

Nye perspektiver på udvikling i og af landdistrikterne

Nye perspektiver på landdistrikterne – kampen om stedet

Forholdet mellem udviklingen i landdistriktskommunerne og bykommunerne – mellem centre og periferi – får stigende opmærksomhed i den offentlige debat og på de politiske dagsordner. Det har således også været et centralt tema i debatten op til det seneste folketingsvalg.

Det er derfor med stor glæde, at vi har takket ja til muligheden for at samle og redigere dette temanummer med fokus på den aktuelle forskning i landdistrikterne. Selv om den geografiske ulighed på en række områder af vores samfund får stadig stigende bevågenhed, er det relativt få midler, der afsættes til forskningen inden for området. På trods af det, findes der rundt om i landet dedikerede forskningsmiljøer, der over en lang årrække har forsket i regional- og landdistriktsudvikling. Temanummeret har således været endnu en oplagt mulighed for at række ud til disse miljøer og en opfølgning på den tradition, der har været for at udgive antologier inden for området. Temanummeret er blevet til i et godt og inspirerende samarbejde mellem disse forskningsmiljøer.

Landdistrikter er langt fra et entydigt begreb. Hvad det dækker over afhænger meget af, hvilket perspektiv man iagttager ud fra. I sociologien skelner man klassisk mellem det rurale og urbane, hvor den etymologiske betydning af rural er 'modsat by'. Hvis man kigger i Danmarks Statistik, er landdistrikter karakteriseret ved det åbne land og beboelser under 200 indbyggere. Klassisk har landdistrikterne været snævert forbundet med landbruget, men denne kobling giver i mindre og mindre grad mening i forhold til befolkningen, da det er under 10 pct. af de omkring 700.000 mennesker, der bor i det åbne land, der har direkte tilknytning til det kommercielle primærlandbrug.

I virkeligheden giver det måske ikke så meget mening at fortabe sig i kampen om definitionen, men i stedet fokusere på de problematikker, der er i spil. Her bliver det i højere grad det enkelte perspektiv – og dermed den enkelte problematik – der er afgørende for, hvordan landdistrikter skal forstås og analyseres. En overordnet begrebsramme, der kan rumme dette, er center-periferi distinktionen. Der er imidlertid ikke kun tale om ét center, men om mange centre, alt afhængigt af, om vi taler om sundhed, politik, finansiering, trafik osv. Med bølgen af centraliseringer både i den offentlige og private sektor er udviklingen gået i retningen mod færre og mere magtfulde centre. Efter strukturreformen i 2007 er der også sket en centralisering på det kommunale område, hvor en række tidlige kommunehovedbyer nu er blevet til periferi for de

EGON BJØRNHAVE NOE

Professor, Center for Landdistriktsforskning, Institut for Sociologi, Miljø og Erhvervsøkonomi, Syddansk Universitet, Esbjerg, enoe@sam.sdu.dk

MARTIN HVARREGAARD THORSØE

Forsker, Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, Tjele, martin.hthorsoe@agro.au.dk

NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN

Projektchef, VIVE, Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, njmp@vive.dk

HENRIK TOFT JENSEN

Lektor, Institut for mennesker og Teknologi, RUC, htj@ruc.dk

HELLE NØRGAARD

Seniorforsker, Institut for Byggeri, By og Miljø (Build), Aalborg Universitet, hnorgaard@build.aau.dk

HØGNI KALSØ HANSEN

Lektor, Institut for geovidenskab og naturforvaltning, Københavns Universitet, hh@ign.ku.dk

JESPER MANNICHE

Seniorforsker, Center for Regional- og Turismedforskning, jesper.manniche@crt.dk.dk

nye, og mange steder større, hovedbyer. I en landdistriktssammenhæng er det interessante, hvordan disse mere magtfulde centre behandler deres periferi.



