et andet netværk osv. Det er derfor nødvendigt at begrænse analysen gennem minimering af mængden af aktører og mulige relationer, man fokuserer på (se Torfing 2007: 31-32). Dette er uproblematisk, så længe man i forvejen klargør, hvem de centrale aktører, som skal inkluderes i analysen, er, og så længe det outcome, man ønsker undersøgt, bliver specificeret så meget som muligt i forvejen.

På denne baggrund startede jeg netværksanalysen med at identificere de aktører, som er relevante for udviklingen af økologisk forbrug. Med afsæt i tidligere forskning, interviews og forskellige dokumenter har jeg allerede hævdet, at detailkæder og forarbejdningsvirksomheder er centrale aktører og derfor skal stå centralt i analysen. Andre vigtige aktører er de økologiske landbrugsorganisationer eller andre organisationer, der samler markedsaktørerne under sig, eftersom de kan spille en vigtig rolle i organisering og koordinering af aktørerne inden for markedet (se Culpepper 2003, Bell & Hindmoor kap. 9, Halpin et al. 2011).

Andet skridt har været at identificere netværksstrukturen, dvs. hvordan de relevante aktører interagerer for at fremme økologisk markedsvækst og med hvem. Som nævnt interesserer jeg mig ikke for hver enkelt relation, men for de koordinationsmekanismer, der eksisterer mellem markedsaktørerne på sektorniveau.

Sidste skridt i denne del af analysen er at koble variationer i netværksstrukturen til implementering af økologipolitikken. Dette er den centrale del i analysen. Jeg ser her på, hvordan statslige aktører har anvendt de forskellige instrumenter, de har til rådighed for at påvirke økologinetværket. Med udgangspunkt i kapitel 3 har jeg gjort dette ved at undersøge, hvordan og hvorledes statslige aktører har anvendt de instrumenter, de har til rådighed i forhold til at anvende forskellige metastyringsstrategier til at styre og fremme bestemte typer økologinetværk. Dernæst har jeg undersøgt det empiriske data for evidens på, at disse strategier har været afgørende for opbygning og udfoldelse af netværket.

Også i denne del af analysen har jeg anvendt tre typer kildematerialer. Primære dokumenter såsom interne rapporter og regnskaber fra centrale aktører i netværket, mødereferater, årsberetninger mv. har vist sig til at være betydningsfulde kilder i forhold til at forstå, hvordan aktørerne i økologimarkedet interagerer, og samtidig en indikator for, hvorledes staten har søgt at påvirke netværket. Disse kilder blev suppleret af sekundær akademisk litteratur om udviklingen i både den svenske og den danske økologisektor, hvilket har vist sig at være et nyttigt supplement.

En central del af netværksanalysen er dog også baseret på kvalitative interviews med økologimarkedsaktører. Interviewene har givet mulighed for at afdække uformelle relationer, der ikke har været tilstrækkeligt dækket af de skriftlige dokumenter. Mange af de skriftlige dokumenter har ligeledes skabt overblik over, hvilke aktører der interagerer og under hvilke rammer, dog uden at give tilstrækkelig information om karakteren af interaktionerne i netværket. Interviewene har derfor også givet mig relevant information og hermed en mulighed for at gennemføre en dybere analyse af den sande karakter af interaktionerne inden for netværket. Interviewene har desuden vist sig at være nyttige til at skabe bedre forståelse omkring statens intentioner, og hvordan disse har påvirket aktørerne i netværket.

Eftersom jeg interesserer mig for netværket på sektorniveau, har jeg begrænset interviewene til de centrale markedsaktører og til centrale informanter inden for sektoren. Interviews med alle aktører inden for det svenske og det danske marked vil indebære mere end 3000 interviews, hvilket ville være umuligt inden for projektets tidsramme. Interviews med så mange ak-

tører kan desuden indebære inddragelse af så meget information, at det ville være umuligt at gennemføre en forklarende studie.

I Danmark har jeg gennemført interviews med centrale nøgleaktører inden for Coop Danmark (Brugsen og Kvickly) og Dansk Supermarked (Netto, Bilka og Føtex), Danmarks to centrale detailkæder. Jeg har desuden gennemført interviews med Rema1000, der i de senere år har været fremtrædende i udviklingen af økologimarkedet. Det er ikke lykkedes at interviewe aktører fra andre kæder som Aldi og SuperBest på grund af manglende respons. Ligeledes har jeg gennemført interviews med aktører fra centrale fødevarer virksomheder og medlemmer af Økologisk Landsforenings virksomhedsudvalg. Jeg har yderligere interviewet aktører fra den konventionelle landbrugsorganisation Landbrug og Fødevarer samt medlemmer af og medarbejdere fra Økologisk Landsforening, der bl.a. repræsenterer et bredt udvalg af de økologiske fødevarer virksomheder og har ansvar for eksempelvis markedsføringsaktiviteter inden for detailhandlen og fødevarer virksomhederne. Endelig har jeg interviewet statslige aktører med ansvar for økologipolitikken, som har været involveret i samarbejde med private aktører inden for sektoren.

I Sverige har jeg gennemført interviews med repræsentanter for detailkæderne Coop Sverige, ICA og Axfood og med Per Baumann fra detailhandlens organisation Svensk Dagligvaruhandel. Ud over at give relevant information om detailhandlen har Baumann været involveret i udviklingen af den svenske økologisektor siden 1980'erne og var derfor en vigtig informant i forhold til udviklingen i sektoren. Jeg har desuden korresponderet med medarbejdere hos KRAV, det svenske økologicerterificeringsorgan, medlemmer og ansatte af LRF, den svenske landbrugsorganisation, og Ekologiska Lantbrukarna, den svenske økologisk jordbrugsorganisation. Endelig har jeg interviewet og haft mailkorrespondance med repræsentanter for centrale svenske fødevarer virksomheder, repræsentanter for den svenske Livsmedelsföretagen, som samler de svenske fødevarer virksomheder, samt statslige aktører, der har været involveret i implementeringen af den svenske økologipolitik.

4.5.2 Del 2: Netværkstype og netværksoutput

I afhandlingens anden del kobler jeg type af netværkskoordinering og netværksoutput. Hvis netværket har en effekt, forventer jeg, at to forskellige typer netværk vil resultere i mindst to forskellige output. I kapitel 3 redegjorde jeg for, at det output, jeg fokuserer på, er handlinger inden for detailhandlen i forhold til økologi. I kapitlet hævder jeg videre, at hvis et netværk er effekt-

fuldt, vil jeg forvente forskellige strategier for fremme af økologi inden for detailhandlen. Jeg forventer, at stærk koordinering vil føre til intensiv markedsføring og udvidelse af stabile distributionskanaler, mens svag koordinering vil føre til passiv efterspørgselsstrategi med ustabile distributionskanaler. Hvis denne påstand er rigtig, vil jeg forvente ikke blot variationer i aktiviteterne i sektoren, jeg vil også forvente at kunne koble mellem netværket og handlingerne i detailsektoren.

En oplagt måde at sammenholde aktiviteterne i detailhandlen på, er at opstille en sammenligning mellem udgifter til markedsføring og udvikling af økologi samt at undersøge data om salg af økologiske fødevarer i enkelte butikker. Over længere perioder har jeg forgæves prøvet at skaffe denne type data, og grunden er, at der ganske enkelt ikke eksisterer udspecificeret dokumentation af salg af økologiske fødevarer. Ligeledes vil sammenligning af budgetter kunne være forbundet med betydelig bias, eftersom jeg allerede har forventet, at netop engagement i et netværk kan reducere omkostningerne ved sådan aktiviteter.

Primære dokumenter fra detailhandlen og organisationer som KRAV og Økologisk Landsforening har vist sig at være nyttig information om både detailhandelsstrategierne, og hvorledes disse påvirker koordinering eller mangel på samme. Der findes desuden en stor mængde af sekundær litteratur i form af akademiske værker, markedsrapporter og avisindslag, der behandler lignende problematikker, og alle har vist sig nyttige. Alle disse data blev selvfølgelig suppleret gennem interviews med markedsaktører, der har vist sig at være åbne både omkring strategier og de faktorer, der påvirker deres handlinger.

Kapitel 5:

Det økologiske fødevaremarked

Dette kapitel giver et generelt overblik over udviklingen i den svenske, danske og internationale økologisektor. Formålet er at give læseren en generel forståelse af det økologiske marked, dets udvikling og de involverede markedsaktører. Kapitlet giver hermed baggrundsviden, der er relevant for forståelsen af den efterfølgende analyse. Det andet formål med kapitlet er at fremhæve ligheder og forskelle mellem den svenske og den danske økologisektor. Afsnit 5.1 redegør for den historiske udvikling af det internationale marked for økologiske produkter, herunder definitionen på økologisk produktion. Afsnit 5.2 ser på udviklingen i økologisektoren, mens afsnit 5.4 og 5.5 redegør for aktørerne i hhv. den danske og den svenske økologisektor.

5.1 Hvad er økologiske fødevarer?

Konventionelt landbrug kan defineres som en intensiv og specialiseret landbrugsmetode, som ofte involverer ekstensiv anvendelse af pesticider og kemiske gødningsstoffer (Heidenmark 2000: 49). Økologiske fødevarer opfattes derimod som fødevarer og fibre produceret uden kunstig gødning, kemikalier, væksthormoner eller GMO, og der bliver i øvrigt taget særligt hensyn til dyrevelfærd (Lockie et al. 2006: 3, Sligh & Cierpka 2007: 30).

Ifølge det internationale forbund for økologiske bevægelser (IFOAM) skal det økologiske produktionssystem bidrage til at bevare 'jordens, økosystemers og menneskenes sundhed. Det beror på økologiske processer, biodiversitet og kredsløb, der er tilpassede til lokale betingelser, i stedet for input med negative effekter. Økologisk jordbrug kombinerer tradition, innovation og videnskab for at gavne det fælles miljø og fremme fair relationer og god livskvalitet for alle involverede' (IFOAM 2008).¹⁷

For at opnå dette er økologisk jordbrug baseret på en række mål og principper (EF 834/2007, se også Codex Alimentarius Commission 1999):

- Et flereårigt sædskifte er forudsætningen for effektiv brug af tilstedeværende ressourcer.

¹⁷ Der er en udbredt diskussion i den økologiske bevægelse og den akademiske litteratur om, hvorvidt vækst i økologimarkedet samt intensivering af den økologiske produktion svækker disse grundprincipper. Afhandlingen beskæftiger sig med udvikling af markedet for certificerede økologiske varer uden at komme ind på denne diskussion.

- Forbud mod brug af kemisk fremstillede pesticider og kunstgødning, anvendelse af antibiotika og enhver anden form for tilsætnings- og hjælpestoffer.
- Absolut forbud mod anvendelse af genetisk modificerede organismer (GMO'er).
- Udnyttelse af de tilstedeværende ressourcer såsom husdyrgødning eller foder produceret på gården.
- Udvælgelse af plante- og dyrearter som er modstandsdygtige over for sygdomme og tilpasset lokale forhold.
- Husdyrhold på friland samt fodring med økologisk foder.
- Anvendelse af landbrugsmetoder som er bedst egnet for de forskellige dyrearter.

5.2 Udvikling af økologibevegelsen og økologimarkedet

Økologikonceptet blev ikke udviklet af én tænkeretning, men af forskellige skoler i den tysk- og engelsktalende verden, som allerede siden 1920'erne var bekymrede for øget mekanisering, intensiv gødning og anden intensivisering af landbruget.¹⁸ I Østrig stiftede Dr. Rudolph Steiner den antroposofiske forening i 1912. Den antroposofiske tro går kort fortalt ud på at pleje og udvikle det sjælelige liv på grundlag af en erkendelse af den åndelige verden. I tiden efter 1924 lagde den antroposofiske forening grunden til biodynamisk jordbrug, først i Tyskland, hvorefter biodynamisk jordbrug snart spredtes til andre lande (se Jacobsen 2005: 33). Den biodynamiske tradition har skubbet til den holistiske ide om, at landbrugsbedriften som et hele skal opfattes som én levende organisme (Vogt 2007: 18). Der blev hermed sat fokus på omlægning af gårde til selvforsørgende organismer. For at opnå dette skal bedriften være baseret på avl af afgrøder, dyr og frugter. Gennem interaktion mellem disse forskellige 'organer' vil bedriften blive selvforsynede og har ikke brug for kunstig hjælp 'udefra' (ibid.). Biodynamikerne har derfor grundigt undersøgt, hvordan præparater afledt af gårdens naturlige ressourcer (dyr gødning, planter og mineraler) bedst kunne udnyttes. Som en del af den antroposofiske bevægelse fremhæver biodynamisk jordbrug desuden integration af videnskab, spiritualitet og landbrug. Biodynamisk jordbrug fokuserer derfor på de faktorer, som påvirker jordbunden, planter og dyr, fx solens,

¹⁸ Den moderne økologi tilskrives forskellige europæiske skoler fra det forrige århundrede. En del af de skoler var dog inspireret af dyrkningsmetoder, som var anvendt i fjernøsten og Sydamerika (se Stinner 2007: 40-72, Reed 2001, Vogt 2007: 9-29).

månens og stjernernes rytme (Lockie et al. 2006: 7). Biodynamikere planlægger således centrale aktiviteter såsom plantning og opdyrkning i forhold til månekalenderen.¹⁹

Biodynamikerne var ikke de eneste, der forsøgte sig med metoder, der gik mod strømmen i 1920'erne og 1930'erne. I løbet af 1930'erne organiserede en mand ved navn Hans Müller Schweizeische Bauren-Heimatbewegung (schweizisk landmandsbevægelse for lokal landlig kultur) (Jacobsen 2005: 35, Vogt 2007: 18). Hensigten med bevægelsen var at bevare det landlige liv og dets dyder uafhængigt af industrialiseringen og dens følger. Ledet af Müller og hans kone Maria udviklede bevægelsen en landbrugsmetode, 'økologisk-biologisk landbrug'. Metoden blev derefter videreudviklet af mikrobiologen Hans Peter Rusch. Et vigtigt kendetegn er, at vejen til sunde planter, dyr og mennesker findes i bevarelsen af en mangfoldighed af livsformer i jordbunden (Vogt 2007: 18). Nøglen til succesfuldt landbrug er derfor at sikre næring til jorden og ikke til planter (se Lockie et al. 2006: 1). For at gøre det skulle landbruget være baseret på dyrkning af jorden gennem årlig rotation af afgrøder, aflægning af brakjord og konserveret dyrkning af jorden. På den måde kunne balancen mellem jordbundens næringsstoffer opretholdes, eftersom det samme næringsstof ikke bliver udsuget af jorden af én type afgrøde år efter år. Både det biodynamiske og det økologisk-biologiske system var altså modstandere af monokultur, en dyrkningsform som blev udbredt i det konventionelle landbrug, og som indebærer dyrkning af ensartede afgrøder (Clark 2007: 27).

I den tysktalende verden var de første økologer bekymrede over den intensive dyrknings betydning for jordbundens sundhed. Bekymringen for de økonomiske, miljømæssige og sundhedsmæssige konsekvenser af pesticid-anvendelse og kunstig gødning kom dog stærkest til udtryk hos englænderne Albert Howard og Lady Evelyn Balfour samt amerikaneren J.I. Rodale. Howard var den første, der forsøgte at bevise sammenhængen mellem jordbundens tilstand, miljøet og sundhed hos mennesker (Clark 2007: 31-33). Han påstod, at anvendelsen af kemikalier og kunstig gødning har en negativ effekt på både miljøet og den offentlige sundhed. Balfour og Rodale blev inspireret af Howard. Rodale havde købt en gård, der skulle bruges til at eksperimentere med Howards dyrkningsmetoder. Rodale var den første, der anvendte begrebet økologisk (Clark 2007: 33), og i 1942 sendte han det første eksemplar af magasinet *Organic Farming and Gardening* i trykken (Jacobsen 2005: 37). Balfour eksperimenterede med forskellige økologiske teknikker, hvilket er beskrevet i hendes bog *The Living Soil* (1943). Gennem hendes

¹⁹ En kalender, som er baseret på månens bane.

eksperimenter har hun bevist, ved hjælp af Howards metoder, at jord kan dyrkes uden anvendelse af kunstige stoffer. Anvendelse af pesticider og kunstig gødning derimod kan indebære økonomiske og miljømæssige omkostninger for både jordbrug og befolkning (Clark 2007: 29). I 1945 samlede Balfour en gruppe mennesker, og i 1946 etablerede de organisationen Soil Association. Denne organisation fik stor betydning for dannelsen af en mere international økologisk bevægelse og som inspirations- og informationskilde for økologer rundt om i verden (Jacobsen 2005: 37). Lady Balfour var medstifter af den internationale paraplyorganisation for økologi – IFOAM – i 1972 (se nedenfor). Samtidig har Soil Association siden organisationens etablering trykt medlemsbladet *Mother Earth*, som var rettet mod alternative jordbrugsforsøg verden over.

Den økologiske fødevarerindustri har således rødder i forskellige engelske og tyske skoler, der har været bekymrede over industrialisering og modernisering af landbruget. Dannelsen af Soil Association markerede begyndelsen på organisering og harmonisering af den moderne økologiske produktion, men økologi forblev marginalt og usynligt indtil 1970'erne, hvor organiseringen af sektoren virkelig tog fart.

I 1960'erne og 1970'erne gav modkulturen et skub til den spirende økologiske industri. Unge mennesker verden over ønskede at engagere sig inden for landbrug og søgte alternativer til det konventionelle landbrug. Økologisk jordbrug blev identificeret med de kulturelle omvæltninger i denne periode og som en del af modkulturens kritik af regeringer og store andelsbevægelser (Sligh & Cierpka 2007: 32). Andre landmænd så økologisk jordbrug som en praktisk løsning på lave priser og en måde at undgå anvendelsen af giftige pesticider på. I 1962 publicerede Rachel Carson bogen *Silent Spring*, som beskrev de negative miljøeffekter af pesticider. Bogen fik massiv international kritik, men Carson, der led af terminal kræft, gav ikke op. Både hun og bogen *Silent Spring* har vakt en stigende international protest mod anvendelse af pesticider i landbruget (ibid.).

Udviklingen i 1960'erne og 1970'erne førte til etableringen af nationale økologiske organisationer i adskillige lande. Deres rolle var at organisere og overføre information mellem økologiske bønder, forbrugere og andre, der interesserede sig for økologi. Denne udvikling var i udgangspunktet decentral, men i 1972 tog Soil Association initiativ til dannelsen af en international økologisk paraplyorganisation, IFOAM (International Federation of Organic Agriculture Movements). Formålet med IFOAM var at koordinere økologiske organisationer og økologiske landbrug verden over. I begyndelsen var organisationen hovedsageligt sammensat af forskere og interesserede jordbrugere, og den fokuserede på at afholde videnskabelige konferencer om jord-

brugspraksis. Med årene kom andre typer aktører ind i organisationen: fødevarer virksomheder, certificeringsorganer, rådgivningsinstitutioner, sælgere osv. (Geier 2007: 178).²⁰ IFOAM har i dag omkring 750 medlemmer fordelt over 100 lande (se www.ifoam.org). Blandt kerneaktiviteterne er informationsudveksling på tværs af lande og organisationer, generering og opsamling af viden om økologi, dannelsen af et samlingspunkt for økologiske interesseorganisationer verden over og repræsentation af den økologiske bevægelse i formelle internationale institutioner såsom EU og FN (Geier 2007: 178). Et af IFOAMs vigtigste arbejdsområder er udvikling og harmonisering af standarderne for økologisk produktion og certificeringssystemer.

1960'erne og 1970'erne var kendetegnet af organisering af økologibevægelsen i nationale og internationale organisationer og harmonisering af fælles principper for det økologiske produktionssystem. Men det er også i disse år, at økologimarkedet så småt begynder at etablere sig.

Efterspørgslen på økologiske fødevarer voksede markant i løbet af 1960'erne og 1970'erne. Dette fulgtes af ekspansion af økologiske salgskanaler som landbrugs- og fødevarerkooperativer, købegrupper osv. (Lockie et al. 2006: 61). Fælles for disse distributionskanaler var, at de udgjorde et alternativ til de konventionelle salgskanaler, og at de ligeledes indebar en tæt forbindelse mellem den økologiske producent og forbrugeren (ibid.). Dette gav forbrugeren mulighed for direkte at kontrollere, at produktet var produceret i overensstemmelse med økologiske principper.

Men fra begyndelsen af 1980'erne opstod en stigende forbrugerinteresse for økologiske produkter blandt de store detailkæder, der i samme periode begyndte at sælge flere og flere økologiske produkter (Lockie et al. 2006). Resultatet var, at de store detailkæder blev de centrale salgskanaler for økologiske varer i store dele af den vestlige verden (ibid.). Dette blev efterfulgt af stigende interesse fra de konventionelle fødevarer virksomheder, der også begyndte at producere og distribuere økologiske fødevarer (Michelsen et al. 2001). Fra at være forbundet med en modbevægelse imod det konventionelle fødevarerproduktionssystem blev økologien i højere grad indlejret i det konventionelle fødevarermarked (Lockie & Halpin 2005: 285). Siden 1990'erne og frem til i dag har økologi altså ikke blot været opfattet som en metode, der skulle fremme miljøforbedringer, men også som et instrument, der skulle generere profit og dække forbrugernes efterspørgsel på miljøvenlige og sunde produkter.

²⁰ Betingelsen for at indgå i organisationen er dog, at hovedaktiviteterne hos medlemsorganisationen skal relateres til økologisektoren (Geier 2007: 179).

5.3 Certificering af økologien

Ekspansionen af økologisektoren har betydet, at distancen mellem producenten og aftensbordet blev større. Etableringen af et certificeringssystem, der kunne sikre forbrugerne, at produkterne overholdt økologiske principper, blev derfor en nødvendighed. Dette førte til udviklingen af forskellige certificeringssystemer på nationalt niveau (se kapitel 6) samt omfattende harmonisering af grundlæggende certificeringsprincipper på internationalt niveau.

I 1976 besluttede IFOAMs generalforsamling at udarbejde en fælles definition af økologisk produktion. I 1982 publicerede organisationen de første grundlæggende standarder for økologisk produktion, som skulle udgøre en global ramme og inspiration for økologisk regeludvikling og certificering (IFOAM 2005: 8). Siden da har standarderne været under konstant udvikling, og i 2005 godkendte IFOAMs generalforsamling et sæt grundprincipper, som indeholder de økologiske basisstandarder, og som udgør et fælles grundlag for reglerne inden for økologibevegelsen (www.okologi.dk).

Som en del af harmoniseringsprocessen har IFOAM desuden etableret et system for akkreditering af certificeringsprogrammer og certificeringsorganisationer. Systemet administreres af det internationale økologiske garantisystem, IOAS og skal give forbrugerne sikkerhed for, at de økologiske produkter, de køber, er produceret i overensstemmelse med nogle standard grundprincipper for således at give producenterne mulighed for en simpel certificeringsproces. IFOAM har derfor udviklet fælles normer baseret på specificering af grundstandarder og certificeringsprincipper (IFOAM 2005). For at være IFOAM-akkrediteret skal certificeringsprogrammer og -organisationer overholde disse normer (www.ioas.org). Normerne fungerer dog også som inspiration for nationale standarder og certificeringsorganer, selvom disse organer ikke nødvendigvis er IFOAM-akkrediterede (Geier 2007: 183). Der er i dag 31 certificeringsorganer, som akkrediteres i overensstemmelse med IFOAMs normer.

Parallelt med processerne i IFOAM udarbejdede FN's Codex Alimentarius Kommission, en paraplyorganisation for med ansvar for bl.a. koordinering af fødevarerstandarder, fælles internationale standarder for økologi i 1999 (Codex Alimentarius 1999). Standarderne harmoniseres med IFOAMs fællesstandarder (<http://www.ifoam.org/partners/advocacy/codex.html>).

Både Danmark og Sverige er medlemmer af EU. Inden for Unionen fik den stigende interesse for økologi EU-Kommissionen til at fastsætte nogle minimumstandarder, der kræves opfyldt, for at produkter kan betegnes som økologiske (EF 2092/91, afløst i 2007 af EF 834/2007).

EU-reglerne harmonerer i høj grad med både Codex Alimentarius og IFOAMs standarder (se EF 834/2007). Ifølge Kommissionens bestemmelse skal medlemsstaterne sørge for oprettelse af nationale og/eller private kontrol- og certificeringssystemer, der har ansvar for at tilse, at de økologiske produkter overholder EU-reglerne (EF 2092/91). Alle de produkter, der er produceret inden for EU, skal overholde Unionens økologiregler, og siden 2010 skal alle EU-producerede økologiprodukter markeres med EU's økologilogo. Dette forhindrer dog ingenlunde anvendelsen af nationale logoer, ej heller at medlemsstaterne håndhæver strengere regler (EF 834/2007).

5.4 Det danske økologimarked

I forrige afsnit redegjorde jeg for, hvordan økologibevægelsen i den vestlige verden med årene blev indlejret i det konventionelle fødevaremarked og sideløbende udviklede fælles standarder og regler for certificering af produkter. I det følgende vil jeg gennemgå de væsentligste aktører inden for det danske økologimarked. Først i kapitel 7 vil jeg gå i detaljer med, hvordan de forskellige grupper af aktører interagerer med hinanden.

5.4.1 Fødevarekæden

De fødevarer, vi spiser, er et produkt af et komplekst system, som involverer mange aktører og processer. Fødevaremarkedet er således et bredt og omfattende begreb, der kan bruges på mange måder. Derfor kan det også være svært at indsnævre fokus til, hvilke aktører der indgår på markedet, og hvordan de interagerer. Historisk set har der dog været en tendens til at opfatte fødevarenetværk som en kæde af forskellige aktivitetsområder, hvor hver enkelt primært interagerer med sin nabo i kæden (Kjeldsen 2005: 67). Man kan fokusere på tre centrale aktivitetsområder: produktion, forarbejdning og distribution, og salg (Kjeldsen 2005: kap. 3 og s. 67, se også Inge-mann & Kjeldsen 2006: 7 og Goodman & Du Puis 2002).

I økologisektoren refererer produktionen til primærproduktionen, dvs. til den enkelte landmand. Selvom der findes alternative salgskanaler direkte fra landmænd til forbrugere, er det de færdigpakkede produkter, hvad enten de er lokalt produceret eller importeret, der i sidste ende sælges til forbrugerne. Derfor er de fødevarevirksomheder, der har ansvar for distribution og forarbejdning, et vigtigt led, når man undersøger udviklingen af forbruget, og det vil være centralt i analysen.

Som nævnt vil jeg ikke fokusere på den enkelte fødevarevirksomhed, men snarere på koordinationsstrukturen mellem virksomhederne og enkelte

detailkæder. Jeg vil derfor kun redegøre for de generelle linjer inden for distribution og forarbejdning.

Fødevarer virksomhederne kan være ejet på forskellige måder:

- af landmands kooperativer (fx Arla, Thise Mejeri)
- private virksomheder (fx Hanegal (pålægs producent)).

I Danmark findes der økologiske producenter inden for alle de centrale varegrupper (se www.okologi.dk). I slutningen af 1980'erne var de første økologiske fødevarer virksomheder udelukkende baseret på produktion af økologiske varer. Men i takt med væksten i økologien har andre selskaber også fra den konventionelle fødevarer sektor fået foden indenfor i økologisektoren (Schvartzman 2008: 60). I 1990 gjorde MD Foods og Kløver (senere Arla) deres store entré på økologimarkedet ved at tilbyde 40 pct. merpris til de økologiske landmænd, som var deres medlemmer (Michelsen et al. 2001: 71), og sidenhen blev Arla verdens største økologiske producent (www.arla.dk). Denne udvikling fortsatte i slutningen af 1990'erne også med hensyn til andre varetyper (Michelsen et al. 2001). I 1999 blev Friland Food, der forarbejder og distribuerer fersk økologisk kød, solgt til Danish Crown, Danmarks største andelsslagteri, og Kornkammeret, en af Danmarks største producenter af økologisk mel, blev købt af det svenske Lantmänen, en gigantisk koncern for hvedemel og andre kornprodukter (ibid.). Siden slutningen af 1990'erne har udviklingen i økologisektoren således været præget både af de virksomheder, der stadig producerer udelukkende økologiske varer, men også af de mange store virksomheder fra den konventionelle fødevarer sektor, der har bundet an med økologien inden for næsten alle de centrale varegrupper.

Salg

I løbet af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne var udbuddet af økologiske varer stærkt afhængigt af mindre specialbutikker (Kjeldsen & Ingemann 2006: 16) såsom gårdbutikker, helsebutikker o.lign. Nogle gange var det landmændene selv, der tog sig af salget af produkterne. Kendetegnende for denne form for salgskanaler er en relativt lille omsætning, ofte geografisk bundet til et bestemt sted.

I 1981 begyndte FDB at sælge økologiske fødevarer produkter (Michelsen et al. 2001: 70, se kap. 6 og 7), hvilket blev startskuddet til detailsektorens aktiviteter i forhold til salg af økologiske produkter. I dag sælges mere end 80 pct. af de økologiske fødevarer produkter i detailbutikkerne (Kjeldsen & In-

gemann 2006: 19).²¹ Det er derfor, som nævnt, detailkæderne, der vil være i fokus i analysen.

I Danmark har detailkoncerne Coop Danmark, ejer af Fakta, SuperBrugsen, Kvickly og Irma, og Dansk Supermarked, ejer af Salling, Netto, Føtex og Bilka, mere end halvdelen af det danske fødevaremarked med hhv. 37 og 32 pct. (www.epn.dk, 23.03.2010). Andre kæder, der spiller en stadig stigende rolle i salget af økologi, er Rema 1000 og SuperBest.

Den største andel af den økologiske omsætning findes dog hos Netto-kæden, der har 14,6 pct. af den samlede omsætning i Danmark, efterfulgt af Coop-kæderne (Økologisk Landsforening 2009: 11).

5.4.2 Interessegrupper, sammenslutninger og offentlige organisationer i den danske økologisektor

I både kapitel 2 og 3 hævdede jeg, at interessegrupper og foreninger vil spille en central rolle ved at assistere staten i at fremme koordination omkring udvikling af markedet. Samtidig vil ansvaret for implementering af økologipolitikken være placeret hos forskellige offentlige organisationer. Disse grupper har derfor været centrale for den netværksanalyse, jeg vil gennemføre i kapitel 7. For at give læseren et bedre overblik over analysen vil jeg kort gennemgå de centrale interessegrupper og offentlige organisationer i den danske økologisektor, som altså behandles nøjere i kapitel 7.

Landsforeningen for Økologisk Jordbrug (LØJ): Den første organisation til at varetage det økologiske landbrugs interesser; etableret i 1981. Organisationen er dannet af medlemmer fra kollektivet Svanholm og Studiegruppe om økologi (Ingemann 2006: 13).²² Formålet med foreningen var at fremme de økologiske jordbrugsmetoder, fremme samarbejdet mellem alternative dyrkere og hjælpe nye avlere i gang (LØJ 1981). I forhold til de konventionelle landbrugsorganisationer havde LØJ en holistisk tilgang til varetagelsen af de økologiske landbrugsinteresser. Derfor har den organiseret forskellige typer interesser under sig, såsom landmænd, forbrugere, forskning og andre

²¹ I 2006 havde detailsektoren en omsætning på 2,7 mia. kr. på salg af økologiske fødevarer (note fra Danmarks Statistik 2007).

²² Svanholm-kollektivet og Studiegruppe om økologi er begge grundlagt af Sjællandsgruppen, der var en del af Jordbrugsgruppen, som blev dannet i 1975 som en modbevægelse mod kapitalisme og det konventionelle landbrug. Landbrugsgruppen var sammensat af venstreorienterede medlemmer, der kæmpede for at befri landbruget fra kapitalismen, og en gruppe økologer, der søgte at etablere en alternativ form for landbrug. Sjællandsgruppen bestod hovedsageligt af økologer. Svanholm-kollektivet blev dannet i 1978. Studiegruppens formål var at øge den politiske indflydelse med henblik på at fremme økologernes sag (se Jakobsen 2005: 81-89).

erhverv, som har distribueret eller solgt økologiske varer (Michelsen et al. 2001: 63, Ingemann 2006: 13).

LØJ fungerede således både som politisk organisation og producentforening (Zacho 2000: 31) og har derfor også foretaget aktiviteter rettet mod afsætning af produkterne. Indtil midten af 1990'erne var LØJ repræsentant for næsten alle økologiske landmænd, der som regel var nyopstartede landmænd. Siden 1994-95 har der været en stor bevægelse af konventionelle omlæggere ind i sektoren. Disse omlæggere har valgt at blive i de konventionelle organisationer (Dansk Landboforening eller Dansk Familielandbrug), som til gengæld har valgt at etablere afdelinger for økologiske landbrug.

Økologisk Landcenter (ØLC): Organisationen blev dannet i 1992 som paraplyorganisation for de økologiske brancheforeninger inden for fjerkræ, mælk, kød, korn, æg og grønt/frugt (Zacho 2000: 32, ØLC 20.11.1992, LØJ 1992: 8, Michelsen et al. 2001: 64) med følgende organisationer som medlemmer: ØBM (Økologisk og Biodynamisk Mejeriforening (dannet efter nedlæggelsen af Dansk Naturmælk), Økokød (herefter LØK), Æg og Fjerkræ brancheforeningen samt FDB's frugt- og grøntsagsleverandører (i 1993 danner de Biodania) og repræsentanter for møllerne.²³

LØJ tog sig af de politiske aktiviteter, mens ØLC så kunne tage sig af de markedsrelaterede opgaver. Formålet med ØLC var nemlig at sikre et overordnet samarbejde mellem økologiske og biodynamiske jordbrugsbrancher; styrke og støtte de enkelte brancher; intern information og koordinering mellem brancherne om produktionsforhold; salg og markedsføring, herunder overordnet prispolitik; intern information og PR om økologiske og biodynamiske produkter; branchernes overordnede fælles forhandlinger over for omverdenen, herunder detailhandel, myndigheder, Fællesudvalget og Det Økologiske Jordbrugsråd; serviceorgan, hvor brancherne kunne rekvirere branchespecifikke opgaver, herunder fungere som sekretariat for brancher, der i den forbindelse var for små til selvstændigt at klare denne opgave (ØLC 20.11.1992).

Økologisk Landsforening (ØL): Dannet i 2002 som en fusion mellem ØLC, LØJ og brancheorganisationerne. Repræsenterer forbrugere, økologiske landmænd og fødevarer virksomheder og har 111 virksomhedsmedlemmer (2008). Er samtidig en professionel organisation med fast stab, der beskæftiger sig med markedsudvikling, information og rådgivning af landmænd og fødevarer virksomheder (Schvartzman 2008: 45-46).

²³ Gennemgang af bestyrelsesreferaterne viser, at repræsentanten for møllerne (Jørgen Ussing Larsen) først deltager i ØLC's møder fra 1994.

Landbrug og Fødevarer (LF): Den konventionelle landbrugsorganisation. Repræsenterer efterhånden majoriteten af de økologiske jordbrugere og har derfor egen økologisektion. Repræsenterer det samlede danske landbrug og fødevarerhverv. Er dannet efter Landbrugsrådet blev nedlagt i 2009 og samler på nationalt niveau blandt andet de Danske Husmandsforeninger, der traditionelt har repræsenteret små og mellemstore bønder, og de Danske Landboforeninger, der traditionelt har repræsenteret de større landbrugsbedrifter.

Direktoratet for FødevarerErhverv (DFFE): tidligere Strukturdirektoratet²⁴ og EU-direktoratet. Har ansvar for implementering af støtteordninger, rettet mod primærproduktion og udvikling af økologimarked, formandskab for det Økologiske Fødevareråd (DØFR) og for etablering af kontakten med aktørerne i sektoren.

Tabel 5.1: Centrale aktører med relevans for udvikling af økologimarkedet – Danmark

Private foreninger og sammenslutninger	Offentlige organisationer	Detailkæder	FødevarerVirksomheder
Landsforeningen for Økologisk Jordbrug (LØJ)	Direktoratet for FødevarerErhverv (DFFE) (Strukturdirektoratet + EU-direktoratet indtil 1999)	Coop Danmark (37 % af den generelle omsætning på fødevarer): Irma, Kvickly, Fakta, SuperBrugsen	Forarbejdnings- og distributionsvirksomheder fra den konventionelle og den økologiske fødevareresektor. Analysen fokuserer ikke på den enkelte virksomhed
Økologisk Landscenter (ØLC)		Dansk Supermarked (32 % af den generelle omsætning på fødevarer): Netto, Føtex, Bilka	
Økologisk Landsforening (ØL)		Rema 1000	
Landbrug og Fødevarer (LF)		SuperBest	

5.5 Det Svenske Økologimarked

5.5.1 Fødevarerkæden

Sammensætningen af det svenske økologimarked ligner den danske, hvor store forarbejdningsvirksomheder inden for den konventionelle fødevareresektor som Arla, Scan (kød) og Lantmänen spiller en rolle i sektoren side om side med virksomheder, der udelukkende beskæftiger sig med økologisk produktion. Ligesom i Danmark var de første produkter på markedet grøntsager, men i slutningen af 1980'erne begyndte Arla at sælge økologisk mælk, og i begyndelsen af 1990'erne kom der også fokus på kornprodukter, kød og senere æg (Økologisk Landbrukarna 2008, Heidenmark 2000).

²⁴ 1985-1995 hed Strukturdirektoratet Jordbrugsdirektoratet.

Mere end 90 pct. af fødevarer i Sverige sælges gennem detailhandlen. Den største markedsandel tilhører ICA, der i 2010 havde 50 pct. af omsætningen på fødevarer i Sverige (KRAV 2010). Kæden har derfor den største andel af omsætningen inden for økologien. De to andre centrale kæder i Sverige er Coop Sverige og Axfood der har hhv. 21 pct. og 16 pct. af omsætningen i fødevarekæderne (KRAV 2010: 10). Begge koncerner ejer kæder, der sætter stort fokus på økologi: Coop med Gröna Konsum og Axfood med Hemköb. På grund af deres relative størrelse spiller kæderne dog en mindre rolle i afsætningen af økologi i forhold til ICA.

5.5.2 Interessegrupper, sammenslutninger og offentlige organisationer i den svenske økologisektor

Ekologisk Landbrukarna (EL): Den svenske økologiske jordbrugsorganisation etableret i 1985. Repræsenterer hovedsageligt de økologiske landmænd, men er også åben for andre aktører med interesse for den økologiske jordbrugsproduktion.

Landbrukarnas Riksförbund (LRF): Den svenske konventionelle landbrugsorganisation. Har også økologiske landmænd som medlemmer. Har været medlem af KRAV (se nedenfor) siden 1985 og har haft tæt samarbejde med EL. Har på den anden side arbejdet for at promovere det svenske konventionelle landbrug som verdens reneste jordbrug.

KRAV: Etableret i 1985 af EL som en sammenslutning for kontrol og certificering af økologiske produkter. Er organiseret som økonomisk forening med 27 medlemmer fra detailhandlen, fødevarevirksomheder og jordbrugsorganisationer. Sammenslutningen er godkendt af staten til at udføre kontrol og certificering af økologiske produkter. Sammenslutningen har derfor ansvar for KRAV-mærket, der garanterer forbrugerne, at økologiske produktionsregler er overholdt. Siden 2006 blev ansvar for kontrol uddelegeret til private selskaber, men sammenslutningen har stadig ansvar for indholdet af KRAV-mærket og udbredelse af information om KRAV-certificerede produkter (se www.KRAV.se).

Livsmedelsföretagen (LI): Forening for forarbejdnings- og distributionsvirksomhederne i Sverige.

Brancheforeningerne: Primærproducenterne er organiseret i brancheforeninger, der er organiseret efter produktionsgren. Der er brancheforeninger for økologisk kød, mælk, grøntsager og korn. I Sverige blev foreningerne ikke organiseret i enkelte organisationer i modsætning til Danmark (se ovenfor).

Samodlarna Sverige (SAMS): Etableret i 1985 for at samle lokale foreninger af grøntsagsproducenter. Har spillet en central rolle i etablering af kontakt til detailhandlen og de første markedsføringskampagner for økologi.

Jordbruksverket: Statslig organisation. Har haft ansvar for implementering af landbrugspolitikken i Sverige, herunder hovedansvar for implementeringen af økologipolitikken og udvikling af policyprogrammer for økologi.

Tabel 5.2: Centrale aktører med relevans for udvikling af økologimarkedet – Sverige

Private foreninger og sammenslutninger	Offentlige organisationer	Detailkæder	Fødevareraktiviteter
Ekologisk Landbrukarna (EL) Landbrukarnas Riksförbund (LRF) KRAV Brancheforeningerne Livsmedelsföretagen (LI) Samodlarna Sverige (SAMS)	Jordbruksverket	ICA (50 % af den generelle omsætning af fødevarer) Coop Sverige (21 % af den generelle omsætning af fødevarer): særlig fokus på økologi i Gröna Konsum Axfood (16 % af den generelle omsætning af fødevarer): Særlig fokus på økologi Hemköb	Forarbejdnings- og distributionsvirksomheder fra den konventionelle og den økologiske fødevarersector. Analysen fokuserer ikke på den enkelte virksomhed

Kapitel 6: Økologipolitikken i Danmark og Sverige

Staten kan have forskellige tilgange til at løse lignende problemer, hvilket indebærer valg af forskellige instrumenter. Disse instrumenter kan give varierende metastyingskapaciteter og kan således bruges til at fremme forskellige typer koordinering mellem aktører af relevans for implementering, afhængigt af statens implementeringskapacitet. Dette udgør netop det ene centrale argument i afhandlingen.

I dette kapitel vil jeg se på variationer i den danske og den svenske økologipolitik. Jeg vil se på de forskellige tilgange, de to landes regeringer har adopteret i forhold til udvikling af økologimarkedet. Jeg vil overordnet undersøge de forskellige instrumenter, der blev anvendt, og derigennem se på de forskellige implementeringskapaciteter, de to statslige policystrategier indebærer.

I det næste kapitel vil jeg se mere specifikt på, hvilke instrumenter der direkte og indirekte har medført forskellige typer koordinering omkring udviklingen af økologipolitikken, og hvordan de er blevet anvendt.

Med afsæt i en undersøgelse og analyse af forskellige politiske programmer og lovgivning vil jeg argumentere for, at den danske regering har ført en aktiv markedsudviklingspolitik med støtte hovedsageligt til primærproduktionen, men dog også med aktiv støtte til privat forbrug af økologiske produkter. Jeg vil yderligere argumentere for, at dette har medført lavere implementeringskapacitet – hvilket igen har givet staten et betydeligt incitament til at skabe stærk koordinering omkring udviklingen af forbruget.

I Sverige vil jeg derimod hævde, at man har valgt at fokusere på udviklingen af økologimarkedet gennem støtte til udbuddet. Udvikling af det private forbrug modtog derfor kun langt mindre aktiv støtte. Implementeringskapaciteten i Sverige har derfor været høj, og incitamentet til at fremme stærk koordinering for at udvikle økologisk forbrug har således været lavere.

Kapitlet er struktureret på følgende vis: afsnit 6.1 omhandler udviklingen i den danske økologipolitik og de policyinstrumenter, den har indebåret. I afsnit 6.2 påpeger og argumenterer jeg for problemer i implementeringen af den danske økologipolitik. I afsnit 6.3 undersøger og fremlægger jeg den svenske økologipolitik, hvorefter jeg i afsnit 6.4. ser på den svenske regerings implementeringskapacitet. I afsnit 6.5 opsummerer jeg resultaterne af den komparative analyse.

6.1 Den danske økologipolitik

6.1.1 1980-1987: De første år

Statslig støtte for rådgivning i økologisk jordbrug har eksisteret siden 1983 (Økologisk Jordbrug 12/1983), men staten havde dengang kun mindre interesse i økologisektoren (Ingemann 2006: 14).

I 1984 indtraf en signifikant stigning i antallet af rapporter om iltning, fiskedød og forurening af drikkevand som en direkte konsekvens af anvendelse af kvælstof og pesticider i det konventionelle landbrug. Samme år nedsatte landbrugsministeren, på baggrund af en regeringsbeslutning, Landbokommissionen, der havde til opgave at overveje de lovgivningsmæssige, økonomiske, fysiske og sociale rammer for landbrugsproduktionen (Landbrugsministeriet 1986a: 1). Baggrunden for kommissionen var funderet i miljøtekniske, økonomiske og sociale udviklinger, der ændrede vilkårene for landbrugsproduktionen.²⁵ I 1986 publicerede kommissionen sin første delbetænkning, der omhandlede landbrug-miljøforhold (Delbetænkning 1078). Her blev den økologiske produktion for første gang seriøst omtalt – fra statens side – som et muligt alternativ til den konventionelle landbrugsproduktion.

Betænkningen beskrev den økologiske jordbrugsproduktion som en nicheproduktion, som dog kunne få stigende betydning i fremtiden, og som indebar potentiale som et redskab til håndtering af miljømæssige udfordringer (Landbokommissionen 1986: 60). Med henblik på at vurdere situationen omkring økologisk jordbrug nærmere nedsatte Landbrugsministeriet en arbejdsgruppe, der skulle aflevere en redegørelse for mulighederne i en dansk økologisk produktion (Landbokommissionen 1986: 60, Landbrugsministeriet 1986b: 1).

