

# Landdistriktsudvikling og landbruget – potentialer og udfordringer i en dansk kontekst

Hanne Wittorff Tanvig, seniorrådgiver, PhD, Skov & Landskab, LIFE-Københavns Universitet, hwt@life.ku.dk

I 1990'erne og i begyndelsen af årtusindet var byen i fokus i den regionale udviklingsdiskurs. Men i 2006 gav OECD (2006) landdistriktsdebatten yderligere kraft ved at lancere et »New Rural Paradigm«. Landbruget var oprindeligt landdistrikternes raison d'être, men det nye paradigme handler om at forløse andre potentialer i territoriet gennem lokal initiativkraft. I en dansk kontekst er landbrugets afkoblingsproces fra landdistrikterne set som lokalsamfund i realiteten sket igennem en lang periode, og man kan se landbruget som et integreret led i et internationalt fødevarekompleks. Landdistrikternes overlevelse som begreb og levet miljø skal snarere forklares gennem den sen-industrielle udvikling og ikke mindst den decentrale velfærdsstat end gennem et »New Rural Paradigm«. Da netop disse drivkræfter svækkes nu, presser et behov for et rigtigt »New Rural Paradigm« sig til gengæld på. Denne udvikling vil måske manifestere sig som en ny praksis for brug af landet af en »nye landbrugere«.

## »New Rural Paradigm«?

Under stor opmærksomhed introducerede OECD i 2006 overskriften »The New Rural Paradigm« (det nye landdistriktsparadigme) (OECD, 2006). OECD pointerede, at drivkræfterne bag landdistrikternes udvikling og dermed landdistrikternes udviklingsmuligheder har ændret sig radikalt. Fra at landdistrikterne var det agrare samfunds territorium, og deres udvikling således betinget af og underlagt landbrugssektorens udvikling, er der

sket et skift til, at landdistrikternes udvikling handler om meget mere end landbrugets tarv og udvikling. Der er opstået et behov for at forstå udviklingen og potentialerne for udvikling i landdistrikterne ud fra »en territorial tilgang« frem for den sektorbestemte tilgang. Samtidigt understregede OECD, at udviklingen i landdistrikterne først og fremmest må ske gennem lokale initiativer. Det var rammerne herfor, som skulle understøttes gennem en offentlig og politisk indsats. OECD stiller den gamle tilgang op over den nye, jf. Tabel 1.

Imidlertid rejser OECDs »New Rural Paradigm« mange spørgsmål. Er der andet og mere i det end retorik? Hvad er det nye i givet fald? Har det nye paradigme i givet fald afløst det gamle helt eller delvist? Er landbrugets rolle i givet fald udspillet, også politisk?

For at komme nærmere på svar på disse centrale spørgsmål, indkredses først landbrugets udvikling i relation til landdistrikternes. Kan der findes tydelige, strukturelle tegn på et paradigmatisk opbrud, som det ligger i OECD's opfattelse? Dernæst skal den førte landdistriktspolitik analyseres. Viser den tydelige tegn på at favne det nye paradigme? Artiklen afsluttes med en diskussion af perspektiver for et nyt landdistriktsparadigme set fremad.

Tabel 1. OECD's »New Rural Paradigm« i forhold til det gamle\*

	Gammel tilgang	Ny tilgang
Målsætninger	Sikring af landbrugsbedrifters indkomst og konkurrenceevne	Sikring af landdistrikternes samlede konkurrenceevne, fremhævelse af lokale værdier, udnyttelse af ubrugte ressourcer
Hovedmålgruppe	Landbruget	Forskellige sektorer (eksempelvis rural turisme, håndværk, fremstillingserhverv, ICT)
Hovedvirkemidler	Subsidier	Investeringer
Hovedaktører	Nationale myndigheder, landmænd	Aktører fra alle niveauer (supranationalt, nationalt, regionalt, lokalt), og forskellige interessegrupper (offentlige, private, NGO'er)

\* Tabellen er oversat fra den engelsksprogede kilde (OECD, 2006).