Den funktionelle uddifferentiering betyder, at steder afkobles deres oprindelige funktionelle betydning. Landsbyerne er ikke længere en funktion af landbruget, de mindre provinsbyer er mange steder ikke rammen om handel og offentlige services, og man taler om de funktionstomme bymidter

Der er meget, der tyder på, at vi befinder os i et nybrud i forhold til landdistrikterne, hvor den funktionelle uddifferentiering betyder, at steder afkobles deres oprindelige funktionelle betydning. Landsbyerne er ikke længere en funktion af landbruget, de mindre provinsbyer er mange steder ikke rammen om handel og offentlige services, og man taler om de funktionstomme bymidter. På en række områder er der således ved at ske radikale forandringer, uden at vi nødvendigvis kan se, hvor disse forandringer fører hen. Politisk er der vedtaget en lang række tiltag til at understøtte en bedre udvikling i landdistrikterne. Men langt hen ad vejen famler vi os frem som samfund i forhold til, hvordan vi skal forholde os til disse forandringer. Eller sagt på en anden måde: Centrene er udfordret på spørgsmålet om, hvad de skal stille op med deres periferi.

De sidste tre årtier er den økonomiske ulighed – målt som gini-koefficient – ifølge Danmarks Statistik vokset fra omkring 22 til 30. En række studier peger på, at denne voksende ulighed også har en geografisk center-periferi dimension. F.eks. peger en analyse af boligområdet på en voksende geografisk ulighed mellem vækstcentrene og de øvrige områder i forhold til uddannelse, formue og indkomst. En udvikling, der både kan iagttages mellem de forskellige kommunetyper, men som bliver endnu mere markant, når forskellene iagttages på sogneniveau. Den geografiske ulighed mellem centre og periferi er drevet af en lang række faktorer, som f.eks. migration, centralisering, globalisering og finansialisering af boligmarkedet. En ulighed, som ikke kun kan iagttages socioøkonomisk, men også i forhold til sundhed og de offentlige serviceydelser.

Den geografisk ulighed har også en indbygget tendens til at være selvforstærkende i takt med, at de ressourcestærke flytter efter bedre serviceydelser og infrastruktur, og de ressource svage presses ud til de meget billige og ikke altid vedligeholdte boliger i yderområderne, hvilket igen belaster landdistriktskommunerne på økonomien i forhold til offentlige serviceydelser.

Oven i denne udvikling kommer, at der for alvor er opstået en kamp om rettighederne til det åbne land. En kamp mellem bosætning, fødevarerproduktion, klima, biodiversitet og turisme, men på det seneste også i forhold til placering af vindmøller og solcelleanlæg.



De objektive forskelle er imidlertid kun en del af billedet. Nok så vigtig er den stedbundne oplevelse af, at udviklingen er gået i stå, mens den buldrer videre i de store byer, at det sted, man bor, er "efterladt" eller "opgivet"

I den internationale forskningslitteratur har der netop været fokus på det, man kalder utilfredshedens geografi (geography of discontent), som har været voksende i stort set alle de vestlige lande i de seneste årtier. Det skyldes ifølge flere forskere en kombination af en række objektive forskelle i levevilkår samt en oplevelse af, at udviklingen går ens hjemegn forbi og i stedet realiseres andre steder. I forhold til de objektive levevilkår udmønter det sig i regionale forskelle i adgang til offentlige services indenfor sundhed, uddannelse, børnepasning og infrastruktur. Der kan også aflæses i tydelige regionale forskelle i forventet levealder, indkomst og uddannelsesniveau og andre konkrete indikatorer på livsvilkår og livskvalitet. Det udmønter sig ligeledes i mulighederne for beskæftigelse og rammebetingelser for opstart af nye virksomheder, herunder adgang til finansiering og arbejdskraft. De objektive forskelle er imidlertid kun en del af billedet. Nok så vigtig er den stedbundne oplevelse af, at udviklingen er gået i stå, mens den buldrer videre i de store byer, at det sted, man bor, er "efterladt" eller "opgivet". Fiona Hill skriver i sin seneste bog om populismens fremkomst om sin egen opvækst i et gammelt minedistrikt i Nordengland, at mulighedernes infrastruktur er udhulet i de efterladte steder, og at man er nødt til at flytte til de større byer, hvis man vil have mulighed for at forbedre sine livsvilkår.