Holdningen i Landbrugsministeriets departement, der havde hovedansvar for redegørelsen, var allerede fra starten, at: '... der skulle ikke produceres noget, som derefter ikke kunne sælges og skulle smides ud' (Interview, FDM). Denne holdning var ikke forbeholdt økologiske fødevarer, men prægede den generelle holdning om, hvordan landbrugs- og fødevarerektoren skulle støttes (Interview, SB)

Arbejdsgruppen blev ledet af Flemming Duus Mathiesen, der tidligere havde været ansat i en analyseafdeling i Landbrugsministeriet, der netop skulle vurdere oplysningerne om landbrugets miljømæssige konsekvenser.

²⁵ I indledningen til den anden delbetænkning står: 'På baggrund af de sidste to årtiets tekniske, økonomiske og sociale udvikling og med de udviklingstendencer, der tegner sig, er det regeringens opfattelse, at landbrugsproduktionens vilkår og muligheder på mere fundamental måde bør overvejes i relation hertil' (Landbrugsministeriet 1986: 1).

Afdelingen publicerede rapporter, der i decideret i modstrid med Miljøstyrelsens vurderinger pegede på, at den forurening, der skyldtes landbruget, var lavere end antaget.

Landbrugsministeriets redegørelse fokuserede på økologien som et redskab til erhvervsudvikling af landbruget og altså kun i mindre grad som et redskab til egentlig miljøforbedring. Derfor diskuterede den endelige redegørelse fra Landbrugsministeriet ikke de miljømæssige konsekvenser af økologien men snarere mulighederne for at støtte udviklingen af økologisektoren som et nyt marked gennem undersøgelse af udviklingspotentialer på både udbuds- og efterspørgselssiden.²⁶ Redegørelsen vurderede derfor de fremtidige muligheder vedrørende økologisk jordbrug i relation til (Landbrugsministeriet 1986b: 1):

- Primærproduktionen, især udbytteforhold, produktkvalitet og kontrolforanstaltninger
- Afsætningsmuligheder for forskellige produkter såvel på hjemmemarkedet som til eksport
- Behovet for tilpasning af information, rådgivning og forskning
- Særlige uddannelsesmæssige behov.

Opfattelsen af økologien som et redskab til miljøudvikling kunne også ses i redegørelsens konklusioner, som diskuterede potentialer for udvikling af det økologiske jordbrugsareal og anbefalede oprettelse af en reel omlægningsstøtte. Redegørelsen diskuterede dog også de fremtidige afsætningsmuligheder og perspektiver for udvikling i forbruget, og det blev anslået, at økologiforbruget vil kunne opnå en andel på 10 pct. af fødevaremarkedet i Danmark (Landbrugsministeriet 1986: 6), og at den danske økologiproduktion kunne udvikles i takt med stigende efterspørgsel (ibid: 7). Det blev dog anerkendt, at udviklingen i efterspørgslen evt. ville kunne dækkes af importerede varer.

Det vurderedes yderligere, at udviklingen i efterspørgslen ville være betinget af udviklingen af passende forarbejdnings- og afsætningskanaler. Redegørelsen anbefalede derfor også, at ressourcer skulle øremærkes til støtte af afsætningsopgaver og udvikling af faciliteter. Endelig anbefaler rapporten dannelsen af et økologisk jordbrugsråd bestående af de relevante aktører

²⁶ Redegørelse om miljømæssige konsekvenser ved overgang til økologisk jordbrug er udarbejdet samme år som selvstændigt initiativ fra miljøministeriet (Miljøministeriet 1986).

inden for sektoren, som skulle sikre den bedst mulige formulering og implementering af økologipolitikken.²⁷

De ministerielle rapporter om landbruget og miljøet fra 1986 pegede på (se ovenfor), at den politiske interesse for økologien for alvor var blevet vakt (Jacobsen 2005: 121). I Folketinget var der politiske partier, der enten af økonomiske eller ideologiske grunde ønskede at promovere økologisk produktion (Jacobsen 2005: 120, Ingemann 2006: 20-21). Specielt to partier arbejdede for, at økologien skulle støttes af staten: Socialistisk Folkeparti og det Radikale Venstre.

SF har haft økologien på arbejdsbordet allerede siden folketingsåret 1982-83 (Jacobsen 2005: 120, interview med SG), og partiet var i kontakt med både de økologiske og biodynamiske foreninger samt de Danske Husmandsforeninger omkring dannelsen af rådgivningstjenesten til økologiske jordbrugere (Økologisk Jordbrug 12/1983, interview med SG). Det Radikale Venstre var traditionelt partiet for de samvirkende husmandsforeninger, som nærede stor sympati for økologi (se kapitel 6). Hans Larsen-Ledet, der var formand for De samvirkende Jydske Husmandsforeninger og næstformand for De Danske Husmandsforeninger 1978-87 (Ingemann 2006, Jacobsen 2005), var den, der arbejdede mest for økologi hos de Radikale, og blev den centrale person bag varetagelse af den første økologilov i 1987 (se Ingemann 2006).

I 1986 igangsatte SF og RV en politisk diskussion om økologi. Her var det igen forbrugerne, som blev sat i centrum. Som Hans Larsen-Ledet erklærede i begyndelse af debatten: '... det er nu på tide at vedtage en lov om økologi. Det er nødvendigt at sætte retningslinjer for økologisk produktion, og at vi garanterer forbrugerne at når de forbruger økologisk, er det virkelig produceret med økologiske metoder' (Folketingstidende 1986-1987, FF 1924-1925).

I slutningen af 1986 fremlagde SF et beslutningsforslag om støtte til økologi, og RV, som på daværende tidspunkt sad i regering, kom straks efter med et lovforslag til fremme af udvikling af jordbrugsproduktion i Danmark. De andre partier i den borgerlige regering var også interesserede i forslaget, både fordi iltsvind- og skovdødsdebatter havde sat landbrugets forurening højt på såvel den nationale som de internationale politiske dagsordner, og fordi det konventionelle landbrug selv udviste stigende interesse for den økologiske jordbrugsmetode, og ikke mindst fordi økologien viste sig til at have

²⁷ Rådets sammensætning var foreslået som følger: Landbrugsministeriet, samarbejdsudvalg for økologisk/biodynamisk jordbrug, forbrugerråd, De danske Landboforeninger, Danske Husmandsforeninger, Miljøministeriet (Landbrugsministeriet 1986b: 10).

produktudviklingspotentiale (se Folketingstiende 1986/7, Tillæg B, 1649) (Jacobsen 2005: 123).

Lovforslaget blev sat til behandling i januar 1987, og i sommeren samme år vedtog Folketinget økologiloven (L 363, 1987). Danmark var hermed det første europæiske land, som eksplicit intervererede i forhold til fremme af økologimarkedet.

Lovens indhold var i overensstemmelse med Landbrugsministeriets økologiredegørelse fra 1986 (se ovenfor) med fokus både på udvikling af primærproduktion og på udvikling af forbruget. Loven udgjorde derfor hjemmel for offentlig støtte til fremme af økologisk jordbrugsproduktion gennem både udviklingsstøtte og omlægningsstøtte (L 363, 1987 § 3). Omlægningsstøtten skulle lette overgangen til økologisk produktionen, mens udviklingsstøtten blev givet til fremme af initiativer til produktudvikling, afsætning af økologiske varer og styrket markedsføring af og information om økologien (Halpin et al. 2011: 155, Folketinget 1999-2000: 9, Strukturdirektoratet 1995: 160-62).

For at støtte forbrugerne lagde loven desuden op til etablering af et nationalt økologimærke (L 363, 1987 §4), der skulle sikre offentlig kontrol med produktion, markedsføring, opbevaring, transport, distribution, mærkning og detailsalg af økologiske produkter – således at forbrugerne kunne sikres, at de varer, de køber, er produceret og forarbejdet som økologiske (LBK 830, 1987, L 363, 1987§4). I 1990 lancerede staten derfor det velkendte røde økologimærke, der garanterer, at produktet er kontrolleret og godkendt som økologisk af de danske myndigheder (Geer og Jørgensen 1996:10).

Figur 5.1: Økologimærket



Loven nedsatte desuden et rådgivende udvalg, der skulle samle de relevante aktører inden for økologisektoren, som så skulle assistere i formulering og implementering af økologipolitikken: Det Økologiske Jordbrugsråd²⁸ (Lov 363, 1987 § 2), hvilket jeg vil behandle mere detaljeret i næste kapitel.

²⁸ Senere har udvalget skiftet navn til Det Økologiske Fødevareråd (DØFR).

6.1.2 1987- 2000: Institutionaliserings af økologipolitikken

Ovenfor har jeg vist, at allerede fra begyndelsen blev økologien snarere opfattet som et redskab til udvikling af landbrugs- og fødevarerektoren end som et redskab til miljøforbedring. Tilgangen til økologipolitik har på den baggrund allerede fra begyndelsen været rettet mod udvikling af både udbud og efterspørgsel. Men den oprindelige økologilov fra 1987 var ikke permanent.

I 1991 vedtog EF den første forordning, der definerer økologisk produktion (EF 2092/91). I 1993 vedtog EF endnu en reform, der skulle håndtere overproduktion af fødevarer (hvilket var et resultat af landbrugsstøtten) og den deraf afledte forurening af jorden. Reformen, som blev vedtaget, fik navnet McSharry-reformen efter den daværende irske landbrugskommissær Ian McSharry. Den havde til formål at omlægge prisstøtte til direkte betaling og derved blive fri for overskudslagrene. Reformpakken indeholdt dertil en række bestemmelser, der henviste til, at fremme af miljøvenligt landbrug også kunne være en mulig sidegevinst, som kunne bekæmpe overproduktionen (ibid.: 143). En central bestemmelse var EF forordning 2078/92 som opfordrede til fremme af støtte til miljøvenlige produktionsmetoder. Opfordringen omfattede økologi og andre miljøvenlige produktionsmetoder, der i fremtiden kunne få berettigelse til øremærkede støttekroner fra EU (Wittenkamp 2001: 55).

Forudsætningerne og presset for vedtagelse af en permanent økologilov blev hermed større, og en ny socialdemokratisk regering vedtog en permanent lovgivning som en del af implementering af forordning 2078/92. Økologien blev nu omfattet af en bredere lovgivning om støtte til strukturudvikling og økologisk jordbrug.²⁹ Denne gang med permanent støtte til økologisk produktion (Daugbjerg et al 2011: 414).³⁰

Loven fortsatte med at udgøre hjemmel, ikke kun for støtte af primærproduktionen, men også for udviklingsprojekter, der skulle styrke produktudvikling og markedsføring af økologiske varer (Folketinget 1999-2000: 8-9).

Tilgangen i den permanente økologilov er fortsat den samme som fra begyndelsen i 1986. Politikken skulle støtte udvikling af udbud og efterspørgsel efter økologiske produkter. Produktionen og forbruget af økologiske varer blev således koblet sammen som en samlet løsning på forskellige udfordrin-

²⁹ L 474 30/6/1993, LBK 247, 11/4/1994. Støtte til økologien har været forankret i strukturloven kapitel 7d indtil 1996. Efter 1996 var støtte til økologien forankret i kapitel 3 (se LOV nr 479 af 12/06/1996).

³⁰ I 1996 blev der introduceret differentierede støtteordninger for at fremme forskellige produktgrupper (Strukturdirektoratet 1999). Denne ordning er blevet afskaffet i 2004.

ger i den danske landbrugs- og fødevarerektor. Økologien som helhed blev således igen opfattet som et middel, der skulle støtte forbedringen af miljø-mæssige vilkår, udvikling af jordbrugs- og fødevarerektorens konkurrenceevne samt fornyelse og videreudvikling af det danske fødevaremarked. At denne opfattelse nu blev forankret i en permanent lov, der relateres til landbruget generelt, og dermed ikke i en særlig økologilov, som det var tilfældet inden, vidner om en stigende accept af økologien som et middel til løsning af forskellige udfordringer i landbrugs- og fødevarerektoren – økologien er kommet for at blive.

Aktionsplan I (1995) og den efterfølgende udvikling

I løbet af 1990'erne steg det økologiske forbrug kraftigt (se kapitel 7), hvilket medførte en tilsvarende stor mangel på økologiske produkter. Daværende landbrugsminister Henrik Dam Kristensen, som var en stor tilhænger af økologi, var bekymret for, at dette ville hæmme udviklingen i forbruget. Samtidig nærede man frygt for, at manglen på økologiske produkter ville blive dækket af importvarer, hvilket på sigt ville svække den danske økologiske produktion (Strukturdirektoratet 1995:1). Han mente således, at 'det var pinligt for dansk landbrug, at det ikke kan levere varen' (Ritzau Bureau 09.01.1995). Samtidigt herskede der i sektoren bred enighed om, at der stadig manglede markedsføring af økologi (ibid.) Dette på trods af den stigende interesse for økologi hos detailhandlen (se kapitel 7).

Henrik Dam Kristensen anmodede allerede i 1994 Det Økologiske Fødevareråd (DØFR) om at forberede en aktionsplan for at fremme den økologiske fødevarerproduktion i Danmark (Strukturdirektoratet 1995:1). Aktionsplanen kan kobles til den øgede politiske interesse for økologien og til indtrædelsen af en ny landbrugsminister, der satte økologi højt på dagsorden (interview med HDK). At anmodningen om aktionsplanen hermed kom direkte fra ministeren viser, at der på det tidspunkt var en politisk interesse i at støtte og udvikle den økologiske industri (se Jakobsen 2005: 153, Interview HDK), og planen kan altså ses som en slags formel hensigtserklæring omkring strategien for udvikling af økologisektoren samt et sæt anbefalinger for, hvordan strategien skulle føres ud i livet.

Hensigten med aktionsplanen var yderligere at afdække en række barrierer såvel for den økologiske produktion, som for det økologiske forbrug i Danmark og derigennem anviser initiativer og muligheder i sektoren.

Planen har lagt grund til forskellige tiltag, der alle skulle sikre primærproduktion, såsom bevillinger til forsikringsprogrammer, etablering af forskningscenter for økologi – FØJO – og forenkling af produktionsregler. Men selvom programmet oprindeligt var rettet mod udvikling af den økologiske produkti-

on, havde den også til hensigt at styrke og sikre forbrugerefterspørgslen (strukturdirektoratet 1995: 2). I et interview til Berlingske Tidende kort efter publiceringen af aktionsplanen fortalte Henrik Dam Kristensen, at det er forbrugeren, der i sidste ende vil afgøre, hvordan den økologiske sektor vil udvikle sig, og hvor mange landmænd der vil omlægge til økologi – derfor skal forbrugerne sættes i fokus (Berlingske Tidende 1.5.1995).

Aktionsplanen lagde dermed grunden til forøgelse af økonomiske incitamenter til produktudvikling, markedsføring og informationskampagner (Finansloven 1996: 63), hvilket medførte en stigning på 350 pct. i bevillinger til denne type aktiviteter frem til 1996 (Halpin et al. 2011: 155) (se også tabel 6.2 nedenfor).³¹

Sideløbende med forøgelsen af bevillingerne til efterspørgselsrelaterede aktiviteter gennem lovgivning blev udviklings- og afsætningsfremmende aktiviteter i højere grad finansieret af landbrugsfondene, især promilleafgiftsfonden. Landsbrugsfondene var ikke direkte tilknyttet økologipolitik, men var snarere et instrument, som staten skabte for at styrke landbrugs- og fødevareresektorens udviklingsmuligheder (Landbrug og Fødevarer 2011: 1) ved gennem lovgivning at kanalisere pesticidprovenu til en fond, der finansierede aktiviteter rettet mod teknisk bistand til primærproduktionen, men også i høj grad til afsætningsfremmende aktiviteter og markedsføring af landbrugsprodukter.

Promilleafgiftsfonden har hjemmel i lovgivning,³² og midlerne opfattes derfor som offentlige bevillinger (interview SB). Fondene, der var placeret inden for Landbrugsrådet, nu Landbrug og Fødevarer, var ledet af en bestyrelse udpeget af landbrugsministeren. Fondene var i løbet af 1990'erne stærkt domineret af de konventionelle landbrugsinteresser og derfor ikke begejstrede for at dele penge ud til økologerne (interview TS, ØLC 1997).

At fondene alligevel blev åbnet for økologerne var et resultat af intensive og langvarige forhandlinger mellem de økologiske og de konventionelle organisationer i Landbrugsrådet. Disse forhandlinger havde dog ikke kunnet bære frugt uden landbrugsministeren og Strukturdirektoratet, der stod på økologernes side (interview TS), og gennem adskillige hyrdebrev og for-

³¹ Hjemmel for bevillingerne fandtes nu under produktudviklingsloven LBK 634 29/7/1999. Det overordnede formål men loven var at styrke kvaliteten og afsætningen af jordbrugs- og fiskeriprodukter – ikke kun i forhold til økologi. Der kunne ydes tilskud til udvikling i den primære sektor og forarbejdningssektoren samt til nye afsætningsstiltag i disse sektorer (Folketinget 1999-2000: 7). Loven kunne justeres gennem finansloven, og efter publiceringen af aktionsplan 1 tog økologien en stigende del af de bevillinger, loven havde hjemmel for (ibid., Finanslove 1996-1999).

³² BEK 445, 2010.

handlinger hjalp med at åbne fondene for økologerne (interview HDK, Ministeriet for Fødevarer Landbrug og Fiskeri 2000a). Jeg vil gennemgå denne proces yderligere i det følgende kapitel.

Aktionsplan 2 og den efterfølgende udvikling

På grund af forsat vækst blev nye barrierer for udviklingen af økologisektoren synlige. Efter anmodning fra de økologiske landbrugsforeninger opfordrede Landbrugsministeren DØFR om at forberede endnu en aktionsplan. Selvom planen kun i mindre grad førte til umiddelbar forandring i politiske tiltag, udgjorde den stadig et vigtigt dokument, der viste, hvilken tilgang staten var villig til at acceptere som legitim og nødvendig for udviklingen af økologisektoren, og således også, som jeg vil redegøre for i næste kapitel, for opbygningen af koordinering omkring udvikling af økologimarkedet.

Ligesom den første aktionsplan kom Aktionsplan 2 med forskellige anbefalinger for udvikling af primærproduktion. Men denne gang havde planen også som hovedformål at gøre Danmark til foregangsland inden for udvikling, produktion, afsætning og eksport af økologiske fødevarer (Strukturdirektoratet, 1999: 11). Vurdering af behovet for initiativer og indsatser, der kunne medvirke til at sikre forsat vækst inden for afsætning af økologiske fødevarer, var derfor et centralt element i planen (strukturdirektoratet 1999: 2).

Aktionsplan 2 havde derfor større fokus på forbrug og forbrugeradfærd (se Strukturdirektoratet 1999: 92-104) og samt øget fokus på fødevarerivissheder og detailhandlen som bærende elementer i en fremtidig udvikling af forbruget. Aktionsplanen indleder med at konkludere, at økologimarkedet var ved at være modent, og at detailhandlen så et potentiale i at udvikle forbruget yderligere (Strukturdirektoratet 1999: 13, 92). Derfor var anbefalingerne ikke kun rettet mod en styrkelse af udvikling af nye attraktive produkter, men også at mod styrke samarbejdet mellem producenter og detailhandlen om produktudvikling og afsætning af økologiske produkter, under inddragelse af detailhandlen i udviklingen af markedet (ibid.: 32, 34).

6.1.3 2000-2008: Videreudvikling af den danske økologipolitik

Med undtagelse af etableringen af DØFR, der var et processuelt instrument, var resten af de redskaber, der blev valgt til at støtte udviklingen af økologimarkedet substantive instrumenter rettet mod at skabe kontrol med økologi og øge forbrugernes tillid (Ø-mærket), men hovedsageligt dog økonomiske incitamenter, der skulle fremme aktiviteter inden for udvikling, afsætning og markedsføring af økologiske produkter. I deres primære formål var disse instrumenter altså ikke rettet mod at fremme eller styrke bestemte netværk.

I 2000 kom regeringen dog med et lovforslag, der skulle skabe rammer for målrettet stimulering af fødevarer-, jordbrugs- og fiskerisektorens innovation herunder forskning og udvikling (Folketinget 1999-2000: 6). Loven, som sidenhen er blevet kaldt innovationsloven,³³ skulle bidrage til at:

1. sikre, at de fødevarer, der produceres er sikre og af høj kvalitet
2. styrke konkurrenceevnen
3. fremme udviklingen af nye produkter, herunder non-foodprodukter, med højt innovations indhold.
4. bevare jordbrugs- og fiskerierhvervenes ressourcegrundlag og sikre miljø og dyrevelfærd samt gode arbejdsbetingelser og
5. forbedre forbrugernes mulighed for at opnå relevante og pålidelige oplysninger om produkternes egenskaber og produktionsforhold (L 421, 2000 § 1).

Innovationsloven skulle samle alle de støtteordninger, der var rettet mod innovation og udvikling af landbrugs- og fødevarersektoren (og hermed fødevaremarkedet). Loven ophævede derfor den hidtidige lovgivning, der havde udgjort hjemmel for støtte af økologiske udviklingsprojekter. Økologisektoren – og økologimarkedet – fik dog en særlig plads inden for den nye lovgivning, og i bemærkningen til lovforslaget fremgik det, at loven blev betragtet som et af redskaberne til implementering af Aktionsplan 2 (Folketinget 1999-2000: 13).

Ligesom de hidtidige politiske tiltag udgjorde innovationsloven nu hjemmel for de økonomiske incitament, der skulle fremme innovation inden for økologiske produkter, primærproduktion og markedsføring af økologi. Statens syn på økologi som et innovationsområde samt statens ønske om at yde støtte til udvikling af økologiske kvalitetsprodukter og økologisk forbrug forblev dermed tydelige i den nye lov. Men i forhold til tidligere tiltag blev innovationsloven et processuelt instrument, der skulle styrke samarbejdet mellem virksomheder i sektoren under implementeringen af de aktiviteter, loven støttede. I bemærkningerne til lovgivningen fremgår det, at formålet med loven blandt andet er at skabe samarbejde mellem private og offentlige aktører (Folketinget 1999-2000: 6). Der fremstår derfor eksplicit, at projekter, som er baseret på samarbejde mellem virksomheder og producentsammenslutninger, i samarbejde mellem forskningsinstitutioner, ville få første prioritet i adgangen til bevillinger, og der kom i højere grad fokus på generiske markedsføringskampagner (ibid.: 7-9).

³³ L 421 af 31/5/2000.

Nu kom altså ønsket om at skabe koordinering mellem aktører af relevans for implementering, som det blandt andet fremgår i Aktionsplan 2's anbefalinger, formelt til udtryk via lovgivningen.

I årene mellem 2002 og 2006 nedtonede den nye liberale regering støtte til udvikling af økologimarkedet, hvilket tydeligst kunne ses i form af et fald i bevillingsstørrelse (Halpin et al. 2011, se også nedenstående tabel).

Men under udarbejdelse af regeringens Landdistriktsprogram for 2007-2013 foretog Økologisk Landsforening et massivt stykke lobbyarbejde og forestod forhandlinger med aktører fra Dansk Folkeparti om indlejring af økologien i landdistriktsprogrammet (Økologisk Landsforening 17.05.2011). Regeringen og Dansk Folkeparti vedtog derfor en aftale om en 'økologi-pakke', der således udgør rammerne for indsatser og støtte inden for økologiområdet i landdistriktsprogrammet 2007-2013 (Fødevareministeriet: 15.11.2006). Pakken omhandler muligheder for produktionsstøtte, men ellers er udspillet i overensstemmelse med erhvervslivets ønske om fokusering på afsætningsfremme og kvalitet (ibid.). I det nye Landdistriktsprogram står der således

Den danske økologiske fødevareresektor er et dynamisk, konkurrencedygtigt erhverv, som er miljømæssigt bæredygtigt, og som slår dybe rødder i landdistrikterne. Ligesom økologisk jordbrug er et godt eksempel på det multifunktionelle landbrug, er den økologiske fødevareresektor en 'multifunktionel' og dermed en strategisk sektor for landdistriktsudviklingen (Direktoratet for FødevareErhverv 2009: 43-44).

Økologien skulle følgelig støttes på forskellige områder: produktinnovation, afsætning af økologiske varer, konkurrencedygtighed og kompetenceudvikling af aktører i sektoren.

Hermed blev den nye ordning igen et processuelt instrument, der skulle fremme sammenholdet i sektoren, og mens Innovationsloven gav første prioritet til samarbejdsordsprojekter, er det et krav i den nye ordning for kvalitetsfødevarer, at det kun er reelle producentsammenslutninger, altså samarbejder mellem to virksomheder og mere, der kan opnå adgang til de økonomiske bevillinger i ordningen.

Delopssummering

I dette afsnit har jeg gennemgået den generelle udvikling i den danske økologipolitik. Jeg har vist, at økologien, allerede fra begyndelsen, fra statslig side blev opfattet som et instrument, der skulle skabe fornyelse og videreudvikling af landbrugs- og fødevareresektoren i Danmark. Denne tilgang har ført til, at økologipolitikken nok har haft fokus på at støtte udvikling af primærproduktionen, men samtidig også på udvikling af nye, attraktive produkter

og styrkelse af markedsføringsindsatsen således, at økologisk forbrug vil kunne støttes, sikres og udvikles, idet det jo var 'forbrugerne som i den sidste ende vil afgøre, hvad der vil ske med udvikling af økologisektoren' (interview med Henrik Dam Kristensen, Berlingske Tidende 01.05.1995).

Ud over støtte til primærproduktionen, var støtten til økologimarkedet baseret på etableringen af et nationalt varemærke og økonomiske incitamenter til udvikling af produkter, afsætning og markedsføring. I begyndelsen var bevillingerne struktureret som substantive instrumenter, der skulle øge mængden af de efterspørgselsrettede aktiviteter. Men med Aktionsplan 2 og også den efterfølgende innovationslov og landdistriktsprogrammet kommer der i lovgivningen mere fokus på de forskellige typer samarbejde, som med tiden bliver obligatoriske for at opnå ret til støtte, først i Innovationsloven og dernæst i Ordning for Kvalitetsfødevarer. Et andet centralt processuelt instrument, der skulle styrke samarbejdet mellem aktørerne i sektoren, var dannelsen af Det Økologiske Fødevareråd. Tabel 6.1 opsummerer de forskellige instrumenter, og tabel 6.2 viser de store udgifter, den danske regering har investeret i markedsudviklingstiltag:

Tabel 6.1: Instrumenter i den danske økologipolitik

Udbudssideinstrumenter		Efterspørgselssideinstrumenter	
Substantive	Processuelle	Substantive	Processuelle
Omlægningsstøtte	Etablering af det Økologiske Fødevareråd	Etablering af nationalt økologi mærke	Etablering af det Økologiske Fødevareråd (gælder for økologipolitikken som helhed)
Produktionsstøtte – (efter 2004 miljøbetinget tilskud)		Tilskud til markedsføring, forbrugerinformation, produkt udvikling	
Støtte til rådgivning og uddannelse			
Forskningsbevillinger			

Institutionaliseringen af den danske tilgang til økologi har været forbundet med en langvarig proces mellem staten og private grupper (for mere om økologipolitikens formuleringsproces se Halpin & Daugbjerg 2010, Jacobsen 2005, Ingemann 2006, Zacho 2000, Nielsen 2005). I denne afhandling fokuserer jeg på politik implementering og ikke formulering – hvorfor jeg lægger ikke megen vægt på denne formuleringsproces.

Tabel 6.2: Statslige bevillinger til markedsføring og produktudvikling inden for økologi (mio. DKK)

År	Bevillinger	År	Bevillinger
1987	0,1	1997	47,6
1988	8,3	1998	44,6
1989	38,6	1999	91,3
1990	18,2	2000	99,1
1991	4,8	2001	54,7
1992	27,5	2002	57,4
1993	27,6	2003	79,1
1994	27,1	2004	37,3
1995	NA	2005	20,3
1996	42,0	2006	32,8
1994	27,1	2007	51,3
1996	42,0		

Kilde: 1986-1994, Strukturdirektoratet (1995); 1996-2007: Finanslove 1996-2007.

Selvom formuleringen af økologipolitikken med årene er sket gennem interaktioner mellem statslige aktører og private grupper, skal statens centrale ansvar for implementering ikke undervurderes. Regulering af økologisektoren finder stadig sted inden for rammerne af bureaukratisk praksis og bureaukratiske institutioner. Det er fødevarerministeren og de politiske partier i Folketinget, der træffer de endelige beslutninger omkring de overordnede retningslinjer for politikken. Den ovennævnte tilgang til økologien er den officielle tilgang, som er accepteret af staten. Dvs. at staten accepterer sit ansvar for aktivt at støtte udbuddet og efterspørgslen af økologiske varer. Det er derfor staten, der har båret det overordnede ansvar for udvikling af policyinstrumenter og implementering.

6.2 Statens implementeringskapacitet – Danmark

Ovenfor har jeg vist, at der har været en accept fra statens side, af at økologimarkedet skulle udvikles gennem aktiv støtte til både primærproduktion og udvikling af forbruget af økologiske varer. Spørgsmålet er dog, om staten har tilstrækkelig kapacitet til at understøtte en sådan politik. I kapitel 3 har jeg redegjort for mine forventninger om, at staten vil besidde tilstrækkelig implementeringskapacitet til at udvikle udbuddet, men vil mangle kapacitet i forhold til udvikling af forbruget. Spørgsmålet er derfor, om det er sådan, det har forholdt sig i det danske tilfælde.

Som antydnet består økologipolitikken hovedsageligt af tilskudsrammer, der skulle støtte primærproduktion, produktudvikling eller markedsføring. Alle disse ordninger har været administreret i Strukturdirektoratet indtil 2000 og derefter hos Direktoratet for FødevareErhverv.³⁴ Direktoratets hovedopgave er at gennemføre Fødevareministeriets erhvervspolitik. Direktoratets mission er derfor at støtte udvikling og produktion i hele fødevaresektoren for at fremme afsætning af sikre og sunde fødevarer; at tage hensyn til miljø og natur i produktionen af fødevarer; og at styrke fødevareerhvervets konkurrenceevne. Direktoratets hovedopgave har været at give tilskud til produktion og afsætning (Direktorat for FødevareErhverv 2004). Både Strukturdirektoratet og senere Direktorat for FødevareErhverv er derfor sammensat af forskellige kontorer, som med årene har udviklet erfaringer og specialiseret sig i forvaltning af tilskudsordninger.³⁵ Udviklingen af implementeringskapaciteten kan ses i stigningen i personale, der beskæftiger sig direkte og indirekte med tilskud til økologi – fra fire ansatte i 1988 til 53 i 2008 (Stats og Hof kalender 1988, 1991, 2000, 2005, 2008).

Hvad angår udvikling af udbuddet, har jeg nævnt forskellige aktiviteter, der skulle støtte op omkring primærproduktionen som eksempelvis forskning og rådgivning. Kernen i støtten til udbuddet har dog været omlægnings- og produktionsstøtten, og tidligere studier har allerede antydnet, at omlægnings- og produktionsstøtterne har haft indflydelse på størrelsen af det økologiske areal (Daugbjerg et al. 2011). Det er som nævnt staten, der har det fornødne administrationsapparat til forvaltning af disse tilskudsordninger og som følge heraf en høj implementeringskapacitet i den henseende.

I forhold til udvikling af forbruget er historien noget anderledes. Som nævnt kunne indsatsen for fremme af forbruget opdeles i to dele. For det første har staten foranstaltet et nationalt økologimærke, som skulle øge forbrugernes tillid til de økologiske produkter de køber. Tidligere forskning af Sønderkov & Daubjerg (2010) antyder i den forbindelse, at et nationalt økologimærke kan medføre højere tillid til økologien blandt forbrugerne. Kontrollen med det danske økologimærke er fordelt mellem Plantedirektoratet, der tager sig af primærproduktionen og alle virksomheder, der har direkte tilknytning til primærproduktionen, og Fødevarestyrelsen, der tager sig af kontrol med forarbejdningsvirksomheder samt handel og markedsføring af øko-

³⁴ En fusion mellem Strukturdirektoratet og Landbrugsministeriet EU kontor.

³⁵ Administration af bevillingerne for økologi har været placeret hos syv kontorer (areal- og omlægningstilskud) og udviklingskontor (udviklingsaktiviteter) (Strukturdirektoratet 1998). Under Direktorat for FødevareErhverv blev administrationen sat under koordinationskontoret, økologikontoret og udviklingskontoret (www.ferv.dk).

logiske produkter (www.fødevarestyreslen.dk). Begge organisationer har erfaring og ekspertise med kontrol af fødevarer virksomheder og jordbrug og derfor den nødvendige kapacitet til at føre kontrol med Ø-mærket. Der udføres kontrol én gang om året samt stikprøver (<http://pdir.fvm.dk/kontrol.aspx?ID=2139>). De to direktorater publicerer en årlig rapport om de kontrollerede bedrifter og virksomheder samt bedrifter og virksomheder, hvis autorisation blev frataget, således at transparensen i forhold til forbrugerne bevares.

Bevillingerne til støtte af efterspørgsel har været administreret i Strukturdirektoratet/Fødevarerhvervs udviklings- og koordinationskontor, hvilket som nævnt besidder de nødvendige kapaciteter til administration af sådanne bevillinger. Der foreligger desværre ingen data om, hvor mange projekter disse tilskudsrammer har støttet helt tilbage fra 1987. Nyere data viser dog, at mellem 2004-2009 har statslige bevillinger støttet mere end 200 innovations- og afsætningsfremmende projekter (notat: Direktorat for Fødevarerhverv).

At uddele støtte til produktudvikling vil dog ikke altid være tilstrækkeligt til at skabe en reel udvikling af forbruget. Allerede siden udarbejdelsen af den første redegørelse om økologi i 1986 har det været klart for embedsmændene i strukturdirektoratet, at inddragelse af detailkæderne i markedsføring og etablering af distributionskanaler er et væsentligt element i udviklingen af forbruget (interview FDM, se også Landbrugsministeriet 1986b: 7-6). Denne holdning har siden været indlejret i både ministeriets og direktoratets arbejde (interview HDM, interview AK) og afspejles også i markedsanalysen i Aktionsplan 2, som er udarbejdet af DØFR og godkendt af fødevarerministeren. Analysen konkluderer nemlig, at detailhandlens engagement i markedsføring og afsætning skal få høj prioritet, eftersom kæderne kan nå ud til en bred del af forbrugerne (Strukturdirektoratet 1999: 5).

Problemet er, at ingen af de tiltag, der skulle støtte forbruget, var rettet mod detailhandlen. Adgangen til de forskellige støtteordninger – det være sig eksplicit eller implicit – var forbeholdt virksomheder, brancheorganisationer eller producentsammenslutninger. Staten har aldrig ydet direkte støtte til detailhandlen (Interview SB, Direktorat for Fødevarerhverv 09.05.2011). Staten har altså haft brug for detailkæderne – dog uden at kunne yde støtte til dette formål. I stedet for har staten søgt at overtale detailhandlen til at støtte op om økologi og selv organisere markedsføringsprojekter, som skulle gennemføres inden for detailhandlen (se kapitel 7). Samtidig skulle staten sørge for, at de økologiske producenter havde interesse i at samarbejde med detailhandlen med henblik på at skabe stabile afsætningskanaler. Statens problem har dog i den henseende været, at embedsmændene ikke kunne tale detailhandlens og virksomhedernes sprog (interview AK).

Koordinering af afsætning og markedsføring i detailhandlen kræver ligeledes kendskab til markedet og dets aktører samt ekspertise i markedsføring – noget aktørerne i Strukturdirektoratet/FødevarerErhverv ikke har haft (Schvartzman 2008). For på anden vis at sikre udviklingen af forbruget havde staten derfor incitament til at skabe stærk koordinering mellem fødevarer-virksomheder, detailhandlen og organisationer med de relevante kapaciteter, således at der opstod motivation til at samarbejde for at fremme markedsføring og afsætning af økologiske varer.

6.3 Økologipolitik Sverige

Ovenfor har jeg vist, at økologien i Danmark i udgangspunktet blev opfattet som en form for miljøtiltag, men først og fremmest som et redskab, der skulle skabe fornyelse og videreudvikling af fødevarer-sektoren. Den danske økologipolitik har derfor været rettet mod udvikling af både udbud og privatforbrug. Jeg har yderligere hævdet, at mens staten havde høj implementeringskapacitet i forhold til at fremme primærproduktion, og formentlig også til udvikling af nye produkter, har den kun haft begrænset kapacitet til at skabe udvikling af forbruget, hvilket har givet incitament til at støtte stærk koordinering mellem detailhandel, økologiske producenter og relevante aktører, således at de kan samarbejde om udviklingen af det økologiske forbrug. Som jeg vil vise nedenfor, var historien noget anderledes i Sverige.

6.3.1 1980-1989: De første år: overproduktion og den første støtte til økologisk produktion

I begyndelsen af 1980'erne voksede den offentlige debat om mad og miljø i Sverige. Ligesom i Danmark var der øget fokus på landbrugets konsekvenser for miljøet samtidig med, at der opstod et problem med overproduktion af kornprodukter (Ryden 2003: 10). I 1983 nedsatte den socialdemokratiske regering en fødevarer-komité, der skulle komme med anbefalinger om, hvordan landbruget skulle håndtere problemet med overproduktion og samtidig imødekomme forbrugernes interesse for sunde og miljøvenlige produkter (proposition 1983/84: 76). I 1985 blev der truffet en regeringsbeslutning om en ny fødevarerpolitik (Ryden 2003: 10), men den indebar dog ikke drastiske forandringer. Landbruget skulle selv komme af med overproduktionen gennem alternativ forarbejdning af jordbrugsprodukter – fx afsætning af korn til energiproduktion (Daugbjerg 1996: 128-129). I 1986 blev der yderligere nedsat en arbejdsgruppe mellem staten og repræsentanter for LRF, den

svenske landbrugsorganisation. Arbejdsgruppen foreslog at give tilskud til landmænd, som ville undlade at dyrke deres marker (Ryden 2003: 10-11).

Samtidig med det stigende fokus på overproduktion af korn kom der også en stigende interesse for en grønnere svensk jordbrugspolitik (ibid.). En nyhed i jordbrugspolitikken fra 1985 var et miljøresultatmål, der gik ud på, at jordbruget så vidt muligt skulle anvende miljøvenlige dyrkningsmetoder (Proposition 1984/85:66). I 1988 forsøgte den svenske regering at koble håndteringen af overproduktionen og de miljømæssige problemer og bad på den baggrund Landbrugsstyrelsen (Lantbrukstyrelsen) at udarbejde omlægningsstøtte, der skulle kompensere for de økonomiske omkostninger ved overgang til økologisk produktion³⁶ (Land Lantbruk 35/1998: 42). Støtten udformedes som en treårig støtte og var midlertidig – den skulle kun betales til jordbrugere, der enten skulle omlægge i 1989 eller havde omlagt inden for de seneste fem år (Jordbruksverket 1996: 25).

Certificering og mærkning af økologiske varer blev overladt til den private forening KRAV, som blev etableret i 1985 og opnåede statslig autorisation i 1993 (Boström: 2006 348-9, Halpin et al. 2011: 155, se næste kapitel). KRAV-mærket viste sig nødvendigt for at kunne sælge og markedsføre produkter som økologiske (Halpin et al. 2011: 155), men det var ikke en nødvendighed for at opnå statslig støtte. Her var Jordbrugsstyrelsens (der i 1991 skiftede navn til Jordbruksverket regler (der dog lå tæt på KRAVs regler), gældende. Jordbrugerne behøvede altså ikke at sælge og markedsføre deres produkter som økologiske for at opnå statslig støtte.

Figur 6.2: KRAV-mærket



For at støtte omlægningsarbejdet dannede Landbrugsstyrelsen/Jordbruksverket et økologisk råd (Rådet for Ekologisk Ordning – REO) bestående af repræsentanter fra den økologiske landbrugsorganisation ARF (se kapitel 1), LRF, og KF (Kooperative Förbundet – danske FDB's søsterorganisation), Biodynamikerne og andre miljøorganisationer, med henblik på at danne et forum, der kunne assistere staten i udviklingen af økologipolitikken (Altenati-

³⁶ Støtten skulle være rettet mod overgangen til 'alternativ produktion' – dvs. biodynamisk produktion blev også omfattet af bevillingerne.

volderan 2/88: 28-29, Interview GF). Rådet blev dog nedlagt i 1986 (Jordbruksverket 2001).

6.3.2 1995- 2000 Institutionalisering af økologipolitikken

I forhold til Danmark, hvor økologien fra starten sås som et redskab til både fornyelse og styrkelse af den danske fødevareresektor, sås økologien i Sverige hovedsageligt som et redskab til at løse produktions- og miljømæssige udfordringer i landbruget. Dette kan ses i forhold til baggrunden for etablering af den første økologistøtte og i forhold til den måde, politikken var struktureret på: Staten havde primært interesse i at støtte omlægning af landbrugsarealet – ikke i udvikling af økologimarkedet. Afsætning og forbrug har derfor ikke spillet en central rolle i økologipolitikkenes første år. Som jeg vil vise nedenfor, blev denne tilgang institutionaliseret yderligere i løbet af 1990'erne.

Den midlertidige støtte fra 1989 førte til en stigning i den økologiske jordbrugsproduktion – hvilket faktisk i en kort periode ligefrem førte til overproduktion af økologiske jordbrugsprodukter. Dog faldt stigningen i overproduktionen hurtigt i takt med stigningen i efterspørgslen. Samtidig skete der det, at støtteordningerne var ved at nå deres udløb i 1992, og dermed var der en overhængende risiko for, at flere ikke-levedygtige økologer måtte omlægge tilbage til konventionelt jordbrug (Ryden 2003: 22). I 1992 vedtog ARF derfor en målsætning om at omlægge 10 pct. af landbrugsarealet indtil 2000 (ibid.) Organisationen iværksatte en kampagne i samarbejde med KRAV og Samodlarna³⁷ for at påvirke nøglepersoner inden for medier, erhvervsliv og politik (Alternativodlaren 3/1992: 35-38).

I 1994 vedtog Rigsdagen 10 pct. målet (prop. 1993/94: 57), og i 1994 indførte Sverige en relativt lav permanent tilskudsordning til økologisk produktion (Halpin et al. 2011: 157). Dog blev relativt høje støtteordninger introduceret efter Sveriges optagelse i EU i 1995 (ibid.).³⁸ Ligesom det var tilfældet med de forrige tilskudsordninger, var der heller ikke her et krav om at certificere produkterne som økologiske med henblik på at opnå ret til støtte. Dvs. at fokus stadig lå hovedsageligt på primærproduktionen og ikke på, hvad der skete med produkterne bagefter – i modsætning til i Danmark. Produktionsstøtten kunne ligeledes varieres efter region og afgrødetype, hvilket gav staten en mulighed for at styre udbuddet af økologiske varettyper, og hvor de produceredes. Denne form for differentieret støtte eksisterer stadig i dag.

³⁷ Den svenske brancheorganisation – se nærmere næste kapitel.

³⁸ Tilskuddet kunne variere efter region og afgrødetype og kunne nå op til 7000 SK pr hektar (Jordbruksverket 2001: 19).

Samtidig med at regeringen besluttede at indføre fast produktionsstøtte, pålagde den også Jordbrugsverket at udarbejde en aktionsplan med anbefalinger om, hvordan 10 pct. målet kunne opnås (Jordbrugsverket 1996: 1). Tilsigtet mod øgning af det omlagte areal har aktionsplanen naturligvis haft hovedfokus på udvikling af den økologiske primærproduktion, som blev fremhævet i planen som et middel til at løse forskellige miljømæssige udfordringer (Jordbrugsverket 1996: 34-42), og ikke som et middel til fornyelse af fødevaremarkedet, hvilket jo var det primære formål i Danmark. Ud over de faste produktionsstøtteordninger medførte planen stigende udgifter til forskellige forskningsprogrammer, hovedsageligt relateret til primærproduktionen (se Jordbrugsverket 2001: 22-24), og en markant øgning i udgifterne til rådgivning af enkelte jordbrugere, udarbejdelse af information til jordbrugere om økologisk landbrug og afholdelse af relevante kurser, især for landmænd (ibid.: 21, Jordbrugsverket 1996: 28).

I 1996, efter publiceringen af aktionsplanen, påbegyndte den svenske regering udarbejdelsen af en ny miljøpolitik med henblik på at sikre bæredygtig udvikling, så kommende generationer kunne nyde, at de fleste miljøproblemer i Sverige var blevet løst (prop. 1997/98: 145: s. 1). Regeringen fastsatte derfor 13 miljøkvalitetsmål,³⁹ der samlet skulle føre til bæredygtig udvikling af industrien og landbruget i Sverige. I den forbindelse gav den svenske regering i et relateret forslag udtryk for, at den økologiske produktion skulle ses som en del af en overordnet indsats for forvandling af det svenske jordbrug til bæredygtig produktion og derfor burde prioriteres højt i regeringens støtte til landbruget (prop. 1997/98: 2: s. 70). Regeringsforslaget byggede videre på den daværende aktionsplan og medførte således ikke nogen nævneværdig forandring i den svenske strategi. Det økologiske jordbrug skulle fortsat hovedsageligt fremmes gennem støtte til primærproduktion, altså via en høj produktionsstøtte, styrkelse af forskningsindsatsen samt rådgivning og information til jordbrugere (ibid.).