### Landbrugets og landdistrikternes udvikling

Næsten alle etniske danskere har slægtled med rod i landbruget, og den danske kulturarv er i den grad rundet af landbrugssamfundet. Fra udgangen af 1800-tallet udvikledes et landbrugssamfund, som med tiden fik afgørende betydning for landets samlede økonomiske udvikling og landdistrikternes udvikling specielt. Bønderne sluttede sig sammen, dannede andelsbevægelsen, blev oplyst på højskolerne og blev i stand til at håndtere en enestående teknologisk og organisatorisk udvikling. Succesen og beruselsen over den var i virkeligheden så stor, at man nu stort set har fjernet sig fra det, som det hele startede med, nemlig et behov for samarbejde om at fastholde et levebrød og en bæredygtig eksistens i de danske landdistrikter. I den løbende transformation gennem de mere end hundrede år er det oprindelige, bredspektrede landbrug med et stort beskæftigelsesvolumen, præget af selveje og integration i det lokale samfund, erstattet af et decimeret antal bedrifter, stærkt specialiserede og med avancerede produktionsmetoder og få beskæftigede. I 2010 fandtes ca. 42.000 bedrifter (Statistikbanken). Heraf er ca. 12.000 drevet som heltidserhverv (Landbrug & Fødevarer, 2010) og antallet er stærkt faldende. Mange bedrifter er afhængige af andre indkomstkilder og mange drives som en hobby. På hver bedrift

bor som regel ganske få personer, og utallige landbrugsbygninger står tomme.

Med i denne udviklingsproces hører imidlertid også, at de øvrige led i værdikæden, herunder leverancer til primærlandbruget på den ene side og forarbejdnings- og afsætningsledet for og af landbrugsprodukter på den anden side – er blevet løsnet fra primærledet og samlet i få og store enheder. Det er blevet indlejret i et internationalt fødevarerkompleks. Mange af disse andre virksomheder i det landbrugsindustrielle kompleks er lokaliseret i nærheden af de store byer eller langs motorvejsnettet. På grund af den omfattende omstrukturering kan landbrugskompleksets samlede økonomiske betydning derfor fortsat være stor og succesfuld ud fra et nationaløkonomisk perspektiv uden, at man umiddelbart kan konkludere, at det samme gør sig gældende ud fra et landdistriktsperspektiv.

Selv om denne transformation har fundet sted over mange år og er tydelig i landskabet, er det ikke desto mindre det tidligere landbrugssamfunds image, mange har for deres indre blik, når de tænker på »landet«. Forestillingen om et sted med idyl, bølgende marker og pastorale landskaber stortrives fortsat, og erkendelsen af, at det nuværende landbrug langt fra passer ind i det billede, er tilsyneladende vanskelig. Vi hylder i stedet skønmale-