Ifølge mange er den geografiske utilfredshed en betydelig trussel mod den økonomiske og sociale stabilitet i de vestlige demokratier. Brexit, Trump og de gule veste er således potentielt blot begyndelsen, hvis den regionale ulighed stiger. Hertil kan man tilføje, at utilfredsheden meget vel kan stille sig i vejen for de omstillinger af samfundet, der er nødvendige i et klimaperspektiv, hvis klimadagsordenen bliver opfattet som endnu et eksempel på, hvordan landdistrikternes erhverv, infrastruktur og landskaber udhules for at opfylde byernes og eliternes behov.

Bredt indenfor landdistriktsforskningen har vi i mange år delt den tilgang til problematikken, at udfordringerne kunne løses ved at styrke de lokale handlekompeterencer i form af en endogen udvikling. En rød tråd i forhold til landdistriktsudvikling har også været at fokusere på erhvervsudvikling, både i forhold til landbrug, turisme og entreprenørskab, uden at dette for alvor har kunnet bryde den negative udvikling.

Der er også en del forskning, der har fokuseret på at bryde med udviklingslogikken, og i højere grad har fokuseret på det gode liv for dem, der bor i landdistrikterne. Dels i form af hvad der opfattes som det gode liv på landet, og hvad der skal til at understøtte dette liv. Seneste skud på den endogene tilgang er tiltag omkring frikommuner og frilandsbyer som en mulig udviklingsvej.

Der kan være rigtig mange og gode grunde til at afbureaukratisere i forhold til skoler og planlov mm. Men måske er det naivt at antage, at en landsby eller kommune kan løfte sig op ved egen kraft bare ved at fjerne regler og bureaukrati. Der er rigtig meget positivt at sige om den endogene tilgang, men tiden er måske nu til at reflektere over, om vi faktisk kan løse systemiske udfordringer på mikroniveau ved at individualisere problemet og løsningerne.

Den grønne omstilling kan i værste fald føre til en acceleration af den regionale ulighed, hvor man relevant kan stille spørgsmålet, om dem, der bor i landdistrikterne, overhovedet har en legitim stemme i denne kamp?

Paradokset er, at kampen om stedet og ressourcerne langt hen ad vejen og i stigende grad er afkoblet den lokale økonomi. Mest tydeligt kommer dette til udtryk i kampen om at bruge det åbne land til at placere solcelleanlæg og vindmølleparker. Installationer, der i kun meget ringe omfang kommer den lokale økonomi til gode, men som er med til at ændre eller forringe store områder som levested for mennesker og dermed yderligere skubber på den negative udvikling af området. Det er også blevet til en kamp, hvor det er legitimt at kæmpe for placering af anlæggene af økonomiske interesser, men ikke imod af egne økonomiske og menneskelige interesser. Da vil man i så fald kunne beskyldes for ikke at ville være med til at redde klimaet. Den grønne omstilling kan således i værste fald føre til en acceleration af den regionale ulighed, hvor man relevant kan stille spørgsmålet, om dem, der bor i landdistrikterne, overhovedet har en legitim stemme i denne kamp?

I dette temanummer forsøger vi via en række bidrag at tage temperaturen på, hvor vi er i forhold til et sådant nybrud i forståelsen af den aktuelle situation og udvikling. I den første artikel sætter Helle Nørgaard, Høgni Kalsø Hansen og Hans Thor Andersen spot på den modurbanisering, der trods det overordnede billede også sker. Selv om modurbaniseringen ikke opvejer netto-tilstrømningen til de største byer, er der dog nogle interessante pointer, som vi kan uddrage. Den ene er, at det ikke er en naturlov, at alle folk helst vil bo i de store byer. Den anden er at se, hvor tydeligt finanskrisen har drevet urbaniseringen, hvor investeringerne primært har centreret sig omkring vækstområderne. Modurbaniseringen er taget til i takt med, at finanskrisen blev overstået for så at blive accelereret med koronapandemien, hvor flere er søgt væk til land- og yderkommunerne. En anden interessant iagttagelse er, at det især er de 24-29 årige, som flytter til land- og yderkommuner og at tilflytterne på tværs af alder, er bedre uddannede i sammenligning med de forudgående 10 år.