Det centrale fokus på den økologiske primærproduktion, og hermed den høje produktionsstøtte, vidner om den udbudsdrivne policystrategi, som den svenske regering adopterede i forhold til økologi (se også Halpin et al. 2011). Det vil dog være en fejltagelse at antage, at forbrugernes efterspørgsel på økologiske varer slet ikke lå i regeringens interesse. Allerede i aktionsplan 2000 skriver Jordbrugsverket, at mulighederne for udvikling af den økologiske produktion og afsætning burde undersøges (1996: bilag 1: 1). I dokumentet gives der således udtryk for, at forbrugernes viden om økologi, og forbrugernes deraf afledte adfærd, spiller en afgørende rolle i udviklingen af

³⁹ Senere blev antallet af kvalitetsmålene udvidet til 16. skr. 2005.

sektoren (ibid.: 79). I regeringens forslag 1997/98:145 for miljøpolitik og et bæredygtigt Sverige (se ovenfor) skriver miljødepartementet, at forbrugeradfærd kan have direkte og indirekte effekt på miljøet og den bæredygtige udvikling i Sverige gennem efterspørgslen af miljøvenlige produkter (herunder økologiske varer), hvilket vil presse producenterne til at ændre produktionsmetoder (s. 283-285). På trods af denne erkendelse var den svenske regerings ambition om udvikling af efterspørgslen på økologi i løbet af 1990'erne langt mindre end den danske regerings.

For det første var produktionsstøtten, helt frem til 2006, ikke betinget af, at produkter skulle mærkes og sælges som økologiske. For det andet var den holdning, som den svenske regering indtog, at udarbejdelse af generel information om økologi, produktionsforhold i landbruget og markedssituationen ville påvirke forbrugernes og markedsaktørernes holdning i til økologi og derigennem forbedre landmændenes muligheder for at afsætte produkterne på markedet (se Jordbruksverket 1996: 36, Jordbruksverket 2001: 25). Få midler, højst 2 millioner svenske kroner, blev derfor afsat til udvikling af informationsmateriale om miljøforhold, marked og økologi til landmænd, forbrugere og andre aktører inden for markedet (Jordbruksverket 2001: 25). Markedsføring og udvikling af produkter skulle således udelukkende være afhængig af markeds kræfterne og hermed markedsaktørernes engagement (Jordbruksverket 1996: 1) og skulle altså ikke støttes af staten. Alt andet, fandt den svenske regering, ville være konkurrenceforvridende (interview GF, interview PB). Statens rolle skulle udelukkende være rettet mod udvikling af primærproduktionen og ikke efterspørgslen. Man forudså dog, at de høje bevillinger til produktionen indirekte kunne føre til sænkede priser på økologiske produkter, hvilket kunne medføre øget efterspørgsel (se Ryden 2003: 35-38). Men hvorvidt og hvordan efterspørgslen ville udvikle sig, skulle være markedets problem – ikke statens (interview GF).

Forskellen mellem den svenske og den danske økologipolitik i løbet af 1990'erne kan ikke blot identificeres via de formelle policydokumenter. I 1998 afholdt økologiske interessegrupper et seminar om økologiudviklingen i Sverige og Danmark (Ekologisk Lantbruk 5/98: 11). Et af de centrale temaer var at afdække, hvorfor udviklingen af økologimarkedet i Sverige ikke gik som planlagt, og hvilke faktorer kunne forklare markedets succesrige udvikling i Danmark. Flemming Duus Mathiesen fra Strukturdirektoratet, der har fungeret som formand for DØFR og er en af hovedarkitekterne bag den danske økologipolitik, var inviteret som repræsentant for Danmark. I sit oplæg ved seminaret argumenterede han for, at en af årsagerne til den danske succes formentlig skal findes i den danske økologipolitik, der på den ene side har haft fokus på at gøre omlægning attraktivt og på den anden side

har prioriteret at styrke efterspørgslen, samtidig med at der blev investeret i forskning og andre tiltag, som kunne identificere og fjerne barrierer for udviklingen af økologisektoren (ibid). I en artikel i det samme nummer af Ekologisk Landbrug konkluderes det, at den centrale forskel mellem den danske og den svenske økologipolitik netop var, at den svenske stat har haft mindre fokus på, og afsat færre ressourcer til, udvikling af økologimarkedet. (Ekologisk Landbrug 5/98: 19). I begyndelsen af det nye årtusinde ændres fokus i den svenske økologipolitik – dog kun for en kort periode.

6.3.3 2001-2008: Større fokus på efterspørgsel?

Allerede i forslaget 1997/98:2 antydede den svenske regering, at 10 pct. målet for omlægning af det økologiske areal, var ved at være nået, og man opfordrede derfor til fastsættelse af en ny målsætning for udviklingen efter 2000. I en bekendtgørelse om bæredygtig udvikling af landdistrikter (skr. 1999/2000: 91)⁴⁰ fastsatte den svenske regering derfor et nyt mål: Frem til 2005 skulle 20 pct. af landbrugsarealet være omlagt til økologisk drift. I anledning af denne nye målsætning udarbejdede Jordbrugsverket (2001) en ny aktionsplan i 2001 – Aktionsplan 2005. Men allerede i 2003 opfordrede regeringen Jordbrugsverket til at udarbejde en rapport om den potentielle udvikling i økologisektoren frem til 2010 (Jordbrugsverket 2004a: 7). Rammerne for implementeringen af rapportens målsætninger og anbefalinger blev senere fastsat i regeringens skrivelse 2005/06: 88. Disse tre dokumenter rummer de centrale elementer i den svenske økologipolitik i den første del af 00'erne.

Ligesom i den første aktionsplan fra 1996 var der også i Aktionsplan 2005 og Jordbrugsverkets rapport centralt fokus på økologien som et instrument til miljøforbedringer. En analyse af økologiens effekter på miljøet udgjorde derfor en væsentlig del af de nævnte policyprogrammer, der dog yderligere indeholdt anbefalinger til fremme for udviklingen af primærproduktionen.

Policyprogrammerne antyder dog to væsentlige forskelle, hvor policystrategierne i begyndelsen af 00'erne differentierer sig fra den strategi, der var den dominerede i løbet af 1990'erne. Den ene består i, at regeringen også fremsætter mere specifikke målsætninger for produktionen af økologiske husdyr. Den anden væsentlige forskel, som er langt mere relevant for denne afhandling, var, at der er betydeligt mere fokus på efterspørgslen af økologien og dermed ikke udelukkende på primærproduktionen.

⁴⁰ Bekendtgørelsen sætter rammen for det svenske landdistriktsprogram.

I Aktionsplan 2005 var forbruget af økologi altså et vigtigt element, der skulle føre det svenske jordbrug frem til 20 pct. målet, og planen indeholder tilmed nogle få anbefalinger til forbrugsfremmende tiltag (Jordbruksverket 2001: 41-56). Dette skift i holdningen til påvirkning af forbruget bliver mere tydeligt i Jordbruksverket rapport fra 2004 og skrivelse 2005/06:88. Her antyder regeringen, at det hidtidige skæve fokus på udbudsdrevet strategi har medført en signifikant stigning i primærproduktionen, men minimal vækst i efterspørgslen på økologi (se Halpin et al. 2011: 155). Faktisk blev kun en tredjedel af de økologisk producerede produkter markedsført og solgt som økologiske frem til 2006 (Jordbruksverket 2001: 43, skriv. 2005/06:88 s. 7). Forbrugernes svagt stigende efterspørgsel på økologiske fødevarer kunne derfor paradoksalt nok ikke indfries (Jordbruksverket 2004a: kap. 8, skr. 2005/06: 88 s. 11). Dette antyder, at hovedandelen af de omlagte arealer ikke var forbundet med produktion af økologisk certificerede produkter, og eftersom arealerne heller ikke lå i intensivt dyrkede landbrugsområder, var miljøeffekten af omlægningen til økologi heller ikke nævneværdig (skr. 2005/06: 88 s.13). I de nye målsætninger for 2010 fastsatte regeringen derfor mål for både produktion og forbrug, samtidig med at Jordbruksverkets rapport fra 2004 indeholder en mere omfattende analyse og anbefalinger for den videre udvikling af økologisk forbrug (se Jordbruksverket 2004a: 91-97, 99).

Det sent opståede fokus på økologisk forbrug i Sverige førte til indførelsen af nye tiltag. Allerede i Aktionsplan 2005 anbefalede Jordbruksverket dannelsen af et forum for aktører med interesse i udvikling af økologimarkedet. Dette førte, på opfordring af daværende Landbrugsminister Margarete Winberg, til dannelsen af Ekologisk Forum, der skulle samle alle interesser på økologimarkedet (Ekologisk Forum: 18. november 2002). Et tiltag som jeg vil behandle mere indgående i næste kapitel. Ydermere skete der allerede fra 2000, foranlediget af anbefalingerne i Aktionsplan 2005 (Jordbruksverket 2001: 77-79), en forøgelse af bevillingerne til markedsfremmende aktiviteter. Bevillingerne, hvis størrelse var mindre end de danske, skulle opdeles i tre delområder: markedsstatistik, udvikling af økologisk forbrug i offentlige institutioner og støtte til interesseorganisationer, som arbejder med produktion, distribution og handel med økologiske varer – herunder forskellige netværksaktiviteter mellem markedsaktører. Det var dog stadig kun en mindre del af bevillingerne, der var øremærket til dette formål (Jordbruksverket 2007: 11, Jordbruksverket 2006: 2, Jordbruksverket 2002: 1, Jordbruksverket 2004b: 19).

På trods af det stigende fokus på efterspørgsel kan der stadig rejses tvivl om den svenske regerings vilje til at intervenere aktivt i udvikling af privat

forbrug. I skrivelsen om målsætning for økologisk produktion og forbrug – 2010 (skr. 2005/06: 88) har regeringen stadig argumenteret, at ansvaret for udvikling af markedet primært burde ligge hos markedsaktører og ikke hos staten (skr. 2005/06:88 s. 11). Spørgsmålet om, hvorvidt efterspørgslen vil udvikle sig, skulle altså stadig overlades til markeds kræfterne (interview GF, interview PB, se også Ekologisk Forum 2004: 13). Ydermere valgte regeringen at fokusere på forbrug af økologiske varer i offentlige institutioner og altså ikke privat forbrug. I forhold til offentlige institutioner syntes det mere legitimt at intervenere, og der blev således fastlagt en målsætning om, at 25 pct. af fødevarerforbruget i det offentlige skulle være økologisk (skr. 2005/06:88 s. 15). Hensigten var, at økologisk forbrug i offentlige institutioner ville have en afsmittende positiv effekt på privat forbrug, eftersom flere forbrugere ville komme i kontakt med økologiske produkter (ibid.: 16). Den svenske regering valgte også at gennemføre en nedsættelse af produktionsstøtten til ikke-certificerede landbrug (Halpin et al. 2011: 155). Dette skulle føre til større udbud af økologisk certificerede produkter og hermed indirekte til stigende efterspørgsel. Markedet skulle altså stadig primært udvikles gennem en forøgelse af udbuddet.

Regeringen var derfor stadig tilbageholdende med hensyn til kanalisering af de nye ressourcer til forskellige afsætningsfremmende aktiviteter øremærket til økologisk produktudvikling og styrkelse af markedsføring (Ekologisk Forum 2004: 6-7, interview PB). Midler skulle anvendes til at forøge det offentlige forbrug af økologi og udarbejde generel information til forbrugere og landmænd (Jordbrugsverket 2010, interview GF). Hvad angår koordineringsaktiviteter, var fokus primært rettet mod koordinering af brancherne – altså primærproduktionen, og ikke aktiviteter mellem aktører af relevans for udvikling af det generelle privatforbrug såsom detailhandlen og virksomheder (interview PB, interview DvK).

Endelig eksisterede det øgede fokus på økologisk efterspørgsel i Sverige kun i en ganske kort periode. Efter valget i 2006 kom en liberal regering til magten, som igen så udvikling af økologimarkedet som noget, markedet skulle løse af sig selv (interview IK), og støtten, der var øremærket til udvikling af generel efterspørgsel på økologiske produkter, blev fjernet i 2007. I 2008 kom regeringen med Livsmedelsstrategi, rettet mod udvikling af det svenske fødevaremarked. Nogle få midler øremærket økologiske fødevarer er til at finde under ordningen, men disse er prioriteret til opgaver rettet mod fremme af antallet af økologiske jordbrugere eller økologisk forbrug i det offentlige (Jordbruksverket 03.09.2010). Ellers finder økologisk produktion ikke nogen nævneværdig prioritet under ordningen (Ekologisk Lantbruk 8/2007).

Delopssummering

I modsætning til Danmark, blev økologien i Sverige siden indførelsen af økologipolitikken i 1989 opfattet primært som et instrument til miljøforbedringer og ikke som et redskab til udvikling af fødevaremarkedet. Det primære ansvar for udarbejdelse af policyprogrammerne og implementering af økologipolitikken blev delegeret til Jorbruksverket, der havde tradition for at beskæftige sig med udvikling af primærproduktionen, og som derfor ikke var tilhænger af støtte udvikling af efterspørgsel (interview PB). Fokus i den svenske økologipolitik i Sverige i løbet af 1990'erne var således rettet mod omlægning af landbrugsarealet – altså primærproduktionen.

Efter 2000 fik den svenske økologipolitik et beskedent øget fokus på forbrug og altså ikke blot på primærproduktionen som tidligere. Men det var dog kun for en kort periode og ikke på den samme måde som i Danmark. Mens det primære fokus i Danmark var på privatforbruget af økologiske produkter, var det primære fokus i Sverige på det offentlige forbrug af økologi. Den danske økologipolitik var allerede i udgangspunktet rettet mod at styrke fødevarerens virkninger og markedsføring af produkter, og ikke kun primærproduktionen. Med vedtagelse af aktionsplan 2 vedtog den danske regering desuden en linje for de accepterede aktiviteter, der involverer detailhandlen. I Sverige var instrumenterne stadig rettet mod udvikling af markedet gennem koordinering af brancherne, og fodring af disse med information om markedssituationen, samt udarbejdelse af generel information til forbrugerne. Den svenske regering var stadig påholdende med at give aktiv støtte til udvikling af efterspørgsel. Den svenske politik havde altså et stærkt fokus på udvikling af økologimarkedet gennem en styrkelse af landmændenes positioner og muligheder og kun i mindre grad fokus på andre dele af markedet.

Tabel 6.3 opsummerer de instrumenter, der er brugt under den svenske økologipolitik. Tabel 6.4 opsummerer de bevillinger, der blev brugt på markedsudvikling, herunder hovedsageligt på generel information til forbrugerne og branchekoordinering, og ikke øremærket til produktudvikling og markedsføring af økologi, som det var tilfældet i Danmark. Som tabellen viser, har der været en markant stigning i bevillingerne for aktiviteter af denne type i takt med regeringens stigende interesse for økologisk forbrug. Men som nævnt blev disse bevillinger minimeret igen efter 2008.

Tabel 6.3: Instrumenter i den svenske økologipolitik

Udbudssideinstrumenter		Efterspørgselssideinstrumenter	
Substantive	Processuelle	Substantive	Processuelle
Omlægningsstøtte	Etablering af Rådet for Økologi	Bevillinger til styrkelse af forbrug i offentlige institutioner	Bevillinger til styrkelse af netværk mellem markedsaktører (primært rettet mod brancherne).
Produktionsstøtte	Bevillinger til koordinering mellem brancherne	Udarbejdelse af generel information til forbrugere	
Støtte til rådgivning og uddannelse			
Forskningsbevillinger			

Tabel 6.4: Bevillinger til markedsudviklingsaktiviteter – primært information og branchekoordinering (mio. SK)

År	Bevillinger	År	Bevillinger
1991/92	1.700.000	2000/	1.800.000
1992/93	2.035.000	2001/	1.800.000
1993/94	4.889.000	2002 ^a	21.000.000
1994/95	6.035.000	2003/	1.929.000
1995/96	7.998.700	2004/	20.100.000
1997/	2.000.000	2005/	13.272.000
1998/	2.000.000	2006/	13.315.000
1999/	1.800.000	2007/	16.162.000

a. Bevillingerne var gældende til periode 2002-2005.

Kilde: Jordbruksverket.

6.4 Implementeringskapacitet Sverige

I Sverige er det Jordbruksverket, der har det formelle ansvar for implementering af økologipolitikken. Værket har haft det samlede ansvar for implementering af den svenske landbrugspolitik (Ryden 2003, www.sjv.se) og udarbejdelse af de forskellige policyprogrammer for udvikling af økologisektoren. Organisationen har således mange års erfaring i uddeling af bevillinger, udarbejdelse af politiske programmer og generelt kendskab til økologisektoren. Ud over administrative medarbejdere har organisationen en stab af landbrugsrådgivere, der udstikker den overordnede ramme for rådgivningsarbejdet (interview GF).

Eftersom den svenske politik har været rettet mod primærproduktionen, besidder staten nok kapacitet og ekspertise til at foretage implementering. Jordbruksverket erkender dog at have brug for samarbejde med de økologiske organisationer for at kunne udarbejde informationsmateriale til både

forbrugere og landmænd og skabe koordinering af mellem brancherne (Jordbruksverket 1996, Jordbruksverket 2001). Ligeledes har det øgede fokus på offentligt forbrug af økologi formodentlig gjort værket mere afhængigt af interessegruppernes vilje til at skabe koordinering mellem offentlige organisationer og markedsaktører. Dette er dog ikke det område, afhandlingen beskæftiger sig med. Hvad angår privat forbrug, er staten nemlig mindre afhængig af at kunne skabe interaktion mellem fødevarevirksomheder og detailhandlen, hvorfor den svenske regering, på trods af den øgede statslige interesse i efterspørgsel af økologi, fortsatte med at opfatte privat forbrug som et område, der skulle udvikles ved hjælp af markeds kræfterne alene med minimal intervention fra statens side. Derfor vil jeg forvente, at staten vil have mindre incitament til at skabe stærk koordinering mellem aktører af relevans for udvikling af privat forbrug.

6.5 Konklusion

I både Danmark og Sverige begyndte staten at intervenere i økologisektoren i slutningen af 1980'erne. Men der er flere væsentlige forskelle på de instrumenter og strategier, staten har valgt at intervenere med. I Danmark lagde departementet i Landbrugsministeriet og Strukturdirektoratet op til, at økologien skulle opfattes som et instrument, der skulle fremme udvikling af det danske fødevarermarked. Denne tilgang har været reflekteret i den danske økologipolitik gang på gang frem til i dag. Derfor havde staten fra starten sat stort fokus på instrumenter rettet mod udvikling af efterspørgsel. Fokus på efterspørgsel har gjort staten stærkt afhængig af detailhandel, fødevarevirksomheder og andre aktører, der kan være relevante for udvikling af forbruget, hvilket betyder, at staten har underskud i implementeringskapacitet på området. Jeg forventer derfor, at staten vil have incitament til at støtte etablering af stærk koordinering mellem disse grupper af aktører. Med undtagelse af det Økologiske Fødevareråd var de instrumenter, som i begyndelsen blev forbundet med økologipolitikken, substantive instrumenter, rettet mod adskillige afsætningsfremmende aktiviteter. Først senere indførte staten processuelle instrumenter, der kunne styrke samarbejdet i sektoren. Det vil derfor være interessant at undersøge i næste kapitel, hvordan samspillet mellem de to typer instrumenter har fremmet koordinering omkring udvikling af forbruget.

I Sverige blev økologien fra starten opfattet som et redskab til miljøforbedring. Økologipolitikken havde derfor fokus på instrumenter rettet mod udvikling af primærproduktion. Ansvar for implementering af økologipolitikken blev placeret i Jordbruksverket, der har erfaring med styring af det

svenske landbrug, især primærproduktionen, og ikke hos andre statslige organer, der beskæftiger sig primært med udvikling af efterspørgsel (se ovenfor). Ligesom i Danmark har staten derfor underskud i implementeringskapacitet og derfor mindre incitament til at anvende de instrumenter, den besidder, til at støtte stærk koordinering mellem de grupper af aktører, som er primært relevante for udvikling af privat forbrug.

Den følgende tabel opsummerer den komparative analyse af de to økologipolitikker.

Tabel 6.5: Opsummering af den komparative analyse

	Danmark	Sverige
Økologi som et instrument	Udvikling af fødevaremarked	Forbedring af miljøet
Fokus i økologipolitikken	Udvikling af udbud og efterspørgsel	Udvikling af primærproduktionen
Implementeringskapacitet	Lav	Høj (i forhold til primærproduktion, mindre relevant i forhold til udvikling af forbruget)
Incitament til at støtte stærk koordinering mellem aktører, der primært er relevante for udvikling af økologisk forbrug	Høj	Lav

Kapitel 7: Økologipolitik og netværkskoordinering i økologimarkedet

Formålet med dette kapitel er at undersøge, hvilken type koordinering, rettet mod udvikling af økologisk forbrug, staten har fremmet i hhv. Danmark og Sverige.

I kapitel 3 sondrede jeg mellem to typer koordinering – stærk og svag. Stærk koordinering er præget af kollektiv problemløsning. I stærk koordinering vil de gensidige relationer være hyppige, langsigtede og underlagt nogle faste rammer, samtidig med at aktørerne vil udvikle fællesstrategier og engagere sig i specifikke kollektive handlinger. Svag koordinering er derimod karakteriseret ved individuel aktørstrategi. Aktørerne vil indgå i et netværk, men i sidste ende vil de handle unilateralt. De gensidige relationer vil som regel være sporadiske og hovedsageligt præget af informationsudveksling.

Jeg har ligeledes redegjort for mine forventninger om, at mangel på implementeringskapacitet kan give staten incitament til at fremme stærk koordinering mellem de policyrelevante aktører. På den anden side vil staten have mindre incitament til at fremme denne type koordinering, når den selv vil foretage implementeringen.

I forrige kapitel har jeg vist, at den danske regering har vist interesse for at fremme udviklingen af økologimarkedet gennem støtte til udvikling af efterspørgsel, altså gennem udvikling af det private forbrug af økologi. Dette, har jeg hævdet, gør staten stærkt afhængig af detailkæderne og andre markedsaktører, hvilket fører til underskud i statens implementeringskapacitet. For at sikre implementering vil staten formodentlig have incitament til at assistere de økologiske interesseorganisationer i at fremme stærk koordinering mellem detailhandlen, fødevarevirksomheder og andre organisationer, der kan fremme stabile distributionskanaler og intensiv markedsføring.

I Sverige har strategien derimod hovedsageligt været rettet mod at støtte primærproduktionen, og på trods af et øget fokus på økologisk forbrug i en kort periode antyder data, at den svenske stat til stadighed har været tilbageholdende med at støtte efterspørgselsudvikling. Den svenske stat har dermed i højere grad lænet sig op ad dens egne institutioner for at sikre implementering og har således haft mindre incitament til at fremme stærk koordinering.

I kapitel 2 og 3 argumenterede jeg for, at staten selv kan forsøge at påvirke markedskoordinering, men ofte vil have brug for assistance fra interessegrupper og foreninger for at fremme koordinering mellem markedsaktører. Staten vil dog udstikke den overordnede ramme for strukturering og udfoldelse af netværket og bære ansvaret for at motivere og assistere interessegrupperne.

Statens rolle i metastyring, især med fokus på samspillet med interessegrupper omkring disse processer, er derfor udgangspunkt for analysen.

Den proces, hvorved staten sikrer implementering gennem fremme af koordinering, kan relateres til metastyringskonceptet. I kapitel 3 forklarede jeg, hvorfor jeg forventer, at metastyring ofte langt fra er en snorlige og planlagt proces. Når staten intervenserer, besidder den forskellige typer instrumenter, der tilsammen giver den kapacitet til at udføre metastyring. Netværk og deres udfoldelse er snarere et resultat af, på den ene side, de deltagendes reaktioner på en flerhed af policy instrumenter – både substantive og processuelle⁴¹ – og på den anden side af den måde, hvorpå staten anvender de forskellige instrumenter, den har til rådighed til at påvirke og støtte netværket.

Formålet med dette kapitel er derfor også at afdække denne kompleksitet. Jeg vil derigennem vise, at metastyring langt fra altid er den lineære top-down proces af netværksmanagement, som den ellers ofte beskrives som i metastyringslitteraturen. I forrige kapitel præsenterede jeg de instrumenter, staten har til rådighed for implementering af økologipolitikken. I dette kapitel vil jeg se på, hvordan instrumenterne blev brugt til at fremme koordinering omkring udvikling af økologisk forbrug.

Afsnit 7.1 gennemgår udviklingen i det danske netværk, og afsnit 7.2 ser på den svenske case. Analysen vil vise, hvordan der i Danmark er opstået stærk koordinering mellem detailkæder og fødevarer virksomheder, som samarbejder gennem organisationen Økologisk Landsforening om markedsføring, udvikling af afsætningskanaler og fælles strategier, mens der i Sverige findes svag koordinering, baseret hovedsageligt på informationsudveksling, omkring udvikling af økologimarkedet. Afsnit 7.3 opsummerer den komparative analyse.

⁴¹ I kapitel 3 definerede jeg processuelle instrumenter som instrumenter, som på forhånd er rettet mod at påvirke netværket, mens substantive instrumenter er rettet mod social adfærd.

7.1 Netværkskoordinering i det danske økologimarked

I det følgende afsnit undersøger jeg koordineringen mellem de aktører, som primært er relevante for udvikling af forbruget i Danmark, og hvorledes koordineringen er opstået inden for rammerne af implementering af den danske økologipolitik.

Indsatsen omkring udviklingen af det danske økologimarked har været præget af stærk koordinering mellem fødevarevirksomheder og detailkæderne omkring afsætningsfremmende aktiviteter. På trods af at nogle detailkæder har et bilateralt udviklings samarbejde med enkelte virksomheder (se kapitel 8),⁴² har koordineringen omkring implementering af markedsudviklingstiltag samlet sig hovedsageligt i Økologisk Landsforening (ØL), der fungerer som et bindeled mellem fødevarevirksomheder og alle de centrale detailkæder i Danmark. Her indgår ØL's markedsafdeling (MA) i en tæt dialog med ledelsen af detailkæderne og fødevarevirksomhederne. Dialogen bruges til at informere kæderne om udviklingen i det økologiske sortiment, påvirke kæderne positivt i retning af økologi, give nemmere adgang til kædernes hylder, assistere fødevarevirksomhederne med at tilpasse produktionen til kædernes behov. Dialogen er ligeledes udgangspunkt for udvikling af en markedsføringsstrategi, der passer til den enkelte kædes og virksomheds behov og indebærer aktiv deltagelse af kæderne og virksomhederne i markedsføringskampagner.

I det følgende vil jeg gå i dybden med koordineringsmekanismerne i netværket og se på, hvordan de er opstået qua implementeringen af økologipolitikken. Med henblik på at styrke min påstand om, at staten har spillet en central rolle i udformningen af det danske økologinetværk, har jeg dog valgt at indlede analysen med at se på netværket i tiden før staten intervererede i sektoren.

7.1.1 Netværkskoordinering inden 1987

I løbet af 1960'erne og 1970'erne blev økologibevægelsen organiseret inden for forskellige grupper af miljøbevidste, hippier og venstreorienterede (Jakobsen 2005: 61-96), men i slutning af 1970'erne begyndte adskillige personer at længes efter en organisation, der ville fokusere udelukkende på udvikling af den økologiske produktionsmetode, uafhængigt af politisk ideo-

⁴² Især FDB/Coop Danmark havde udviklings samarbejder med adskillige virksomheder. Jeg vil behandle dette emne nærmere i det kommende kapitel.

logi (Ingeman 2006:13). På den baggrund blev Landsforeningen for Økologisk Jordbrug (LØJ) dannet i 1981. Initiativtagerne til organisationen var alle enten medlemmer af Studiegruppe for Økologi, der blev grundlagt for at fremme økologisk produktion uafhængigt af en bestemt ideologisk retning (ibid.) eller medlemmer af kollektivet Svanholm, der blev grundlagt i 1978 og dengang var Danmarks største økologiske bedrift (Ingemann 2006:13).

I modsætning til de konventionelle landbrugsorganisationer, som næsten udelukkende repræsenterede landmændenes interesser, var LØJ helhedsorienteret og havde derfor også økologiske forbrugere som medlemmer. Foreningen skulle være praktisk orienteret og skulle derfor ikke være forankret i dybe økologiske eller økosofiske synspunkter, men være åben for at undersøge, hvordan udvikling af økologien bedst kunne realiseres (interview PHH, Jakobsen 2005: 97). Organisationen ønskede at være et centralt omdrejningspunkt for økologien. Formålet med foreningen var således at fremme økologiske jordbrugsmetoder og hjælpe nye omlæggere, samt fremme samarbejdet mellem alternative jordbrugere (LØJ 1981). Foreningen tog sig også af det politiske arbejde, såsom lobbyisme og forhandlinger med folketingspolitikere (Interview PHH). Indtil indførelsen af det statslige certificeringssystem for økologi (se kapitel 6) havde LØJ også det suveræne ansvar for kontrol med og certificering af økologisk produktion gennem dets eget certificeringssystem og varemærke (Halpin et al. 2011: 160).⁴³

Allerede fra grundlæggelsen søgte medlemmer af LØJ at etablere samarbejde med andre aktører, der kunne være til hjælp med udviklingen af økologiproduktionen (Jakobsen 2005: 101).

I 1981 etablerede grøntsagsavlere fra Svanholm, der nu var også medlemmer af LØJ, en afsætningsaftale med Fælles Foreningen for Danmarks Brugsforeninger (FDB).⁴⁴ Indtil da blev økologiske fødevarer udelukkende forhandlet enten direkte gennem avlerne eller via alternative salgskanaler som gårdbutikker og helsekostbutikker (interview med PHH, Økologisk Jordbrug 54/1989). FDB ejede detailvirksomhederne Irma, SuperBrugsen, Kvickly og Fakta.⁴⁵ Afsætning af produkterne gennem detailkæden ville give avlerne en mulighed for at komme i kontakt med en bredere vifte af

⁴³ Ikke alle LØJ's medlemmer var positive over for det nationale certificeringssystem (interview med SG 10.08.09, LØJ (GF) 1989, 1994). Derfor bevarede organisationen egen kontrol og regler indtil 2000 til trods for det nationale certificeringssystem. (Økologisk Jordbrug 189/1999: 15, Økologisk Jordbrug 211/2000: 16, Økologisk Jordbrug 213/2000: 6).

⁴⁴ Ansvar for koordinering af aftalen fra økologernes side lå hos Poul Henrik Hedeboe, folketingsmedlem for SF, medlem af Svanholm og en institution i sig selv (Økologisk Jordbrug 54/1989: 8).

⁴⁵ Fra 2002 ejes butikkerne af Coop Danmark A/S, der ejes af FDB (www.fdb.dk).

forbrugere (Jakobsen 2005: 101). Dette skulle give avlerne bedre mulighed for at tjene profit på deres varer, hvilket jo i sagens natur ville gøre økologisk jordbrug mere attraktivt.

FDB havde til gengæld også en interesse i at indgå en aftale med LØJ. Som forbrugerorganisation lå FDB tæt på LØJ, der også repræsenterede forbrugere. I forlængelse heraf skulle foreningen tilfredsstille mangfoldigheden af interesser blandt dets forbrugermedlemmer, og mange af dem var interesserede i økologien som ny produktionsmetode. Nogle af FDB's medlemmer opfatter stadig LØJ som en form for 'søsterorganisation' (Jakobsen 2005: 101-102). Endelig ansås økologien for at udgøre et nyt økonomisk potentiale, der kunne forbedre kædernes image som ansvarsfulde virksomheder. Dette stod i kontrast til konkurrenten Dansk Supermarked, der anså økologi som uprofitabelt og derfor ikke noget, man burde investere i (Økologisk Jordbrug 56/1989: 6-7, interview PHH, interview JK).

Afsætningsaftalen omfattede i starten udelukkende grøntsager, og først efter 1988 kom andre fødevarerprodukter såsom kød, mælk og korn med (LØJ 1989, Økologisk Jordbrug 54/1989: 3). Aftalen var ikke baseret på nogen formel kontrakt, men etableredes gennem en årligt tilbagevendende forhandling, der skulle sikre afsætning af, og priser på, økologiske fødevarerprodukter (LØJ 1989). FDB forpligtede sig til at optage og give plads på hylde- nene til en vis mængde produkter hvert år. Til gengæld fik FDB adgang til at føre kontrol med bedrifterne med henblik på at sikre varernes kvalitet, og at der ikke foregik snyd med produktionen (LØJ 1986).

Selvom FDB og LØJ havde hver sin interesse i at indgå en aftale, udgør FDB-aftalen på sin vis en form for stærk koordinering, hvor aktørerne samarbejder mod et fælles mål – i dette tilfælde nemlig udviklingen af en afsætningskanal for økologiske produkter. Aftalen viste sig at være relativt stabil og varede helt frem til 1992 (Jakobsen 2005: 103). Aftalen kom dog kun til at omfatte en begrænset mængde butikker (interview PHH), og koordineringen kom heller aldrig til at omfatte yderligere tiltag, der evt. kunne udvikle økologimarkedet. Markedsføring og andre former for afsætningsfremmende aktiviteter var ikke en del af samarbejdet (interview PHH, interview JK). FDB begyndte først i slutningen af 1980'erne så småt, og på eget initiativ, at investere i markedsføring af økologien (LØJ 1989), og kom først for alvor i gang i 1993 med en stor tilbudskampagne i SuperBrugsen, en proces jeg vil gennemgå i det næste kapitel.

I begyndelsen af 1980'erne arbejdede LØJ for at etablere et kontrolsystem med økologiproduktionen, og gennem aftalen med FDB arbejdede den for at give jordbrugerne mulighed for at komme med deres varer. Udvikling af økologisk jordbrug krævede dog også etablering af en uddannelses-

og rådgivningstjeneste, både for ny-omlæggere og eksisterende jordbrugere. En lille gruppe mennesker arbejdede derfor fra begyndelsen af 1980'erne på at etablere en økologisk landbrugsskole. I forlængelse af dette arbejde blev Den Økologiske Jordbrugsskole etableret i 1982 (www.kalo.dk). Skolen skulle være ligesom andre landbrugsskoler, men skulle understøtte udviklingen af en økologisk og holistisk metodetilgang til jordbruget (Jakobsen 2005: 98).

Økologerne manglede dog stadig en permanent rådgivningstjeneste, der kunne assistere de økologiske jordbrugere fortløbende.⁴⁶ LØJ etablerede derfor et samarbejdsudvalg med Foreningen for Biodynamiske Jordbrugere (FBJ) i 1982. Udvalget skulle udgøre rammen for en fælles konsulentordning, som skulle være kvalificeret til at modtage offentlig støtte fra staten (Jakobsen 2005: 103). Etableringen mislykkede dog på grund af mangel på politisk vilje til at støtte de økologiske/biodynamiske organisationer alene (Økologisk Jordbrug 10/1983: 4). De politiske partier var dog villige til at støtte en rådgivningstjeneste, som i stedet skulle være placeret inden for rammerne af de eksisterende landbrugsorganisationer (interview SG, Økologisk Jordbrug 11/1983: 14). Dette motiverede de to organisationer til at indgå samarbejde med de Samvirkende Danske Husmandsforeninger (SDH) i sommeren 1983.

Traditionelt var DDH repræsentanten for de små og mellemstore bedrifter (Daugbjerg 2005: 73) og havde derfor allerede en vis sympati for de økologiske jordbrugere, der ofte havde relativt små bedrifter (Jakobsen 2005: 106). Medlemmer fra SDH så LØJ og økologerne som mulige allierede, der kunne hjælpe husmandsforeningerne med at få større magt og politisk indflydelse vis-a-vis de større landmænd og godsejere, som traditionelt har været organiseret i De Danske Landboforeninger (DLF), og som ligeledes forholdt sig tavse omkring økologi dengang (Jakobsen 2005: 106).

LØJ, FBJ og SDH etablerede derfor et fællesudvalg med repræsentanter for de tre organisationer, som skulle stå for den praktiske administration og udvikling af fælles retningslinjer for rådgivningstjenesten. SDH skulle således også stille de nødvendige økonomiske ressourcer til rådighed i starten, ansøge om statstilskud og stå for ansættelse af rådgivere (LØJ 1984). I 1985 blev de første to økologiske rådgivere ansat.

Både økologerne og SDH havde noget at vinde fra samarbejdet. For økologerne betød samarbejdet, at de nu havde opnået anerkendelse i den konventionelle landboverden og adgang til offentligt finansieret konsulent-tjeneste. Samarbejdet med SDH betød desuden øget politisk indflydelse til

⁴⁶ I begyndelsen blev rådgivningstjenesten udført af en svensk rådgiver, der blev hentet af Forening for Biodynamiske Jordbrugere en gang om år (interview BL).

økologerne. Husmandsforeninger var traditionelt det sted, hvor Det Radikale Venstre (RV) fandt sine kernevælgere, og der var ofte personsammenfald mellem foreningen og partiet (Jakobsen 2005: 120). Efter etableringen af samarbejdsudvalget så medlemmer af RV en fordel i at have økologi som en af sine politiske mærkesager. Et af de medlemmer var Hans Larsen-Ledet, der dengang var landbrugspolitisk ordfører i RV og fungerende næstformand i SDH (se kapitel 6). Larsen-Ledet bevarede en tæt kontakt til samarbejdsudvalget (Jakobsen 2005: 121) og var som nævnt en af hovedarkitekterne bag den første økologilov fra 1987 (se kapitel 6). Samarbejdet med SDH medførte endvidere, at LØJ og økologien blev taget mere seriøst også blandt politikere uden for RV (interview SG).

For DDH betød samarbejdet med økologerne et øget medlemstal og hermed en styrkelse af foreningens position i forhold til Landboforeningerne. Faktisk indebar aftalen med DHF, at LØJ's og FBJ's medlemmer skulle melde sig ind i SDH (Økologisk Jordbrug 12/1983: 3).⁴⁷ Dannelsen af en ny rådgivningstjeneste, der skulle benyttes af flere jordbrugere, indebar desuden en forbedring af foreningens økonomi, eftersom den offentlige støtte blev betalt per enhed. Derfor opmuntrede LØJ og FBJ deres medlemmer til at tegne sig for mindst to besøg om året for herigennem at sikre konsulentordningens økonomiske grundlag (ibid.).

Delopssummering

Afsnittet viser, at stærk koordinering i den danske økologisektor allerede eksisterede, inden staten begyndte at intervenere i sektoren. Via indgåelsen af afsætningsaftalen med FDB har LØJ's medlemmer og FDB investeret, af forskellige årsager, i et samarbejde, som havde til hensigt at sikre afsætningsmuligheder for økologerne. Datamaterialet antyder dog, at den centrale koordinering i sektoren foregik omkring fællesudvalget. Her har både økologiske og konventionelle landbrugsorganisationer investeret hver sin del i etablering af et fælles økonomisk og fagligt grundlag for økologisk rådgivning. Rådgivning for økologerne, men udført af de konventionelle landbrugsorganisationer og styret og udviklet af fællesudvalget indtil 1996, hvor rådgivningstjenesten blev indlejret i de lokale landboforeninger (Michelsen et al. 2001: 65).

Netværket havde dog sine begrænsninger. Koordineringen i netværket handlede kun i mindre grad om udvikling af markedet, altså det økologiske

⁴⁷ I 1987 trådte en ny aftale i kraft, og medlemskabet blev tegnet kollektivt af FBJ og LØJ. Dvs. at den enkelte avler ikke behøvede at være medlem af de Danske Husmandsforeninger for at få rådgivning om økologisk produktion (Økologisk Jordbrug 38/1987: 13).

forbrug, som jo ellers har hovedrollen og er den primære interesse i denne afhandling. Koordineringen handlede mestendels om at opdyrke nogle grundvilkår, der kunne sikre eksistensen af økologisk jordbrug – såsom rådgivningstjeneste og afsætningsmuligheder – og om at danne fælles front (med SDH) med henblik på at skaffe politisk støtte til sektoren.

Koordineringen af samarbejdet med FDB drejede sig selvfølgelig til en vis grad også om udvikling af økologimarkedet, men dog kun i mindre grad. Selvom FDB ideologisk set lå tæt på LØJ, var FDB tung at danse med (interview BL). FDB ville ikke engagere sig i at fremme afsætningen ud over at give plads på hylderne. Samarbejdet handlede derfor ikke om yderligere udvikling af forbruget, ud over at sikre mulighed for køb af varer i udvalgte butikker ejet af FDB. Ligeledes var koordineringen begrænset til direkte kontakt mellem nogle avlere og FDB. Relevante markedsaktører som FDB's konkurrent og den næststørste ejer af danske supermarkeds kæder, Dansk Supermarked, samt fødevarer virksomhederne forblev uden for netværket.

Den begrænsede koordinering omkring udvikling af markedet i daværende periode kan blandt andet skyldes, at produktionen endnu ikke var synderligt veludviklet. Men som jeg vil vise i det kommende afsnit, spillede politiske støtte til økologien en betydningsfuld rolle i udviklingen af koordineringen og også i forhold til udviklingen af markedet.

7.1.2 Netværkskoordinering i det danske økologimarked 1987-2000: Kapacitetsopbygning og etablering af forbindelser

Der var som nævnt kun begrænset koordinering omkring udvikling af økologimarkedet frem til 1987, hvor den første økologilov blev indført. Men som jeg allerede har antydnet, skulle dette ændre sig i perioden derefter. Som nævnt udfoldede netværket sig omkring udvikling af forbruget med Økologisk Landsforening som omdrejningspunkt for stærk koordinering mellem fødevarer virksomheder og detailkæderne. I det følgende afsnit vil jeg undersøge, hvilken rolle staten og dermed implementeringen af økologipolitikken spillede i denne udvikling. Koordineringen af udvikling af forbruget kan opdeles i to perioder: (1) kapacitetsudbygning i organisationen Økologisk Landcenter (ØLC) og etablering af kontakten til detailhandlen; (2) udvikling af stærk koordinering mellem ØLC/Økologisk Landsforening, fødevarer virksomhederne og detailkæderne.

Det Økologiske Fødevareråd

I kapitel 3 gennemgik jeg forskellige metastyringsstrategier, hvormed staten kan assistere interessegrupperne i at danne koordinering. En af disse er etab-

lering af de organisatoriske rammer for koordinering. Allerede i Landbrugsministeriets redegørelse om økologisk jordbrug fra 1986 (Landbrugsministeriet 1986, se kapitel 5) anbefalede arbejdsgruppen, at der skulle nedsættes et rådgivende økologisk jordbrugsråd, som skulle sikre de bedst mulige betingelser for administrationen og vurdere udviklingsmulighederne i den økologiske jordbrugsproduktion (Landbrugsministeriet 1986: 9). Politikerne bag den første økologilov (L 363, 1987) valgte at følge denne anbefaling. Loven udgjorde dermed hjemmel for nedsættelsen af et økologisk jordbrugsråd, der skulle samle relevante aktører, vurdere udviklingsmuligheder i økologisektoren, udarbejde forslag om støtte til fremme af økologisk produktion, løbende vurdere rådgivning og forsøgsarbejde, komme med forslag til yderligere aktiviteter samt udtale sig om regler for kontrol med produktion, markedsføring, opbevaring, transport mv. (Lov 363, 1987 § 2). I løbet af 1990'erne fik rådet navnet Det Økologiske Fødevareråd (DØFR).

I starten var rådet sammensat af én repræsentant fra hhv. Landbrugsministeriet, Miljøministeriet, LØJ, FBJ, samarbejdsudvalget, SDH, DLF og Forbrugerrådet. Kort efter kom der desuden repræsentanter for Sundhedsministeriet og fagbevægelsen (Lov 474, 1993, § 20 (www.ferv.fvm.dk/Default.aspx?ID=32475)). Rådet skulle fremme, undersøge og rådgive omkring udviklingspotentialet for økologisektoren.

I begyndelsen (indtil ca. 1994) havde DØFR blot ansvar for små og mindre betydningsfulde administrative opgaver, men derefter spillede rådet en central rolle i forberedelsen af de to aktionsplaner (1995 og 1999), hvilket sidenhen har udstukket de overordnede retningslinjer for den danske økologipolitik indtil 2004 (Halpin et al. 2011: 161, Lynggaard 2001: 98). Under ledelse af Flemming Duus Mathisen, der var Landbrugsministeriets repræsentant og rådets formand indtil begyndelsen af 00'erne, forvandlede rådet sig til en arena for konsensusdannelse mellem divergerende interesser i økologisektoren (interview FDM, Daugbjerg & Halpin 2010: 152-53). Samarbejdet i rådet handlede således allerede fra de første år om, hvordan økologien skulle udvikles og var præget af åbenhed, således at diskussionerne blev styret efter princippet 'det bedste argument vinder', frem for af prædeterminerede interesser og magtbalance (Michelsen et al. 2001: 77, interview FDM).