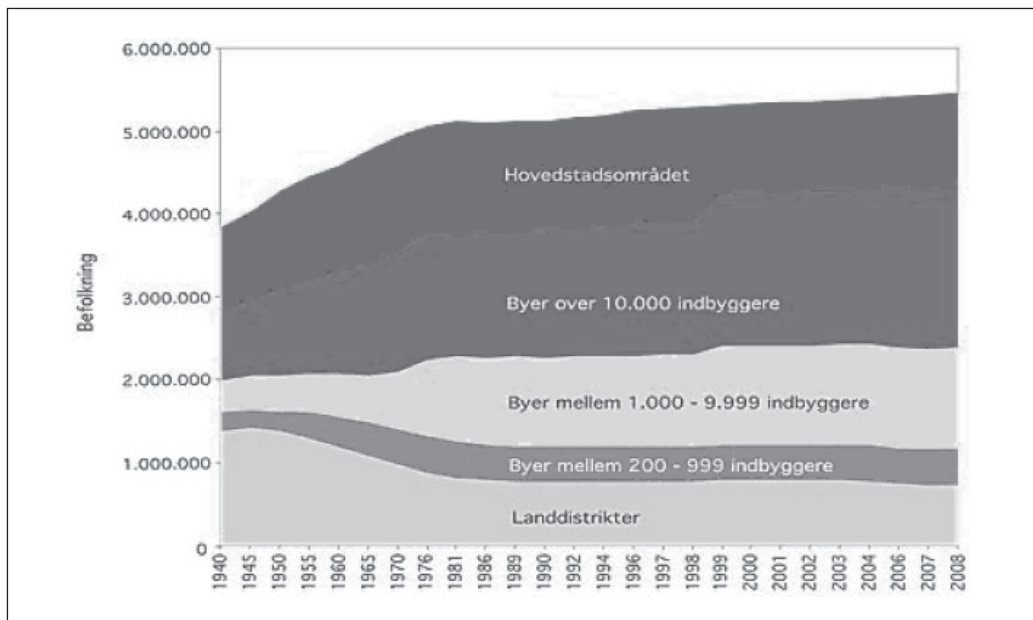
riet fra TV-serien »Bonderøven« (Sørensen, 2011). Idylliseringen af det arbejdsintensive smålandbrug kan muligvis være med til at forklare, hvorfor en stor del af den danske befolkning klandrer fødevarer sektoren og primærlandbruget for en række negative sidevirkninger i forbindelse med specialiseringen og stordriften, herunder etik- og miljøproblemer, samtidigt med at sektoren på den anden side selv fastholder, at kritikken skyldes manglende viden og indsigt. Den af organisationen Landbrug & Fødevarer stort anlagte imagekampagne »Den nye fortælling«, er et forsøg på at opnå en ny forståelse og accept. Muligvis er det også ønskebilledet snarere end realiteterne, som har fortrængt offentlighedens opmærksomhed overfor en ny landbrugslov, der blev vedtaget i 2010. Loven kan have som konsekvens, at de sidste rester af den landbrugsafledte institutionelle kulturarv lægges i graven. Loven ophævede bl.a. krave-

ne om selveje, bosætningspligt og loftet over bedrifternes størrelser. (Fødevarerministeriet, 2010). Det skete i liberaliseringens navn og et ønske fra sektorens side om at blive side-stillet med andre erhverv, hvor man også kan få tilført fremmed kapital.

På samme måde er det formentlig forestillingen om det oprindelige landbrugssamfund, som bevirker, at mange mennesker i byen og på landet implicit sideordner landbrugets udvikling med landdistrikternes. Når landbruget f.eks. går tilbage, må landdistrikterne følge med ned ad bakke; Vandringen fra land til by er uafvendelig, synes logikken at være.

Man kan altid diskutere, hvad der skal definere »landdistrikter«, når det ikke er »landbrugssamfundet«, men territoriet, vi ønsker at finde viden om. En pragmatisk måde er at benytte Danmarks Statistiks definition på

Figur 1: Udviklingen i befolkningstallet, fordelt efter bymæssighed, 1940-2008



Kilde: Landdistriktsredegørelse (2009: 32).

landdistrikter, som i givet fald er områder uden for sammenhængende bebyggelse med 200 indbyggere og derover, nærmest det åbne land. Nogle vil nok mene, at landsbyer med flere end 200 indbyggere også kunne tælles med. Ved at bruge definitionen, fremgår det, at danske landdistrikter i 2011 bebos af ca. 720.000 personer (Nyt fra Danmarks Statistik, 2011), hvoraf maksimalt 100.000 personer kan være bosiddende på landbrugsbedrifter, hvor alle typer bedrifter er medtalt, dvs. også hobbylandbrugene. Igennem mange år har antallet af bosiddende været stagnerende gennemsnitligt set og altså ikke tydeligt præget af vedvarende afvandring, jf. Figur 1. Det skal tilføjes, dels at gennemsnitstillene dækker over tilbagegang i nogle områder og fremgang i andre og dels at befolkningstallet gennemsnitligt er faldet de sidste to år.