I mange år var blikket på landdistrikterne hovedsageligt rettet mod flytninger fra landområderne til de lidt større byer blandt andet som følge af industrialiseringen af landbruget. Og dermed også at de mindre byer i landdistrikterne mistede deres funktioner, hvorimod de mellemstore byer i en lang årrække

profiterede af denne urbanisering. Især efter strukturreformen i 2007 er der kommet stigende fokus på udfordringerne for de mellemstore byer. I artiklen om de større byers udvikling i landdistrikterne har, Christian Fertner, Høgni Kalsø Hansen og Lars Winther, fokus på denne udvikling. For det første er det interessant at hæfte sig ved, at der ikke nødvendigvis er en snæver sammenhæng mellem jobskabelse og befolkningstilvækst. Dette understreger, at en bæredygtig udvikling i landdistrikterne er en kompleks problematik og ikke kun et spørgsmål om arbejdspladser. En anden interessant iagttagelse fra artiklen er, at det er de mindste i gruppen af mellemstore byer, der klarer sig bedst, hvilket peger på det interessante forhold, at der muligvis er en dynamik i erhvervsudviklingen, der tilgodeser de mindre mellemstore byers udvikling i højere grad end de store mellemstore byer i land- og yderkommunerne. Hvilket er med til at understrege, at der er tale om komplekse sammenhænge i forholdet mellem landdistrikterne og de allerstørste byer. Endelig viser deres analyser, at der er betydelig vækst i andelen af befolkningen over 66 i alle byerne. Udfordringerne for de mellemstore byer ser kun ud til at vokse de kommende år.

Der er mange bud på, hvad der driver udviklingen i uligheden mellem periferi og center. Globalisering og centraliseringer angives ofte som de væsentligste forklaringer på udviklingen, underforstået at det er der ikke meget at stille op imod. Sandt er det da også, at landdistriktsudfordringer ikke kun er et dansk problem, men noget som har været behandlet meget i den internationale forskningsverden gennem en lang årrække. Det interessante set i denne sammenhæng er, at vi også i Danmark oplever landdistriktsproblematikker, at vi på trods af de relativt korte fysiske afstande oplever så store forskelle. Det har Martin Hvarregaard Thorsøe og Egon Bjørnshave Noe, et perspektiv på i deres artikel omkring finansialisering af landbrug og boliger. Hovedpointen i deres artikel er, at det traditionelle finansielle marked efter finanskrisen har forladt landdistrikterne både i forhold til boligfinansiering og finansiering af drift og ejerskifte i landbruget til fordel for vækstområderne tættest på de største byer. Det er en udvikling, der er stærkt understøttet af lovgivning, og regulering på området er med til at gøre det endnu mindre attraktivt for banker og realkreditinstitutioner at engagere sig i landdistriktsområderne. For landbruget betyder det, at der kun i ringe omfang sker et generationsskifte. Til gengæld sker der en kraftig strukturudvikling drevet af, at de største og mest velkonsoliderede landbrugsvirksomheder har bedst mulighed for at overtage de nødlidende ejendomme. For boligområdet betyder den restriktive lånepraksis, at det i store områder i landdistrikterne ikke er muligt at låne til køb og renovering af boligen, hvilket logisk vil føre til, at disse områder på sigt vil forfalde, samtidig med at enorme kapitalsummer flyttes fra periferi til center som følge af de stigende boligpriser der.

De første tre artikler er således tilsammen med til at tegne et nuanceret billede af situationen i landdistrikterne. Spørgsmålet er så, hvad vi kan gribe fat i i forhold til at sikre en mere bæredygtig udvikling i landdistrikterne. En af de oplagte muligheder, der åbner sig i denne forbindelse, er den grønne omstilling.