Arbejdet i DØFR handlede dog primært om policyformulering og ikke om implementering. Etableringen af DØFR førte med andre ord til tæt samarbejde og var uden tvivl en vigtig institutionel sammensætning, der har assisteret staten i udviklingen af en fælles økologipolitik, som blev accepteret af en mangfoldighed af relevante aktører og kunne støtte alle led i sektoren (se Daugbjerg & Halpin 2010, Lynggaard 2001). Rådet deltog dog ikke aktivt i udførelsen af arbejdet omkring markedsudvikling. I løbet af 1990'erne havde

DØFR faktisk slet ikke repræsentanter for markedsaktører såsom detailhandel og fødevarer virksomheder.

Som nævnt blev koordineringen omkring udvikling af økologimarkedet samlet uden for DØFR's rammer, omkring de økologiske landbrugsorganisationer. Dette passer med forventningerne i metastyringsteorien, nemlig at koordinering ofte vil ske med assistance af en ikke-statslig interessegruppe (se kapitel 2). Statslig intervention vil dog som argumenteret stadig være vigtig for at motivere og støtte interessegrupperne i at danne og udfolde netværket (se kapitel 2 og 3). Hvad angår DØFR som et instrument, der også kunne fremme koordinering omkring implementering, har jeg ikke fundet (hverken i interviews med rådets medlemmer eller i referater fra rådets møder) indikationer på, at de formelle og uformelle interaktioner omkring rådets arbejde direkte skulle have ført til udvikling af implementeringsnetværket omkring markedsudviklingen. Dette betyder dog ikke, at staten ikke har spillet en rolle i udformning og udfoldelse af dette netværk. Det skal derfor i det følgende afsnit undersøges nærmere, hvilke andre instrumenter der er bragt i spil via økologipolitikken for at få de danske økologioorganisationer til at skabe den stærke koordinering omkring markedsudvikling, og hvorledes disse instrumenter er blevet anvendt.

Forvandling af Økologisk Land Center til omdrejningspunkt på økologimarkedet

Som nævnt blev økologibevegelsen fra 1981 primært organiseret inden for rammerne af Landsforeningen for Økologisk Jordbrug (LØJ). LØJ arbejdede for varetægelse af de økologiske jordbrugeres interesse gennem politisk arbejde (se Schwartzman 2008) samt etablering af afsætningskanaler i samarbejde med FDB og rådgivningstjeneste i samarbejde med FBJ og DHF. Endelig havde LØJ ansvar for certificering og kontrol med økologiske varer, hvilket udgjorde en vigtig indtægtskilde for organisationen. Dog havde endnu ingen aktør arbejdet intensivt for at skabe udvikling af markedet.

Som nævnt i forrige kapitel introducerede økologiloven fra 1987 et nationalt kontrol- og certificeringssystem af økologi. Dette var et alvorligt slag for LØJ, der havde haft sit eget certificeringssystem og varemærke siden begyndelsen af 1980'erne og derfor også et vist monopol over reglerne og værdierne i økologisk jordbrug i Danmark (Ingemann 2006: 13, Interview SG). LØJ's centrale rolle i økologisektoren blev derved bragt i fare (Halpin et al. 2011: 161), samtidig med at fratagelsen af monopolet på certificering også betød tab af en central indtægtskilde (interview MB).

LØJ blev således tvunget til at forny sin rolle og identitet, både som interessegruppe og i relation til staten. Den danske økologipolitik med dens fokus på både udbud og efterspørgsel skulle vise sig nyttig i den forbindelse. Økologiloven fra 1987 og de efterfølgende økologilove (se kapitel 6) gav plads til benyttelse af offentlige bevillinger til finansiering af markedsudviklingsaktiviteter (L 363, 1987 § 3, Folketinget 1999 -2000: 8-9). Bevillingerne var designet som substantive instrumenter rettet mod udvikling af projekter hos enkelte, eller sammenslutninger af, virksomheder men åbnede også mulighed for finansiering af generiske markedsførings- og informationsaktiviteter gennemført af branchesammenslutninger og interessegrupper. Betingelsen var, at sammenslutningen eller organisationen ikke repræsenterede en enkeltstående virksomheder (Folketinget 1999-2000: 8-9). Eftersom LØJ blev opfattet som en politisk organisation, var staten dog tilbageholdende med at tildele organisationen bevillinger til markedsføringsarbejdet (interview MB). Derfor dannede medlemmer af LØJ og økologiske brancheorganisationer i 1989 Branchernes Koordinerede Udvalg (BKU) (Økologisk Jordbrug 44/1988: 4). BKU's formål var koordinering af informationskampagner og markedsføring for brancherne og koordinering af de økologiske landmænds handelsaktiviteter (Michelsen et al. 2001: 63, Økologisk Jordbrug 92/1992: 7), en opgave som staten ikke selv havde kapacitet til at udføre. Derfor var BKU's aktiviteter 100 pct. finansieret af staten med hjemmel i økologiloven. Sideløbende med BKU kanaliserede staten ressourcer til oprettelse af en informationsenhed med fokus på både landmænd og forbrugere. Enheden, der blandt andet havde ansvar for etablering af det røde ø-mærke var placeret inden for landbrugsrådgivningens landscenter (interview EF, Michelsen et al. 2001: 63).

Etablering af BKU er et godt eksempel på, hvordan staten påvirker netværket ved at støtte etablering af aktører som en af de metastyringsstrategier, jeg nævnte i kapitel 3. Men det er også et eksempel på, hvordan substantive instrumenter kan forvandles til metastyringsstrategi under en given kontekst. De bevillinger, der har støttet dannelse af BKU, var ikke primært designet som et processuelt instrument, der skulle styrke et netværk, men blev anvendt som sådan, efter at brancherne tog initiativ til at danne et koordineringsorgan.

Dannelsen af BKU og informationsenheden var det første skridt i etableringen af netværket omkring udvikling af økologimarkedet i Danmark. Men vejen til netværket, som vi kender det i dag, var stadig lang. Omfanget af de offentligt finansierede kampagner var beskedent (Michlesen et al. 2001: 63), og BKU's kapacitet var begrænset til en sekretær og en telefon. Organisationen fungerede nærmest som en fælles adresse, således at interesserede ak-

tører såsom detailhandlen og pressen lettere kunne komme i kontakt med branchen (interview med MB, interview PHH). Brancheorganisationerne og LØJ ønskede dermed at flytte ansvaret for BKU's og informationsenhedens opgaver til økologisektoren og således gøre dem uafhængige af statens støtte (Økologisk Jordbrug 98/1992: 2). Meningen var, at disse opgaver skulle placeres i en ny organisation, som ville være finansieret af landbrugets promilleafgifts- og produktionsfonde⁴⁸ og af medlemsbidrag. Hensigten med en ny organisation var desuden at indhente indirekte finansiering til LØJ, hvis økonomi var hårdt ramt efter etableringen af den nationale kontrolordning. Den indirekte finansiering skete eksempelvis ved, at organisationer kunne købe plads til publicering af markedsanalyser i LØJ's tidsskrift, Økologisk Jordbrug (interview MB).

På initiativ af LØJ's formand og BKU's medlemmer blev både BKU og informationsenheden nedlagt i 1992, og Økologisk Landscenter (ØLC) blev etableret i stedet (Økologisk Jordbrug 98/1992:2). ØLC skulle fungere som en paraplyorganisation for de økologiske brancheforeninger for alle produktionsgrupper (Michelsen 2001: 64). Det skulle primært arbejde for at koordinere branchernes produktionsforhold og fremme afsætning af økologiske varer gennem information og markedsføring. Organisationen skulle således fungere som de økologiske landmænds forlængede arm til detailhandlen (ØLC 1999, 1992a, 1992b).

ØLC blev aldrig frigjort fra den statslige støtte, som det oprindeligt var intentionen, tværtimod, og ØLC fortsatte med at udføre statsfinansierede informationsopgaver. For at styrke forholdet til detailhandlen og den afsætningsfremmede indsats etablerede ØLC en projektafdeling bestående af to fuldtidskonsulenter (ØLC 1995).

Jordbrugsdirektoratet, der havde ansvaret for implementering af økologipolitikken, var meget positivt over for ØLC's initiativ, hvilket kom til udtryk ved et orienteringsmøde mellem medarbejderne i projektafdelingen og Flemming Duus Mathisen, formanden for DØFR (Økologisk Landcenter 1994). Projektafdelingen kunne styrke indsatsen omkring udvikling af markedet, og indsatsen målrettet mod detailhandlen var i den forbindelse meget vigtig (interview FDM). Etableringen af projektafdelingen blev derfor økonomisk støttet af Jordbrugsdirektoratet (Økologisk Landcenter 1996a), der med

⁴⁸ Promilleafgiftsfonde og produktionsfondene er finansieret af et bidrag fra landmændenes pesticidafgift eller profit (kun ved produktionsfonde). Fondene har hjemmel i loven (se <http://ferv.fvm.dk/lovgrundlag.aspx?ID=13769>) men er styret af en bestyrelse med repræsentanter fra landbruget og offentlige institutioner. Jeg beskæftiger mig med fondene mere detaljeret nedenfor.

hjemmel i økologiloven havde beføjelser til at støtte sådanne aktiviteter. De efterfølgende aktiviteter inden for projektafdelingen var også fuldt ud finansieret af staten (Halpin et al. 2011: 160).

ØLC og herunder projektafdelingen blev hurtigt en succes, og ved hjælp af den kontinuerlige støtte fra Jordbrugsdirektoratet kunne organisationen udføre en mangfoldighed af afsætningsfremmende aktiviteter. Organisationen gennemførte adskillige generiske kampagner i skoler og medier, man etablerede høstmarkeder og overvågede ø-mærket (ØLC1996a: 8, 11).

En af de ting, der i særdeleshed blev lagt vægt på, var dog kontakten til detailhandlen. Indtil etableringen af ØLC var kontakten med detailhandlen hovedsageligt forbeholdt FDB, men ØLC nærede et ønske om at udvide kontakten til en bredere del af fødevaremarkedet. Projektafdelingen arbejdede derfor målrettet mod etablering af viden og ekspertise inden for markedsføring og økologimarkedet. Med støtte fra Jordbrugsdirektoratet gennemførte projektafdelingen eksempelvis en omfattende analyse af detailhandlens holdninger og forventninger til økologien (ØLC1996a: 9).

Gennem offentligt finansierede aktiviteter arbejdede ØLC desuden for at styrke udvekslingen af information mellem brancherne og detailkæderne. Med støtte fra staten gennemførte projektafdelingen jævnligt informations- og inspirationsmøder med detailhandlen og fødevarer virksomheder. Nogle af disse møder handlede om at yde assistance til konkrete projekter, mens virksomhederne andre gange søgte mere generel information om økologi (ibid.: 6). Organisationen havde desuden ansvar for udarbejdelsen af relevant materiale, der jævnligt blev uddelt til detailkæderne og detailbutikkerne såsom en kort informationsfolder om økologi (Økologiens ABC), brochurer, plakater, opskrifter mv. (Økologisk Landscenter 1995). Samtidig arbejdede projektafdelingen aktivt for at involvere flere kæder og andre markedsaktører i afsætningsfremmede aktiviteter. Afdelingen etablerede derfor et tæt samarbejde med både FDB og Dansk Supermarkeds detailkæder i forbindelse med messer, høstmarkeder, udstillinger mv. (Økologisk Landscenter 1996a: 14).

Indtil 1987 var netværket omkring udvikling af økologimarkedet næsten udelukkende forbeholdt FDB-aftalen. ØLC benyttede statstilskud for at skaffe viden om økologimarkedet og specialisere sig i markedsføring (Halpin et al. 2011: 60), hvilket organisationen har brugt til at styrke forbindelsen til andre detailkæder og markedsaktører. Det var dog for det meste relationerne mellem brancherne (altså de primære producenter) repræsenteret af ØLC og detailkæderne, der blev styrket. Forbindelsen til forarbejdningsvirksomhederne var stadig svag, og de var ikke en integreret del af netværket. Noget

som medarbejderne i projektafdelingen anså for problematisk og hæmmende for udviklingen (ØLC 1996a: 15).

På trods af den gavmilde støtte fra staten fortsatte ØLC og LØJ med at søge efter yderligere kilder til finansiering af aktiviteter. En af de centrale økonomiske kilder, organisationerne havde kig på, var landbrugets afgiftsfonde.

Allerede i forrige kapitel redegjorde jeg for, at landbrugets udgiftsfonde er blevet brugt aktivt som et led i den danske økologipolitik. Men den måde, de økologiske organisationer fik adgang til at bruge midlerne fra fondene på, er et godt eksempel på, hvordan staten har støttet de økologiske organisationers indsats for at skabe styring over markedet.

Det overordnede formål med promilleafgiftsfonden for landbruget er at styrke landbrugs- og fødevarerektorens udviklingsmuligheder og konkurrenceevne.⁴⁹ Fonden er finansieret af pesticidafgiftsprovenu og af CO₂-afgiftsprovenu, som alle landmænd er pålagt at betale. Tilskud fra fonden kan bruges til at finansiere foranstaltninger inden for hovedområder såsom afsætningsfremme, produktudvikling, uddannelse, kontrol mv. (Landbrug & Fødevarer 2011: 1), og den dækker hermed aktivitetsområder såsom teknisk bistand til primærproduktion, bekæmpelse af sygdomme, forskning og udvikling samt reklamer for landbrugsprodukter – så længe reklamen er til fordel for alle producenter i produktgruppen (BEK 1100, 2010).⁵⁰ Fonden har hjemmel i landbrugsstøtteleven,⁵¹ og midlerne opfattes som offentlige bevillinger (interview SB). Ellers styres uddelingen af bevillinger af en bestyrelse sammensat af repræsentanter fra både offentlige og private organisationer og udpeget af landbrugsministeren efter indstilling fra landbrugsorganisationerne (<http://www.promilleafgiftsfonden.dk/Lovgrundlaget.aspx>). Ud over promilleafgiftsfonden findes der produktionsfonde, som skal støtte udviklingen i de enkelte sektorer.

Adgang til fondenes midler ville give ØLC mulighed for at styrke den afsætningsfremmende indsats og åbne mulighed for, at LØJ kunne fremme andre typer aktiviteter. Som nævnt var økologerne stærkt interesserede i at få adgang til fondene allerede under etableringen af ØLC, eftersom dette selvsagt ville give adgang til flere ressourcer og dermed en større grad af uafhængighed i forhold til staten. Økologerne mente ligeledes, at de faktisk

⁴⁹ Promilleafgiftsfonden har hjemmel i loven (Lov 297 af 28. april 2004) og ledes af en bestyrelse på 12 medlemmer, udpeget på baggrund af udtalelser fra de forskellige landbrugsorganisationer af ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri.

⁵⁰ Fonden kan også finansiere mindre konkurrenceforvridende projekter (Landbrug & Fødevarer 2011: 3).

⁵¹ BEK 445, 2010.

havde krav på disse penge, da de også havde betalt afgift til fonden (ØLC 1997). Presset for at få adgang til bevillinger fra fondene blev større i midten af 1990'erne (LØJ 1995), og de økologiske organisationer indgik derfor i forhandlinger med de konventionelle organisationer, som dengang dominerede fondenes bestyrelse (interview TS, interview PH). De konventionelle landbrugsorganisationer, især Landbo Foreningen, var dog ikke begejstrede for at skulle dele fondenes penge med økologerne, hvilket yderligere besværliggjorde adgangen til fondenes midler (interview TS). LØJ og ØLC søgte derfor støtte, der hvor de bedst kunne vente at finde den: hos staten.

Både ØLC og LØJ henvendte sig til Henrik Dam Kristensen for at få opbakning til at opnå adgang til fondenes midler (interview HDK). Dam Kristensen, der var positivt indstillet over for økologi, ønskede at styrke de økologiske organisationer, eftersom han var begejstret for deres indsats for udvikling af økologimarkedet (interview HDK). Han besluttede derfor at intervenere i sagen. Ministeren rettede et hyrdebrev til fondenes bestyrelse med anmodning om, at der burde tages hensyn til de økologiske udviklingsmuligheder for sektoren, og påpegede, at en generel afvisning af ansøgninger, der vedrører den økologiske produktionsform, ikke ville være i overensstemmelse med lovgivningen (Ministeriet for Fødevarer Landbrug og Fiskeri 2000a). Han truede yderligere Landbrugsraadet og fondenes bestyrelse med at fremsætte en særlig lov, der ville tvinge bevillinger til udvikling af økologisk produktion (ibid.).

Parallelt med fødevarerministerens hyrdebrevet bliver ØLC medlem af Landbrugsraadet i slutningen af 1997 (Michelsen et al 2001: 66). En stigning i efterspørgslen på økologi medførte et pres på Landbrugsraadet, som allerede i 1994 faktisk indrømmede, at økologien havde et markedspotentiale, der skulle og burde udvikles (ibid. 66). De kapaciteter, ØLC opbyggede med støtte fra staten, bidrog til, at organisationen blev opfattet som en pålidelig aktør i udviklingen af økologimarkedet (interview TS), og vejen for medlemskab i rådet på lige fod med andre stærke foreninger såsom mejeriforeningen og danske slagterier, blev dermed banet.

Både presset fra fødevarerministeren og medlemskabet i Landbrugsraadet, der også indirekte var opnået via støtte fra staten, lettede adgangen til fondenes bevillinger (interview TS, interview HDK). I 1996 sendte ØLC de første ansøgninger (ØLC n1996: 2), men i 1997 kom der rigtigt gang i bevillingerne (ØLC 1997).⁵² Finansieringen af økologiprojekter blev en uadskillelig

⁵² Dam Kristensen pressede fondene med to yderlige hyrdebrev for at få økologerne ind i fondenes bestyrelse (Fødevarerministeriet 2000). I dag har økologerne fast plads i bestyrelsen og derfor mere indflydelse på fordeling af ressourcer til økologiprojekter.

del af promilleafgiftsfonden, eftersom 'økologien indgår som integreret del af landbrugets aktiviteter' (Landbrugsraadet 2004: 6).

Historien om promilleafgiftsfonden er ikke en enkeltstående historie om, hvordan staten har støttet de økologiske landbrugsorganisationer. Adgangen til fondene havde også store positive konsekvenser for udviklingen af ØLC's kapaciteter og senere for den generelle udvikling i netværket. Ved hjælp af fondenes midler kunne ØLC opnå en højere grad af professionalisering og flytte det afsætningsfremmende arbejde fra brancherne til fødevarerivirksomhederne og en professionel stab (interview PH). Derfor etablerede organisationen i 1998 en informationsafdeling med ansvar for formidling af information, jævnlig gennemførelse af markedsanalyser, der skulle kommunikeres videre til detailhandlen og virksomhederne, markedsføring og bevarelse af kontakten til detailhandlen og virksomhederne (ØLC 2000a). Endelig blev den første markeds konsulent ansat i 1999 (ibid.), og i 2001 blev en selvstændig markedsafdeling etableret med ansvar for koordinering af afsætningsfremmende aktiviteter mellem detailhandlen og fødevarerivirksomhederne (ØL 2002a).

Delopssummering

Indtil 1987 var koordinering af udviklingen i økologimarkedet begrænset til FDB-aftalen, der skulle sikre afsætningen af et begrænset udvalg af økologiske produkter gennem nogle af kædens butikker. Men i begyndelsen af 1990'erne skabte økologerne, ved hjælp af støtte fra staten, mulighed for at udbygge kapaciteter omkring kommunikation, markedsføring og afsætning for derefter at etablere en styrket forbindelse mellem bredere dele af markedet. Dette skete især gennem informationsudveksling med en større del af detailverdenen og fødevarerivirksomhederne, men også gennem inddragelsen af afsætningsfremmende projekter. Grunden til den videre udvikling af økologinetværket var lagt.

Promilleafgiftsfondene og de statslige bevillinger i økologipolitikken gav staten kapacitet til at fremme udvikling i netværket ved at styrke ØLC. Dette ved at yde opbakning samt gennem finansiering til udbygning af kapaciteter og af selve netværket. Dette er netop en af de metastyringsstrategier, som jeg har nævnt i kapitel 3. Men udviklingen i ØLC illustrerer desuden, hvor kompliceret netværksstyringsprocesserne er. Dannelsen af ØLC var en reaktion på etableringen af det nationale certificeringssystem sammen med frigørelsen af bevillinger til markedsudviklingsaktiviteter. Begge substantive instrumenter, der i udgangspunktet ikke er designet til at fremme en bestemt type netværk. Kun efter ØLC begyndte med videreudvikling af netværket, begyndte staten systematisk at støtte denne udvikling gennem jævnlig ka-

nalisering af ressourcer og opbakning omkring adgangen til landbrugsfonde. Grunden til den store opbakning var, at staten anså aktiviteterne som relevante for implementering af policystrategien. DØFR, hvis primære formål var at skabe netværk mellem sektorens aktører, forblev en arena for policyformulering og havde ingen direkte indflydelse på udviklingen af implementeringsnetværk omkring markedsudvikling.

I 1990'erne var udvikling af koordineringen kendetegnet ved etablering af forbindelserne mellem brancherne – repræsenteret af ØLC – og et bredt udsnit af detailhandelssektoren. ØLC blev dog primært set som et informationsorgan (ØLC 1999). Forbindelserne var langt hen ad vejen baseret på informationsudveksling og kan derfor karakteriseres som svag koordinering. Dette skulle ændre sig i det nye millennium.

7.1.3. Netværkskoordinering i det danske økologimarked 2000-2008: Etablering af stærk netværkskoordinering

Hen imod slutningen af 1990'erne indtræffer flere begivenheder, der kommer til at påvirke samarbejdet omkring udviklingen af økologimarkedet. I 1997 anmoder regeringen om en fordobling af pesticidafgiften,⁵³ og der indgås forlig om en fordobling af pesticidaftalen. For at sikre flertal indgik regeringen en aftale med Enhedslisten om udtømning af provenuet fra pesticidaftalen. Som en del af aftalen sikrede partierne tilskud til etablering af Økologiens Hus (LØJ 1998) under henvisning til hjemlen i strukturloven (se kapitel 6). Samme år samles ØLC og LØJ i Økologiens Hus, der nu husede et fælles sekretariat og en direktør med ansvar for koordinering af foreningens aktiviteter, og dermed en mere effektiv udnyttelse af foreningens ressourcer og kapaciteter (www.ecoweb.dk). Samtidig med aftalen om Økologiens Hus indgik SF en separat aftale om udtømning af udisponerede pesticidmidler og sikrede øremærkning af 5 million kr. til markedsføring og afsætningsfremmede aktiviteter inden for ØLC (Strukturdirektoratet 1999).

I 1999 vedtog fødevareministeren ligeledes DØFR's aktionsplan 2 (Strukturdirektoratet 1999). Planen satte som nævnt øget fokus på privatforbruget og indeholdt anbefalinger om en styrkelse af både markedsføringsindsatsen og forbindelsen til detailhandlen (Strukturdirektoratet 1999: 30-34, se kapitel 6). Men mens den politiske støtte til udvikling af økologimarkedet og de økologiske organisationer voksede, var økologimarkedet ved at gå i stå. Efter

⁵³ Lov om afgift på pesticider er vedtaget i 1995 (L 416,1995). Men i 1997 indså regeringen, at målet for reducere pesticid brug ikke kunne nås, samtidig med at presset på landbruget steg i takt med iltsvind og døde fisk i Mariager fjord (Ingemann 2006). Dette var baggrunden for forliget.

konstant vækst i løbet af 1990'erne stagnerede økologimarkedet i slutningen af årtiet til trods for forbrugernes positive indstilling til økologi (ØLC 2000b: 3, ØLC 2001). En intern rapport udarbejdet for direktoratet for FødevarerEhverv påviste, at økologiske produkter ikke længere udgjorde et vigtigt element i supermarkedernes interne konkurrence (ibid., Richter & Hemplin 2003). Kæderne havde derfor normaliseret deres behandling af økologiske produkter, og som følge heraf krævede de nu samme avance og indtjening på økologiske som på konventionelle varer. Ligeledes var fortjenesten ved salg af de økologiske produkter for de fleste kæder så relativt lille, at det ud fra økonomiske hensyn ikke var berettiget at binde an med nogen særlig salgsindsats (ibid.). Ligeledes oplevede detailhandlen, at virksomhederne manglede orientering mod forbrugernes og detailhandlens krav. Detailhandlens standpunkt var derfor, at nu havde man gjort nok for at give økologien en chance, nu var det virksomhedernes tur til at yde en indsats for økologi (interview GH).

Der manglede en samlet indsats, der kunne skabe fornyet interesse om de økologiske fødevarer blandt virksomheder og forbrugere og hjælpe virksomhederne med at imødekomme detailhandlens krav (ØLC 2000b: 3, interview GH).

Efter anmodning fra DØFR og direktoratet for FødevarerEhverv forsøgte fødevarerministeren delvist at håndtere dette problem ved at udvide DØFR med repræsentanter fra detailhandlen (Ministeriet for Landbrug Fødevarer og Fiskeri 2000b, 2000c). Dette havde dog ingen signifikant betydning. Hurtigt kom kun Coop Danmark/FDB til at spille en aktiv rolle i rådet, mens de andre kæder forblev passive (interview KM). Ligeledes havde DFFE, der havde ansvaret for formandskab i rådet, ikke fornøden ekspertise og viden til at kunne 'tale detailhandlens sprog' og hermed fremme deres engagement inden for økologi (interview AK). Her kom ØLC igen på banen som redning.

Som nævnt gav statslig støtte og adgang til landbrugsfondene ØLC mulighed for at skabe erfaringer og ekspertise i afsætningsfremmede aktiviteter og at indgå i et professionaliseringsforløb. På den måde havde organisationen tilegnet sig kapaciteter for udvikling af økologimarkedet, hvilket staten ikke havde.

Allerede i løbet af 1990'erne anmodede organisationen staten om øget støtte, der skulle bruges til at skabe et stærkere samarbejde mellem fødevareraktiviteterne og detailhandlen (ØLC 1996b). Nu hvor udviklingen af markedet gik i stå, samtidig med at staten ønskede at fremme det økologiske forbrug yderligere, fik ØLC sin chance.

I 1999 blev organisationen kritiseret af Flemming Duus Mathiesen fra Strukturdirektoratet for ikke at gøre nok for markedsføring af økologi (se Hal-

pin et al. 2011). Efterfølgende sendte Paul Holmbeck, der var direktør i Økologiens Hus og senere Økologisk landsforening, et brev til ØLC, hvor han redegjorde for, at de finansielle rammer i form af støtte fra staten og fra promilleafgiftsfondene nu var på plads. Det var derfor på tide, at ØLC bevægede sig fra at være et informationsorgan til at varetage en mere aktiv rolle i markedsføring af økologi i samarbejde med detailhandlen og fødevarerhvervshederne.

Organisationen tog initiativ til at samle de toneangivende virksomheder samt mindre virksomheder og detailhandlen i en strategigruppe (ØLC 2000c). Med finansiering fra staten blev strategigruppen således etableret i 2001. Meningen med gruppen var således at danne et forum af markeds- og afsætningskyndige aktører, der jævnligt skulle mødes for at diskutere og analysere de centrale problemstillinger i forbindelse med afsætningsituationen for økologi i Danmark og give input til handling (ØLC 2001). Etableringen af gruppen og dens aktiviteter skulle finansieres af direktoratet for Fødevarerhverv gennem de bevillinger, ØLC fik øremærket i en tidligere regeringsaftale med SF (se ovenfor).

Med reference til aktionsplan 2 anmodede ØLC direktoratet for Fødevarerhverv om økonomisk støtte til etablering af gruppen (ØL 2000b). Direktoratet ønskede som nævnt større inddragelse af detailhandlen og virksomhederne i udvikling af økologimarkedet. Eftersom men man ikke selv evnede at 'tale markedsaktørernes sprog', var man i direktoratet meget positivt indstillet over for initiativet (interview AK). Fødevarerhverv rådgav derfor ØLC i formuleringen af en ansøgning til de bevillinger, der skulle finansiere strategigruppen, og en repræsentant fra Fødevarerhverv deltog selv i gruppens to første møder (interview AK).

Gruppen repræsenterede 20 markeds- og afsætningsagkyndige aktører, der jævnligt mødtes for at analysere og diskutere centrale problemstillinger i forbindelse med afsætningsituationen i Danmark (ØL 2002c). Blandt medlemmerne var Danmarks største detailkoncern Coop Danmark og Dansk Supermarked samt adskillige fødevarerhvervsheder, repræsentanter for Økologiens Hus og andre marketingeksperter.

Strategigruppen bar præg af åben dialog mellem detailhandlen og fødevarerhvervshederne om, hvilke tiltag der bedst kunne styrke det økologiske fødevaremarked, og herfra om planlægning af de afsætningsfremmende aktiviteter på hvert enkelt medlemsområde (ØL 2002b: 4-5). Gruppen blev brugt som sparring for nogle af de første koordinerede markedsføringskampagner, der skulle komme til at kendetegne organiseringen af markedsudviklingsarbejdet i økologisektoren fremover (ØL 17.05.2011). En strategi der hovedsageligt blev implementeret af ØL's markedsafdeling (ibid.)

Markedsafdelingen i ØL (MA) blev grundlagt i 2000 med støtte fra promilleafgiftsfonden. I strategien for MA fremstår, at organisationen skal udgøre 'et samlingspunkt, hvorfra afsætningsfremmende tiltag genereres og koordineres' (ØL 2002a: 2, 2002b). Afdelingen brugte strategigruppen som et forum til at opbygge en tæt og løbende dialog med detailhandlen og fødevarer virksomhederne om markedsføringsbehovet (ØL 2002b, 2002c). På baggrund af dialogen brugte MA strategigruppen som sparring for koordinering af kampagner, hvor delelementer var at bringe primærproducenter og virksomheder sammen med detailhandlen med henblik på at gennemføre kampagner i et styrket samarbejde (ØL 2002a: 2). Formålet med den koordinerede indsats var desuden at motivere detailhandlen til at gøre en større indsats for markedsføring af økologiske produkter, medvirke til øget økologisk sortiment på hylderne og skabe en platform i detailhandlen for løbende markedsføring af økologiske produkter (ØL 2004a).

Med sparring fra medlemmerne af strategigruppen gennemførte markedsafdelingen den første omfattende koordinerede kampagne rettet mod større afsætning af kødprodukter i adskillige FDB butikker i 2001 (Hindborg 2008: 347). I 2003 anvendte MA strategigruppen til at skabe en dialog med detailhandlen og fødevarer virksomhederne om at udvikle et nyt kampagnekoncept (Økologisk Landsforening 2002b). I stedet for at fokusere på enkelte varegrupper ad gangen, skulle markedsafdelingen tage udgangspunkt i behovet i den enkelte detailbutik og sammen med butiksledelsen og relevante fødevarer virksomheder skræddersy en afsætnings- og markedsføringsstrategi for den enkelte butik. Formålet var at afprøve en samarbejdsstruktur, hvor MA indgik i dialog med butiksledelsen for at identificere de indsatsområder, der skulle indgå i en butiksspecifik markedsføringsindsats. MA skulle desuden gå i dialog med de enkelte virksomheder for at kommunikere detailkædernes behov direkte ud til virksomhederne (interview GH).

Den første kampagne af denne slags - 'Økologisk Butiksindsats' - var rettet mod nogle FDB butikker (ØL 2004a). For at finansiere kampagnen henviste MA til promilleafgiftsfonden, der som nævnt kom til at udgøre en central finansieringskilde for afsætningsarbejdet, og DFFE under henvisning til innovationsloven, hvis formål bl.a. var at styrke samarbejdet omkring afsætning.

I 2003 blev strategigruppen nedlagt, men arbejdet i strategigruppen, samt de projekter den havde søsat, lagde grunden til den koordinerede indsats for udvikling af økologimarkedet fremover (Økologisk Landsforening 17.05.2011). I 2002 fusionerede de økologiske foreninger og dannede Økologisk Landsforening (ØL). For at fremme den koordinerede indsats arbejdede ØL for at styrke sin position som en organisation også for fødevarer virksomhederne, og ØL havde i 2008 101 virksomhedsmedlemmer. Virksomhe-

derne repræsenteres i Virksomhedsudvalget (VU), og gennem tæt og jævnlig dialog med markedsafdelingen fastsættes den årlige strategi for afsætningsarbejdet i organisationen (interview PP). Afdelingen har desuden en bilateral dialog med fødevarevirksomheder uden om Virksomhedsudvalget, og den har bevaret en tæt og regelmæssig dialog med ledelsen af de enkelte detailkæder (interview GH).

Arbejdet i strategigruppen og pilotprojektet Økologisk Butik Indsats fra 2003 har givet MA ekspertise i samarbejdsrelationer samt identifikation af relevante samarbejdsprocesser inden for økologisektoren (ØL 2004a). Økologisk Butik Indsats antydede, at samarbejde med detailkæderne gav positive resultater i forhold fremme af afsætning, og et bredt udvalg af detailkæderne ønskede derfor at indgå i en lignende samarbejdsform (ibid.). Økologisk Butik Indsats var dog kun et pilotprojekt og derfor forbeholdt få af Coop Danmarks butikker (ibid.). I 2004 udtrykte ØL derfor et ønske om at formalisere samarbejdet med detailkædernes ledelse i større omfang. ØL havde dog brug for økonomisk støtte, der kunne finansiere arbejdet i MA, og som kunne reducere detailhandlens omkostninger ved at indgå i samarbejdet. Organisationen anmodede derfor promilleafgiftsfonden om finansiel støtte til et projekt for formalisering af den koordinerede afsætningsfremmende indsats (ØL 2004b, 2006), hvilket blev modtaget positivt. MA kunne nu igen bruge økonomisk støtte fra fonden som fundament for at udvikle yderligere kapaciteter og for at tiltrække hovedparten af supermarkedskæderne til at indgå i et samarbejde; ikke kun fordi MA kunne hjælpe kæderne med at udvikle viden og kapaciteter, de ikke besad i forvejen, men også fordi det næsten ikke koster dem noget at være med (interview GH, interview BN).

Den koordineringsstruktur, der blev grundlagt i strategigruppen og Økologisk Butik Indsats, er nu en fast del af ØL's og herunder MA's afsætningsfremmende strategi, og den er nu rettet mod størstedelen af detailkæderne i Danmark (se ØL 2006, ØL 2007). MA har benyttet sin kapacitet til at skabe en platform for tæt dialog med kædernes ledelse (Hindborg 2008: 347). Ved at engagere sig i Økologisk Landsforening kan fødevarevirksomhederne nu komme i indirekte kontakt med kædernes direktører, foodchefer (ansvarlig for fødevarersortiment) og kædernes marketingschefer – aktører som virksomhederne normalt ikke har kontakt til (Hindborg 2008: 347). Kædernes ledelse derimod inddrages aktivt i udvikling af det økologiske fødevarermarked og udvikling af de varer, der findes på markedet (ibid.), uden at de behøver foretage store investeringer. Den tætte dialog udgør desuden baggrunden for tre årlige afsætningsfremmende projekter med inddragelse af både detailkæderne og virksomhederne. Projekterne er hovedsageligt finansieret af landbrugsfondene (se ØL 2006, 2007, 2008). Jeg vil undersøge

disse fælles projekter og betydningen af den daglige kontakt med kædernes ledelse nærmere i næste kapitel.

Delopssummering

I løbet af 1990'erne etablerede ØLC, med støtte fra staten, forbindelser mellem brancherne og detailhandlen. I slutningen af 1990'erne og i 00'erne blev disse forbindelser styrket. Den samarbejdsstruktur, der blev skabt sammen med strategigruppen, og den efterfølgende udvikling er gode eksempler på stærk koordinering mellem markedsaktører, der samarbejder for at opnå et højere outcome, i dette tilfælde afsætning af økologi. Denne udvikling er siden blevet fremmet af ØLC/ØL's markedsafdeling og ledelse, og casen er således et udmærket eksempel på, hvordan styringsnetværk med tiden kan udvikle sig uden direkte involvering af staten. Det skal dog ikke undervurderes, at promilleafgiftsfondene og de forskellige bevillingsordninger inden for økologipolitik gav staten en mulighed for at skabe en form for koordinering, der kunne støtte implementering af den danske økologipolitik. De kapaciteter og kontakter, ØLC har udviklet med tiden, blev udviklet med støtte fra staten. Dannelsen af strategigruppen, der udgjorde kernen i hele udviklingen, var finansieret af direktoratet for FødevarerErhverv, der selv havde interesse i etablering af stærk koordinering med detailhandlen, og som aktivt assisterede ØLC i at få adgang til ressourcer og i etableringen af gruppen. Promilleafgiftsfonden danner et centralt finansielt fundament for denne udvikling, der til en vis grad betyder, at netværket er mindre afhængigt af staten (se Halpin et al. 2010). Men som jeg allerede har vist ovenfor, kan der rejses tvivl om, hvorvidt ØLC/ØL nogensinde ville have opnået finansiering fra fondene uden involvering af daværende fødevarerminister Henrik Dam Kristensen.

Etablering af koordinering omkring økologisk forbrug er et godt eksempel på, hvordan staten ved hjælp af støtte til kapacitetsudbygning og netværksdannelse kan skabe stærk koordinering, som vil støtte implementering. Men det viser også, at metastyring langt fra er en enkeltstående og planlagt proces. I Danmark begyndte udbygning af netværk på baggrund af de økologiske organisationers reaktion på indførelse af statslig økologikontrol, bevillinger til markedsudvikling – alle instrumenter, der ikke i forvejen var bestemt designet til at fremme koordinering. Først senere begyndte staten at kanalisere ressourcer mere systematisk for at støtte ØLC/ØL i at skabe koordinering inden for detailhandlen. Men det er ØLC/ØL's evne til at omsætte den offentlige støtte til at skabe koordinering mellem detailhandlen og fødevarer virksomheder, der var afgørende for udvikling af stærk koordinering omkring fremme af økologisk forbrug i Danmark.

Tabel 7.1 viser, hvordan forskellige instrumenter fra den danske økologi-politik blev brugt som metastyringsstrategier for at fremme koordineringen omkring udvikling af økologisk forbrug.

Tabel 7.1: Policyinstrumenter og metastyringsstrategier i implementeringen af den danske økologipolitik

Instrument	Metastyringsstrategi	Implikation til netværkskoordinering på økologimarkedet
Ø-mærke (substantiv)	Påvirke sammensætning af aktører, motivering af aktører til at samarbejde	Har fremmet etablering af BKU og senere ØLC (blev ikke brugt bevidst af staten)
Statslige bevillinger til markedsudvikling (ikke innovationsloven) (substantive)	Styrke af aktører i netværk, udbygning af kapaciteter for at skabe koordinering, reducering af omkostningerne ved at engagere i netværket	Bevillingerne blev brugt til at udbygge kapaciteter i ØLC/ØL og til aktiviteter, der vil styrke kontakt til detailhandel Finansiering af strategigruppen således at deltagelse i gruppen ikke indebar noget omkostninger
Innovationsloven (processuel)	Finansiering af netværksaktiviteter	Medfinansiering af den første fælles markedsføringskampagne 'Økologisk Butik indsats)
Landbrugsfonde (substantive)	Finansiering af netværksaktiviteter, udbygning af kapaciteter, reducering af omkostninger ved deltagelse i netværket	Staten har spillet en aktiv rolle i at give ØLC/ØL adgang til finansiering fra fondene Fondene har finansieret udbygning af ØLC/ØL's kapaciteter og finansierer hoveddelen af de fælles markedsføringsprojekter, således at de deltagende aktører har reducerede omkostninger ved at være med
DØFR (processuel)	Netværksstrukturering	Ingen effekt

7.2 Netværkskoordinering i det svenske økologimarked

I Danmark har de økologiske organisationer over de sidste 20 år, med støtte fra staten, skabt en stærk koordinering mellem fødevarevirksomhederne og detailkæderne omkring udviklingen af økologimarkedet. I Sverige kom det til at foregå anderledes. Som jeg vil vise nedenfor, var koordineringen hovedsageligt præget af informationsudveksling mellem markedsaktørerne, og i modsætning til Danmark hvor ØLC/ØL har udgjort et centrum for stærk koordinering, var det svenske økologimarked præget af sektorisering (interview PB).

I det følgende afsnit vil jeg undersøge graden af koordinering omkring udviklingen af det svenske økologimarked, samt hvordan denne udvikling kan forklares inden for konteksten; implementering af den svenske økologipolitik. Ligesom i forrige afsnit indleder jeg med en beskrivelse af det svenske økologinetværk, før staten inter文enerede i sektoren.

7.2.1 Netværkskoordinering inden 1989

Indtil begyndelse af 1980'erne var den økologiske bevægelse i Sverige organiseret i forskellige miljøorganisationer og foreninger for alternativt jordbrug. Disse dannede i 1982 en samarbejdsgruppe for alternativt jordbrug (SAO: Samarbejdsgruppen för Alternativ Odling).⁵⁴ SAO arbejdede for at skabe fælles fodslag mellem de forskellige organisationer for således at styrke alternativt jordbrug nationalt og internationalt (interview IK, Jordbruksverket 1996: 15). Arbejdet i SAO bestod derfor i udarbejdelsen af informationsmateriale til politikere og afholdelse af seminarer omkring forskellige alternative jordbrugsmetoder (ibid.).

I 1985 etablerede adskillige økologiske jordbrugere fra hele landet det nationale forbund for alternative jordbrugere (ARF) med henblik på at samle de økologiske jordbrugere og fremme udbredelsen af økologisk jordbrug (Halpin et al. 2011: 159). Organisationen ændrede derfor navn til den svenske forening for økologiske jordbrugere (Ekologiska Landbrukarna (EL)).

EL samlede især økologiske jordbrugere, men også andre med interesse for økologisk produktion kunne tilslutte sig organisationen (Ryden 2003: 7). EL bliver straks medlem af SAO og i 1985 danner man certificerings- og kontrolorganet KRAV⁵⁵ sammen med andre miljø- og alternative jordbrugsorganisationer (Lund 2004: 17). EL arbejdede dog snart på også at inddrage den konventionelle landbrugsorganisation LRF⁵⁶ og Kooperativt Förbundet (KF), der var FDB's søsterorganisation, Sveriges anden største supermarkedskoncern som allerede i 1970'erne arbejdede med miljøpolitiske spørgsmål (<http://www.coop.se/Globala-sidor/Omkf/Vara-varderingar/En-hallbar-historia/>). Grunden til inddragelsen af KF skal findes i en vision om at nå ud til et bredt udsnit af forbrugerne (Lund 2004: 17), men ellers arbejdede KRAV i

⁵⁴ De første medlemmer af SAO var Biodynamisk Forening (BF), Jordbrukspolitisk forening (JPF), Forbund for biologisk og økologisk jordbrug (FOBO) og Forbund for naturlig jordbrug (FNO) (Jordbruksverket 1996: 15).

⁵⁵ KRAV: KontrolFörening för AlternatiV oldning. I 1992 ændres navnet til Kontrol Förening for Ekologisk Oldning (www.krav.se).

⁵⁶ LRF: Lantbrukarnas Riksförbund.

begyndelsen på at skabe et fælles værdigrundlag for regler, certificering og kontrol af økologi (Bögstrom & Klintman 2008, Lund 2004: 17, interview LM).

I 1987 blev organisationen Samodlarna Sverige (SamS) dannet, der samlede lokale brancheforeninger af grøntsagsproducenter og allerede fra begyndelsen etablerede samarbejde med ARF/EL. EL skulle tage sig af det politiske arbejde, mens SamS fokuserede mere på afsætning af varer og markedsføring af produkter, især grøntsager (interview IK). Organisationen etablerede derfor i 1980'erne en afsætningsaftale med KF (ibid.). Aftalen lignede den danske FDB-aftale, der skulle sikre de økologiske jordbrugere en stabil afsætningskanal for deres varer.

Samarbejdet mellem SamS og EL lignede til en vis grad samarbejdet mellem LØJ og ØLC i Danmark i 1990'erne. Forskellen var dog, at SamS kun organiserede grøntsagsproducenterne og ikke alle brancherne. I løbet af 1990'erne dukkede andre brancheforeninger op, men som jeg vil vise nedenfor, blev de aldrig samlet under én organisation, som det var tilfældet i Danmark.

Delopssummering

Ligesom i Danmark, var koordinering omkring udvikling af økologimarkedet hovedsageligt begrænset til en afsætningsaftale mellem en økologivenlig kæde, KF, og økologiske producenter – en organisering, der den danske i samme periode. Dog havde de svenske foreninger, i modsætning til de danske, dannet et forum, der havde bedre potentiale til at fremme koordinering mellem markedsaktører i denne periode, nemlig KRAV. Foreningen, der i begyndelsen blot bestod af fire organisationer, havde som nævnt også en vision om at fremme forbruget af økologiske produkter og var derfor åben for at rumme andre markedsaktører som medlemmer og koordinere dem bl.a. omkring udvikling af markedet. Som jeg vil vise nedenfor, kom KRAV til at indeholde aktører fra hele markedsspektret, men i lyset af den politiske kontekst kom KRAV aldrig til at beskæftige sig med markedsudvikling.