Det er ofte antagelsen, at de som ikke er beskæftiget i landbruget må pendle til et arbejde i byerne. Igen viser statistikken, at billedet er langt mere broget, idet der findes mange lokale arbejdspladser i de danske landdistrikter, og mange brancher er tilmed i fremgang. I selvsamme Landdistriktsredegørelse (Indenrigsministeriet, op ref.: 46) får man netop et mere nuanceret billede af erhvervsudviklingen i landdistrikterne, end de fleste forestiller sig. De aktuelle tendenser indikerer, at der er andre stærke drivkræfter bag landdistrikternes udvikling end landbrugets udvikling. Tre faktorer kan umiddelbart udpeges:

1. Igennem 1970'erne frem til starten af 1990'erne blev store dele af de tyndt befolkede områder i Danmark tilført mange nye arbejdspladser og man talte om en decentral vækst. Mange industrivirksomheder, som tidligere var lokaliseret i byerne, var i en omkostningskrise, bl.a. fordi byernes arbejdsmarkeder var overophedede. Et modtræk var at omorganisere og omlokalisere produktionen. Den blev spaltet op i delproduktioner, som kunne tilflyde egne, hvor produktionsbetingelserne var mere favorable (Maskell,

1986; Tanvig, 1995). Opgaverne havnede typisk i tyndt befolkede områder, fordi der her var en ekstra motiveret befolkning og interesse for at finde alternativer til de tabte arbejdspladser som følge af landbrugssamfundets tilbagevækst. Mange etablerede også selv nye virksomheder, som kunne tiltrække de nye opgaver. Man talte om selvstændighedskulturen, der også knyttede sig til landbrugs-samfundet, som en tiltrækkende kraft for de udflyttede industriopgaver.

2. Den danske velfærdsstat arbejdede for decentralisering i en årrække, bl.a. gennem sikring af lokal administrativ kapacitet. Et kompleks af reformer tilstræbte således at sikre muligheden for ligelig udvikling, både regionalt og socialt, og befolkningen i landdistrikterne fik kommunal service, børnehaver, skoler, ældreomsorg, biblioteker osv. på samme niveau som byernes indbyggere. Mange lokale offentlige arbejdspladser så derved dagens lys i det decentrale Danmark, bl.a. til fordel for kvindernes beskæftigelsesmuligheder.

3. Afstandes betydning er reduceret både direkte, f.eks. gennem øget mobilitet med højere bilejerskab og bedre infrastruktur, og indirekte, f.eks. gennem anvendelse af IT. Dette har muliggjort, at et ikke ubetydeligt antal familier vælger at flytte ud fra byerne og bosætte sig i landdistrikterne. Nogle benævner det »counterurbanization« (Stockdale, 2003) eller »periurbanisering«. Hermed ophæves tendentielt både den fysiske og den socio-kulturelle grænse mellem land og by. Også begrebet »den grænseløse by« anvendes til at beskrive denne opløsningstendens (Albertsen m.fl., 2007; Aner, 2007).

I et større perspektiv har globaliseringen påvirket den nationale rumlige indretning i en grad, så man kan spørge, om det overhovedet giver mening at analysere udviklingen ud fra horisontale og fysiske relationer (Castells, 1996; Ray, 1999). Kan der f.eks. me-

ningsfuldt skelnes mellem en »by«-udvikling og en »landdistrikts«-udvikling? Nyere udviklingsteorier vil nærmere beskrive udviklingen som udtryk for »glokalitet«. Hermed forstås vertikale sammenhænge mellem det lokale sted, hvor en given aktivitet er lokaliseret, og det ikke lokaliserbare (globale) netværk, som aktiviteten er omspundet af (Meyrowitz, 2005; Ray, 1999). Det kan muligvis forklare, hvorfor der kan iagttages forskelle på lokal-samfund, der ellers tilsyneladende har identiske beliggenhedsmæssige forudsætninger. Johansen og Eskildsen (2008) viser sådanne forskelle. En årsag kan være, at de enkelte lokalsamfund har forskellige relationer og netværk, nogle måske slet ingen.