Jesper Manniche og Teis Hansen stiller i deres artikel spørgsmål ved de nuværende ”stedsblinde” statslige erhvervsudviklings- og innovationsordninger, der ifølge artiklen har et ensidigt fokus på udvalgte eksporterhverv og teknologiområder og utilsigtet har fremmet en storbyorienteret erhvervsudvikling. De introducerer begrebet *Foundational Economy*, der lægger vægt udvikling af lokale (”foundational”) basiserhverv såsom energiforsyning, transport, fødevarer, byggeri, detailhandel, sundhed og skoler, som spiller en afgørende rolle for bosætningsmønstre og befolkningens oplevelse af livskvalitet. Forfatterne diskuterer mulighederne for alternative, mere helhedsorienterede og stedstilpassede tilgange til erhvervspolitik ved at sådanne basiserhverv indtænkes i den nationale erhvervspolitik og ved at udvikle samspillene mellem strategiske eksporterhverv og lokale basiserhverv. Et argument i artiklen er, at disse erhverv er en forudsætning for, at eksporterhvervene trives, mens det omvendte, ikke nødvendigvis er tilfældet. Med de nationale planer om etablering af en energi ved Bornholm som eksempel, argumenterer artiklen for, at de stedsblinde nationale investeringer ikke løfter det oplagte potentiale i at koble grøn omstilling og lokal udvikling, men overlader sidstnævnte til lokale initiativer. Som en redaktionel refleksion kan betydningen af basiserhverv som forudsætning for bosætning være en af nøglerne til at forstå, hvorfor man, som artiklen med Fertner m.fl. viser, ikke nødvendigvis finder en snæver sammenhæng mellem jobskabelse og udvikling i bosætning.

Hvor fokus på erhvervsudvikling er stedsblind, er der en række andre steds-specifikke politiske tiltag til at understøtte bæredygtig udvikling i landdistrikterne, især i forhold til landsbyer og mindre byer der er hårdest ramt af centralisering af offentlig service. Et af de seneste tiltag herunder har været kravet om, at kommunerne skal gennemføre en strategisk planlægning for levedygtige landsbyer for at sikre et fokus på en bæredygtig udvikling. Annette Aagaard Thuesen, Kasper Friis Bavnæk og Egon Bjørnshave Noe behandler i deres artikel disse tiltag under begrebet den ”neo-endogene selvfølgelighed”. Analyserne i deres artikel peger på, at det er de landsbyer, der råder over den største grad af social kapital, der i højest grad er tilfreds med samarbejdet med kommunen og de resultater, de opnår. Der er således også her tale om en form for Mathæus-effekt, hvor kravet til en strategisk landsbyplanlægning ikke nødvendigvis tilfører landdistrikterne nye ressourcer i forhold til udvikling, men at det kan skubbe til et udskillelsesløb mellem lokalområder i forhold til de eksisterende ressourcer ikke kun mellem de største byer og landdistrikterne, men også mellem landsbyerne. Så hvor sympatisk det end fremstår med den neo-endogene tilgang, hvor udviklingen tager udgangspunkt i mobilisering af lokale ressourcer og kvaliteter, er der også en bagside af mønten, idet det kan fjerne fokus fra de grundlæggende samfundsmæssige strukturelle udfordringer.

Dette rejser så spørgsmålet, om der reelt er et politisk fokus på at udjævne denne ulighed. Dette har Henrik Toft Jensen, Viggo Plum og Peter Skriver fokus på i deres artikel ”Er landdistrikterne i fokus for de statslige politikker og overføres?” Artiklen giver indledningsvis et historisk overblik over de