7.2.2 Netværkskoordinering i det svenske økologimarked 1989-2002: Etablering af svag netværkskoordinering

I slutningen af 1980'erne begyndte politikerne at fatte interesse for økologisk jordbrug, og i 1988 dannede Landbruksstyrelsen⁵⁷ Rådet for Alternativ Odling, der i 1992 ændrede navn til Rådet for Økologisk Odling (REO) (Alternativoldran 9/1988: 4). Rådet var sammensat af repræsentanter for EL, LRF, KF og de øvrige foreninger for de økologiske og alternative organisationer. I

⁵⁷ I 1991 ændrede styrelsen navn til Jordbrugsverket (Ryden 2003: 13).

modspætning til Danmark, hvor DØFR skulle bruges som en platform for dialog og konsensus mellem aktører i sektoren, blev REO mest et forum for informationsudveksling, der skulle hjælpe staten med at skaffe relevant information til formulering af økologipolitikken og skaffe relevante instrumenter, der kunne imødekomme statens ønske om at øge primærproduktionen (interview GF, interview IK). I 1996 blev rådet dog nedlagt, idet staten mente at have fået tilstrækkeligt kendskab til forholdene i økologisektoren, hvorfor REO ikke længere var relevant (interview GF, Jordbruksverket 1996).

Samtidig med at REO blev dannet i 1988, begynde EL at arbejde for at nedlægge SAO. Årsagerne var, at økologisk jordbrug var vokset og blev mere professionaliseret, og EL ønskede at skabe en stærk organisation udelukkende med fokus på dyrkning (Ryden 2003: 14). Samarbejdet i SAO gav EL en god mulighed for at samle differentierede kræfter inden for økologiområdet og cementere ARF/EL's magtposition. Men efter dette var sket, var samarbejdet i SAO ikke længere nødvendigt. De andre foreninger i SAO repræsenterede ikke direkte den økologiske produktion, og ledelsen i ARF/EL mente derfor, at medlemskabet i SAO havde hæmmet organisationens ønske om at fremme den økologiske jordbrugsmetode (interview IK). Ligeledes betød den øgede politiske interesse for økologi, at EL blev mere politisk, og det var nemmere at repræsentere økologien gennem en enkelt organisation. Alt andet ville have skabt forvirring blandt politikerne (ibid.). Endelig var en bidragende årsag til processen de interne magtkampe og stridigheder om KRAV-reglerne mellem biodynamikerne og EL, hvilket for længst havde forgiftet samarbejdet i SAO (Alternativodlaren 3/1989: 30, Alternativodlaren 5/1989: 29-30).

I 1989 nedlægges SAO (ibid.), og EL begyndte i højere grad at agere som en selvstændig organisation. Ligesom LØJ i Danmark skulle ARF/EL også definere sin identitet på ny, denne gang som en selvstændig organisation. I Danmark har statens vilje til at yde støtte til udvikling af markedet udgjort et essentielt element, der opmuntrede de danske økologer til at danne ØLC og investere i forbindelserne til detailhandlen. En sådan støtte fandtes ikke i Sverige (Källander 2000: 280). EL vælger derfor at fokusere på de økologiske landmænd og at repræsentere deres interesser i forhold til embedsværket og politikerne (Halpin et al. 2011: 159),⁵⁸ mens udvikling af forbruget fik en ringere prioritet i organisationen (interview IK).

⁵⁸ På EL's hjemmeside definerer organisationen stadig sig selv som de økologiske jordbrugeres professions- og interesseforening. I Danmark er ØL defineret som en organisation for hele den økologiske fødevarekæde (se www.ekolantbruk.se/omoss, Halpin et al. 2010: 13).

Omlægningsstøtten til økologi, der blev uddelt i 1989 (se forrige kapitel), var midlertidig, og at gøre støtten permanent stod øverst på organisationens ønskeliste (Alternativodlaren 4/1993: 4). I 1992 besluttede ARF/EL at fastsætte en målsætning om en forvandling af 10 pct. af landbrugsarealet til økologisk frem til 2000 (Ryden 2003: 22). Organisationen etablerede derfor et samarbejde med KRAV og SamS om en kampagne for at påvirke nøglepersoner inden for medie, marked og politik (Alternativodlaren 1/1993: 28, 3/1993: 36-37, ARF 1994).

10 pct. målet blev vedtaget af Riksdagen og blev således til en del af den svenske økologipolitik (se kapitel 6). Efter den først politiske succes valgte organisationen at fokusere på etablering af et samarbejde med LRF med henblik på at øge legitimiteten blandt de konventionelle landmænd og de økologiske jordbrugere, der var medlemmer af LRF (Ryden 2003: 30-33, Halpin et al. 2011: 159). Allerede i begyndelsen af 1990'erne begyndte organisationerne at samarbejde om forskellige tiltag rettet mod landmænd og politikere (Ryden 2003: 31, ARF 1994, EL 1996), og i 1997 mødtes de to organisationer og etablerede en idé- og dialog gruppe, der mødtes tre gange om året til diskussioner om LRF's og EL's fælles økologistrategi (EL 2000). Organisationerne påbegyndte desuden et samarbejde om fælles projekter hovedsageligt rettet mod rådgivning og støtte samt udarbejdelse af nødvendig information til jordbrugere om produktionsregler, økologimarkedet, støtteordninger, forskningsresultater mv. (interview IM). Samtidig fik EL fast kontor i LRF's lokaler i Stockholm, og LRF bidrog sidenhen også til EL's lobbyarbejde på EU-niveau og inden for den internationale økologiorganisation IFOAM (EL 2000, interview IK).

Manglen på statslig støtte til efterspørgselsrelaterede aktiviteter førte til, at EL langt fra var motiveret for, endsiige formåede at opbygge de nødvendige kapaciteter inden for markedsudvikling (se Halpin et al. 2011: 159), og i løbet af 1990'erne havde organisationen blot en sekretær og en direktør som fastansatte – dog ikke på fuldtid (EL 1995). Det ville dog være fejlagtigt at antage, at interessen for udvikling af økologisk forbrug slet ikke var udbredt i sektoren.

I 1994 dannede EL Samordningsgruppen (SG), der skulle danne forum for informationsudveksling og dialog mellem de forskellige økologiske foreninger (EL 1996, 1997). Ud over EL bestod gruppen af KRAV, biodynamikerne, SamS og øvrige repræsentanter for økologiske brancheforeninger for kød-, mælk- og kornproducenter. I forhold til EL, der fokuserede på det politiske arbejde og de økologiske jordbrugere, var brancheforeningerne i højere grad opsat på udvikling af afsætningskanaler, især inden for de store detailkæder, således at økologisk forbrug ville kunne udvikles (Källander 2000).

Brancheforeningerne havde adgang til de få ressourcer, staten havde givet til udarbejdelse af informationsmateriale (se kapitel 6, Jordbruksverket 1996: 33). Støtten var dog især tiltænkt udbredelse af information og ikke til at føre markedsføringskampagner i samarbejde med detailhandlen. Brancheforeningerne brugte ressourcerne til at organisere primærproducenterne i den enkelte branche og etablere kontakt til detailbutikkerne for herigennem at rådgive personalet i de enkelte butikker og udbrede brancherelateret information til forbrugerne (www.ekokott.se, Jordbruksverket 1996: 33).

Etableringen af en forbindelse mellem de økologiske brancher og detailhandlen, især gennem informationsudveksling og med støtte fra staten, fandt altså også sted i 1990'erne ligesom i Danmark. I modsætning til Danmark gav den beskedne statslige støtte til udvikling af markedet ikke brancherne incitament til at gå sammen i en organisation, der lettere kunne tiltrække offentlig finansiering. Den relativt beskedne støtte betød desuden, at brancherne ikke kunne gennemgå det samme professionaliseringsforløb og ekspertiseudvikling, som ØLC i Danmark gennemgik i løbet af 1990'erne (interview IK), hvilket senere dannede udgangspunkt for etableringen af den stærke koordinering med detailhandlen og virksomhederne. Undtagelsen er SamS, der havde ansat nogle markeds konsulenter til at rådgive butikkerne, udføre demoprojekter og udbrede informationsmaterielle om økologi (Ekologisk Lantbruk 1/1997: 4). Ved at ansætte markeds konsulenterne kom SamS' arbejde til at ligne ØLC's opgaver i Danmark i begyndelsen af 1990'erne, hvor organisationen hovedsageligt fungerede som informationsenhed (se ovenfor). SamS' indsats var imidlertid kun rettet mod udbredelsen af økologiske grøntsager (EL 1996) og indebar ikke omfattende markedsanalyse, som var en af ØLC's kerneopgaver i Danmark.

KRAV

EL og brancheforeninger var ikke de eneste interessegrupper, der agerede inden for den svenske økologisektor. En anden vigtig aktør var som nævnt KRAV. Side om side med udviklingen i brancherne og EL voksede KRAV yderligere. I 1990 blev organisationen til en økonomisk forening, og i 1993 blev den godkendt som kontrolorgan af Jordbruksverket (www.krav.se). I 1995 havde foreningen 21 medlemmer – repræsentanter for alle Sveriges detailkæder og toneangivende fødevarer virksomheder (Lund 2004: 18).

I modsætning til Danmark har den svenske regering ikke indført et statsligt certificeringssystem for økologi (se kapitel 6). KRAV, der er en privat forening, skulle udfylde dette hul og fik derfor ansvar for kontrol og certificering (Halpin et al. 2011). KRAV skulle derfor ikke arbejde for at skabe en nyt identitet på samme måde, som LØJ i Danmark var tvunget til. Det betød desuden,

at foreningens centrale indtjeningskilde blev udførelsen af kontrol- og betaling for licensen til at benytte KRAV-mærket (KRAV 18.02.2010). Foreningen arbejdede derfor for at skabe dialog og konsensus blandt medlemmerne omkring værdigrundlaget for KRAV-mærket (Lund 2004: 17). Ideen var, at en bred accept af KRAV-mærket blandt de centrale markedsaktører ville øge mærkets troværdighed blandt forbrugerne og skubbe markedsaktørerne til at engagere sig aktivt i markedsføring af KRAV-certificerede produkter (se Boström 2006, Böstrom og Klintman 2008).

Men foreningen arbejdede ikke for at koordinere medlemmerne til aktivt samarbejde omkring markedsføring og styrkelse af privatforbruget. Dette var ikke en prioritet i foreningen og ville desuden kræve større investering fra medlemmerne, hvilket de ikke var villige til (interview LN). Eftersom holdningen i den svenske regering havde været, at udvikling af privatforbrug lå i hænderne af markedsaktører, udgjorde den offentlige støtte ikke tilstrækkeligt incitament og finansieringsgrundlag til at drive foreningsmedlemmerne til at samarbejde om udviklingen af markedet (ibid.).

Foreningen havde derfor ingen retningslinjer for medlemmernes arbejde med markedsføring (KRAV 18.02.2010). Som nævnt var tanken i KRAV, at de, der producerer og sælger KRAV-certificerede produkter, også skal markedsføre produkterne (ibid.).⁵⁹ Foreningen har desuden valgt at fokusere på udbredelse af faktabaseret information til forbrugere og producenter med henblik på at øge deres viden om økologi samt tilliden til KRAV-mærket og dets værdigrundlag. Disse aktiviteter har Jordbruksverket til en vis grad været villig til at støtte (Jorbruksverket 2001: 25), men som nævnt findes der intet samarbejde mellem KRAVs medlemmerne omkring markedsudvikling (KRAV 18.02. 2010).

Delopssummering

Etablering og nedlæggelse af REJ antyder, at den svenske regering ikke havde interesse i at fremme stærk koordinering mellem aktørerne på økologimarkedet, hvilket støtter de teoretiske forventninger, jeg præsenterede i kapitel 3

Uden for REJ valgte EL, i skyggen af den svenske økologipolitik, at fokusere på at fremme de økologiske jordbrugernes interesse, mens udviklingen af markedet blev nedprioritet. Fokus på udvikling af forbruget var dog ikke helt fraværende. Ligesom i Danmark arbejdede de økologiske brancheforeninger, med statens støtte, for at udvikle forbindelserne til de store detail-

⁵⁹ Denne strategi fungerer ikke længere, da forening kun havde få relationer til marketingspersonale og produktudviklere i de enkelte virksomheder (KRAV 2010).

kæder. Men i modsætning til Danmark har den svenske økologipolitik ikke givet incitament til dannelse af en samlet organisation, der kunne fungere som branchernes forlængede arm i detailhandlen. Desuden kunne brancherne ikke undergå den samme professionaliseringsproces, som det var tilfældet i Danmark, og som netop skabte grundlaget for den stærke koordinering, der senere opstod på økologimarkedet.

KRAV havde større potentiale til at skabe stærk koordinering mellem både virksomheder og detailhandlen. Men i lyset af den svenske økologipolitik valgte foreningen stadig at fokusere på certificering og kontrol frem for udvikling af markedet.

7.2.3 Netværkskoordinering i det svenske økologimarked 1999-2008: Vanskeligheder ved etablering af stærk netværkskoordinering

I slutning af 1990'erne øgedes den svenske regerings interesse for udvikling af markedet (se kapitel 6). Jordbruksverket fattede derfor større interesse for at fremme koordinering af de forskellige aktører på økologimarkedet (Jordbruksverket 2001: 24, interview GF), dog uden at øge bevillingerne til dette formål nævneværdigt.

Med støtte fra Jordbruksverkets informationsbevillinger øgede EL derfor indsatsen for afsætningsfremmende aktiviteter og koordinering af markedet (EL 2000). I samråd med brancheforeninger initierede foreningen projektet 'markedskoordinering af kæden fra producent til handel' (Jordbruksverket 2001: 24). Hensigten var at fremme koordinering i de brancher, hvor man vurderede det mest nødvendigt, hvorfor EL undersøgte udvalgte fokusområder. Koordinering af kød-, æg- og grøntsagsbrancherne blev prioriteret (ibid.). Formålet med projektet var at diskutere, hvordan efterspørgsel på de enkelte produkttyper kunne fremmes. Projektet bestod af afholdelse af seminarer og møder, hvor strategien for produktion og markedsføring kunne diskuteres, og udarbejdelse af markedsanalyse og informationsmateriale til medierne og brancherne (ibid.). Hensigten var at danne et forum for udveksling af information og viden om mulige strategier til at gøre de forskellige varegrupper mere attraktive for forbrugerne. Samtidig benyttede EL og KRAV støtte fra Jordbruksverket til at danne et markedsråd bestående af EL, KRAV, biodynamikerne og brancheforeninger for de forskellige produktionsgrupper (ibid.).

Der er to væsentlige forskelle mellem de to projekter, og så etableringen af Strategigruppen samt de efterfølgende koordinerede markedsudviklingsprojekter i Danmark. Mens strategigruppen skulle danne basis for en fælles

markedsudviklingsstrategi inden for detailhandlen, var de to ovennævnte svenske projekter hovedsagelig rettet mod udveksling af information og sparring omkring de ting, der virker og ikke virker. For det andet tog de danske projekter udgangspunkt i detailhandlen og virksomheder og sigtede mod aktiv involvering af detailhandlen i udvikling af markedet, mens de svenske projekter tog udgangspunkt i brancherne, dvs. primærproduktionen. Detailhandlen indtog derfor ikke en aktiv rolle i projekterne. ICA, Sveriges største detailkæde, nægtede eksempelvis selv at skulle investere ressourcer i markedsføring af æg (Ekologisk Lantbruk 10/2000: 23).

Der er to centrale årsager til denne forskel. For det første havde den historiske udvikling af EL ført til at, den forstod sig selv som jordbrugernes organisation, ikke detailhandlens og fødevareraktiviteternes. Derfor ville EL hellere tage udgangspunkt i branchernes end detailhandlens interesser (interview DvK, interview PB).

Desuden havde regeringens tilbageholdenhed i forhold til fremme af det private forbrug af økologi ført til, at man fra statslig side var mere tilbøjelig til at give støtte til koordinering og udarbejdelse af informationsmateriale i brancherne end til aktiv involvering af detailhandlen og virksomhederne i udvikling af markedet (interview DvK, interview PB,). Når staten siger markedsudvikling, mener den derfor primært koordinering og udvikling af brancherne (interview PB).

I takt med den stigende interesse for økologisk forbrug havde regeringen øget bevillingerne til markedsudviklingsaktiviteter efter 2002 (se kapitel 6). Bevillingerne skulle bruges til informationsmateriale, øget forbrug af økologi i offentlige køkkener og markedskoordinering (Jordbruksverket 2005, 2002). Altså blev bevillingerne delvist struktureret som processuelle instrumenter til fremme af koordinering mellem markedsaktører. På trods af den stigende interesse var regeringen stadig tilbageholdende med at fremme en koordineret indsats, der kræver aktiv involvering af detailhandlen og fødevareraktiviteterne i udvikling af markedet. 'Staten skulle ikke være med til at finansiere aktiviteterne i detailhandlen' (interview GF). Bevillingerne blev igen rettet mod udarbejdelse af informationsmateriale via de økologiske foreninger, og den koordinerede indsats, der kunne opnå støtte, var rettet mod at assistere de økologiske foreninger i at udbrede information til markedsaktører, danne netværk med offentlige køkkener og restauranter og koordinere brancherne (interview DvK, interview PB, Jordbruksverket 2010, 2005, 2006, 2007). En gennemgang af alle de projekter, der blev støttet mellem 2005 og 2008, viser, at kun et projekt var baseret på aktiv involvering af detailhandlen. Det blev gennemført af Ekokött i samarbejde med ICA og COOP og drejede sig om markedsføring af økologisk kød (Jordbruksverket 2005, 2006,

2007, 2008). Men ellers havde projekterne en karakter af informationsudbredelse og koordinering på brancheniveau (ibid.). Denne påstand blev bekræftet i et interview med repræsentanter for de tre centrale detailkæder COOP Sverige, ICA og Axfood (interview ÅD, interview PB, interview UB), der bekræfter, at den stigende fokus på efterspørgsel fra statens side aldrig har ført til etablering af faste platforme for markedsføring af økologi, og der blev heller aldrig udviklet en platform for koordinering af fødevarevirksomheder og detailhandel, som var tilfældet i Danmark.

Endnu et eksempel på, at den svenske stat ikke har formået at skabe stærk koordinering inden for rammerne af den statslige støtte for markedsudvikling, ses hos forskellige interessegrupper, der er blevet etableret på baggrund af den stigende statslige støtte til markedsudvikling. En af disse er Ekologisk Markenadcentrum, der blev dannet i 2000 af fødevarevirksomhederne EL og LRF i Skåne. Organisationen skulle øge produktion og salg af økologiske produkter på regionalt og nationalt niveau (www.emc.se) og udgøre en ramme for forskellige aktører i sektoren. Foreningen har derfor samlet 52 medlemmer bestående af interessegrupper, fødevarevirksomheder og detailhandel – især fra regionerne omkring Skåne og Göteborg. Men i modsætning til den danske case, kunne organisationen aldrig udvikle de nødvendige kapaciteter og finansielle rammer for at sætte medlemmerne i spil, som det var tilfældet med ØL/ØLC. I 2008 havde organisationen kun fire ansatte, heraf kun en på fuldtid (interview KA). Organisationen blev derfor aldrig udviklet til en national organisation og opererer kun i Skåne og Göteborg. Den kom kun til at beskæftige sig med det, den modtog regional og statslig støtte til, nemlig udarbejdelse af information og uddannelse af detailvirksomheder, samt etablering af kontakten med offentlige organisationer med henblik på at støtte regeringens mål om forbrug af økologi i offentlige institutioner.

Økologisk Forum

Den statslige støtte i den svenske økologipolitik rakte ikke til, at en interessegruppe kunne være omdrejningspunkt for koordinering omkring forbruget, som det var tilfældet i Danmark. Alligevel forsøgte den svenske regering at ændre netop det. I 2002 etablerede Jordbrugsverket på baggrund af Aktionsplan 2005 (Jordbrugsverket 2001) og regeringens stigende interesse for at fremme privatforbruget et nyt organ, der skulle samle alle aktører med interesse for udvikling af økologisk produktion, 'Økologisk Forum' (ØF), hvis sekretariat var placeret ved det kongelige skov- og landbrugsakademi (KSLA) (Ekologisk Forum 2002).

Tanken var, at Økologisk Forum skulle udgøre en neutral platform for diskussion og øget kontakt mellem forskellige aktører inden for markedet (ibid.). Arbejdet i ØF var for det meste baseret på afholdelse af seminarer og workshops. Det første møde, hvor man fastlagde virksomhedsprogrammet for ØF, foregik mellem medlemmer fra detailhandlen, LRF, EL og KRAV.

ØF styres af en bestyrelse med repræsentanter fra detailhandlens interesseorganisation, LRF, EL, Jordbrugsverket og flere forskningsinstitutioner (www.ekologiskforum.se). Arbejdet i ØF bestod hovedsageligt af workshops, konferencer og seminarer. Som det antydes, udgjorde ØF især en arena for informationsaktører gennem deltagelse i seminarer og konferencer. I 2007, med støtte fra staten, indgik repræsentanter for fødevarevirksomheder, detailhandlen og de økologiske foreninger et intensivt samarbejde inden for ØF med henblik på udarbejdelsen af en ny aktionsplan, der skulle indfri regeringens mål for økologisk forbrug og produktion, som det fremgår af regeringskrivelsen 2005/06:88 (se kapitel 5)⁶⁰ (Økologisk Forum 2007: 6). Arbejdet var styret af en gruppe med repræsentanter for detailhandlen, brancherne, forskningsinstitutioner, de økologiske foreninger og fødevarevirksomheder (ibid.: 7). Aktionsplanen indeholdt anbefalinger for de forskellige dele af fødevarekæden – fra primærproduktion til detailkæden. Diskussioner og forhandlinger omkring planen involverede derfor 75 forskellige repræsentanter for ICA, COOP og Axfood, økologiske og konventionelle brancheforeninger, KRAV, EL, LRF, Jordbrugsverket mv.

Aktionsplanen skulle ikke opfattes som et statsligt dokument, men snarere som en fælles handlingsplan for de forskellige markedsaktører, med henblik på at fremme økologisk produktion og økologimarkedet (Økologisk Forum 2007). Ifølge Per Bauman, der var leder for styregruppen bag planen, var meningen med aktionsplan 2010 at ændre sammensætningen af de toneangivende aktører bag udviklingen i økologisektoren og økologipolitikken, der hidtil hovedsageligt havde været de økologiske jordbrugsforeninger, LRF og KRAV, og give plads til andre typer aktører inden for markedet såsom detailhandlen og virksomhederne for på den måde at inddrage detailhandlen og virksomhederne mere aktivt i udvikling af sektoren (interview PB). Meningen var desuden at skabe en platform for nationalt samarbejde på tværs af sektorer og kompetencer og udvikle en platform for stærk koordinering med henblik på udarbejdelse af en fælles landsigtet strategi for udvikling af markedet og deraf afledte fælles projekter (interview PB, Økologisk Forum 2007: 7-8).

⁶⁰ Målet var, at 20 pct. af det offentlige madforbrug skulle være økologisk i 2010, og 25 pct. af landbrugsarealet skulle være økologisk certificeret areal (reg.skrivelse. 2005/06:88).

En sådan type koordinering blev dog, af flere grunde, aldrig udviklet. Jordbruksverket, der havde ansvar for implementering af økologipolitikken, havde sin hovedinteresse i primærproduktion og kun i mindre grad i forbruget. Organisationen var vant til at arbejde bilateralt med private aktører inden for sektoren, hovedsageligt som informanter i udarbejdelsen af policyprogrammer (interview GF, interview PB). Derfor havde Jordbruksverket ingen kapacitet og kun mindre interesse i at fremme sådan koordinering (interview PB). Ligeledes viste regeringen ingen interesse i at finansiere et sådant projekt (interview PB, interview IK). I modsætning til Danmark, hvor ØL kunne bruge offentlig støtte til at tiltrække markedsaktører til netværket, skulle aktørerne selv bære omkostningerne i Sverige, hvilket gjorde situationen mere vanskelig. Endelig havde det politiske miljø inden for den svenske økologisektor ikke muliggjort etableringen af en stærk interesseorganisation, der kunne samle markedsaktører, som det var tilfældet i Danmark. Den svenske økologisektor var derimod præget af sektorisering (interview PB). EL, LRF og brancheorganisationer har hovedsageligt fokuseret på jordbrugerne, forarbejdningsevirkomhederne engageret inden for rammerne af Livsmedelforening (LI), der samler forarbejdningsevirkomhederne i Sverige, men som ikke har konkrete aktiviteter rettet mod økologi (LI 03.03.2011), og KRAV fokuserer primært på udvikling af varemærkets værdigrundlag og troværdighed. Endelig fokuserer detailhandlen primært på at fremme egne økologiske varemærker, hvilket kan være med til at svække det fælles varemærke (interview PB).

Både de forskellige projekter, staten har støttet, og Økologisk Forum har udgjort en arena for informationsudveksling mellem detailhandlen og andre aktører. Men der blev aldrig udviklet en platform, der ville fremme stærk koordinering mellem detailhandlen og andre markedsaktører, sådan som det var tilfældet i Danmark.

Delopssummering

I modsætning til Danmark var den svenske økologipolitik hovedsageligt rettet mod støtte af primærproduktionen. I løbet af 1990 var der derfor ingen instrumenter, der kunne støtte udvikling af en central organisation, der kunne samle fødevarevirkomhederne og detailhandlen, og der blev ikke etableret et grundlag for stærk koordinering mellem disse aktører. Dette på trods af, at adskillige markedsaktører havde udvist interesse for samarbejde. På trods af statens, ganske vist øgede interesse for forbruget, var den, på grund af dens tradition for at støtte primærproduktion, ikke tilbøjelig til at afsætte de ressourcer og instrumenter, der kunne støtte stærk netværkskoordinering mellem disse aktører. Heller ikke i forbindelse med Ekologisk Forum.

Tabel 7.2: Policyinstrumenter og metastyringsstrategier i implementeringen af den svenske økologipolitik

Instrument	Metastyringsstrategi	Implikation til netværkskoordinering på økologimarkedet
Ekologisk Råd (processuel)	Netværksstrukturering	Fremmer kun svag koordinering i forbindelse med policyformulering (afskaffet i 1996)
Bevillinger til informationskampagner og markedsudviklingsaktiviteter (substantiv)	Fratagelse af ressourcer	Lave bevillinger til efterspørgselsrelaterede aktiviteter i 1990'erne samt kanalisering af markedsudviklingsbevillinger til aktiviteter, der ikke involverer detailhandel og fødevarer virksomheder → ingen stærk organisation der kan koordinere detailhandel og fødevarer virksomheder; ingen ressourcer der kan støtte stærk koordinering af denne gruppe af aktører
Bevillinger for markedskoordinering (indtil 2008) (processuel)	Reducering af omkostninger ved at indgå i netværk; svækkelse af et bestemt netværk	Bevillingerne er gået hovedsageligt til koordinering af brancherne – altså primærproduktion, hvor der blev skabt koordineringsprojekter, mens koordinering af efterspørgselsrelevante aktører (detailhandel, fødevarer virksomheder) blev nedprioriteret
Ekologisk Forum (processuel)	Netværksstrukturering	Staten ville ikke give den nødvendige støtte, der vil sikre stærk koordinering inden for forummet

7.3 Konklusion

I 2004 afholdt Ekologisk Forum en workshop, der skulle vurdere, hvorvidt der var behov for en ny aktionsplan for økologi. I denne forbindelse blev Anders Klöcker, chefkonsulent i FERV og senere formand DØFR, inviteret til at fortælle om erfaringerne fra Danmark. Efter sit oplæg blev Anders Klöcker spurgt af nogle af de svenske deltagere, hvordan den danske regering kunne fremme udvikling af økologisk efterspørgsel. Han svarede, at en af årsagerne til succes har været regeringens vilje til at støtte direkte og samarbejde med de aktører, som havde ansvar for denne del af udviklingen. De andre europæiske lande var, i henhold Klöcker, mindre tilbøjelige til at yde denne form for støtte og antog, at efterspørgslen var noget, der ville komme af sig selv (Ekologisk Forum 2004: 13-15).

Den svenske og den danske case udgør udmærkede eksempler på denne påstand. I Danmark har staten valgt at aktivt støtte udvikling af økologisk forbrug. Staten var derfor stærkt afhængig af aktører, der var relevante for udvikling af efterspørgsel, såsom detailkæderne og fødevarer virksomheder-

ne, og tøvede således ikke med at støtte aktiviteter med involveringen af disse aktører. Tværtimod. De forskellige støtteordninger inden for økologipolitikken og promilleafgiftsfondene gav staten kapacitet til at yde støtte til de økologiske organisationer, når disse begyndte at styrke kontakten til detailhandlen, og senere etablerede den form for stærk koordinering, der eksisterer i sektoren i dag. Resultatet var, at ØL kunne fungere som et omdrejningspunkt for en stærk koordinering, der fremmede markedsudvikling. En stærk koordinering, hvor detailkæder og fødevarer virksomheder samarbejder om at skabe bedre vilkår for udvikling af økologisk forbrug.

Analysen støtter ligeledes mine forventninger til, hvordan metastyringsprocessen vil udfolde sig. Opbygning og udfoldelse af koordineringen i netværket var ikke en proces, som staten har designet i forvejen, og der var ikke opstillet nogen specielle instrumenter, der var specifikt rettet mod at styrke denne type koordinering, med undtagelse af innovationsloven, der blot spillede en mindre rolle i udvikling af netværket. Men de instrumenter, som har været opstillet i økologipolitikken, har givet de økologiske grupper et incitament til at etablere et samarbejde med detailkæderne og fødevarer virksomhederne. Først efter ØLC/ØL tog initiativ til at styrke koordineringen omkring forbruget, blev ressourcerne kanaliseret mere systematisk til dette formål, enten i form af statslige bevillinger eller ved at presse afgiftsfondene til at åbne sig for økologerne. Efter netværket blev konsolideret i begyndelsen af 00'erne, var staten mindre involveret i processerne, der nu blev støttet af landbrugssektoren selv gennem landbrugets fonde. Men der var staten som nævnt med til at fastsætte de nuværende finansielle rammer, som stadig støtter udfoldelsen af netværket i dag. Fordi staten var mere aktiv i at støtte udbygning af netværket, fungerer netværket nu til en vis grad i statens skygge. Dette er i overensstemmelse med den statscentrerede metastyringstilgang, der ligger til grund for afhandlingen (se kapitel 2).

Sverige derimod har adopteret en strategi, der antog, at privat forbrug vil komme af sig selv. Instrumenter i den svenske økologipolitik var hovedsageligt rettet mod udvikling af primærproduktionen. Derfor udgjorde de ikke et incitament til at støtte de økologiske organisationer i at udbygge kapaciteter og spille en rolle som omdrejningspunkt i et netværk omkring udvikling af forbrug. Trods de flere bevillinger, der blev indført i takt med statens stigende interesse for økologisk forbrug, var staten på grund af dens tradition for at støtte primærproduktionen ikke tilbøjelig til at støtte stærk koordinering med aktiv involvering af detailhandel og virksomheder. Heller ikke i forbindelse med Økologisk Forum, der egentlig var et processuelt instrument, designet specifikt til at støtte koordinering på markedet. Koordinering omkring forbruget forblev derfor baseret på udveksling af information, og virksomheder og

detailkæderne i den Svenske økologisektor indtog en individuel aktørstrategi uden forpligtelser til et samarbejde, der kunne fremme de overordnede forudsætninger for udvikling af økologisk forbrug. Tabel 7.3 opsummerer resultaterne af den komparative analyse i kapitlet.

Tabel 7.3: Opsummering af resultaterne

	Policystrategi	Forventninger	Resultater
Danmark	Støtte til udbud og forbrug	Stærk koordinering mellem de aktører der primært er relevante for udvikling af forbruget	<p>Stærk koordinering mellem fødevarerivirksomheder og detailhandlen (med ØL som omdrejningspunkt) der samarbejder for at skabe bedre forudsætninger for udvikling af forbruget:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jævnlig kontakt med detailkædernes ledelse, der spiller en aktiv rolle i udviklingen af sektoren og i at give fødevarerivirksomheder bedre adgang til supermarkedshylderne • Jævnligt fælles markedsføringskampagner
Sverige	Støtte til udbud	Svag netværkskoordinering mellem de aktører der primært er relevante for udvikling af forbruget	<p>Svag netværkskoordinering:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der findes ingen platform for aktivt samarbejde mellem fødevarerivirksomheder, detailhandlen og interessegrupper • Enkelte supermarkedstiltag (individuel aktørstrategi)

Kapitel 8: Koordinering af økologimarkedet og detailhandels adfærd

I dette kapitel vil jeg beskæftige mig med analysens andet segment, nemlig hvordan koordinering påvirker private virksomheder til at investere i udviklingen af et nyt marked.

I kapitel 7 viste jeg, at den danske økologipolitik har ført til opbygning af stærk koordinering mellem detailhandlen og virksomhederne gennem Økologisk Landsforening, men i Sverige har det politiske miljø ikke muliggjort en sådan type koordinering.

Jeg vil nu undersøge, hvordan variationerne i koordineringstype har påvirket detailkædernes investeringer i udvikling af økologisektoren. Detailkædernes engagement i markedsføring og opbygning af stabile afsætningskanaler er, som tidligere hævdedt, et bærende element i udviklingen af økologisk forbrug. Jeg har dog i kapitel 3 redegjort for min forventning om, at kædernes vilje og kapacitet til at investere i markedsføring og afsætning vil være afhængig af den type koordinering, de indgår i med andre aktører inden for markedet.

Det har således været min forventning, at stærk koordinering ville fremme et højt engagement i udvikling af økologimarkedet, også blandt kæder som ikke i forvejen er forpligtede på det økologiske projekt og den økologiske ideologi og også vil bidrage til etableringen af stabile afsætningskanaler. Ved lav koordinering vil jeg forvente, at kæderne måske nok vil arbejde for at få et økologisk sortiment, der kan dække eksisterende efterspørgsel, men ud over det vil være mindre engagerede i at fremme udviklingen af markedet, og det vil være vanskeligt at etablere stabile afsætningskanaler. Gennem interviews med detailkædernes ledelse og dokumentanalyse har jeg derfor undersøgt, hvordan såvel fællesprojekter som dialog med Økologisk Landsforening har påvirket de centrale detailkæders engagement i udviklingen af det økologiske forbrug i Danmark. Yderligere har jeg undersøgt, hvilke barrierer mangel på den samme type koordinering, altså fravær af stærk koordinering, har påført de centrale detailkæder i Sverige.

Kapitel 8 er således en komparativ analyse af konsekvenserne af styrken i koordineringen i hhv. Danmark og Sverige. Analysen falder i to dele; i afsnit 8.1 vil jeg se på detailkædernes engagement i udviklingen af det økologiske marked i Danmark. Jeg fokuserer især på kæder fra de to centrale super-

markedskoncerner FDB/COOP Danmark og Dansk Supermarked, der tilsammen sidder på mere end to tredjedele af det danske fødevaremarked. I 8.2 undersøger jeg den svenske detailhandel med fokus på Sveriges tre største supermarkedskoncerner COOP Sverige, ICA og Axfood. I afsnit 8.3 opsummeres resultaterne af den komparative analyse.

8.1 Netværkskoordinering og detailkædernes adfærd i Danmark

I Danmark er mere end to tredjedele af fødevaremarkedet dækket af to supermarkedskoncerner: FDB/COOP Danmark, der ejer kæderne Kvickly, SuperBrugsen, Irma og Fakta, og Dansk Supermarked, der ejer Netto, Føtex, Salling og Bilka.

I kapitel 7 viste jeg, at der i Danmark blev etableret stærk koordinering omkring økologisk forbrug med det primære formål at skabe fornyet interesse for økologien blandt detailhandel og fødevarevirksomhederne. For at forstå hvilken effekt denne form for samarbejde har haft på detailhandlen, er man nødt til at undersøge udviklingen i sektoren, før og efter netværket blev etableret.

8.1.1 Detailhandel og økologi frem til 2000

I løbet af 1980'erne og 1990'erne blev FDB af mange opfattet som lokomotivet, der satte udviklingen af økologimarkedet i bevægelse (Økologisk Jordbrug 107/1993: 8). Som respons på efterspørgsel fra foreningens medlemmer havde organisationen formuleret en miljøpolitik allerede i 1970'erne (interview JK). Samtidig søgte foreningen at etablere en 'grøn identitet', der kunne adskille dens butikker fra de øvrige detailkæder (Økologisk Jordbrug 56/1989: 8). I 1979 indgik koncern derfor et samarbejde med medlemmer af Svanholm kollektivet, en afsætningsaftale om salg af økologiske grøntsager, hvilket senere bliver til den førnævnte FDB aftale, og som sidenhen også kom til at omfatte mælk, korn og kød (Økologisk Jordbrug 54/1989: 6-7, LØJ 1986: 7, LØJ 1987: 5, se også kapitel 7), og i 1988 begyndte foreningen at afsætte store ressourcer til markedsføring af økologi (Økologisk Jordbrug 50/1988: 16), samtidig med at den indgik bilaterale udviklingsaftaler med producenter med henblik på at fremme udvalget af økologiske varer af højt kvalitet. Butikkerne har fastholdt et sortiment af økologiske varer siden 1980'erne, selvom salget gennem mange år kun var af var beskedent omfang (interview KM). FDB/COOP Danmarks butikker har derfor haft det største udvalg af økologiske produkter blandt samtlige detailkæder og har

det til den dag i dag med 1100 økologiske varenumre. Især har Irma differentieret sig ved at føre absolut høj kvalitets- og økologiske fødevarer (Richter & Hempling 2003: 41-44).

En af de centrale begivenheder, som FDB havde ansvar for i løbet af 1990'erne, nærmere bestemt uge 29 i 1993, var en kampagneuge for økologien. Kampagnen fandt sted på initiativ af FDB's underdirektør Torben Laursen og direktøren for SuperBrugsen Carsten Jakobsen, der begge forudså, at salget af økologi i SuperBrugsen var ved at stagnere, og derfor søgte nye måder at løfte salget af økologi på. Efterfulgt af en intensiv markedsføringskampagne satte FDB discount på de økologiske varer i SuperBrugsen, og med et slag bragte man dermed de økologiske varer inden for rækkevidde af almindelige familiers husholdningsbudget. De andre supermarkeds kæder fulgte snart efter med salg fremmende tiltag, hvilket medførte en markant stigning i det generelle økologiske forbrug i de efterfølgende år (Berlingske Tidende 15.04.1995, Michelsen et al. 2001, Ingemann 2006, Økologisk Landsforening 2010).

Hen mod slutningen af 1990'erne forsøgte FDB desuden at tage ansvar og være et samlingspunkt for økologisektoren som helhed. I 1997 annoncerede FDB, at den efterlyste tættere samarbejde om økologi. Ifølge underdirektøren i FDB, Torben Laursen, skulle man skabe mere dynamik og udvikling i den økologiske sektor gennem dannelsen af tættere samarbejde mellem økologiske landmænd, forarbejdningsindustrien og detailhandlen. Underdirektøren forestillede sig en styregruppe eller et udviklingsråd, hvor aktørerne på området skulle mødes flere gange om året. Inden for disse rammer skulle der også være mulighed for at afstemme produktions- og salgstal, så forsyningen og flowet hele tiden var optimalt. Torben Stjernholm, der var formand for ØLC, var positivt indstillet over for ideen, som skulle skabe en form for formalisering over de eksisterende relationer mellem ØLC og detailhandlen. LØJ's formand Henrik Kloppenborg var også positivt indstillet (Økologisk Jordbrug 150/1997). I forlængelse af det organiserede FDB i vinteren 1998 en stor høring om økologiens fremtid på Louisiana. Omkring 200 indbudte producenter, leverandører, forskere, forbrugere og andre beslutningstagere deltog i høringen. Ud over diskussionen om rollen af de store fødevarer virksomheder omhandlede høringen kvaliteten af de økologiske varer, forbrugernes forventninger og tillid, omstilling til økologi mv. (Økologisk Jordbrug 167/1998: 5).

Mens FDB have forsøgt at være en drivkraft bag økologien siden slutningen af 1970'erne, havde den konkurrerende koncern Dansk Supermarked en mere passiv indstilling til økologiforbruget. Koncernens butikker var mere optagede af de kortsigtede indtjeningsmuligheder på økologiske varer frem

for de miljøideologiske hensyn og langsigtede perspektiver, såsom etablering af et grønt image blandt forbrugerne (Økologisk Jordbrug 54/1989: 7-8, interview GH). Dansk Supermarkeds butikker forholdt sig derfor mere afventende omkring økologiens udviklingspotentiale i løbet af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne.

Men mens nogle af Dansk Supermarkeds kæder, Føtex og Bilka, forblev relativt passive i forhold til økologien, fik FDB's discountkæde Nettos øjne for økologi som en potentiel indtjeningsmulighed (interview CJ). Netto er Danmarks største detailhandel, en discountkæde, der lægger vægt på at tilbyde kunderne varer af god kvalitet til lav pris. Kæden lægger vægt på at dække 90 pct. af det danske husstandsforbrug gennem butikkens sortiment. De sidste 10 pct. bruges til at gøre kæden mere attraktiv blandt forbrugerne (ibid.). Den omtale, økologien fik i medierne i begyndelsen af 1990'erne, siden efterfulgt af FDB's discountkampagne i 1993, øgede Nettos interesse for forbrugernes efterspørgsel på økologi, og man så det pludselig som et redskab til profilering af kæden blandt forbrugerne. Netto begyndte derfor at opbygge et økologisk sortiment af basisprodukter og engagerede sig til en vis grad i markedsføring af økologien (interview CJ, ØL 2010: 3). Nettos koncept indebar dog, at produkternes pris ikke måtte overstige 25 pct. merpris i forhold til prisen på de konventionelle produkter. Nettos indsats nedsatte priserne på økologien yderligere, og salget af økologiske varer i butikkerne steg hurtigt. Men kædens indsats inden for økologien var stadig relativt lav, og i slutningen af 1990'erne stagnerede salg og forbrug af økologiske varer.

8.1.2 Detailhandel og økologi efter 2000

Som påvist i forrige afsnit var udviklingen af detailkædernes engagement i økologisektoren i løbet af 1980'erne og 1990'erne præget af FDB's engagement, mens de andre kæder, især Netto, først senere fulgte efter om end drevet af andre mål og motiver. Det kan være, at stigningen i omfanget af primærproduktion og den øgede mediebevågenhed, begge delvist affødt af økologipolitikken, havde en indirekte effekt på kædernes beslutninger. Jeg kan dog ikke finde noget klart belæg for dette i datamaterialet. Men ellers var udviklingen inden for detailhandlen styret af kædernes egne initiativer i deres forsøg på at profilere sig i forhold til hinanden ved hjælp af økologien.

Netværket mellem kæderne og de andre led på økologimarkedet, herunder ØLC, har op gennem 1990'erne været kendetegnet ved svag koordinering og var mest baseret på udveksling af information mellem ØLC brancherne og kæderne (se kapitel 7). Interviewpersoner fra både FDB og Netto

erindrer udveksling af information og til dels samarbejdet med ØLC i løbet af 1990'erne, men antyder, at deres adfærd i forhold til økologi ikke har været påvirket af disse forbindelser. Til gengæld handlede kæderne på baggrund af deres opfattelse af markedet og med henblik på at profilere sig på markedet (interview JK, interview CJ). Dette begyndte at ændre sig i begyndelsen af 00'erne.

På trods af detailhandlens engagement i økologi fra begyndelsen af 1990'erne blev den stadig beskyldt for ikke at markedsføre økologien nok af politikere, embedsmænd og landbrugsorganisationerne (se kapitel 7). Som nævnt begyndte markedet at stagnere i slutningen af 1990'erne, og detailhandlen indtog generelt en afventende position (interview CJ, Økologiens Hus 2000). Nogle gik så langt som til at erklære økologimarkedet for dødt (interview GH). Også FDB, der ellers var en stærk drivkraft bag økologien, blev mere mistroisk i forhold til økologi. I 2000 gennemgik foreningen en strukturforandring, hvor det nu var COOP Danmark (medejet af FDB), der havde den direkte kontakt til kæderne. Ved skiftet var selskabet i økonomiske vanskeligheder. Økologien blev ikke længere opfattet som en attraktiv mulighed, der kunne få organisationen ud af krisen, og flere økologiske varer blev taget ud af sortimentet (Richter & Hemplin 2003: 39, Økologiens Hus 2000). Den generelle holdning i organisationens afdeling for miljø og økologi i 2000 var, at man havde tabt et år.

Ligeledes var kæderne skuffede over, at fødevarevirksomhederne, på trods af den statslige støtte til produktudvikling, ikke formåede at producere i mængde og kvalitet, der matchede detailkædernes behov. Supermarkederne var ikke helt afvisende over for økologien, men der var en vis usikkerhed om, hvorvidt fødevarevirksomhederne kunne tilbyde produkter, der kunne forny forbrugernes interesse for økologien, eller som ville imødekomme en evt. stigning i efterspørgslen (se kapitel 7). Detailhandlen indtog derfor som nævnt en afventende position.

I den samme periode gennemgik ØLC en strukturforandring med støtte fra staten og satsede nu mere på at være et afsætningsfremmende organ frem for et informationscenter (ØLC 1999). Nu ville man have genoplive interessen for økologi via et tættere samarbejde mellem detailhandlen og virksomhederne og deres aktive deltagelse i markedsudviklingsindsatsen. Dette lagde grunden til dannelsen af strategigruppen i 2001, som jeg gennemgik i det forrige kapitel.