Landbrugets udvikling kan altså ikke længere forklare ret meget af det, som foregår i danske landdistrikter, men det er uomgængeligt, at landbruget efterlod et vakuum. Fra en ren agrar dagsorden er det nu langt mere komplekse sammenhænge, som ligger bag udviklingen. Til en vis grad giver OECD's påpejning af et paradigmeskift derfor mening i en dansk kontekst. Skiftet er dog baseret på en lang historisk progression, hvor landbruget og landdistrikterne er blevet koblet fra hinanden, og hver især er de som delelementer integreret i et langt større univers. Det kan ikke dateres til et skift i netop 2006, hvor OECD's nye paradigme så dagens lys, og det kan slet ikke alene være et resultat af lokale aktiviteter. Som det blev vist, er mellemkomsten af industriel omstrukturering og en parallel opbygning af velfærdsstaten vigtig. Umiddelbart kan det nye i »New Rural Paradigm« derfor opfattes som en officiel erkendelse og manifestering af, at landbruget ikke længere er den primære drivkraft i landdistrikterne set som samfund, og at analysen af landdistrikternes vilkår og potentialer tilsvarende skal korrigeres. OECD giver bolden op til formulering af nye udviklingsmæssige veje.

### **Landbrugs- og landdistriktspolitikker samt forvaltning**

Også landbrugspolitik i Danmark har lange historiske rødder. Danmark er verden over kendt for et gennemorganiseret og meget professionelt landbrugskompleks, som også omfatter systematisk og fremtidsrettet forskning, et tætmasket rådgivningssystem og videnformidling til fordel for det primære landbrug samt lobbyvirksomheder med dagsordenssættende potentialer, netværkskapacitet på markederne etc. Sektoren regnes for at være særdeles magtfuld, og den har forstået at få indflydelse på de politikker, der direkte regulerer den, men også på indirekte lovgivning, herunder ikke mindst miljøpolitikken (Daugbjerg, 2002). Fortsat er det sådan, at landbrugspolitikken udgør den største udgift på EU's budget. I sammenligningen med landbrugspolitikken har landdistriktspolitik ikke en slet så lang forhistorie i hvert tilfælde ikke under denne betegnelse. I det følgende skal der gives en kalejdoskopisk rids af udviklingen i de politikområder, som eksplicit kaldes landdistriktspolitik, og som dermed kommer tættest på »New Rural Paradigm«. Det er EU, som primært er økonomisk eksponent for landdistriktspolitikkerne via den fælleseuropæiske landbrugspolitik, og det har fået indflydelse på den nationale danske landdistriktspolitik.

Begrebet »landdistriktspolitik« blev dog først udbredt og anvendt i bredere kredse i Danmark i løbet af 1990'erne. Det skete især gennem lancering af Landdistriktspuljen, hvor lokale ildsjæle siden 1994 har kunnet ansøge om projektstøtte. Landdistriktspuljen eksisterer fortsat og rummer ca. 21 mio. kr. til årlig uddeling blandt ansøgende projektmagere. Den har tiltrukket en betydelig opmærksomhed og bidraget til omfattende lokal projektaktivitet, og den har også været det symbolske samlingspunkt for de mange lokale ildsjæle i landsbyerne.

Med Betænkning nr. 1333, Landdistrikternes

udviklingsmuligheder blev feltet yderligere manifesteret som en vigtig samfundsmæssig opgave (Indenrigsministeriet, 1997). Udarbejdelse af årlige redegørelser for landdistrikternes udvikling tilførte temaet en ny vægt. Desuden blev der etableret et uformelt, rådgivende forum for ressortministeren, nemlig Indenrigsministeren. Medlemmerne var repræsentanter for det civile samfund, som bl.a. opnåede indflydelse ved den årlige fordeling af projektmidlerne. Et af deres mange initiativer var i 1998 i samarbejde med KL og Amtsrådsforeningen at henstille til alle kommuner og amter at tilrettelægge en landdistriktspolitik, som kunne understøtte landsbyerne og ildsjælene. Hvordan det skulle foregå, skulle være op til de lokale aktører. Mange kommuner valgte at etablere en mindre fond til fremme af lokale projekter. Den dag i dag er det ofte, hvad man forstår ved en »landdistriktspolitik«. Også fra starten var landdistriktspolitik i Danmark altså et frivilligt og uformaliseret anliggende med særlig fokus på ildsjæle og »bottom up-princippet« i og fra civilsamfundets side, i modsætning til en fastlagt politik, som f.eks. kunne bestå af en centralt udarbejdet plan for landdistrikternes udvikling.