politikker, der er gennemført med betydning for landdistriktsudvikling. Herefter går de i detaljen med de aktuelle politikker på området, herunder de forskellige tilskudsordninger. De konkluderer, at størstedelen af den økonomiske omfordelingspolitik knyttet til disse politikker ikke direkte har til formål at sikre regional udvikling. Overførslerne er ikke begrundet i befolkningens geografiske placering, men i et ønske om at skabe lige vilkår for kommunernes serviceydelser. Så selvom landdistrikterne nyder godt af de statslige overførsler, er de ikke i fokus for disse, det er derimod ligheds- og velfærdshensyn og ikke regional- og landdistriktspolitik. Det er meget få procent af de statslige overførsler, der er begrundet i regionale- og landdistrikthensyn eller i direkte tilskud til lokale initiativer. Regionale politikker og landdistriktspolitik anvender derimod andre værktøjer som f.eks. udflytninger af statslige arbejdspladser og uddannelsesmuligheder samt infrastrukturinvesteringer m.v. Disse skaber sammen med de statslige overførsler strukturelle vilkår, der modificerer centraliseringstendenserne. Ifølge forfatterne er det dog dråber i havet set i forhold til den centraliseringspolitik, der har været ført, og som stadig føres.

Den kommunale udligningsordning skal, som det analyseres i artiklen af Mau Pedersen, sikre nogenlunde ligelige muligheder for at kommunerne kan betjene borgerne med velfærdsydelser. Det afgørende fokus i udligningssystemets opgave er vilkårene for kommunernes virksomhed, dvs. såvel deres finansieringsmæssige omstændigheder som de vilkår, de kommunale tjenesteydelser frembringes under. Selv om systemets formål ikke som sådant er at støtte landdistrikterne, bliver dets funktion alligevel af betydning for landkommunernes attraktivitet i forhold til de offentlige services og dermed også for at løfte de nu større kommuners opgave med at understøtte en lokal udvikling. Niels Jørgen Mau Pedersen dykker i temanummerets sidste artikel ”Landdistrikterne i den kommunale økonomi – afspejles de i økonomiaftaler og udligning?” ned i en grundig analyse af, i hvilket omfang udligningsordningerne reelt kommer landdistriktskommunerne til gode og reelt kompenserer for de større økonomiske udfordringer, de står overfor. Analyserne i artiklen peger på, at der er nogle helt oplagte udfordringer i den måde, udligningsordningen fungerer på, der må tages i betragtning i relation til land- og yderkommunerne i forhold til vækstkommunerne. I princippet kan udligningssystemet anvendes som en bevidst regionalpolitisk omfordelingsmekanisme, men artiklen efterlyser herover snarere det saglige grundlag, som skal være til stede i udviklingen af udligningsordningen når denne skal løse sin fundamentale opgave. Udviklingen af udligningssystemet, men også det generelle økonomiske vilkår for kommunerne, har jævnligt en relation til landkommunernes så vel som til andre kommunetypers vilkår. Artiklen påpeger en meget svingende synlighed og opmærksomhed om dette i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og kommunernes organisation.

 En overordnet analyse af bidragene går således i retning af, at der i højere grad er et behov for at investere i udviklingen af periferierne og ikke kun at understøtte

Samlet set viser artiklerne i dette temanummer, at der heldigvis er kommet meget mere fokus på landdistriktsudfordringerne. I forhold til de situationer, den internationale litteratur beskriver omkring utilfredshedens geografi, er vi langt fra de situationer, som beskrives fra andre lande, selv om der kan iagttages lignende tendenser herhjemme. Et par af bidragene peger da også på, at der er modbevægelser, der både økonomisk og diskursivt kan være med til at revitalisere landdistrikterne generelt. Artiklerne viser dog også, at vilkår og udvikling er forskellige og opleves forskelligt i forskellige dele af landet, men at geografi og geografiske forskelle har meget lille vægt i *national* politik i Danmark. Dette peger således på, at politikken er ”stedsblind” – og at der mangler en sammenhængende national strategi for balanceret geografisk udvikling, og udviklingsansvaret lægges ofte ud til det lokale niveau (neo-endogen tilgang). En overordnet analyse af bidragene går således i retning af, at der i højere grad er et behov for at investere i udviklingen af periferierne og ikke kun at understøtte. En konklusion er derfor, at der grundlæggende er behov for en revurdering og debat i forhold til den måde, vi som samfund forstår og angriber problemerne i vores periferier på. Vi håber således, at artiklerne kan være med til at understøtte en sådan debat. Med det vil vi ønske rigtig god læselyst.

Redaktionsgruppen