Strategigruppen var dog nærmere et forum for diskussion og fastsættelse af fælles strategier for markedsaktørerne. For at fremme udviklingen på markedet igen var der behov for en afsætningsfremmende 'økologisk butik indsats', der kunne bringe virksomhederne og detailhandlen i spil (ØL 2002b).

Projektet havde til formål at fremme dansk detailhandels motivation til at markedsføre de økologiske fødevarer via nogle udvalgte detailkæder og inkorporere økologien som en del af kædernes markedsføringsstrategi (Økologisk Landsforening, 2004b). Ydermere skulle projektet bruges som et demoprojekt for at afprøve MA's nye afsætningsfremmende strategi, hvor detailhandelen og virksomhederne aktivt involveredes i processen (ØL 2004a).

Den første fase i projektet var at identificere, hvilke detailkæder og hvilke leverandører det kunne være interessant at arbejde med (ØL, 2002c). Her blev strategigruppen inddraget for at høre gruppens bud på og kommentarer til udformningen af projektet. Det blev besluttet at arbejde med butikker, der var kendt for deres indsats for fremme af økologi. Kvickly og Irma blev derfor udvalgt til deltagelse (ibid.).

Planen var at gennemføre markedsføring af de to kæder via en generisk markedsføringsplatform med kædernes tilbudsaviser og butikken som medium (hyldevippere, skiltemateriale, displays mv.) som de bærende elementer. Der blev derfor afholdt en række møder med de to kæder for at afdække, hvilke indsatsområder der skulle arbejdes inden for (Økologisk Landsforening 2003b). For begge viste der sig et stort behov for at arbejde med kød og frugt/grønt.

MA gik derfor i dialog med producenter og distributører af kød, pålæg og grøntsager, der kunne tilpasse produktionen til de to kæders behov og stille produkter til rådighed for projektet. Sammen med kæderne arbejdede MA på at forberede markedsføringsstrategien i butikkerne og i kædernes tilbudsaviser samt på fremskaffelse af tilbudsvarer, afholdelse af inspirationsmøder med butikschefen og virksomheder samt gennemførelse af uddannelsesforløb for butikspersonale (ibid.).

Som et resultat skabte projektet tættere kontakt mellem detailkæderne og de deltagende virksomheder, der nu fik stor viden angående markedsføringsprocessen og detailhandlens krav og derfor kunne tilpasse produkterne i overensstemmelse med disse. Irma og Kvickly fik på den anden side større interesse for og indsigt i de økologiske virksomheder og fandt en ny tillid til virksomhederne som mere professionelle og markedsorienterede (ibid. 3).

Begge kæder havde desuden stor fremgang på afsætningen af frugt/grønt, fersk kød og pålæg (ibid.).⁶¹

Projektet blev en stor succes. Irma og Kvickly reviderede deres salgssaviser med henblik på igen at sætte mere fokus på økologi (Økologisk Landsforening 2004b). Coops andre kæder fik igen interesse for og tillid til økolo-

⁶¹ Irma: 45 pct. fremgang i frugt/grønt, samt 29 pct. økse kød og 21 pct. pålæg. Kvickly: 26 pct. frugt/grønt (Økologisk Landsforening 2003b: 2).

giens udviklingsmuligheder og efterspurgte derfor et styrket samarbejde med ØL. Denne gang kunne kæderne indlejre økologien i deres markedsføringsstrategi med færre omkostninger (interview GH). I en analyse foretaget af ØL efter afslutningen af Økologisk Butik Indsats, udtalte Katrine Milman, miljøchef i COOP Danmark:

Vi har oplevet fremgang på økologi i 2003, og specifikt for Kvickly's vedkommende har Økologisk Landsforenings indsats betydet, at projektet kunne gennemføres i den form, som det skete, nemlig at der blev holdt opstartskursus for varehuscheferne, blev etableret endegavlskølere til synliggørelse af de økologiske fødevarer og efterfølgende er afholdt opfølgingsmøder for varehuscheferne. Jeg mener, at det har stor betydning, at der kommer nogle fagfolk (ØL 2004a) udefra, også for at komme med nogle andre input end de sædvanlige.

Og juniormarketingschef i SuperBrugsen tilføjede:

Vi i Super Brugsen vil gerne indgå i et samarbejde med Økologisk Landsforening. For det første fordi vi ser en fordel i et samarbejde grundet de ressourcer og kompetencer, som Økologisk Landsforening besidder, og for det andet, fordi vi gerne vil sælge mere økologi. ... på grund af de manglende ressourcer (både økonomiske og administrative) valgte vi at drosle lidt ned på aktiviteterne det sidste halvår af 2003. Vi ser, at tiden er moden til igen at slå et slag for økologien og har en række forslag til, hvordan vi kan hæve det økologiske fødevarer salg (Økologisk Landsforening 2004a).

På baggrund af succesen med projektet øgede ØL/MA indsatsen for at skabe bedre rammer for de økologiske fødevarer gennem udvikling og gennemførelse af afsætningsfremmende tiltag i samarbejde med den brede detailhandel (Økologisk Landsforening 2005a: 3). En af de kæder, der fik øget opmærksomhed i perioden efter Økologisk Butik Indsats, var discountkæden Netto.

Netto, der var aktiv på økologiområdet i begyndelse og midten af 1990'erne, var ligesom de andre kæder mere afventende i forhold til økologien i slutning af årtiet. For ØL var Netto en nøgleaktør. Netto var en stor discountkæde under stadig ekspansion (Økologisk Landsforening 2005b). Ved at få Netto til at skærpe sin økologiske profil kunne virksomhederne øge salget ved at nå en bredere del af forbrugerne til en lavere pris (ØL 2005b). Ligeledes oppebærer Netto en højere kvalitet i forhold til andre discountkæder (Richter & Hemplin 2003: 39), hvorfor forbrugerne ikke opfattede den store differentiering mellem Netto og almindelige supermarkeder (Økologisk Landsforening 2005c), hvilket igen betød, at kæden havde forbrugere fra

alle segmenter og alle samfundslag. Ydermere ville et samarbejde med Netto kunne åbne for samarbejde med de andre kæder fra Dansk Supermarked, der havde meget svage økologiske profiler og derfor var 'tunge at danse med' (ibid., Interview GH). Endelig havde Netto og Nettos kunder, på trods af kædens engagement inden for økologien i løbet af 1990'erne, ingen kultur for økologi (ØL 2005b) i modsætning til Coop og hermed de butikker, der havde været involveret i Økologisk Butik Indsats. Ved at øge samarbejdet med Netto kunne man derfor nå ud til en helt ny gruppe af forbrugere.

Netto havde også en stærk interesse i at samarbejde med Økologisk Landsforening. Kæden ville skærpe sin økologiske profil og give forbrugerne mere mangfoldighed og et større vareudbud (Kiwi, januar 2005, interview CJ). Dette ønske blev endnu større, da man så, at Coops kæder var på banen igen. Alligevel var Netto stadig afventende, og der var ikke bevilliget specielle ressourcer til markedsføring af økologi (ØL 2005d). Dette kan formentlig skyldes, at Nettovirksomhederne var utilstrækkeligt professionaliserede, hvad angår deres evne til at imødekomme kædens behov (interview CJ). Det, der manglede, var, at produkterne ville kunne fremstå lige så professionelle og attraktive som alle andre kvalitetsvarer i butikkerne (Dansk Handelsblad, 48/2004: 6). Samtidig skulle produkter sælges til Netto på en måde, der ville passe ind i kædens effektive distributionssystem (ibid.). Netto efterspurgte derfor ny udvikling i både produktsortiment og emballage (ØL 2005d, 2005e).

Ved at indgå i et samarbejde med ØL og derigennem virksomhederne kunne Netto bedre og hurtigere kommunikere præferencerne til virksomhederne og få dem til at tilpasse produktionen (interview CJ), samtidig med at Netto kunne føre en aktiv markedsføringsstrategi og skærpe sin økologiske profil til lave omkostninger (interview GH).

I 2004 indgik ØL og Netto i en dialog, hvilket blev startskuddet til et to-årigt projekt, der skulle skærpe Nettos økologiprofil.⁶² Et projekt hvor størstedelen var finansieret af promilleafgiftsfonden med supplement af bidrag fra virksomhederne og Netto, der investerede plads i tilbudsavisen og aktiv deltagelse af personale i processen.

Gennem intensiv dialog baseret på daglig kontakt udarbejdede MA en intensiv medieplan og en strategi for markedsføring, der skulle sætte fokus på forskellige spotvarer året rundt. MA havde desuden ansvar for mobilisering af alle de økologiske leverandører, hvor producenterne så skulle finde ud af under hvilket tema, de ville foreslå, at Netto skulle sælge deres produk-

⁶² Projektet var primært beregnet til at vare et år, men succesen har ført til forlængelse af projektet (Økologisk Landsforening (2005e).

ter (ØL 2004c). I begyndelsen af 2005 afholdt Netto og MA et udviklingsseminar for virksomhederne, hvor kædens repræsentanter kunne gå i detaljer omkring Nettos krav til både produkter, emballage og distributionsmetode (Hindborg 2008: 350). Et af de centrale elementer i projektet var, forud for selve udviklingsdagen, en mønstringsdag med deltagelse af Dansk Supermarked indkøb, hvor indkøberne fik lov at smage på de forskellige varer, og de deltagende virksomheder fik mulighed for at holde individuelle møder med indkøberne. Derefter fik indkøberne mulighed for at give feedback til leverandørerne om, hvordan de evt. ville kunne ændre deres leverance for bedre at matche behovet i Nettos butikker (ibid.).

Som nævnt var projektet planlagt til at vare et år, men det var en succes og blev derfor forlænget til 2006. Der er ikke nogen tvivl om, at projektet har fået Netto til at skærpe kædens økologiske profil og sætte økologien på supermarkedernes dagsorden igen (interview CJ). Allerede i begyndelsen af projektet kom Netto med en udtalelse til medierne om, at man ville skærpe profilen i forhold til andre kæder gennem en større indsats for økologiske produkter (Handelsblad 48/2004: 1), hvilket som nævnt fulgtes op med massiv markedsføring gennem kædernes spotvarer, tilbudsavisen, medierne, helt ned til designet af indkøbsposerne, hvilket i alt har medført en fremgang af 10 pct. i Nettos salg af økologi (Økologisk Landsforening 2010, Hindborg 2008: 347), og i 2006 blev Netto til manges overraskelse Danmarks største sælger af økologiske varer (Hindborg 2008: 347). Det, at discountkæderne overtager en vigtig så vigtig funktion i fremme af økologisk forbrug, er en unik faktor, der kun kendetegner det danske økologimarked (interview CJ, Wier et al. 2008).

Ved at samarbejde med MA/ØL kunne Netto eksternalisere indsatsen omkring økologien til netværket. I stedet for at bære omkostningerne og arbejdet omkring afsætning og markedsføring af økologien selv – og herved indgå i overvejelser om, hvorvidt det kan betale sig at investere i økologien eller ej – kunne kæden skabe en økologisk profil til mindre omkostninger og arbejdsindsats og uden behov for at investere i oparbejdelse af ekspertise på økologiområdet (interview GH). Netto ville derfor formentlig ikke have den samme indsats omkring økologi uden støtte til denne form for koordinering (interview BN). Allerede i januar 2005 omtalte Netto gennem kædens blad Kiwi, at arkitekterne bag Nettos indsats for økologi er Økologisk Landsforening og en lang række økologiske virksomheder (Kiwi januar 2005).

Ifølge Nettos administrerende direktør Claus Juel-Hansen har et af de største bidrag fra netværket været professionaliseringen af virksomhederne til bedre at kunne udvikle og distribuere produkter, der let kan indgå i kædernes effektive distributionskanaler. Samarbejdet med ØL/MA har gjort

denne proces meget nemmere og mindre omkostningsfuld og ville have været sværere at opnå uden samarbejdet (interview CJ). Professionaliseringen af virksomhederne genvandt Nettos tillid til, at økologien er et område, der kan indebære et udviklingspotentiale i kæden, og derfor kunne opnå en permanent plads i kædens profil (interview CJ). Anders Jensen, der var indkøbschef i Netto og nu marketingschef i Rema 1000, deler denne opfattelse. De virksomheder og produkter, der var for 10 år siden, var på et helt andet niveau, i forhold til hvordan de har udviklet sig gennem samarbejdet med ØL, hvilket i vidt omfang har påvirket detailhandlens lyst til og muligheder for at engagere sig i økologien (interview AJ).

Nettos indsats inden for økologien på baggrund af kædens samarbejde med ØL og de økologiske virksomheder har igen sat økologien på detailhandlens dagsorden, således at kæderne igen i høj grad bruger økologien til at profilere sig. I 2006 havde stort set hele detailhandlen oprustet sit økologiske fokus (ØL 2007, interview CJ), hvilket har betydet en vækst i den økologiske omsætning på i alt 18 pct. (ØL 2007). ØL's oprindelige idé om, at Netto ville kunne give adgang til de andre kæder inden for Dansk Supermarked, slog ikke helt fejl, og kort efter Netto kom Føtex også i gang med at inkorporere økologi i sin markedsføringsstrategi, idet kæden forstod, at en indsats omkring markedsføring af økologien kunne generere store gevinster (interview JD). I 2006 meldte Rema 1000 sig på banen som den anden discountkæde, ud over Netto, der ville satse stort på økologien (ØL 2007).

Med den stærke koordinering mellem kæderne kom markedet snart til at fungere igen, og ØL og virksomhederne kom ikke til at spille mindre rolle. MA blev ved med at føre en intensiv dialog med både detailhandlen og virksomhederne. Som nævnt i forrige kapitel indgår MA på vegne af virksomhederne i tæt dialog med detailhandlens ledelse (se kapitel 7). På den måde kan kæderne nemt få adgang til information omkring producenter og produkter, og ledelsen i de enkelte kæder får mulighed for at være aktive deltagere i udviklingen af økologisektoren og af det økologiske varesortiment, således at man fortløbende kan matche produktionen til kædernes behov uden at foretage store investeringer (interview GH, Hindborg 2008: 348). Ved at engagere sig inden for ØL får virksomhederne til gengæld bedre mulighed for at påvirke ledelsen i den enkelte kæde og 'bypasse' kædernes indkøbere, der ellers fungerer som gatekeepers, der kan forhindre de økologiske produkter i at nå supermarkedshylderne (ibid.). Gennem samarbejde inden for ØL kan virksomhederne også være bedre rustet til mødet med kædernes indkøbere og tilpasse produktionen til den enkelte kædes behov (interview GH). Alt i alt er resultatet af denne proces, at detailkæderne til mindre om-

kostninger bedre kan sikre konstant udvikling af et stabilt sortiment, der kan matche kædernes og dermed forbrugernes behov.

En anden måde, koordineringen får detailkæderne til at bevare fokus på markedsføring af økologi på, er gennem fælles markedsføringsprojekter. Frem til 2008 indgik MA i samarbejdsprojekter med næsten alle detailkæder i Danmark omkring udarbejdelse af strategier og gennemførelse af markedsføringsaktiviteter fokuseret på synlighed og tilgængelighed af de økologiske fødevarer i supermarkederne samt projekter rettet mod imødekommelse af detailkædernes krav til produkt- og emballageudvikling sammen med virksomhederne (ØL 2007, ØL 2009). Dette giver kæderne en mulighed for at bevare fokus på økologien, men med minimale investeringer.

Både detailkæderne og virksomhederne havde med tiden fået bedre kendskab til hinandens krav og præferencer. Økologimarkedet, markedsføring af økologien (interview CJ, interview JD) og udviklingen på markedet foregår nu i højere grad uden om netværket. Men samarbejdet med MA gør det nemmere for store detailkæder som Netto og Føtex at komme i kontakt med producenter, der kan levere varer, som kan sælges i alle kædens butikker på nationalt plan (interview JD). Eksternaliseringen af indsatsen omkring økologien til netværket gør arbejdet med økologi nemmere og billigere for kæderne (interview GH), hvilket igen gør økologien til et attraktivt redskab til skærpelse af kædernes profil i forhold til hinanden, og hvor MA stod som garant for et konstant fokus på økologien, også når interessen var dalende i butikkerne (interview JD). Man kan tvivle på, hvorvidt engagementet fra detailhandlen ville have været det sammen uden den offentlige støtte til såvel markedsføring som økologisk landsforening.

Gennem hele 2007 var der eksempelvis særdeles stor aktivitet omkring økologiske varer i de fleste detailkæder, og i 2008 var der i detailhandlen en udbredt opfattelse af, at man ikke kunne bygge videre på succesen. MA indgik dog igen i et stærkt samarbejde med kæderne og virksomhederne for at assistere med produktudvikling, synlighed i butikkerne, markedsføringsoplæg mv. (ØL 2009), hvilket hjalp med at bevare kædernes engagement i økologien i de første ni måneder af 2008. Det var desuden lykkedes at overbevise de sortimentsansvarlige om, at økologien udfyldte en specialfunktion og en værdiposition inden for den enkelte varekategori, og således har økologien fået en endnu mere sikker plads i kædernes og indkøbernes arbejde (ibid). I de sidste tre måneder af 2008 kom finanskrisen, og medierne begyndte at spå om, at nu vil forbrugerne vende ryggen til økologien. ØL styrkede derfor samarbejdet med detailkæderne for at videreudvikle sortimentet og markedsføringsstrategien (ibid.). Tilstedeværelse af et netværk, hvor kæderne kunne dele omkostningerne og arbejdsbyrden omkring markeds-

udvikling og sortimentsudvikling og hermed profilering af kæden, har gjort økologien til endnu et attraktivt redskab i konkurrencen mellem kæderne. Økologien blev så udbredt et redskab, at ingen af de kæder, der allerede havde satset på økologien, reducerede sin økologiske profil, heller ikke efter krisen ramte Danmark (interview CJ). Dette er også begrundet i en frygt for, at andre kæder vil komme foran på økologiområdet (interview CJ). Udbudet af økologiske varer på dagligvarehandlens hylder øgedes med ca. 20 pct., i 2008, og salget af økologiske varer steg i 2008 med mindst 25 pct. i forhold til 2007. Selv i de sidste tre måneder af 2008, hvor finanskrisen for alvor bed sig fast i dagligvarehandlen, har der været solide vækstrater på økologi. Også ved indgangen til 2009 er der fortsat god motivation i detailhandlen til fortsat at arbejde med udviklingen af det økologiske vareudbud og økologiens synlighed i dagligvarehandlen.

Delopssummering

I april 2011 kom Danmarks statistik ved en fejl til at publicere forkerte data om faldet i det økologiske forbrug i 2011. Dette fik ØL, en række virksomheder, samt Coop og Dansk Supermarked til at reagere kraftigt imod disse oplysninger og kræve, at de skulle trækkes tilbage (Politiken 26.04.2011, ØL 26.11.2011). Dette vidner ikke kun om de stærke forbindelser mellem detailhandlen, fødevarer virksomhederne og Økologisk Landsforening, men også om, hvor stærkt indlejret økologien som markedsføringsstrategi er blevet.

I begyndelsen og midten af 1990'erne var økologien ny og spændende og derfor attraktiv for nogle detailkæder. Koordinering mellem markedsaktørerne var svag på det tidspunkt (se kapitel 6), så det var ikke det, der blev drivkraften bag detailkædernes handling. Men efter at økologiforbruget var i tilbagegang, blev koordineringen stærkere og kom derved til at spille en stor rolle. Gennem den stærke koordinering kunne virksomhederne rustes til at tilpasse sig detailkædernes behov. På den anden side genvandt detailkæderne tilliden til økologiens udviklingspotentiale og kunne bedre og billigere udvikle landsdækkende afsætningskanaler og bruge økologi som en central markedsføringsstrategi. Den store rolle, netværket har spillet, var dermed dannelsen af stabile afsætningskanaler for økologien og indlejring af økologi som et redskab til skærpelse af detailkædernes profil, hvilket har givet økologien en central plads i detailhandelsverdenen og været med til at skabe et konstant fokus på økologien.

ØL har spillet en central rolle i denne udvikling. Men som jeg allerede viste i forrige kapitel, kunne kapaciteten til at udfolde disse aktiviteter ikke have udviklet sig uden den støtte, organisationen har fået fra staten gennem årene.

8.2 Netværkskoordinering og detailkædernes adfærd i Sverige

Den svenske detailhandel er domineret af tre supermarkedskoncerner: ICA ejer næsten 50 pct. af den svenske detailhandel, mens den anden halvdel fordeles mellem Coop Sverige og Axfood. I kraft af at ICA er væsentlig større end de to andre kæder, har den også det største salg af økologiske varer.

Ligesom sin danske søsterorganisation FDB var det svenske forbrugerkooperativ, KF, pioneren inden for salg af økologiske varer i foreningens butikker, især gennem kæden Gröna Konsum. Allerede i 1970'erne var foreningen orienteret mod miljøvenligt forbrug, men i løbet af 1980'erne begyndte medlemmerne at betvivle foreningens sande profil og påstod, at organisationen i virkeligheden ikke var anderledes end andre detailkæder, der fokuserede mest på profit (Heidenmark 2000: 77).

For at skærpe sin grønne profil besluttede foreningen i 1984 at handle med alternative jordbrug, som derved skulle være en central del af kædernes profil (Alternativodlarn 3/1988: 5). Først begyndte kæderne at fokusere på non-foodprodukter, og i 1986 etablerede kæden en afsætningsaftale for salg og indpakning af økologiske grøntsager med Samoldarna Sverige (SamS, se kapitel 6) (Alternativodlarn 1/86: 17, interview MR). KF var desuden den første detailforening, der var medlem af KRAV, den var medlem af Rådet for Økologi, som blev nedsat af Jordbruksverket, og har været aktiv inden for forskellige udviklingsprojekter i den økologiske primærproduktion i samarbejde med LRF og ARF/EL (Alternativodlarn 4/1987, Interview MR).

KF, og især Gröna Konsum, lagde vægt på grønt forbrug og bæredygtighed allerede i løbet af 1980'erne. Den svenske detailhandel ser private mærker som et vigtigt redskab for profilering, og derfor arbejder hver supermarkeds kæde for at få særlige varemærker til egne produkter. I 1991 lancerede KF derfor Änglamark-mærket, der skulle fremhæve, at produkterne er økologiske.⁶³ Derfor er alle Änglamark-produkter også certificeret af KRAV. For at udvikle sortimentet indgik Gröna Konsum bilaterale aftaler med fødevarer virksomheder, som regel små eller mellemstore, samt landmænd. Dette gav kæden bedre mulighed for at sikre et varesortiment, der kunne tilpasses kædens behov (interview MR). For at holde priserne nede gjorde kæden desuden en indsats for at lave aftaler med et større antal landmænd for på den måde at øge udbuddet.

I 1995 udarbejdede Gröna Konsum en miljørapport, der skulle forbedre kædens indsats på området (Heidanmark 2000: 76). Rapporten konkludere-

⁶³ Eller miljøvenlige, når det ikke er fødevarer.

de, at fødevareområdet generelt havde mange negative miljømæssige konsekvenser (Gröna Konsum 1997: 5). Af den grund besluttede kæden at fastsætte en målsætning om, at 10 pct. af kædens salg af fødevarer skulle være baseret på økologiske produkter (ibid.: 5). Kædens målsætning var desuden at have økologiske alternativer til alle konventionelle fødevarer (Landbrugsraadet/ØLC 2000: 9).

Gröna Konsums strategi for at opnå 10 pct. vækst var derfor hovedsageligt, at øge varesortimentet. Forbrugerne var der allerede, idet en væsentlig del af Gröna Konsums forbrugere allerede var kritiske i forhold til mad og miljøbevidsthed (ibid.). Dette står i modsætning til Danmark, hvor strategien også var rettet mod nedsættelse af priser og massiv markedsføring.

Men mod slutning af 1990'erne var Gröna Konsum stadig langt fra at nå 10 pct. målet (Heidenmark 2000: 78). I henhold til Mikael Robertson, miljødirektør hos Coop, var efterspørgslen til stede. Skylden blev derfor rettet mod forarbejdningsvirksomhederne, der var for dårlige til at levere varer, der levede op til detailkædernes og detailforbrugernes krav (interview PB, *Økologisk Lantbruk* 6/99: 20). Altså stort set de samme problemer, som de danske detailkæder havde i slutningen af 1990'erne. KF direktøren bad derfor virksomhederne om at melde klart ud omkring deres holdninger og forventninger til den fremtidige udvikling af økologien, og hvordan de havde tænkt sig at løse udfordringerne (Heidenmark 2000: 79). For at løse problemet etablerede Gröna Konsum en udviklingsenhed sammen med forskellige producenter med henblik på at sikre udvikling af produkter til kæden. Dette muliggjorde etablering af langsigtede kontrakter mellem producenterne og Gröna Konsum, således at kæden kunne sikre sig distribution af de varer over flere år (Heidenmark 2000: 80, interview MR).

Coop Sverige, herunder Gröna Konsum, dannede således et stærkt netværk med fødevarevirksomhederne med henblik på at sikre afsætning og udvikling af produkter. Et netværk der på en måde ligner det netværk, ØL har skabt i Danmark. Dog skal det siges, at hvor netværket i Danmark var rettet mod at gavne hele økologisektoren, var den svenske koordinering rettet mod udvikling af Coop/Gröna Konsum alene. Dette krævede store investeringer og hårdt arbejde og kunne kun lade sig gøre, fordi KF var forpligtet på økologien i forhold til foreningsmedlemmerne. Hos de kæder, der ikke var forpligtede på økologien på samme vis, var situationen ganske anderledes (interview MR).

En anden meget økologisk orienteret kæde i Sverige er Hemköb, fra Axfood koncernen, som også har skabt en stærk profil omkring økologi. Kædens miljømål har medvirket til at skabe et stort sortiment af miljømærkeprodukter, og hver kæde har haft en miljøchef. Kæden har arbejdet med massiv

markedsføring af økologi, også gennem discountkampagner, for at stimulere efterspørgslen på økologi, og ligesom Gröna konsum har den selv investeret i tæt samarbejde med virksomheder (Landbrugsraadet/ØLC 2000).

Men Hemköb er en relativt lille kæde, der rent geografisk mest er samlet omkring Stockholm (Richter & Hemplin 2003). Coop og herunder Gröna Konsum er, som nævnt, ikke Sveriges største detailkoncern. Det er derimod ICA, der råder over næsten 50 pct. af det svenske fødevaremarked (KRAV 2010). ICA er den største detailkoncern i Norden. Den er et kooperativ af selvstændige butikker, hvor hovedkontoret har ansvar for at støtte den enkelte butik i indkøb af varer og logistisk, men hver butiksejer har også ret til at købe varer fra lokale producenter (Richter og Lemplin 2003). Dette betyder, at hver enkelt butik har eget ansvar for sortiment og markedsføring af varer, og indholdet kan variere fra butik til butik. Dette betyder, at den ene ICA butik kan have meget fokus på økologi, mens nabobutikken slet ikke har et økologisk sortiment (Interview DvK). Hovedkontoret bærer stadig ansvaret for indholdet af det fælles ICA sortiment, som størstedelen af butikkerne køber fra, for udarbejdelsen af markedsføringskampagner for ICA og for at kommunikere budskaber og derigennem påvirke den enkelte butik.

ICA har arbejdet med forskellige miljømæssige emner allerede siden 1980'erne og begyndte med at sælge økologiske varer i 1985, især i store markeder som Stockholm og Göteborg (Alternativodlarn 1/1987). Samme år publicerede man en miljøstrategi for koncernen. Målet var at opnå en langsigtet, økologisk og økonomisk udvikling gennem fortløbende forbedringer af den miljømæssige situation på en økonomisk fornuftig måde (ICA 1998: 2).

Det centrale fokus i ICAs miljøstrategi var således at gøre alle butikkerne mere miljøvenlige, blandt andet gennem et miljøvenligt sortiment (Heidenmark 2000: 96). I 1998 fulgte ICA derfor Gröna Konsums eksempel og satte det mål, at 10 pct. af fødevarsortimentet skulle være økologisk frem til 2000.

På trods af denne målsætning stod økologien ikke højest på dagsordenen i ICAs kædestrategi. Fastsættelsen af 10 pct. målsætninger, samt etablering af et varemærke for ICAs økologiske sortiment – ICA Sunda i løbet af 1990'erne og ICA Ekologisk fra 2002 til 2007 – skete gennem koncernens kontor for miljø og social bæredygtighed. Profilering og markedsføring varetages af marketingsafdelingen (interview UB). Uden et netværk hvor ICA kunne eksternalisere omkostningerne og indsatsen med markedsføring af økologien, skulle ICA selv bære omkostningerne, hvorfor økologien i høj grad skulle prioriteres i forhold til andre markedsføringsindsatser. Markedsandelen for økologien var dog stadig lille og blev derfor nedprioriteret af marketingsafdelingen, der ikke havde afsat nævneværdige ressourcer til profilering og markedsføring af økologi (interview UB). Når de økologiske produkter er så

væsentligt dyrere, blev der desuden rejst tvivl om, hvorvidt økologien ville udvikle sig til et centralt marked, som er værd at satse på, samt hvorvidt udviklingen i det økologiske forbrug ville forsætte med at være positivt (Heidenmark 2000: 99). Uden et netværk, der kunne overbevise kæderne om, at økologien ville blive ved med at udvikle sig, og som kunne assistere kæden med at skærpe den økologiske profil, var det ICA, der selv skulle bære byrden og tage risikoen. Men i modsætning til Gröna Konsum var det ikke noget, kæden viste sig villig til at betale for (interview DvK, Richter & Hempilin 2003).

ICAs strategi har derfor været at sørge for, at der findes økologiske produkter, der allerede er efterspørgsel på (Richter & Heplin 2003), frem for at opdyrke et engagement inden for aktiv markedsføring og investere i aktiv udvikling af forbruget, noget der jo skulle sættes ressourcer af til (Ekologisk Lantbruk 10/2000: 23). Hvad angår 10 pct. målet var strategien den samme: Kæden skulle nå målet uden at investere i økologisk variation i de forskellige varegrupper. Målet skulle derfor nås inden for et mindre antal varegrupper, der allerede var efterspørgsel på (Ekologisk Lantbruk 8/2000: 15, Landbrugsraadet/ØLC 2000).

I 2000 lancerede ICAs kontor for miljø og social bæredygtighed et nyt varemærke: ICA Ekologisk, der udskiftede det hidtidige mærke ICA Sunda, og som derved skulle skabe øget synlighed på økologiske produkter. Men også her var entusiasme fra marketingsafdelingen nærmest lig nul, og ICA fortsatte den samme strategi med udelukkende at satse på allerede efterspurgte varer og med kun ganske få midler til markedsføring (Richer & Hemplin 2003). På trods af denne strategi opnåede ICAs hovedkontor dog et relativt stort økologisk vareudvalg med 450 forskellige produkter i 2004 (Landbrugsraadet/ØLC 2000).

Et af de centrale problemer for ICA er dog, at lige meget hvor stort et vareudvalg ICAs hovedkontor vil have, gør kædens decentrale struktur, at ledelsen ikke kan kontrollere den enkelte butik. Derfor er der ofte en betydelig forskel på, hvad de enkelte butikker tilbyder (Landbrugsraad/ØLC 2000). Dette gør kravet til stærk koordinering endnu større, idet man derigennem ville kunne sikre højt fokus på økologi i alle butikkerne.

Et andet problem er, at ICA på grund af den manglede koordination med virksomhederne ofte mangler varer, der kan matche efterspørgslen (Interview UB, KRAV 2010). Det gør det svært at skabe volumen, der kan understøtte et landsdækkende sortiment for butikkerne (interview CJ), og i modsætning til Danmark, hvor kæderne med mindre omkostninger kan garantere udvikling af varesortimentet, der følger behovet i de enkelte kæder, kan ICA ikke gøre dette, eftersom det vil indebære store omkostninger for kæ-

den. Problemet er endnu større hos ICA, da hovedkontoret har svært ved at kontrollere behovet i den enkelte butik. Koncernen havde derfor vanskeligt ved at udvikle et sortiment, der kan følge kædens behov (se KRAV 2010). ICA havde således store udfordringer med at fange forbrugernes efterspørgsel (ibid.). Ulrica Bergdahl, chef for miljø og social bæredygtighed ved ICA, nævnte i denne sammenhæng, at den type koordinering, der findes i Danmark, er lige netop, hvad ICA mangler for at løse vareunderskudsproblemerne (interview UB).

Den samme oplevelse er erfaret af Netto, der også har butikker i Sverige og i en periode var ejet af ICA. I henhold til Claus Juul Hansen, som nu fungerer som Nettos internationale direktør, giver manglen på koordinering med virksomhederne besvær med at skaffe et fast sortiment, der har tilstrækkelig volumen, og en sådan koordinering kræver mange ressourcer. Derfor er det svenske markedet dyrere og koncentreret på få centrale områder, i forhold til Danmark hvor økologien er billigere, og man kan sørge for et fast udvalg af produkter på nationalt plan (interview CJ, Interview PB, Ekologisk Lantbruk 10/2004: 1). Netto har derfor valgt ikke at indlejre økologien i den svenske kædes profil, som man har gjort det i Danmark (interview CJ). Samtidig har anvendelse af økologien som profileringsmetode mellem kæderne betydet, at konkurrencen i Danmark mellem virksomhederne og detailkæderne er meget hårdere, hvilket øger økologiens synlighed og medfører lavere priser. I Sverige behandles økologien derimod stadig som en niche (Ekologisk Lantbruk 10/2004).

8.2.1 2007 – mod ny udvikling?

I 2007 begyndte det internationale marked for økologi virkelig at tage fart. I 2008 lancerede ICA et nyt varemærke: I love Eco. Mærket blev lanceret af koncernens marketingsafdeling og blev derfor efterfulgt af massivt markedsføring. Axfood arbejdede i 2010 for at øge det økologiske sortiment i detailkædens discountbutikker Willi Food. Betyder det en ny udvikling for det svenske økologimarked? Det er svært at sige. I den seneste markedsrapport fra KRAV efterspurgte ICA stadig større dialog med fødevarevirksomhederne for at kunne kommunikere kædens behov, få virksomhederne til at producere mere og målrette produktionen (KRAV 2010: 10, interview UB). Også Axfood efterspørger mere koordinering med virksomhederne, eftersom det efterhånden er lykkedes kæden at samle og udbyde et økologisk sortiment, især omkring de større byer, men det er stadig svært at skabe landsdækkende afsætningskanaler, der kunne passe kædernes behov. Alt dette styrker min forventning om, at stærk koordinering stadig er en forudsætning for ud-

vikling af økologimarkedet, på trods af at markedet nu er mere veletableret, og at detailkæderne generelt viser større interesse for økologien. Udvikling af økologien uden stærk koordinering med fødevarevirksomhederne vil kræve større investeringer fra detailkæderne, og det er uklart, hvorvidt de er villige til at gøre det (interview PB, interview DvK). Der blev med andre ord sat mere fokus på markedsføring af økologien i både ICA og Axfood, men uden stærk koordinering er engagementet og mulighederne for at skabe stabile nationale afsætningskanaler stadig begrænset.

8.3 Konklusion

I kapitel 3 udledte jeg en teoretisk forventning om, at stærk koordinering vil føre til et højere og mere optimalt outcome. I afhandlingen blev dette operationaliseret gennem en undersøgelse af udviklingen af indsatsen for økologi i detailhandlen. Der var forventet, at stærk koordinering ville føre til højere engagement omkring økologi i detailhandelen og etablering af stabile afsætningskanaler.

Analysen støtter mine forventninger. I Danmark blev indsatsen for udvikling af forbruget til dels eksternaliseret til netværket. Via samarbejde med ØL og herunder fødevarevirksomheder ændrede kæderne – især Dansk Supermarked – deres indstilling til økologi. Kædernes ledelse blev ikke store tilhængere af den økologiske produktion og ideologi i kraft af samarbejdet, men koordineringen gav kæderne en mulighed for at reducere omkostningerne, og man kunne derved nemmere bruge økologien som et instrument til markedsføring af kæderne. Ved at indgå i koordineringen kunne kæderne reducere omkostninger i markedsføring af økologi, udføre bedre og billigere kontrol af udviklingen af varesortimentet og sikre udvikling af afsætningskanaler, hvilket også skabte fornyet tillid til den potentielle udvikling på økologimarkedet. Dette er i overensstemmelse med de teoretiske forventninger om, at koordinering vil påvirke markedsaktørerne ved at give dem mulighed for at påvirke de andre aktørers handlinger (detailkæderne får mulighed for at kontrollere virksomhederne) og reducere omkostningerne forbundet med at engagere sig det nye marked (se kapitel 2 og 3).

Koordineringen førte således til tre centrale resultater. For det første blev der skabt fornyet interesse for økologien efter flere års stagnation, hvilket formentlig reddede det danske økologimarked fra at gå i dvale. Økologien blev således indlejret i alle de centrale kæders markedsføringsstrategier, hvilket har ført til konstant og intensiv markedsføring.

Det andet vigtige resultat er, at der kunne etableres stabile afsætningskanaler og hermed konstant fornyelse af varesortimentet i overensstemmelse med kædernes behov (se Hindborg 2008: 347).

Det tredje vigtige resultat er, at discountkæderne kom til at spille en central rolle i markedsføring og afsætning af økologien, hvilket er unikt for Danmark, og på den måde tilbyde stabile afsætningskanaler for produkter. Det betød nemlig, at en del økologiske produkter kom på et helt andet prisniveau nemlig med discountavancer og med langt større volumener, end det ellers har været normen i økologisektoren. Netto kom således til at spille den samme rolle, som FDB spillede i 1993 under discountkampagnen (se ovenfor), men denne gang for en stabil periode.

Tabel 8.1: Opsummering af resultaterne: Koordineringstype og detailhandeladfærd

	Koordineringstype mellem aktører primært relevante for udvikling af forbrug	Forventede resultater (detailhandlen)	Resultater
Danmark	Stærk	Detailhandel stærkt engagement i markedsføring af økologi Stabile afsætningskanaler	Økologi som indlejret profileringsstrategi i alle kæder, derfor høj grad markedsføring. Fokus på volumen billige produkter (discountkæder) Konstant fornyelse af varesortiment i overensstemmelse med kædernes behov
Sverige	Svag	Stærkt engagement kun i enkelte kæder Fokus på få butikker	Frem til 2007 – enkelte supermarkedstiltag (Gröna Konsum, Hemköb, men ikke ICA) i markedsføring Svært at skabe volumen (discount kæderne ud af markedet) Vanskeligheder med at tilpasse varesortiment til forbrugernes og kædernes behov (især hos ICA frem til 2007)

I Sverige betød den svage koordinering, at investering i økologi i højere grad afhænger af beslutninger i de enkelte kæder, fordi det er kæden, der bærer næsten alle omkostninger forbundet med at engagere sig på økologimarkedet. Kæder, som traditionelt har været forbundet med grønt forbrug (Gröna Konsum, Hemköb), investerede da også større ressourcer i udvikling og markedsføring af økologien, mens Sveriges centrale supermarkedskoncern, ICA, har fokuseret på udvikling af sortimentet som en reaktion på stigende efterspørgsel, men ikke har investeret særlige ressourcer i markedsføring af

en økologisk profil før 2007, hvor det globale økologimarked begyndte at fungere. Mangel på koordinering har ligeledes ført til vanskeligheder med at udvikle og fremme stabile distributionskanaler og produkter, der er tilpasset supermarkedernes behov. Samtidig forblev discount kæder som fx Netto uden for markedet. Denne proces har formentlig været en medvirkende årsag til, at økologien er forblevet et nichemarked med fokus på få centrale butikker og relativt høje priser (interview PB).

Kapitel 9: Konklusioner og perspektivering

Kapitlet starter med en opsummering af afhandlingens konklusioner og diskuterer de teoretiske implikationer af resultaterne. Derefter foreslår afsnit 9.2 muligheder for fremtidig forskning, og afsnit 9.3 kommer med nogle afsluttende bemærkninger.

9.1 Opsummering af resultater

Jeg har i afhandlingen undersøgt, hvordan staten kan fremme udvikling af et marked ved at fremme koordinering mellem relevante markedsaktører og på den måde at få dem til at skubbe markedsudviklingen videre. Denne tilgang blev valgt som et supplement til den eksisterende litteratur inden for industri- og markedsudviklingspolitik, der fokuserer på interaktionerne mellem staten og markedsaktører, men hovedsagligt lægger vægt på policy-formuleringsprocessen, mens implementering mest ses som et biprodukt af denne proces.

I kapitel 2 har jeg desuden redegjort for, at den eksisterende litteratur om metastyring, som denne afhandling tilhører, stadig fattes komparative studier om metastyring og netværksoutcome. Formålet med afhandlingen har således været at bidrage til den eksisterende litteratur om metastyring med en komparativ model, der kan bruges til at forudsige, hvornår staten vil have incitament til at fremme bestemte typer koordinering og således kan bruges til at undersøge, om koordinering i netværk kan gøre en forskel – et område som ikke er grundigt undersøgt i et komparativt perspektiv. I metastyringslitteraturen foregår der desuden en omfattende debat om statens rolle i metastyring. Hensigten med afhandlingen har således også været at vise, at staten stadig spiller en væsentlig rolle i udbygning og udfoldelse af koordinering i netværk.

Jeg har sondret mellem to typer koordinering: stærk netværkskoordinering, der er baseret på kollektiv handlingslogik, og svag koordinering, hvor aktørerne indgår i netværket, men handler unilateralt. Det har været min udtalte forventning at mangel på implementeringskapacitet vil give staten incitament til at fremme stærk koordinering. Når staten vælger at fokusere på de tiltag, den selv kan implementere, vil den derimod ikke have et incitament til at støtte stærk netværkskoordinering. Endelig har det ligeledes været min forventning, at stærk koordinering vil føre til, at aktørerne kan arbejde mod et

mere optimalt outcome sammenlignet med en sektor præget af svag koordinering.

Analysen var således opdelt i to segmenter. Det første segment handlede om forbindelsen mellem policyimplementering og udvikling af koordinering. Det andet segment handlede om at koble forskellige koordineringstyper til et bestemt outcome.

Afhandlingen er baseret på en komparativ analyse af udviklingen af økologisk forbrug i Sverige og Danmark. Jeg har undersøgt, hvordan staten kan påvirke engagementet hos relevante aktører gennem etablering af stærk koordinering. Med hensyn til økologisektoren handlede den første del (kapitel 6 og 7) om sammenhængen mellem implementeringen af forskellige policystrategier og den deraf affødte udvikling af forskellige typer koordinering omkring udviklingen af økologimarkedet. Jeg forventede, at når staten vil fremme markedet, også ved at støtte udvikling af efterspørgsel (som det har været tilfældet i Danmark), vil den have incitament til at opbygge stærk koordinering mellem detailhandlen, fødevarevirksomheder og andre aktører, der er relevante for udvikling af forbruget. Når staten derimod vil fremme økologimarkedet gennem støtte til primærproduktion, vil den have mindre incitament til at fremme denne type koordinering, og der vil derfor kun opbygges svag koordinering omkring udvikling af økologisk forbrug. Tabel 9.1 opsummerer resultaterne fra den første del af analysen. Den viser således, at de varierende rammer, sat af de to forskellige økologipolitikker, har faciliteret udviklingen af to typer koordinering omkring udvikling af økologisk forbrug.

I Danmark blev økologien opfattet som et redskab, der skulle skabe fornyelse og videreudvikling af fødevarersektoren. Statens interesse og den danske økologipolitik var således rettet mod udvikling af både udbuddet og efterspørgslen, hvilket indebærer at staten i højere grad var afhængig af etablering af stærk koordinering mellem detailhandel, fødevarevirksomheder og andre organisationer inden for sektoren. I Danmark blev ØLC/ØL derfor støttet i at etablere kapaciteter inden for markedsføring og afsætning, og at opbygge stærk koordinering mellem detailhandel og virksomhederne. Dette resulterer, efter 2001, i etableringen af en samarbejdsform, der indebærer fælles markedsføringsprojekter, og forhandlinger om fælles markedsføringsstrategier og sortimentsudvikling.

I Sverige derimod, blev økologien primært opfattet som et instrument til miljøforbedringer, og staten var tilbageholdende med at give aktiv støtte til udvikling af privat forbrug. Mangel på statslig støtte til efterspørgselsfremmende aktiviteter ledte således til, at ingen organisation kunne udgøre omdrejningspunktet i stærk koordinering, samtidig med at staten også var tilba-

geholdende omkring at støtte etablering af stærk koordinering med aktiv inddragelse af detailhandlen og virksomhederne. Som et resultat blev der i Sverige kun svag koordinering omkring udviklingen af markedet.

Tabel 9.1: Opsummering af resultater fra analysens første del

	Type policystrategi	Forventet type netværkskoordinering	Resultater
Danmark	Fokus på udvikling af både udbud og efterspørgsel	Stærk netværkskoordinering mellem detailhandel, fødevarer virksomheder og andre relevante organisationer inden for sektoren omkring udvikling af forbrug	Staten har støttet ØLC/ØL (især økonomisk, i kapacitetsopbygning i økologisk markedsføring og afsætning), i etablering af netværk med detailhandel og fødevarer virksomheder og i at få adgang til yderlige økonomiske ressourcer (promilleafgiftsfond). ØL udnytter støtten til at etablere stærk koordinering, hvor detailhandlen og virksomheder samarbejder, gennem ØL om markedsføring, fælles strategier og udvikling af sortiment.
Sverige	Fokus på udvikling af udbud (primær produktion)	Svag netværkskoordinering mellem detailhandlen, fødevarer virksomheder og andre organisationer omkring udvikling af forbruget	Staten vælger at fokusere på bilaterale interaktioner med aktører i sektoren, især om policyformulering, og er tilbageholdt til at yde støtte til aktiviteter, der involverer aktiv deltagelse af detailkæder, og fødevarer virksomheder Fravær af organisation der vil kunne fungere som omdrejningspunkt i et netværk for udvikling af forbrug på grund af mangel på statslig støtte Intet netværk for markedsføring. Begrænset informationsudveksling, frem for fælles indsats omkring markedsudvikling

Den komparative analyse støtter forventningen om, at mangel på implementeringskapacitet vil give staten incitament til at støtte stærk koordinering. Men den styrker desuden argumentet i den statscentrerede tilgang til meta-

styring om, at staten stadig spiller en væsentlig rolle i opbygningen af netværk, hvilket giver staten en mulighed for at 'styre mere'.

Den danske case viser, at staten i høj grad er afhængig af interessegrupper, der vil assistere i metastyring. Men det er svært at forestille sig, at ØLC/ØL nogensinde ville kunne opbygge det eksisterende koordineringsmønster i økologisektoren uden den massive økonomiske støtte fra staten til dette formål.

I Sverige var der ingen organisation, der kunne fungere som omdrejningspunkt for netværket. Men som vist i kapitel 7, var grunden manglende støtte fra staten og altså ikke mangel på interesse fra aktørerne i sektoren.

Afhandlingen viser, at de økologiske interessegrupper har spillet en væsentlig rolle i, hvordan koordinering har udviklet sig i Danmark og Sverige. Men analysen antager, at organisationers handlinger er stærkt påvirket af den statslige styring. Organisationerne udvikles dog ikke på én dag. De kan variere i deres historiske udvikling forud for den statslige intervention og have forskellige forudbestemte præferencer, som er påvirket af disse historiske forskelle og intern dynamik i organisationen. Yderligere forskning, der undersøger disse forskelle, vil bidrage til at præcisere og videreudvikle afhandlingens resultater.

Analysen peger ydermere på kompleksiteten i metastyringsprocessen. I kapitel 3 argumenterede jeg for, at en analyse af metastyring ikke handler om at måle effekten af instrumenter, som ex ante er designet som netværksstyringsstrategier (procesuelle instrumenter). Det står ikke altid definitivt i love, bevillingsordninger og andre programmer, at de er rettet mod at fremme koordination. De kan også være svært at få øje på statslige aktører, som åbent vil definere sig selv som metastyreren eller netværksstyreren. Når staten intervenserer, besidder den forskellige substantive og procesuelle instrumenter, der tilsammen udgør statens kapacitet til direkte og indirekte at udføre metastyring. Metastyring handler derfor om, hvordan state i en given kontekst bruger de samlede instrumenter til rådighed – policystrategien – til at forme og støtte koordineret aktivitet mellem policyrelevante aktører. De instrumenter, der kan bruges i metastyring, er med andre ord ikke forskellige fra andre instrumenter, staten har til rådighed. Det eneste, der har forandret sig, er, hvordan de bruges og kombineres (Peters 2005).

Analysen af den danske og den svenske case styrker denne påstand. I Danmark begyndte udbygning af netværk på baggrund af de økologiske organisationers reaktion på indførelsen af statslig økologikontrol, bevillinger til markedsudvikling – alle instrumenter, der ikke i forvejen var eksplicit designet til at fremme koordinering. Kun på et senere tidspunkt begyndte staten at kanalisere ressourcer mere systematisk for at støtte ØLC/ØL i at skabe koor-

dinering inden for detailhandlen. Men det er ØLC/ØL's evne til at omsætte den offentlige støtte til at skabe koordinering mellem detailhandlen og fødevarer virksomheder, der var afgørende for opbygningen af stærk koordinering omkring udvikling af økologisk forbrug i Danmark.

I Sverige derimod var de processuelle instrumenter, som skulle fremme koordinering i økologisektoren, ikke designet til at fremme stærk koordinering med involvering af detailhandel og fødevarer virksomheder, og ej heller til udvikling af efterspørgsel. Men manglen på stærk koordinering var også et resultat af, at der ikke var andre instrumenter i den svenske økologipolitik, der kunne motivere og støtte de centrale organisationer i sektoren i at udvikle kapaciteter inden for markedsføring og afsætning, og hermed til at udgøre omdrejningspunktet i et netværk, der vil fremme efterspørgsel. Det er således designet af både de processuelle og de substantive instrumenter, der var afgørende for denne udvikling.

Analysens anden del handlede om at skabe en forbindelse mellem netværkskoordineringstypen og detailhandlens engagement inden for økologimarkedsudvikling. I kapitel 3 hævdede jeg, at stærk koordinering vil få de involverede aktører til at samarbejde mod et højere og mere optimalt outcome, mens svag koordinering ikke vil have noget effekt på outcome. På den baggrund udledte jeg nogle forventninger om, at detailkæder, der indgår i stærk netværkskoordinering, vil være mere engagerede i markedsføring af økologi og dermed bedre kunne danne stabile distributionskanaler i forhold til kæder, der indgår i svag netværkskoordinering. Dette vil især gælde de kæder, der i forvejen ser økologien som en væsentlig del af kædens profil. Resultaterne opsummeres i tabel 9.2. Som tabellen viser, antyder den anden del af analysen, at variationer i koordineringstypen har haft en effekt på engagementet og organiseringen af detailhandlen omkring økologimarkedet.

Den komparative analyse støtter det centrale argument inden for meta-styringslitteraturen, at koordinering gennem netværk kan gøre en forskel. Den danske case er et godt eksempel på styring af markedsudviklingsprocessen. Casen antyder, at stærk koordinering kan påvirke adfærden hos markedsaktører, der er relevante for udvikling af forbruget. I kapitel 7 viste jeg således, at etableringen af stærk koordinering mellem fødevarer virksomheder, detailkæderne med ØL i centrum, efter 2001 skabte fornyet interesse for økologien i detailhandlen efter flere års stagnation på økologimarkedet.

Tabel 9.2: Resultater fra analysens andet segment

	Type af koordinering omkring udvikling af forbrug	Forventninger for detailhandel adfærd	Resultater
Danmark	Stærk koordinering	Højt engagement inden for markedsføring af økologi Stabile distributionskanaler	Økologi som indlejret profileringsstrategi i alle kæder, derfor høj grad markedsføring. Fokus på volumen og udvikling af nationale afsætningskanaler for bestemte varetyper Herunder især højt engagement af discountkæder (især Netto), der tilbyder forbrugerne billigere alternativer.
Sverige	Svag koordinering	Fokus på udvikling af sortiment for at imødekomme udvikling i efterspørgsel, men lavt engagement inden for markedsføring Ustabile distributionskanaler	Økologi som profileringsstrategi kun i nogle kæder (Gröna Konsum, Hemköb), kun lidt fokus på markedsføring hos ICA – Sveriges største detailkoncern (indtil 2007). Vanskeligheder i etablering af volumen og stabile afsætningskanaler (især hos ICA). Centralt fokus på de butikker hvor efterspørgsel allerede eksisterer

Ved at indgå i samarbejde med ØL og herunder virksomhederne kunne detailhandlen reducere omkostningerne til markedsføring og lettere etablere stabile afsætningskanaler. Virksomhederne kunne gennem ØL få bedre adgang til supermarkedshylderne og tilpasse produktionen til kædernes behov. ØL fik ligeledes mulighed for at påvirke kædernes ledelse positivt for økologi. Som et resultat blev økologien igen indlejret som en markant markedsføringsstrategi i alle de centrale supermarkedskæder i Danmark, hvilket antyder, at etablering af den stærke koordinering har forhindret det økologiske fødevaremarked i Danmark i at gå i dvale.

Et andet vigtigt udfald af økologinetværket var inddragelse af discountkæderne, med Netto i spidsen, i markedsføringen af økologien og etablering af stabile afsætningskanaler på nationalt niveau, således at bestemte varegrupper kan sælges i stor volumen til billigere pris, hvilket har skabt fokus på økologi som et marked, alle har råd til.

Den svenske case viser derimod, hvad der kan ske, når der ikke er direkte styring af markedsudviklingsprocessen. De svenske detailkæder varetager deres egne aktørstrategier. I Danmark er omkostninger og beslutninger omkring udvikling af økologimarkedet delvist eksternaliseret til netværket. I Sverige er disse omkostninger udelukkende placeret hos kæderne. Satsning på økologien kan derfor være dyrere og skal derfor i højere grad vurderes i forhold til andre investeringer i kæderne. Dette har været en medvirkende årsag til, at ikke alle detailkæder har været villige til at investere særlige ressourcer i markedsføring af økologien. Især ICA – Sveriges største detailkoncern – havde fokus på etablering af økologisk sortiment, men kun ringe fokus på markedsføring.⁶⁴

Mangel på stærk koordinering har desuden ført til vanskeligheder omkring etablering af stabile afsætningskanaler og at skabe volumen for produkter, der kan sælges gennem kæderne. Disse problemer har især været aktuelle i de kæder, der ikke var villige til at investere ressourcer for at løse disse problemer såsom ICA og Netto. Fokus på økologien blev derfor kanaliseret til de butikker og områder, der allerede havde efterspørgsel på økologi.

Afhandlingens resultater støtter påstanden i bottom-up tilgangen for implementering og metastyringslitteraturen om, at succesfuld implementering ikke kun indebærer valg af passende instrumenter, men også kræver, at man koordinerer handlingerne af de relevante aktører omkring implementering. Men kan resultaterne generaliseres til andre policyområder? Afhandlingen har været baseret på et komparativt most similar forskningsdesign med henblik på at fremstille de meste overbevisende resultater, i hvert fald med hensyn til økologisektoren. Men selvom modellen har vist sig at være frugtbar i forhold til økologisektoren, er det ikke ensbetydende med, at den kan bruges på andre policyområder. Andre policyområder vil være sammensat af andre aktører og indebære andre udfordringer. Ligeledes vil andre policyområder ikke nødvendigvis kræve engagement af private aktører i samme grad, som det har været tilfældet omkring udviklingen af økologisk forbrug. Kun en overførsel af analysen til andre industrisektorer og policyområder vil styrke den analytiske models validitet.

9.2 Afhandlingens teoretiske implikationer

I dette afsnit vil jeg redegøre for afhandlingens teoretiske implikationer. Jeg begynder afsnittet med en kort opsummering af afhandlingens teoretiske

⁶⁴ I hvert fald frem til 2007 hvor kæden ændrede strategi.

baggrund og vurdering af, hvilken del af den teoretiske litteratur, som jeg præsenterede i kapitel 2, afhandlingens resultater er mest relevante for.

Motivationen bag denne afhandling har været min interesse for, hvordan staten kan fremme udvikling af 'grønne markeder'. I det teoretiske kapitel argumenterede jeg for, at en central udfordring for en stat, der vil engagere sig i markedsudvikling, er at få private virksomheder til at engagere sig og skubbe markedet fremad. Dette kan være en udfordring, fordi hver enkelt virksomhed ofte vil handle (fx ved investering i det nye marked) og reagere (fx på statslig støtte, eller udvikling på markedet) under henvisning til, hvordan andre relevante aktører inden for markedet forventes at handle. Virksomhedernes beslutninger om at investere i nye markeder kan ligeledes være afhængige af deres evne til at udvikle kapaciteter, udveksle informationer og udføre aktiviteter med andre aktører inden for markedet – og på den måde sænke omkostningerne ved at engagere sig på det nye marked.

Dette problem, har jeg hævdet, kan imødekommes, hvis private virksomheder og andre typer organisationer inden for markedet indgår i netværkskoordinering. På den måde kan markedsaktørerne afstemme forventninger, skabe fælles strategier eller udvikle nødvendige kapaciteter – ofte til mindre omkostninger. Netværkskoordinering mellem markedsaktørerne kan med andre ord reducere risikoen ved individuel handling og overkomme kollektive handlingsproblemer, hjælpe aktører med at kombinere ressourcer (såsom relevant information, viden, evner, finanser) og udvikle nødvendige kapaciteter og på den måde øge markedsaktørernes engagementsniveau inden for markedet.

Staten kan således opmuntre virksomheder til at engagere sig og assistere i udvikling af et nyt marked gennem fx økonomiske incitament, men der er risiko for, at dette ikke vil have den optimale effekt, hvis markedsaktører ikke får mulighed for at koordinere deres handlinger. Staten skal med andre ord sørge for, at dens policy støtter koordinering mellem relevante aktører inden for markedet (Brenditz & Zehavi 2010: 301, Culpepper 2001, 2003).

På den baggrund har afhandlingen fokuseret på to centrale spørgsmål: Hvilken effekt har statens politik på netværkskoordinering inden for et marked?, og Hvordan påvirker netværkskoordinering engagementet af relevante markedsaktører i udvikling af markedet? Jeg har undersøgt disse spørgsmål via en komparativ, dybdeborende analyse af udviklingen i organiseringen af det økologiske fødevarermarked omkring fremme af økologisk forbrug i Danmark og Sverige. Analysen var baseret på en komparativ analytisk model, som blev præsenteret i kapitel 3.

I den analytiske model har jeg udledt nogle teoretiske forventninger om forhold mellem staten, netværkskoordinering og aktøradfærd inden for et

givet policyområde. Jeg udledte forventninger om, at netværkskoordinering kan bruges til at regulere aktørers engagement i et givet policyområde. Men det er ikke netværkskoordinering i sig selv, som forventes at påvirke aktørfærd, men typen og kvaliteten af de gensidige relationer inden for netværket. Et andet centralt argument i modellen har været, at udvikling af netværkskoordinering inden for et givet policyområde ikke nødvendigvis kommer af sig selv, men er indlejret inden for en regulativ ramme, der sættes af staten (se afsnit 9.1).

Resultaterne fra den empiriske analyse støtter den teoretiske model. Resultater viser, at implementering af forskellige policystrategier i den svenske og den danske økologisektor har sat rammer for udviklingen af to forskellige typer netværkskoordinering inden for økologimarkedet, og at de har ført til forskelligt engagement hos detailhandlen i de to lande. Sammenligning af udviklingen i organiseringen af det svenske og det danske økologimarked støtter således den teoretiske model i afhandlingen (se afsnit 9.1). Men vil den teoretiske model og afhandlingens resultater være gældende for andre områder end økologisektoren?

I denne afhandling har jeg anvendt et komparativt Most-Similar Case studiedesign. Logikken i et sådan design er, at forskeren vælger forskellige cases, der ud fra de teoretiske antagelser forventes at producere to forskellige resultater. Samtidig udelukker man så mange som muligt konkurrerende forklaringer fra analysen (se kapitel 4). Komparative casestudier baseret på sådan en metode producerer i høj grad robuste resultater (Yin 1989: 52-54, citeret i Daugbjerg 1998: 188). En lille N komparativ analyse, baseret på kvalitative metoder, har således givet mig mulighed for at producere robuste resultater om de kausale mekanismer, der forbinder økologipolitikken, netværkskoordinering på økologimarkedet og detailhandlens engagement inden for økologi.

Selvom der god grund til at hævde, at dette studie har produceret resultater, der er valide inden for økologisektoren, betyder det ikke, at modellen vil være holdbar på andre policyområder. Som nævnt i metodeafsnittet, var det, jeg kunne iagttage, alene det svenske og det danske økologimarked. Jeg kan derfor ikke udlede en *á priori* påstand om modellens validitet på andre områder. Kun flere casestudier uden for økologisektoren vil kunne styrke modellens eksterne validitet. Men det faktum, at man ikke kan udlede *á priori* forventninger uden for økologisektoren, betyder ikke, at afhandlingen ikke har nogen gyldighed på andre områder end økologisektoren. Den kan nemlig bruges som analytisk redskab og kan have nogle implikationer, der vil kunne danne grundlag for videre forskning. Men hvilken del af den littera-

tur, som jeg har gennemgået i kapitel 2, er disse implikationer mest relevante for?

9.2.1 Hvilken teoretisk litteratur er denne afhandling mest relevant for?

I denne afhandling blev økologisektoren opfattet som en case af markedsudvikling. Jeg indledte derfor det teoretiske kapitel med at undre mig over, hvordan staten kan fremme udvikling af et nyt marked. Med afsæt i eksisterende litteratur, har jeg argumenteret, at staten ofte ikke kan fremme udvikling i markeder og industrier ved at handle alene. Staten kan spille en central rolle i markedsudvikling, men er nødt til at gøre det i koordinering med markedsaktører. Interaktion mellem staten og markedsaktører opfattes hermed som relevant for formulering og implementering af industri- og markedsudviklingspolitik (Atkinson & Coleman 1989, Weiss 1998, Evans 1995, Daugbjerg & Halpin 2010). Jeg har dog kritiseret en central del af denne litteratur for at have primært fokus på policyformulering. Derimod er kun lidt skrevet om implementeringsprocessen, der snarere opfattes som et biprodukt af en succesfuld formuleringsproces. Dette kan være et problem, især fordi det er implementering af programmer, der i sidste ende genererer resultater. Resultaterne i denne afhandling viser fx, at implementering af to forskellige strategier for markedsudvikling kan generere forskellige processer inden for markedet. En analyse med fokus på policyformulering vil ikke kunne afsløre disse processer. Den teoretiske model i afhandlingen, som tager afsæt i implementeringen af policystrategier, og ikke i deres formuleringer, vil kunne bruges som en analytisk redskab, der kan bygge bro mellem formulerings- og implementeringsfasen af markedsudviklingspolitik.

Den teoretiske model i denne afhandling er dog ikke forankret i en litteratur specifikt inden for området af markedsudvikling. Den tager afsæt i botom-up tilgangen til implementering og er forankret i debatten om metastyring inden for governancelitteraturen. Det er derfor denne litteratur, afhandlingens resultater er mest relevante for.

Udgangspunktet for governancelitteraturen er, som nævnt, at social differentiering, segmentering samt øget kompleksitet på mange policyfelter har ført til fordeling af kapaciteten til effektiv problemløsning mellem en mangfoldighed af offentlige og private aktører (se kapitel 2). Aktører bliver i høj grad afhængige af hinandens kapaciteter, og den ene aktørs handlinger kan derfor påvirke den andens handlinger (Börzel 1998: 259, Kooiman 2000: 142). Dette resulterer ofte i dannelsen af sektorale og tværsektorale netværkskoordineringsregimer, som aktører danner med henblik på at udveksle

information, koordinere strategier og udveksle kapaciteter og hermed løse problemer, de ikke kan løse individuelt (Kickert et al. 1997: 6). Hvordan disse netværkskoordineringsregimer kan indlejres i staten og bidrage til effektiv styring udgør en af de centrale debatter inden for governancelitteraturen og har begrebet metastyring som omdrejningspunkt (Börzel 1998: 259, se kapitel 3).

På mange områder forpligter staten sig til at udføre policyprogrammer, men ofte kan den ikke implementere programmerne alene og er derfor afhængig af en diversitet af private og offentlige aktører, der vil investere i nogle handlinger. Eksempelvis vil opnåelse af miljø- og energimål kræve, at fabrikker vil investere i nye miljøvenlige produktionsanlæg, eller at kommuner vil investere i nye energikilder; bekæmpelse af sociale problemer kan fx kræve involvering af skoler, politi og lokalforeninger; regional udvikling vil kræve, at regionale myndigheder vil investere i infrastruktur, og virksomheder i nye arbejdspladser mv. Aktørerne i policyfeltet er dog også afhængige af hinanden og vil ofte handle betinget af, hvad de andre aktører gør (Bressers & O'toole 2005: 140). En kommunes beslutning om at investere i nye energikilder kan påvirkes af de investeringer, som andre kommuner vil gøre (den ene kommune vil ikke bære omkostningerne ved bekæmpelse af forurening alene), eller af deres muligheder for at samarbejde og dele omkostninger forbundet med etablering af nye energianlæg med andre kommuner; en fabriks beslutning om at investere i et nyt, miljøvenligt produktionsanlæg kan være afhængig af, hvorvidt andre fabrikker er villige til at foretage de samme investeringer (fabrikken vil ikke bære omkostningerne for rensning af miljøet alene); for at bekæmpe sociale problemer kan en skole være nødt til at samarbejde med andre skoler, politi og lokale foreninger – dette ikke kun med henblik på at udveksle kapaciteter men måske også på at reducere omkostningerne ved den enkelte skoles indsats.

For at sikre implementering af politiske programmer vil staten derfor ofte søge at danne netværkskoordinering mellem diversiteten af policyrelevante aktører, således at de kan investere i handlinger, der vil fremme de mål, der er fastsat i policyen. Dette er et kerneargument i governancelitteraturen og i den teoretiske model, som jeg præsenterede i kapitel 3.

Økologien kan i denne forbindelse blot udgøre et eksempel på en case, hvor staten har forpligtet sig til at udføre policyprogrammer, men er stærkt afhængig af en diversitet af aktører, der vil investere i nogle handlinger. Implikationerne af afhandlingens resultater kan derfor være interessante for den generelle governancelitteratur og kan hermed have relevans for forskningen i andre policyområder, hvor staten er stærkt afhængig af en diversitet af private og offentlige aktører for at opnå politiske målsætninger.

9.2.2 Afhandlingens implikationer for governancelitteraturen

Statens og netværkskoordinering

Den første del af analysen handlede om sammenhænge mellem statens policystrategi og udvikling af netværkskoordinering. Som nævnt handler en central debat i governancelitteraturen om statens kapacitet til at styre i en verden, hvor netværkskoordineringsregimer spiller en stadig større rolle i samfundet og økonomien. Denne debat har metastyringskonceptet som sit omdrejningspunkt. Metastyring defineres i denne afhandling som indirekte styring, der udøves gennem facilitering af koordineret handling.

Jeg har hermed introduceret to modsatte tilgange til metastyring: en statscentreret og en samfundscentreret. Den samfundscentrerede tilgang er baseret på en forestilling om lineær forandringsdynamik, hvorved staten mister betydning til fordel for netværk. Netværksstyringsregimer opstår gennem forskellige processer inden for sektoren og udgør et selvorganiseret organ med egen logik. Metastyring kan udøves af en hvilken som helst aktør – offentlig eller privat – med den nødvendige vilje og kapacitet. Metastyring handler derfor om de forskellige processer inden for netværk, hvorved forskellige aktører anvender forskellige teknikker til at påvirke netværksstyringsregimets dannelse og udfoldelse (se kapitel 2, Daugbjerg & Fawcett 2010: 5). Netværkets outcome vil i så fald være afhængig af metastyrerens evner og teknikker inden for netværket.

På den anden side fokuserer den statscentrerede tilgang på den måde, netværket er indlejret i den statslige hierarkiske styring på. Den statscentrerede tilgang benægter ikke, at udformning og udfoldelse af netværksregime er afhængig af mikroprocesser, der er styret af aktører inden for og uden for netværk. Disse processer vil dog ofte være et produkt af eller præget af de rammer, der sættes af den statslige styring. Netværkskoordineringsregimer kan derfor studeres inden for rammerne af den statslige styring. Dette har været tilgangen i denne afhandling (se kapitel 3).

Der har dog hidtil været mangel på en passende model, der kan bruges til at analysere metastyring fra en statscentret tilgang. Denne mangel søges imødegået med denne afhandling.

Metastyring opfattes i litteraturen ofte som en proces, hvor aktører intentionelt anvender forskellige instrumenter, designet som netværksstyringsstrategier. Denne udbredte tilgang inden for litteraturen er tilknyttet den samfundscentrerede tilgang og handler i høj grad om forskellige specifikke teknikker, som aktører inden for og uden for netværket bruger til at påvirke netværket og dets outcome (se Daubjerg & Fawcett 2011: 5). Jeg har selv anvendt en sådan tilgang tidligere for at undersøge de økologiske organisatio-

ners strategier i organisering af økologimarkedet (Schvartzman 2008). En sådan tilgang er passende til analyse af de mikroprocesser, der påvirker netværkets evolution, men ikke til en egentlig analyse af, hvordan processerne er indlejret i den statslige styring. Det er den teoretiske model, jeg har introduceret i kapitel 3.

I kapitel 3 hævdede jeg, at når staten intervenerer, kan den anvende to overordnede familier af instrumenter: *substantive* – designet til at have direkte effekt på sociale aktørers adfærd, og *processuelle* – designet specielt til at styre koordineret handling. Jeg har dog argumenteret for, at en sondring mellem de to typer instrumenter kun eksisterer i teorien. Staten kan stadig bruge substantive instrumenter til at påvirke et netværk, når det er nødvendigt. Koordineret handling kan også blot begynde som sociale aktørers handlingsstrategier og deres reaktion på policyen. I så fald kan staten, når man bliver opmærksom på, hvilken effekt de substantive instrumenter har på et givet netværk i en given kontekst, bruge sådanne instrumenter til systemisk påvirkning af netværk. Fra en statscentreret tilgang handler metastyring derfor om, hvordan den pakke af instrumenter, staten har i en given kontekst, bruges til at forme og støtte relevante aktiviteter mellem policyrelevante aktører.

Den teoretiske model i analysen tager derfor afsæt i statens policystrategier – policymålsætninger og de samlede instrumenter staten har til rådighed – og ikke i instrumenter, der *ex ante* er designet som netværksstyringsstrategier.

Afhandlingens resultater, som er opsummeret i afsnit 9.1, viser, at strategier og initiativer af aktører inden for netværk kan være afgørende for udvikling af netværkskoordinering. Men analysen viser, at disse mikroprocesser kan være præget af – og afhængige af – statens styringsstrategi. Disse resultater styrker den statscentrerede tilgang; at det kan være, at staten har brug for netværksstyringsregime, som vil assistere i policyimplementering, men de overordnede finansielle og autoritative rammer, der fastlægges af staten, kan alle påvirke et styringsnetværks evolution og styringspotentiale (se kapitel 3). De processer, der fører til udvikling af et netværkskoordineringsregime, skal derfor studeres inden for den policykontekst, de eksisterer i.

Samtidig styrker analysen mine forventninger om, at metastyring snarere handler om, hvordan forskellige typer policyinstrumenter påvirker og bliver brugt i en bestemt kontekst, end om en planlagt netværksstyringsproces, som er designet på forhånd. Dette styrker min påstand fra kapitel 3, at en statscenteret metastyringsanalyse bør tage afsæt i den pakke af instrumenter, som udgør en policy, for derefter at analysere, hvordan de bruges og hermed deres effekt på netværket. I denne afhandling har jeg operationali-

seret modellen gennem en typologi af markedsudviklingspolitik. Andre policyområder vil selvfølgelig kræve anvendelse af en anden policytypologi.

At tage udgangspunkt i policystrategien er ligeledes mere analytisk muligt, da det ikke altid fremgår i lovgivning eller programmer, at de er rettet mod at fremme koordination, og analyseforløbet har vist mig, at det er umuligt at finde nogen i den statslige administration, som vil definere sig selv som metastyreren. Samtidig viser analysen, at sådan en tilgang er bedre til at skabe en dybere forståelse for de forskellige processer, hvorved staten påvirke evolutionen af netværkskoordineringsregimer i sektorer, der findes under dens kontrol, frem for en tilgang, der fokuserer udelukkende på instrumenter, som ex ante er designet som netværksstyringsstrategier (procesuelle instrumenter).

Resultaterne i afhandlingens første del har flere implikationer for videre forskning. Resultaterne viser, at interessegrupper kan spille en central rolle i evolutionen af netværkskoordineringsregimer. De økologiske jordbrugsorganisationers strategier samt deres respons på økologipolitikken spillede en central rolle i udviklingen af netværkskoordineringstypen i de to lande. Disse resultater harmonerer med anden forskning, der viser, at interessegrupperne kan spille en central rolle som bærende for metastyring og koordinering af policyrelevante aktører (se Kelly 2006, Culpepper 2001, 2003, kapitel 2). Men resultaterne viser desuden, at organisationernes kapacitet til at skabe koordinering ikke bare kommer af sig selv, men er afhængig af statens policystrategi. Dette harmonerer med tidligere forskning, hvor mine kollegaer og jeg har påvist, at udvikling af kapaciteter hos interessegrupper kan være afhængig af den policykontekst, som de befinder sig i (Halpin et al. 2011). Men kan vi forvente, at interessegrupperne altid vil være så modtagelige over for policyen som tilfældet var i økologisektoren? I økologisektoren var interessegrupperne stærkt afhængige af staten, og der var en stor accept af, at staten er nødvendig for styringen af sektoren. Men hvordan vil situationen være i en sektor, hvor interessegrupperne er mindre afhængige af staten? Vil policyen så have en lige så stærk indflydelse på interessegrupperne? Er der andre faktorer, der kan påvirke interessegruppernes respons på policy? Alle disse spørgsmål lægger op til, at metastyringslitteraturen skal give mere opmærksomhed til interessegruppernes rolle som bærende for metastyring. Tidligere forskning har som nævnt allerede vist, at interessegrupperne spiller en central rolle i netværkskoordinering (Kelly 2006, Culpepper 2001, 2003, se også Schmitter & Streeck 1985, Berk & Schneiberg 2005). Men forskning om, hvordan og hvorfor interessegrupperne udvikler deres koordineringskapacitet efterspørges stadig (se Halpin et al. 2011).

Resultaterne i afhandlingen viser desuden, at staten kan spille en central rolle i etablering af netværkskoordineringsregimer, hvilket støtter den statscentrerede tilgang til metastyring. Men det betyder ikke, at det altid vil være sådan. I denne afhandling har jeg vist, at mangel på implementeringskapacitet kan motivere staten til at støtte stærk netværkskoordination mellem policyrelevante aktører. Men kan man forvente, at staten på trods af mangel på implementeringskapacitet ikke vil formå at skabe en sådan type koordinering? Økologisektoren er en ung industri, og både i Sverige og Danmark har der været en accept af, at samarbejde er den rigtige metode til udvikling af sektoren. Men vil staten formå at støtte stærk koordinering fx i industrier, der er præget af mere konkurrence, eller i policysektorer præget af konflikt? Kan vi forvente, at stærk koordinering kan opstå på trods af mangel på støtte fra staten?

En central debat i governancelitteraturen har nu i et årti handlet om, hvorvidt staten stadig spiller en central rolle i styring af samfundet og økonomien i en verden, hvor private aktører og styringsnetværk spiller en stadig større rolle i policyformulering- og implementering (se kapitel 2, Bell & Hindmoor 2009, Pierre & Peters 1998, Lundqvist 2001). Der er formentlig ikke et entydigt svar på dette spørgsmål. Min forskning har vist, at staten stadig kan spille en central rolle i etablering af de regulative og finansielle rammer for netværksstyringsregimer. Anden forskning (se fx Cashore 2002) antyder derimod, at netværksstyringsregimer kan opstå og være velfungerede uden statens involvering. Debatten bør derfor udvikles videre til at handle mere om, hvornår staten kan og bør have indflydelse på dannelse af netværksstyringsregimer, end om hvorvidt staten spiller en central rolle i denne proces.

Ydermere er den anvendte model i denne afhandling en meso-model. Den handler om, hvordan staten påvirker dannelse og udfoldelse af netværksstyringsregime i policyfelter, der ligger under dens kontrol. Den er som nævnt ikke passende for mikroanalyse af de forskellige netværksstyringsstrategier, aktører inden for en givet netværk anvender for at påvirke netværk. Ligeledes er den teoretiske model struktureret for at analysere en implementeringsproces. Modellen ser på effekten af policyinstrumenter på netværksstyringsregimer, som kan påvirke implementering og udførelse af policymålsætninger. Den er ikke designet til at analysere netværkets indflydelse på formuleringsprocessen, som det er tilfældet i policynetværkslitteraturen. Kritikere af modellen kan således hævde, at den ikke tager højde for tilfælde, hvor det er netværket, der former policyen, og ikke omvendt. Den foreliggende analyse viser dog, at man gennem en dybgående analyse af de kausale processer kan undersøge, om netværkets udvikling er begyndt før eller efter, policyen blev etableret. Modellen hævder heller ikke, at der ikke findes

feedbackeffekter mellem policyen og netværket, ej heller at staten træffer beslutninger alene. Det er dog som regel staten, der i sidste ende tager ansvaret for valg af policyinstrumenter. Ligeledes implicerer afhandlingens analyse, at statens regulative, finansielle og legitimitetsmæssige opbakning kan være afgørende for udvikling af netværkskoordineringsregimer mellem policyrelevante aktører i et givet policyfelt. En analyse af statens rolle i meta-styring skal derfor ikke handle om, hvorvidt staten alene træffer de endelige beslutninger omkring policy, men mere om, hvorvidt den legitime, regulative eller finansielle opbakning fra staten er afgørende for udviklingen af et netværk.

Effekten af netværkskoordinering

Den anden del af analysen handler om netværkets effekt. Jeg hævder i kapitel 2, at litteraturen om metastyring mangler komparative studier, der beviser, at netværk kan gøre en forskel. Den komparative analyse i denne afhandling har vist, at netværk kan gøre en forskel og kan have en selvstændig forklaringskraft på aktøradfærd. Netværk bør derfor studeres som et selvstændigt instrument, der kan gøre en forskel i implementering. Dette styrker ligeledes bottom-up tilgangen til implementering samt Culpeppers teori (se kapitel 2) om implementering; at implementeringsstudier ikke kun handler om design og effekt af policy instrumenter, men også om interaktionerne mellem de policyrelevante aktører.

Analysen viser dog, at det ikke er netværket som sådan, der gør en forskel, men typen og kvaliteten af interaktionerne inden for netværket. Fokus i en netværksanalyse bør derfor ikke handle om, hvorvidt aktørerne interagerer eller ej, men om kvaliteten af de gensidige relationer inden for netværket. Dette er i overensstemmelse med policynetværklitteraturen, der lægger stor vægt på netværksstrukturen som forklarende faktor for policy output (se Daugbjerg 1998). Daugbjerg og Fawcett (2011) hævder, at governancelitteraturen anerkender, at netværksstrukturen har betydning, men de empiriske analyser inden for litteraturen handler hovedsageligt om vertikal magt, dvs. hvordan netværket påvirkes og styres. Netværksstrukturen, hævder Daugbjerg og Fawcett, er central for policynetværklitteraturen, som fokuserer mest på policyformulering (se kapitel 2). I denne afhandling har jeg vist, at elementer i netværksstrukturen kan bruges til at forklare andet end policyformulering. Ligeledes viser analysen, at metastyringslitteraturen bør fokusere mere på analyser, der kombinerer de vertikale processer, der påvirker netværket sammen med effekten af strukturen inden for netværket. Dette kan give en mere fuldkommen forståelse af metastyringsprocesserne.

I kapitel 2 argumenterede jeg for, at netværket kan ses som en institutionel ramme, der regulerer aktøradfærd. Afhandlingen handler primært om implementering, og derfor har jeg valgt at fokusere på, hvordan netværk påvirker aktørhandlinger, der er relevante for implementering. Dette er i tråd med andre teorier om implementeringsrelaterede problemstillinger (Culpepper 2001, 2003, Brenznitz & Zehavi 2010). I denne analyse har jeg fokuseret på handlingerne af en enkelt type aktør (detailhandlen), men der er ikke noget, der forhindrer, at man undersøger netværks effekt på andre netværksmedlemmer. I kapitel 2 hævdede jeg desuden, at netværket kan fremme koordinering mellem policyrelevante aktører og på den måde motivere dem til at samarbejde mod den fælles mål, man i en given policy ønsker at fremme. Analysen viser dog, at selvom aktører arbejder mod et fælles mål, betyder det ikke, at de har udviklet fælles normer, forståelse og interesser. Jeg har fx ikke i analysen fundet belæg for, at Netto er blevet mere proøkologisk efter sit engagement i netværket. Netto og Coop arbejder heller ikke bevidst sammen om at fremme økologisk forbrug. Når man undersøger, hvorvidt netværket får aktørerne til at arbejde mod en fælles mål, skal man være varsom med ikke udelukkende at undersøge, hvorvidt aktørerne bevidst samarbejder om de samme målsætninger eller har opgivet deres egne interesser til fordel for en fælles interesse (se fx Innes & Booher: 2003), men tage udgangspunkt i de handlinger, der foretages.

Implikationer for policymagere

Afhandlingen har implikationer, ikke blot i forhold til videre forskning men også for policymagere. Den bekræfter i høj grad Bressers & O'Tooles (2005) påstand om, at policymagere ikke kun bør tænke på den direkte effekt af policyinstrumenter, men også på instrumenternes effekt på interaktioner mellem policyrelevante aktører. Afhandlingen viser, at typen af interaktioner mellem policyrelevante aktører, kan påvirke deres handlinger og hermed implementeringen af policyprogrammer. Hvordan man kan påvirke typen af koordinering mellem policyrelevante aktører bør derfor tænkes ind, når policyprogrammer designes. Især hvis implementeringen er stærkt afhængig af aktører uden for staten. Men det er ikke nok at invitere aktører til at samarbejde; man vil også være nødt til at sikre, at de gensidige relationer har en vis kvalitet.

Ligeledes viser analysen, at staten ikke nødvendigvis bør holde sig tilbage fra at intervenere i policyfelter, hvor den ikke selv har implementeringskapacitet. Staten kan bruge netværkskoordinering som et instrument til sty-

ring og aktivering af aktører, som er relevante for implementering, og på den måde øge statens kapacitet *to rule more*.

Alt dette dog kræver, at policymagere skaffer viden og forståelse om, hvilke aktører er relevante for implementering, hvordan de er afhængige af hinanden, hvilke instrumenter og strategier vil få dem til at samarbejde eller hvilke centrale organisationer kan assistere i udvikling af koordinering, og hvordan de kan motiveres. Dette kræver tilvejebringelse af relevant viden hos policymagere, men inviterer også til yderligere forskning på området.

9.3 Nye forskningsspørgsmål: Kan afhandlingens resultater kobles til variationer i økologisk forbrug?

Ovenfor har jeg redegjort for afhandlingens generelle teoretiske implikationer for governancelitteraturen. I dette afsnit vil jeg redegøre for dens implikationer for fremtidig forskning inden for økologimarkedet.

Afhandlingen fokuserer på, hvordan etablering af koordinering bidrager til engagementet hos markedsaktører, der relevante for implementering. Det tilbageværende spørgsmål er, om forskellene i det danske og det svenske netværk og de forskellige udviklinger i detailsektoren også kan forklare variationerne i udviklingen af økologisk forbrug i de to lande.

Som nævnt i indledningen var den gennemsnitlige markedsandel for økologisk omsætning i perioden 1997-2008 4,1 pct. i Danmark og 2,1 pct. i Sverige (Daugbjerg & Søndeskov 2011). Ser man nærmere på tallene, viser det sig, at begge lande har haft en markedsandel over dette gennemsnit siden 2004. I 2005 lå Danmark og Sverige ganske tæt mht. den økologiske markedsandel, men i 2008 var økologiforbrugets markedsandel i Danmark 6,6 pct. og 3 pct. i Sverige (Økologisk Landsforening 2011, Ekologisk Lanbrukarna 2008).⁶⁵ Hvad angår den enkeltes forbrug af økologi, brugte danskerne i gennemsnit 143,33 Euro per capita på økologi i 2009, mens svenskerne brugte 76,92 Euro per capita. På trods af vækst i økologien i begge lande, er det altså lykkedes Danmark at bevare en fordel i forhold til Sverige.

Men kan variationer i økologipolitikker, netværk og hermed detailhandlens adfærd kobles til denne udvikling? Udviklingen i Danmark er sket i to bølger. Bølge 1: 1993-1999, derefter stagnation frem til 2004, og bølge 2: 2005 indtil i dag. I forrige afsnit og forrige kapitel redegjorde jeg for, at variationer i økologinetværket og deres effekt på detailhandel adfærd er

⁶⁵ I 2010 udgjorde andelen af det danske marked 7,2 pct. i forhold til 4 pct. i Sverige (ibid., KRAV 2011).

kommet mest til udtryk i den anden vækstperiode. Som argumenteret for i kapitel 7 og 8 havde koordinering en effekt på detailhandlens adfærd især efter 2001. Det er derfor den anden vækstperiode, jeg interesserer mig for i denne diskussion.

Som nævnt begyndte det danske økologimarked at stagnere i slutningen af 1990'erne. I 2005 valgte Nettos detailkæder at styrke deres økologiske profil gennem engagement i netværket (se ovenfor). Dette motiverede de øvrige detailkæder til at skabe fornyet fokus på økologien (Økologisk Landsforening 2011: 3). Samme år begyndte forbruget af økologien at stige kraftigt igen (Økologisk Landsforening 2009), og flere forbrugere af forskellige varegrupper kom til (Smed 2011). Processen foregår stadig, og markedsandelen er steget fra 3,5 pct. i 2005 til 7,2 pct. i 2010. Stigningen i forbruget har været generelt på nationalt plan og ikke kun i de landsdele, hvor økologisk forbrug i forvejen var højt (Økologisk Landsforening 2009). I Sverige har der også været vækst, men den har aldrig opnået den samme markedsandel som i Danmark.

Weir (2001) påstår i den forbindelse, at en væsentlig faktor for udvikling af økologisk forbrug er intensiv markedsføring og stabile afsætningskanaler. Dette argument sammenholdt med væksten i økologisektoren efter starten af Nettoprojektet kan afføde konkurrence omkring profilering af økologien, og ydermere har de stabile distributionskanaler, der blev etableret gennem discountkæderne, givet danskerne en væsentlig fordel i forhold til svenskerne, enten fordi kæderne kunne have større effekt på forbrugerne eller nemmere kunne fange den stigende efterspørgsel. For at kunne svare på dette spørgsmål vil det dog nødvendigvis med mere detaljeret forskning omkring årsagen til forbrugernes adfærd omkring økologi siden 2005.

Tre centrale faktorer kan forklare forskelle i forbruget: vækst, udvikling i personlig indkomst og prisudvikling. En af de centrale alternative forklaringer, der bør undersøges i en sammenligning af Danmark og Sverige, er tillid til den nationale landbrugssektor. Danmark blev ramt af nogle miljøskandaler i løbet af 1990'erne (se Daugbjerg & Sønderkov 2011), hvilket kan have svækket forbrugertilliden til den konventionelle landbrugssektor og øget interessen for økologien. I Sverige har den konventionelle landbrugsorganisation arbejdet for at frame Sveriges landbrug som verdens rene jordbrug (Ryden 2003), hvilket blandt andet indebærer etablering af et varemærke for konventionelle landbrugsprodukter (Svensk Sigill) og strenge regler for plante- og husdyrproduktion. Forskellen i forbruget skyldes måske mest, at svenskerne har mere tillid til konventionelle landbrugsprodukter.

Det, at der findes andre alternative forklaringer til variationer i økologisk forbrug, betyder dog ikke, at afhandlingens resultater ikke har forklaringskraft

i forhold til at forstå udviklingen i forbruget, blot at der opfordres til mere forskning i, hvordan faktorerne spiller sammen.

9.4 Afsluttende bemærkninger

Afhandlingens resultater bidrager til en bedre forståelse af, hvordan økologi-politik, især i Danmark, har fremmet forskellige engagementer omkring økologi inden for detailverdenen, og kan derigennem formentlig bidrage til en bedre forståelse af udviklingen af økologisk forbrug. Dette vil kræve mere forskning. Afhandlingen diskuterer dog ikke, hvilke konsekvenser stigningen i forbruget og detailhandelens engagement havde for økologien som instrument, der skulle fremme bæredygtig udvikling. Jeg vil overlade denne diskussion til andre studier.

Metastyringslitteraturen har været kritiseret for at mangle forklaringskraft og komparative studier, der kan vise, hvordan metastyring og netværk gør en forskel. Modellen i denne afhandling viser, at strukturering af en komparativ model med udgangspunkt i metastyringslitteraturen er mulig, og at teorien er frugtbar til forklaring af policyprocesser. Det var min hensigt med afhandlingen at forbedre metastyringsteoriens anvendelighed på netop den måde.

Analysen har fokuseret på udvikling af økologisektoren, men jeg håber, at modellen vil blive anvendt i forståelsen af andre policyområder, hvor koordinering mellem private aktører er nødvendig for succesfuld implementering.

Referencer

Liste over interviewpersoner

- Bo Læssøe (BL), tidligere formand for LØJ 3.9.2009
- Bo Nytofte (BN), tidligere medlem af ØLC bestyrelse og ØL virksomhedsudvalg, 8.9.2009
- Gitte Hvoldal (GH), markedsafdeling ØL, 5.1.2011
- Henrik Hindborg (HH), markedschef markedsafdeling ØL, 23.6.2009
- Helle Bossen (HB), markedsafdeling ØL, 3.11.2009
- Paul Holmbeck (PH), Direktør ØL, 11.3.2008, 20.5.2009⁶⁶
- Poul Pedersen (PP), Thise Mejeri, formand af ØL's virksomhedsudvalg, 20.5.2009, 13.1.2011
- Poul Erik Hedeboe (PHH) tidligere medlem af LØJ og ØLC, 20.5.2009
- Torben Stjernholm, tidligere formand ØLC 4.3.2008
- Anders Klöcker (AK) tidligere konsulent – og formand for DØFR, 2.3.2010
- Henrik Dam Kristensen (HDK), tidligere Landbrugs og fødevarerminister, 23.6.2009
- Flemming Duus Mathiesen (FDM) tidligere formand af DØFR, 16.6.2009
- Steen Bonde (SB), Kontorchef DFFE 26.5.2009, 12.7.2010
- Anders Jensen (AJ) Marketingschef Rema 1000, 25.2.2011
- Claus Juul (CJ), International Direktør, Netto, 13.8.2010
- Jan Kristensen (JK), tidligere indkøbs direktør i FDB, 21.10.2009
- Jesper Due (JD), Planlægningschef Føtex, 14.2.2010
- Katrine Milman (KM), miljøchef Coop Danmark, 20.8.2009
- Erik Fog (EF), konsulent Landbrugsrådgivning 16.9.2009
- Michael Borgen (MB) tidligere ansat i Økologiens Hus, 5.3.2008
- Lars Nellmer (LN), Direktør KRAV, 5.2.2010
- Per Baumann (PB), miljøkoordinator i Coop Sverige og deltid ansat i Svensk Dagligvaruhandel, tidligere medlem af Rådet for Ekologisk Odling, og leder af arbejdet omkring af Aktionsplan 2010 (Ekologisk Forum), 11.3.2010, 1.2.2011
- Kerstin Andersson (KA), Chefkonsulent EMC, tidligere ansat som markeds konsulent i SamS, 27.1.2010
- Ingemar Hjelm (IH), Markedskonsulent EMC, 2.2.2010
- Inger Källander (IK), tidligere formand for EL, tidligere medlem af Rådet for Ekologisk Odling, ansat i Ekologisk Forum, 8.9.2008, 16.2.2010
- Dirk van der Krogt (DvK), Markedskonsulent EL, 1.2.2011
- Mikael Robertsson (MR), Miljøchef, Coop Sverige, 21.6.2010
- Ulrica Bergdahl (UB), chef for miljø og social ansvarlighed, ICA, 17.6.2011
- Åse Domej (AD), Miljøchef, Axfood, 31.1.2011
- Göte Frid (GF), Svensk Jordbruksverket, tidligere formand for Rådet for Ekologisk Odling, har medansvarlig for udarbejdelse af aktionsplan 2000 og 2005, med-

⁶⁶ De gentagne interviews er brugt bl.a. til afklaring og verificering af foreløbige resultater.

Litteratur

- Agranoff, R. (2006), 'Inside Collaborative Network: The Lessons for Public Managers', *Public Administration Review*, 66: 56-65
- Alexander, E.R. (1995), 'How organizations act together: Interorganizational coordination in theory and practice', Amsterdam: Gordon and Breach
- Alter, C. and J. Hage (1993), *Organizations Working Together*, Sage: London
- Ankersborg, V. (2007), *Kildekritik, Samfundslitteratur*, Frederiksberg
- ARF (1994), *Verksamhetsberättelse för 1993*, Marts
- Atkinson, M.M, and W.D Coleman (1989), 'Strong state and weak state: Sectoral policy networks in advanced Capitalist economies', *British Journal of Political Science*, 19: 47-67
- Bell, S. and A. Park, 'The Problematic Metagovernance of Networks: Water Reform in New South Wales', *Journal of Public Policy*, 26: 63-83
- Bell, S. & A. Hindmoor (2009), 'Rethinking Governance: The centrality of the state in modern society', NY: Cambridge University Press
- Bevir, M. & D. Richards (2009), 'Decentring Policy Networks: Lessons and Prospects', *Public Administration*, 87: 132-141
- Binderkrantz A. (2005), *Magtens midler. Danske interesseorganisationer og deres indflydelse strategier*, Århus: Politica
- Boström, M. (2006), 'Regulatory Credibility and Authority through Inclusiveness: Standardization Organisations in Cases of Eco-Labeling', *Organizations* 13(3): 346-66
- Boström M. & M. Klintman (2008), 'Eco -Standards, Product Labelling and Green Consumerism', NY: Palgrave Macmillan
- Brenznitz, D. and A. Zehavi (2010), 'The limits of capital: Transcending the public financier-private producer split in industrial R&D', *Research Policy*, 39: 301-31
- Bressers, H. Th.A. and L J. O'Toole, Jr (1998), 'The selection of policy instruments: A network-based perspective', *Environmental Politics* 3(4): 1-23
- Bressers, H. Th.A. and L. J. O'Toole, Jr (2005), 'Instrument Selection and Implementation in a Networked Context', i Eliadis, Pearl, Margeret M. Hill, and Michael Howlett, *Designing Government: From instruments to Governance*, Quebec: McGill-Queen's University Press
- Bureau, V. og A. M. Kjær (2008), 'Co-governance som styringsstrategi: teoretiske debatter og empiriske case studier', *Politica* 40 (3): 265-278.
- Börzel T. A., (1998), *Organizing Babylon – On the Different Coceptions of Policy Networks*, in *Public Administration*, 76, summer.
- Cawson, A., P. Holmes & A. Stevens (1987), 'The Interaction between Firms and the State in France', i Wilks. S. & M. Wright (eds.), *Comparative Government Industry Relations*, Oxford: Oxford, pp. 10-34

- Clark, L.F (2007), *Organic Limited: The Corporate Rise and Spectacular Change in the Canadian and American Food Sectors*, PhD, Department of Political Science, Simon Fraser University, Canada.
- Codex Alimentarius Commission (1999), *Guidelines for the production, processing, labeling and marketing of organically produced food*
www.codexalimentarius.net
- Colebatch H.K (2010), 'The Concept of Implementation and the Framing of Policy Activity', Paper for the 2010 Conference on Public Policy Network, University of Tasmania, Hobart, 27-20 January.
- Culpepper, P. D. (2001), 'Employers, public policy, and the politics of decentralized cooperation in Germany and France', in P.A. Hall and D. Soskice (eds.) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press
- Culpepper, P. D. (2003). *Creating Cooperation: How States Develop Human Capital in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Daugbjerg, C. (1998), *Policy Networks under Pressure: Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*, Aldershot: Ashgate
- Daugbjerg, C. & D. Halpin (2010), 'Generating Policy Capacities in Emerging Green Industries: The Development of Organic Farming in Denmark and Australia', *Journal of Environmental Policy and Planning*, 12 (2): 141-157
- Daugbjerg C., R. Tartner, C. Hattam, and G. Holloway, (2011), *Modelling the impacts of policy on entry into organic farming: Evidence from Danish-UK comparisons, 1989-2007*, *Land Use Policy*, 28, 413-422
- Daugbjerg, C., G.T. Svendsen, (2011), 'Government intervention in green industries: lessons from the wind turbine and the organic food industries in Denmark'. *Environment, Development and Sustainability* 13: 293-307.
- Daugbjerg, C. & P. Fawcett (2011), 'Governance Theory and the Question of Power: Lessons Drawing from the Governance Network and the Policy Network Analysis Schools', Paper to the 61th Political Studies Association Annual Conference, 19-21 April
- Daugbjerg C. & K. M. Sønderskov (2011), 'Environmental policy performance revisited: Designing effective policies for green markets', *Forthcoming Political Studies*
- Direktoratet for Fødevarerhverv (2004), *Årsrapport for 2003*, København: Direktorat for Fødevarerhverv
- Direktoratet for Fødevarerhverv (2009), *Strategier for det danske Landdistriktsprogram 2007-2013*, København: Direktorat for Fødevarerhverv
- Direktorat for Fødevarerhverv (09.05.2011), mail fra Anders Larsen
- Ebbers, M. (eds.) (1999), *The Formation of Inter-organizational networks*, Oxford: Oxford University Press.
- Ekologisk Forum 18.11.2002, notat uden titel
- Ekologisk Forum (2004), 'Behövs en tredje aktionsplan för ekologisk produktion?', *Tidskrift, Kgl. Skogs - och Lantbruksakademi* 143 (17)

- Ekologisk Forum (2007), Aktionsplan 2010 för en ökad ekologisk consumption och produktion, KSLA, 30.11.2007
- EL (1996) udkast til Verksamhetsberättelse för 1995 /Inger Källander privat arkiv
- EL (1997) udkast til Verksamhetsberättelse för 1996 /Inger Källander privat arkiv
- EL (2000), udkast til Verksamhetsberättelse för 1999 /Inger Källander privat arkiv
- Evans, P. (1995), 'Embedded Autonomy: States, Firms and Industrial Transformation', Princeton, Princeton University Press.
- Folketinget 1999-2000, Forslag: Lov om tilskud til fremme af innovation, forskning og udvikling m.v. i fødevarer -, jordbrugs - og fiskerisektoren (Innovationsloven), Fremsat d. 27 Januar 2000
- Folketingstidende 1986 -1987, FF 1924-1925
- Folketingstidende 1986/7, Tillæg B, 1649
- Fødevarerministeriet 15.11.2006, Aftale mellem regering og Danske Folkeparti om økologipakke i det nye Landdistriktsprogram.
- Geer, T og T.V. Jørgensen (1996), Ø-Mærket, Regler for økologisk produktion, forarbejdning og afsætning, Odense
- Geier, B. (2007), 'IFOAM and the History of the International Organic Movement', i Lockeretz, W., Organic Farming. An International History, Cambridge MSS: CAB International
- George, A.L. & A. Bennett (2005), Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, Cambridge Mass.: MIT Press
- Goodman, D, and E.M du Puis (2002), 'Knowing Food and Growing Food: Beyond the Production-Consumption Debate in the Sociology of Agriculture', *Sociologia Ruralis*, 42(1): 5-22
- Gerring, J. (2007), 'Case Study Research: Principles and Practices', Cambridge University Press: New York
- Gröna Konsum (1997), Gröna Konsum miljörapport
- Hamm, U. & F. Gronefeld (2004), 'Analysis of the European Market for Organic Food, Ceredigion, UK: University of Wales
- Halpin D., C. Daugbjerg and Y. Schvartzman (2011), 'Interest Group and Infant Industry Development: States-sponsored Growth in Organic Farming', *International Public Science Review* 32: 147-66
- Haufler, V. (2000), 'Private Sector International Regimes', i Higgott, R.A, G.R.D. Underhill and A. Bieler, Non-State Actors and Authority in the Global System, New York: Routledge
- Hill, M. & P. Hupe (2002), 'Implementing Public Policy', London, Sage
- Hindborg, H. (2008), 'Aktør analyse - samspillet med daglivarehandel', i Alrøe, Hugo F. og Niels Helberg, Uvikling vækst og integritet i den danske økologisektor, pp. 141-158, Tjele: ICROFS
- Heidenmark, P. (2000), "Going organic: a comparative study of environmental product development strategies along two Swedish bread supply chains", PhD, Lund University

- Hjern, B. and C. Hull (1982), 'Implementation research as empirical constitutionalism', *European Journal of Political Research*, 10: 105-115
- Hjern B. and D. Porter (1981), 'Implementation structure: A new unit of administrative analysis', *Organization Studies*: 211-227
- Hall P. & D. Soskice (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press
- Hanf, Kenneth & Laurence J. O'toole (1992), 'Revisiting Old Friends: Networks, Implementation Structures and the Management of Inter-organizational Relations', *European Journal of Political Research* 21(1-2): 163-180
- Hellevik, O. (1999), 'Forskningsmetode I sosiologi og statsvitenskap', Oslo Universitet
- Hollingsworth, R. J. (1997), 'Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions', Cambridge: Cambridge University Press
- Howlett, M. (2005), 'What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes, and policy-implementation styles', Eliadis, Pearl, Margeret M. Hill, and Michael Howlett, *Designing Government: From instruments to Governance*, Quebec: McGill-Queen's University Press
- ICA (1998), Årsredovisning 1998 (Årsrapport 1998)
- IFOAM (2008), Principper for Økologisk Jordbrug, http://www.ifoam.org/about_ifoam/pdfs/POA_folder_danish.pdf
- Ingemann, J. H. (2006). *The Evolution of Organic Agriculture in Denmark*, Working paper Department of Economics, Politics and Public Administration, 2006:4. Aalborg: Alborg University,
- Innes, J. E. and D. E. Booher (2003), 'Collaborative policymaking: Governance through Dialogue', in Hajer, Maarten A. and Hendrik Wagenaar, *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, New York: Cambridge University Press, pp. 33-59
- Jacobsen, N. K. B., 'Den økologiske jordbrugsbevægelse historie- fra 1970'ernes græsgrødder til 1990'ernes professionelle', Ph.d. afhandling, Saxso institut, København Universitet
- Jessop, B. (2003), 'Governance and Meta- Governance: on Reflectivity, Requisite Variety and Requisite Irony', online paper www.comp.lancs.ac.uk/sociologi/papers/jessop-governance-and-metagovernance.pdf
- Jessop, B. (1997), 'Capitalism and its future: Remarks on Regulation, Government and Governance', *Review of International Political Economy*, 4: 561-81
- Jordan A., Würzel R.K.W and Zito, A. (2005), 'The Rise of "New" Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?', *Political Studies*, 53 (3): 477-96
- Johnson, C. (1982), 'MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy', Stanford University Press, California.
- Jordbruksverket (1996), *Økologisk Produktion. Aktionsplan 2000*, Rapport 1996:3
- Jordbruksverket (2001), *Økologiska jordbruksprodukter og livsmedel- Aktionsplan 2000*, Rapport 2001:11

- Jordbruksverket (2004), Mål for ekologisk produktion og konsumtion, Rapport 2004:19
- Jordbruksverket (2005) Bidrag till marknadsfrämjande åtgärder inom området ekologisk produktion, 28.09.2005
- Jordbruksverket (2006) Bidrag till marknadsfrämjande åtgärder inom området ekologisk produktion, 10.8.2006
- Jordbruksverket (2007) Bidrag till marknadsfrämjande åtgärder inom området ekologisk produktion, 09.02.2007
- Jordbruksverket (2008) Bidrag till marknadsfrämjande åtgärder inom området ekologisk produktion, 04.12.2008
- Jordbruksverket 2010, Stöd for instatser på livsmedelsområde,t www.sjv.dk
- Jordbruksverket 03.09.2010, e-mail fra Anna Petterson
- Källänder, I. (2000), Organic Agriculture in Sweden, www.organic-europe.net
- Kelly , J. (2006), 'Central Regulation of English Local Authorities: An Exsample of Meta -Governance?', *Public Administration* 84: 603-621
- Kenis, P. (1991), 'The Precondition for Policy Networks: Some Findings from a Three-Country Study of Industrial Reconstructing' i Bernd Marin & Renate Mayntz (eds) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt: Campus Verlag
- Kenis P. and V. Schneider (1991) 'Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox', in Marin, B. and R. Mayntz (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt: Campus Verlag, pp. 25-59
- Kickert, W.J.M, (1993), 'Autopoiesis and the Science of (Public) Administration: Essence, Sense and Nonsense', *Organization Studies*, 14: 261-278
- Kickert, W.J.M., H.-E Klijn and J.F.M. Koppenjan. (1997). 'Introduction: A Management Perspective on Policy Networks', In W.J.M. Kickert, H.-E Klijn and J.F.M. Koppenjan. (eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage, London.
- Kjeldsen, C., 'Modernitet, tid, rum og økologiske fødevarer netværk', Ph.D. thesis, Aalborg Universitet.
- Kjeldsen, C. and J. H. Ingemann (2006), 'Alternative Food Networks: From social movements to market mainstreaming and beyond..? Reflections on the historical development of the Danish Organic movement', Aalborg Universitet
- Klijn, E-H. (2008), 'Policy and Implementation Networks: Managing Coplex Interactions', i Cropper Steve, Mark Ebers, Chris Huxham & Peter Smith Ring, *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*, pp. 118-146, Oxford, Oxford University Press
- Klijn E-H-, J. Koopenjan and K. Termeer (1995) "Managing Networks In the Public Sector: A theoretical Study of Network Management in Policy Networks", *Public Administration* 73: 437-454

- Klijn E.-H and J. Edelenbos (2008), "Meta-governance as Network Management" in Theories of Democratic Network Governance, New York: Palgrave Macmillan, pp. 199-214
- Knoke D. (1983), Network Analysis, Beverly Hills: Sage
- Kooiman, J. (red.)(1993), 'Modern Governance: New Government-Society Interactions', London: Sage
- Kooiman, J. (2000), 'Societal Governance: Levels, Models and Orders in Social-political Interaction', i Pierre, J., Debating Governance. Authority Steering and Democracy, Oxford: Oxford University Press
- Koopenjan Joop F.M and M. Huys, (2010) 'Policy Networks in Practice: The Debate on the Future Amsterdam Airport Schiphol' in Osbourne, Stephen P. (eds.) The New Public Governance? New Perspectives of Public Governance, London/New York: Routledge
- KRAV (2010), Marknadsrapport 2010 <http://www.krav.se/Documents/Marknadsrapporter/Marknadsrapport2010.pdf>
- KRAV (2011), Marknadsrapport 2011 <http://www.krav.se/Documents/Marknadsrapporter/Marknadsrapport2011.pdf>
- KRAV (18.02.2010), e-mail fra Pia Högström, Marknadschef
- Kvale, S. (1997), Interview. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview, København: Hans Ritzau Forlag
- Landbrugsraadet (2004), Promilleafgiftsfonden årsrapport, www.promilleafgiftsfonden.dk
- Landbrug og Fødevarer (2011), Retningslinjer for ansøgning om tilskud fra Promilleafgiftsfonden for landbrug <http://www.promilleafgiftsfonden.dk/~media/promilleafgiftsfonden/PAF%20Retningslinier%202012%20END.ashx>
- Landbrugsraadet/ØLC (2000), intern rapport om markedet for danske økologiske produkter i Sverige
- Landbokkommissionen (1986), 2. Delbetækning, Landbrug og Miljø, Betænkning 1078, København
- Landbrugsministeriet (1986), Redegørelse om økologisk jordbrug, København
- Larson, D.W. (2001), Sources and Methods in Cold War History: The Need for New Theory-Based Archival Approach, in Historians, Political Scientists and the Study of International Relations, 327-350, Belfer Center for Science and International Affairs, Cambridge, Massachusetts.
- Levi-Faur, D. (2001), The Visible Hand: State-Directed Industrialization in Israel, Jerusalem: Yad-Ben Tzvi Press
- LI (03.03.2011), e-mail fra Hakan Bjorklund, Li - Kansliet
- Lockie, S. & D. Halpin (2005), 'The 'Conventionalisation' Thesis Reconsidered: Structural and Ideological Transformation of Australian Organic Agriculture', Sociologia Ruralis, 45, kpp. 284-307
- Lockie, S., K. Lyons, G. Lawrance and D. Halpin (2006), Going Organic: Mobilizing Networks for Environmentally Responsible Food Production, Cambridge Mass: CAB International

- Lund, V. (2004), Regelverk – möjligheter och hinder att uppnå målen för ekologiskt lantbruk, Uppsala: CUL
- Lynggaard, K.S.C (2001) 'The Farmer Within an Institutional Environment: Comparing the Danish and the Belgian Organic Farming, *Sociologia Ruralis*, 41: 85-111
- LØJ (1981), vedtægter
- LØJ (1984), Årsberetning 1983
- LØJ (1986), referat fra generalforsamling 1986
- LØJ (1987) Referat fra generalforsamling 1987
- LØJ (1989), referat fra generalforsamling 1989
- LØJ 1992, Årsberetning
- LØJ (1995), brev fra Anders Nemming vedr. Anvendelse af Produktionsafgiftsfondemidler og Promilleafgiftsfondemidler til Økologisk Jordbrug, 06.03.1995
- LØJ 12.02.1998: Brev til DØFR vedr. Udtømning af Aftalen mellem regeringen, SF og Enhedslisten om styrkelse af økologisk omlægning
- Mansbridge, J. (1992) 'A deliberative theory of interest representation, in: M.P. Petracca (eds.) *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, Boulder, CO: Westview Press, pp. 32-57.
- Marcussen M. and H. P. Olsen (2007), 'Transcending Analytical Cliques with Second-generation Governance Network Analysis in Marcussen M. and Torfing J. (eds), *Democratic Network Governance in Europe*, London: Palgrave, pp. 273-292
- Marin, B. & R. Mayntz (1991) 'Introduction: Studying Policy Networks', i Bernd Marin & Renate Mayntz (eds) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt: Campus Verlag
- Mayntz, R. (1993), 'Governing Failures and the Problem of governability: Some Comments on Theoretical paradigm' i Kooiman J. (eds.). *Modern Governance, New Government Society Interactions*, London: Sage, pp. 9-20.
- Matland, R. E. (1995), Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145-174
- Mazmanian, D. & P. A. Sabatier (1983), *Implementation and Public Policy*, Glenview Ill.: Scott, Foresman
- Meuleman, L. (2008), 'Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets', Heidelberg: Physica-Verlag
- Michelsen J., K. Lynggaard, S. Padel & C. Foster (2001), *Organic Farming Development and Agricultural Institutions in Europe: A Study of Six Countries*,
- Milward, H. B. and K. G. Provan (2003), 'Managing the Hollow State', *Public Management Review*, 5: 1-18
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2000a), Notits om tidligere hyrdebrev på fondsområdet, 14.11.2000
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, (2000b), Notat vedrørende opfølgning på ministerens møde med Det Økologiske Fødevareråd 29.03.2000

- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, (2000c), Notat vedrørende detailhandels repræsentation i Det Økologiske Fødevareråd, 25.4.2000
- Moseley, A. and O. James (2008), "Central State Steering of Local Collaboration: Assessing the Impact of Tools of Meta-Governance in Homelessness Service in England" *Public Organization Review* 8 pp. 117-136
- North, D. C. (1990), 'Institutions, Institutional Change and Economic Development', Cambridge: Cambridge University Press
- Nielsen, A.L (2005) 'Eco Labeling Policy in Britain and Denmark' (speciale), Aarhus Universitet.
- Nordlinger, E. A. (1981), *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge: Cambridge University Press
- Olson M. (1975) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge Mass.: Harvard University Press
- O'toole, L. J. (2000), 'Research on Policy Implementation: Assessments and Prospects', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 263-268
- O'toole, L. J., K. I. Hanf. and P..L. Hupe (1997), 'Managing Processes in Networks', in Kickert W. J., E-H.Klijin and J.F.M. Koppenjan. (eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London Sage
- Peters, G. B. (2005), 'Policy Instruments and Policy Capacity', in Painter, Martin and Jon Pierre, *Challenges to State Policy Capacity*, New York: Palgrave Macmillan.
- Painter, M. & J. Pierre (2005), 'Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes', i Painter, Martin and Jon Pierre (eds.) (2005), 'Challenges to State Policy Capacity', New York: Palgrave Macmillan.
- Pierre J. & G. B. Peters (1998), 'Governance Without Government? Rethinking Public Administration', *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2): 223-243
- Powel, W. W. (1990), 'Neither market nor hierarchy: Network forms of organization', *Research in Organizational Behavior*, 12: 295-336
- Pressman, J.L & Wildavsky A.B. (1984), *Implementation*, Berkley CA: University California Press
- Richter, T. and Hempling G. (2003) 'Supermarket Study 2002: Organic Products in European Supermarkets', Frick: FiBL
- Rhodes, R.A.W (1996), 'The New Governance: Governing Without Governance', *Political Studies* XLIV. pp. 652-667
- Rohdes, R.A.W & David Marsh (1992), 'New Directions in the Study of Policy Networks', *European Journal of Political Research*, 21 (1-2): 181-205
- Rydén, R. (2003), 'Mevindens tid: Ekologiska Lantbrukarna och jordbrukspolitiken 1985-2000', *Ekologiskt Lantbruk* 36.
- Rueschemeyer, D. & P. B. Evans (1985), 'The State and Economic Transformation: Towards an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention' i Evans, Peter B, Dietrich
- Rueschemeyer & Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 44-77

- Scharpf, F. W. (1994), 'Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations, *Journal of Theoretical Politics* 6 (1): 27-53
- Scharpf, F. W. (1997), *Games Real Actors Could Play: Actor Centered Institutionalism in Policy research*, Oxford: West View Point
- Schvartzman, Y. (2008), *Mellem stat og marked. Danske økologiske landbrugsorganisationers rolle i implementering af økologipolitik. Speciale*. Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- Skocpol, T. (1979), 'State & Social Revolutions', Cambridge: Cambridge University Press
- Skocpol, T. (1985), 'Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research', i Evans, P. B, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-47
- Sligh, M. & T. Cierpka (2007), 'Organic Values', i Lockeretz, W., *Organic Farming. An International History*, Cambridge MSS: CAB International
- Stinner, D.H. (2007) 'The Science of Organic Farming' i Lockeretz, W., *Organic Farming. An International History*, Cambridge MSS: CAB International
- Stoker, G. (2000) 'Urban political science and the challenge of urban governance', i Pierre Jon, *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press
- Strukturdirektoratet (1995), *Aktionsplan for fremme af den økologiske fødevarerproduktion i Danmark*, København: Statens Information
- Strukturdirektoratet (1999), *Aktionsplan II: Økologi i udvikling*, København: Strukturdirektoratet
- Sønderskov, K.M. (2009). Different goods, different effects: Exploring the effects of generalized social trust in large-N collective action, *Public Choice* 140: 145-160.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2005), 'Netværksstyring-fra government til governance', Roskilde: Roskilde universitets forlag
- Sønderskov, K. M. and Daugbjerg C.(2010), 'The state and consumer confidence in eco-labeling: organic labeling in Denmark, Sweden, The United Kingdom and The United State', *Agriculture Human Values* (In Press, 2010)
- Sørensen, E. (2006), 'Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance', *American Review of Public Administration*, 36: 98-114
- Sørensen, E. og J. Torfing (2005), 'Netværksstyring-fra government til governance', Roskilde universitets forlag, Roskilde
- Sørensen, E. and J. Torfing (2008), "Theoretical Approaches to Metagovernance", in Sørensen E. and J. Torfing, *Theories of Democratic Network Governance*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 169- 182
- Sørensen E. & J. Torfing (2008), 'Theoretical Approaches to Metagovernance' in Sørensen Eva & Jakob Torfing, 'Theories of Democratic Network Governance', Palgrave Macmillan

- Thøgersen J. (2010), 'Country Differences in Sustainable Consumption: The case of Organic Food', *Journal of Macromarketing*, 3: 171-185
- Torring, J. (2007), 'A Comparative and Multi-level Analysis of Governance Networks: a Pilot Study of Employment Policy', i Bogason, P. og M. Zølner, *Methods in Democratic Network Governance*, New York, Palgrave Macmillan
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975), 'The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework', *Administration and Society*, 6(4): 445-448
- Van Waarden, F. (1992), 'The Historical Institutionalization of Typical National Patterns in Policy Networks, Between State and Industry', *European Journal of Political Research* 21: 131-132
- Vedung, E. (1998), 'Policy instruments: typologies and theories' I M-L. Memalmans-Videc, Ray C Rist and Evert Vedung (eds.) *Carrots Sticks and sermons: policy instruments and their evaluation*, New Brunswick: Transaction Books
- Vogt, G. (2007), 'The Origins of Organic Farming', i Lockeretz, W., *Organic Farming. An International History*, Cambridge MSS: CAB International
- Weiss. L. (1998), 'The myth of powerless state: governing the economy in a global era', New York, Cambridge Polity Press
- Whitehead, M. (2003), 'In the Shadow of Hierarchy: Metagovernance, Policy Reforms, and Urban Regeneration in the West Midland', *Area*, 35: 6-14
- Wier, M. (2001), 'Markedspotentielle og merpriser', i Christens, J. og S.E Frandsen (eds.) *Økonomiske perspektiver for økologisk jordbrug*, SJFI rapport no. 124, SJFI København
- Wier, M., Jensen K.O, Andersen L.M, Millock, K. (2008), 'The Character of Demand in Mature Organic Food Markets: Great Britain and Denmark Compared', *Food Policy* 33: 406-421
- Williams, P. (2002), 'The competent boundary spanner', *Public Administration*, 80 (1): 103-124
- Winter Søren (1985), 'Iværksættelsesbarrierer'. *Politica*, 17: 467-487
- Wittenkamp. L. (2001), *Udviklingen i EU's landbrugspolitik fra 1960 til 2000*, København
- Yin, R. K. (1994), *Case Study Research: Design and Methods*, Sage, London.
- Økologiens Hus (2000), *Møde mellem FDB og Økologiens Hus*, 17.1.2000
- ØL (2002a), *Strategi og Handlingsplan for markedsafdeling*,. Hjemmemarkedet 2002-2003, August 2002, Århus
- ØL (2002b), *Dagsorden for idegenereringsmøde i Økologiens Hus*, 6.2.2002
- ØL (2002c), *Brev til Mikkel Skovborg, Direktorat for Fødevarerhverv*, 28.11.2002/ØL intranet
- ØL (2003a), *Slutrapportstrategigruppe /ØL intranet*, GH
- ØL (2003b), *Udkast til FØL beretning punkt 6/ ØL intranet*, GH
- ØL (2004a) *Udkast til Ansøgning til Projektet Økologisk Fokus/ØL intranet* GH
- ØL (2004b) *Udkast til beretning om anvendelse af tilskud fra Promilleafgiftsfonden for landbrug 2003/ØL intranet* TB
- ØL (2004c) *Referat af møde med Netto og Økologisk Landsforening*, 2.11.2004

ØL (2005a), Anvendelse af tilskud fra Promilleafgiftsfonden for landbrug i 2004
ØL (2005b), Hvordan skaber vi vækst? fremlæggelse til virksomheder i forbindelse med Netto projekt /Gitte Hvoldal privat arkiv
ØL (2005c), notat om præsentation til virksomheder/ Gitte Hvoldal privat arkiv
ØL (2005d), referat fra møde med virksomheder/Gitte Hvoldal privat arkiv
ØL (2005e) Pressemeddelelse 10.01.2005
ØL (2006), Anvendelse af tilskud fra Promilleafgiftsfonden for landbrug i 2005
ØL (2007), Anvendelse af tilskud fra Promilleafgiftsfonden for landbrug i 2006
ØL (2008), Anvendelse af tilskud fra Promilleafgiftsfonden for landbrug i 2007
ØL (2009), Markedsnotat 2011, Århus
ØL (2010), Markedsnotat 2010, Århus
ØL (2011), Markedsnotat 2011, Århus
http://www.okologi.dk/media/1414560/markedsnotat%20m_forside_final.pdf
ØL(17.05.2011), e-mail fra Paul Holmbeck
ØL (26.11.2011), Nyhedsbrev
ØLC (1992a), Referat fra Bestyrelsesmøde
ØLC (1992b) 'Referat fra møde hos Mogens Nielsen, Søgård, 30.09.1992
ØLC (1994), Brev fra Theo Geer til Flemming Duus Mathiesen, 23.12.1994
ØLC (1995): intern beretning fra bestyrelse 06.02.1995
ØLC (1996a): Statusrapport 1995 + 1.halvår 1996 for Projektafdeling på Økologisk Landcenter 15.05.1996
ØLC (1996b), Kort evaluering af de af Aktionsplanens dele, der vedrører afsætningsfremme, 18.4.1996
ØLC (1997), Notat om forløbet vedr. ansøgninger til produktionsfonde og promilleafgiftsfonde, 24.02.1997
ØLC (1999), Referat fra ekstraordinær bestyrelsesmøde i Økologisk Landscenter, 09.03.1999
ØLC (2000a), bilag til pkt. 6, FU- mødet
ØLC (2000b), Ansøgning til Direktoratet for FødevarerErhverv: Ansøgning om tilskud til udviklingsprojekter inden for økologisk jordbrug /GH, Økologisk Landsfor- ening Intranet⁶⁷
ØLC (2000c), notat etablering af strategigruppen, 23.11.00
ØLC (2001) Notat vedrørende fælles fremstød for økologiske fødevarer på hjemmemarkedet /GH

Love, Bekendtgørelse, regeringsskrivelser fordringer

Danmark

L 363 af 10/6 1987

L 421 af 31/05/2000

⁶⁷ Intranet refereres til dokumenter af ØL's medarbejder, der ligger i fællesmapper ved ØL it system. Mange af disse dokumenter er interne memoer og noter, og indeholder derfor ingen specifik datoer udover årstal.

L474 af 30/6 1993
LBK 830 af 15/12 1987
LBK 634 af 29/7 1999
LBK 1100 af 21/9 2010
Finanslove 1996-2007

Sverige

Proposition 1983/84: 76
Proposition 1984/85:66
Proposition 1993/94: 57
Proposition 1997/98: 2
Proposition 1997/98: 145
Skrivelse 1999/2000: 91
Skrivelse 2005/06:88

EF/EU

EF 2092/91
EF 2078/92
EF 834/2007

Aviser og tidsskrifter

Alternativolderan
Berlingske Tidende 1.5.1995
Dansk Handelsblad, 48/2004: 6
Ekologisk Lantbruk
www.epn.dk, 23.03.2010
Kiwi januar 2005
Land Lantbruk 35/1998
Politiken 26.04.2011, ØL 26.11.2011
Ritzau Bureau 09.01.1995
Økologisk Jordbrug

Bilag 1: Interviewguide

Interviewpersonerne blev anvendt som informanter om styring, organisering (koordinering) og aktiviteter på økologimarkedet samt om begivenheder og processer, de har kendskab til, eller har været vidne til i sektoren.

Interviewene blev designet som semi-strukturerede interviews. Spørgsmålene blev anvendt som overordnet ramme for samtalen og blev derfor ikke nødvendigvis stillet i samme rækkefølge i alle interviewerne; ikke alle spørgsmål blev stillet i alle interviews; ikke alle spørgsmål blev stillet på nøjagtig samme måde, men afhængigt af det, interviewpersonen skulle fortælle om, og af det, interviewpersonen fortalte under interviewet.

Introduktion

Mit navn

Lidt om projektet

Tekniske spørgsmål: Må jeg anvende interviewet til den endelige analyse?
Hvor længe har du været involveret i økologisektoren? I hvilke roller?

Økologipolitikken

Kan du fortælle, hvad der har kendetegnet dansk/svensk økologipolitik?

Kan du fortælle lidt om udviklingen af økologipolitikken? Hvordan blev den til? Hvordan har den udviklet sig?

Kan du fortælle om støtteordninger, der er rettet mod udvikling af primærproduktion? Udvikling af privatforbrug?

Forholdet mellem staten og private grupper inden for sektoren

Hvilken rolle har de økologiske jordbrugsorganisationer spillet i forhold til formuleringen og implementeringen af økologipolitikken?

Kan du fortælle omforhold mellem staten og de økologiske organisationer?
Får organisationerne støtte? Til hvad?

Har staten prøvet at støtte og inddrage andre markedsaktører i implementeringsprocessen? Hvordan og hvilken sammenhæng? Hvad var resultaterne af denne proces?

Netværk omkring økologisk forbrug

Kan du fortælle om fælles aktiviteter, som er rettet mod udvikling af efterspørgslen efter økologiske varer?

Findes der et samarbejde mellem detailhandlen, virksomheder og de økologiske organisationer omkring udvikling af økologisk forbrug? Hvem indgår i samarbejdet? Kan du uddybe, hvad samarbejdet indebærer?

I Danmark blev der udviklet en tæt koordineret indsats mellem de økologiske organisationer, virksomheder og detailhandlen omkring markedsføring samt koordinering af afsætning og produktion. Blev noget lignende udviklet i Sverige? Hvordan vil du kendetegne relationerne mellem detailhandel, de økologiske organisationer og virksomhederne i Sverige (et spørgsmål rettet især mod de svenske aktører)?

Metastyringsprocessen

Kan du fortælle, hvordan organisering af økologisektoren har udviklet sig?

Kan du fortælle om, hvilke aktiviteter og hvilke kapaciteter I har udviklet i jeres organisation (et spørgsmål rettet især mod medlemmerne af de økologiske interessegrupper)?

Hvilken rolle har de økologiske interessegrupper spillet i organiseringen af økologimarkedet og organiseringen af en fællesindsats for udvikling af økologisk forbrug?

Kan du fortælle, hvem inden for markedet de økologiske organisationer arbejder med? Kan du fortælle, hvordan disse samarbejdsrelationer blev udviklet?

Har de økologiske organisationer modtaget støtte fra staten? Har støtten været central for de aktiviteter og kapaciteter, organisationerne har udviklet?

Hvorfor tror du, det ikke lykkedes at etablere en koordineret indsats for udvikling af økologisk forbrug mellem virksomheder og detailhandlen omkring udvikling af økologimarkedet (spørgsmål især til de svenske aktører)?

Staten har arbejdet for at etablere samarbejde mellem aktørerne i økologisektoren gennem forskellige råd og fora. Hvorfor blev disse arenaer etableret? Kan du fortælle om samarbejdsrelationerne og aktiviteter inden for disse

arenaer? Hvordan har samarbejdet inden for disse arenaer påvirket relationerne mellem aktørerne inden for økologimarkedet?

Detailhandelsadfærd

Kan du fortælle om jeres virksomheds aktiviteter inden for økologimarkedet? Hvad har påvirket jeres valg af strategier? Hvilke vanskeligheder har der været i afsætning og markedsføring af økologiske produkter?

Din virksomhed har indgået i et samarbejde med virksomhederne og de økologiske landbrugsorganisationer omkring udvikling af økologimarkedet. Kan du fortælle om udviklingen af denne koordinerede indsats? Hvilken rolle spiller I og de andre aktører i samarbejdet? Hvordan har samarbejdet påvirket jeres indsats i forhold til økologi? Hvorfor (et spørgsmål til især de danske kæder)?

Har I samarbejde med andre virksomheder og økologiske organisationer omkring udvikling af forbrug? Hvordan kommer det til udtryk? Kunne der være andre samarbejdsformer, der ville være mere gavnlige i forhold til jeres aktiviteter inden for økologien?

Dansk resumé

Afhandlingen fokuserer på implementeringsprocesser i markedsudviklingspolitik, især hvordan staten kan få relevante markedsaktører til at investere i markedsudvikling ved at fremme netværkskoordinering.

For at fremme udvikling af nye markeder har staten ofte brug for, at relevante virksomheder vil investere i det nye marked og drive udviklingen fremad. Dannelse af netværkskoordinering kan ofte være nødvendig for markedsudvikling, fordi individuelle markedsaktører ofte vil agere (fx ved at investere og acceptere høje indgangsomkostninger til det nye marked) og/eller reagere (fx til statslige subsidier og andre incitamerter) i forhold til hvad andre markedsaktører vil gøre (frem for på baggrund af regulativer og incitamerter fra staten). Dannelse af netværkskoordinering kan give markedsaktører en mulighed for at afstemme forventninger. Ligeledes kan en virksomheds beslutning om at investere i nye markeder være afhængig af dens evne til at samarbejde, herunder udvikle kapaciteter og udveksle informationer med andre aktører inden for markedet. På den måde kan virksomhederne reducere investeringsomkostninger i det nye marked. Endelig kan langvarigt samarbejde fremme tilliden til andre markedsaktører og til det nye marked. Opsummerende kan netværkskoordinering bruges som et instrument til aktivering af relevante markedsaktører i udviklingen af et nyt marked.

Teoretisk er afhandlingen placeret inden for metastyringslitteraturen, som ser netværkskoordinering som et centralt element i styring af samfundet og økonomien. Den er placeret inden for den statscentrerede metastyringstilgang, der ser staten som central for dannelsen af styringsregimer for netværkskoordinering.

Jeg analyserer, hvordan forskellige typer policystrategier påvirker niveauet af netværkskoordinering mellem markedsaktører, og derefter hvordan forskellige niveauer af netværkskoordinering påvirker relevante aktørers engagement i markedsudvikling. Jeg gør det gennem en komparativ analyse af netværkskoordinering i den danske og den svenske økologisektor. I begge lande har økologimarkedet været i konstant udvikling og til en vis grad statsstyret i tre årtier. Den danske økologiske markedsandel er dog dobbelt så stor som den svenske.

I den første del af analysen undersøger jeg, om forskellige policystrategier har ført til udfoldelse af forskellige typer netværkskoordinering i de to økologimarkeder. I afhandlingens anden del ser jeg på, hvordan forskellige

typer netværkskoordinering har påvirket engagementet af relevante aktører inden for økologimarkedet.

Jeg viser, at den danske regering, med henblik på at støtte udviklingen af økologisk forbrug, har støttet stærk netværkskoordinering mellem detailhandel og forarbejdningsvirksomheder. Som et resultat har alle centrale detailkæder indlejret økologien som en central markedsføringsstrategi og har haft succes i dannelsen af stabile distributionskanaler på nationalt niveau. Et særligt kendetegn for denne proces har været discountkædernes høje engagement i markedsføring og salg af økologi.

I Sverige har regeringen fokuseret på støtte til primærproduktionen, dvs. de økologiske landmænd, og har derfor ikke støttet dannelsen af stærk koordinering mellem de aktører, der er relevante for udvikling af økologisk forbrug. Netværkskoordineringen mellem detailhandel og forarbejdningsvirksomheder var derfor hovedsagligt baseret på udveksling af information. Som et resultat har nogle af de centrale kæder været tilbageholdende med hensyn til markedsføring af økologien og har haft svært ved at danne stabile distributionskanaler på nationalt niveau.

Afhandlingens analyse og resultater er ikke kun relevante i forhold til økologisektoren eller udelukkende for området af markedsudvikling. De har også implikationer for andre områder, hvor diversiteten af offentlige og private aktører er relevant for implementeringen af policyprogrammer. I afhandlingen præsenterer jeg en komparativ model, der kan bruges til at analysere metastyring fra en statscentreret tilgang også på andre policyområder. Sådant en model mangler i litteraturen. Resultaterne viser, at netværkskoordinering kan påvirke implementeringsrelevante aktørers handlinger. Netværk bør derfor undersøges som et selvstændigt instrument, der kan gøre en forskel i implementering. Analysen viser dog, at det ikke er netværket som sådan, der gør en forskel, men typen og kvaliteten af interaktionerne inden for netværket. Endelig antyder resultaterne, at netværkskoordinering mellem de implementeringsrelevante aktører ikke nødvendigvis kommer af sig selv. Netværkskoordinering kan være et resultat af strategier og initiativer fra aktører inden for netværket, især centrale interesseorganisationer. Men de overordnede finansielle og autoritative rammer, der fastlægges af staten, kan alle påvirke styringsnetværkets evolution og styringspotentialer. Policy-magere bør derfor ikke kun tænke på den direkte effekt af policyinstrumenter, men også på policyens effekt på interaktioner mellem de policyrelevante aktører.

English Summary

In this dissertation I focus on the processes that underpin enactment of policy strategies for market development; in particular how the state can get relevant market actors to invest in market development by enhancing network coordination. The theoretical argument hereby is that cooperation among market actors is often necessary to achieve market development because individual market actors will act (e.g. by investing or accepting high start-up costs) and react (e.g. to state subsidies or other inducements) with reference to what other relevant actors are likely to do (rather than how state agencies will react). Further, decisions by firms to invest in new industries or markets might depend on their ability to develop capacities and exchange information with other actors from within the industry, thereby lowering entry costs. Finally, long-term collaboration can generate trust in the new market. Thus, by enhancing network coordination among market actors the state can persuade them to invest in the new market and push the market development forward.

This dissertation is placed within the state-centric approach to meta-governance, which understands the state as crucial for enhancing network coordination. I analyze how different types of state policy affect the level of network coordination between market actors and how different levels of network coordination affect the engagement of relevant actors in market development. I do so through a comparative empirical analysis of network coordination in the organic sectors of Sweden and Denmark. I focus on network coordination relevant to explaining growth in the organic sector: namely coordination among retailers in relation to producing, stocking and marketing organic food. In both Sweden and Denmark the organic food sector has been growing, both in terms of domestically produced supply and retail market share, and has been subject to state sponsored strategies of industry growth and development. There are, however, critical differences. The organic market share in Denmark is still twice as large as the market share in Sweden: that is, Danish consumers purchase more organic food than their Swedish counterparts. This presents a fascinating puzzle considering that both countries have experienced increasing domestic organic supply since the beginning of the 1990s and, in comparative EU and international terms, have well-developed domestic organic industries (e.g. area under organic production).

Previous studies have pointed to a possible link between differences in organic policy and the level of organic consumption in the two countries. In

this dissertation I focus on the processes that might connect between the two variables. I show that the Danish government, in order to support development of organic consumption, has supported the creation of strong coordination where retailers and processors actively collaborate to create distribution channels and market organic food. As a result, all central retailer chains have internalized organic food as a main marketing strategy and have succeeded in creating stable distribution channels nationwide. The high level of engagement of discount chains in marketing and sale of organic products at lower prices nationwide are remarkable.

In Sweden, the government has focused on supporting the sector via support to organic farmers, and has not supported the creation of strong coordination among actors relevant for development of demand. Network coordination between retailers and processors is mainly based on exchange of information. As a result, some of the main retailers are restricted from engaging in marketing organic and in creating nationwide distributions channels for organic food.

The case of the Danish and the Swedish organic sectors shows that by enhancing network coordination states might get policy relevant actors to engage and assist in implementation. It also shows that creating collaboration between market actors can affect their engagement in developing the market. However, linking the activities of market actors to market development will require further research. Finally the study points out that network coordination, even in private sectors, does not always come by itself, but often requires some level of state intervention.