I vid udstrækning var den oprindelige agenda for den danske landdistriktspolitik altså et resultat af en landsbybevægelse, som ønskede mere demokrati og lokal indflydelse efter indførelsen af kommunalreformen i 1970. Oprindeligt hed det faktisk slet ikke landdistriktspolitik, snarere politik for lokal-samfund og nærdemokrati. Den for »landdistrikterne« i øvrigt relevante regionale udviklingspolitik sigtede heller ikke mod »landdistriktsudvikling« men mere mod »decentral« udvikling og »egnsudvikling«, hvor der var fokus på arbejdspladser. Således ses det, at ingen af disse former for »landdistriktspolitikkers« logik udspringer af en agrar udviklings- eller afviklingslogik, men nærmere af landsbybevægelsens ønsker om demokrati

og velfærdsstatslig ideologi om lighed og om adgang til et tidssvarende arbejdsmarked.

Når landdistrikts-terminen overhovedet kom ind i det danske sprog, kan det imidlertid bedst forklares med EU-ordningers organisering og implementering, hvor »rural policy and politics« er mere selvfølgelige begreber og indgår i disse ordningers logik. I de senere år har EU således via CAP'en (den fælleseuropæiske landbrugspolitik) overflyttet nogle af midlerne fra at være direkte landbrugssubsidier (søjle I) til en søjle II, der i stedet skal understøtte »rural development«. Fordelingen af midler mellem de to søjler var og er dog fortsat temmelig ulige. Således tegner søjle 1 sig for 80 pct. og søjle 2 sig for 20 pct. af midlerne (Frandsen og Hansen, 2010).

I forrige strukturfondsperiode 2000-2006 udmøntedes søjle II i Danmark i et såkaldt landdistriktsprogram med 9 forskellige og uafhængige delordninger. Heraf var de otte enten forskellige former for støtte til landbrugsrelaterede initiativer eller til naturformål, mens én ordning, den såkaldte Artikel 33, sigtede mod udvikling af landdistrikterne i bredere henseende, ved f.eks. at handle om fremme af levevilkår og økonomisk diversificering. Ved siden af programmet fandtes desuden det såkaldte LEADER+ program, som var temmelig beskedent økonomisk set, men hvis formålsformuleringer i endnu højere grad lignede OECD's »New Rural Paradigm«.

De forskellige ordninger er blevet evalueret i forskellige sammenhænge f.eks. Direktoratet for FødevarerErhverv (2003, 2005) og Teknologisk Institut (1999). Evalueringerne pegede gennemgående på en stor nytteværdi af Landdistriktspuljen og LEADER+-programmet, idet der genereredes mange lokale projekter og stor entusiasme. Landdistriktsprogrammets forskellige ordninger bedømtes gennemgående som relevante, men det blev kritiseret, at der ikke var nogen sammenhæng

imellem dem. Konklusionen var, at Artikel 33-ordningen burde få højere prioritet og styrkes finansielt.

På daværende tidspunkt blev der i øvrigt lavet undersøgelser af, hvem der især modtog projektmidlerne, og hvor midlerne geografisk flød hen, både på europæisk og nationalt plan (Shucksmith et al., 2005; Thomsen og Tanvig, 2006). Undersøgelserne viste, at midlerne ikke suverænt havnede, hvor der umiddelbart syntes mest behov, hvis man skulle dømme efter socio-økonomiske forhold og geografisk beliggenhed. I Danmark var det også tydeligt, at de støttede aktiviteter var små og bløde, og der blev sat spørgsmålstejn ved opnåelsen af effekter i form af tydeligt øget beskæftigelse og økonomisk vækst. Til gengæld var der ingen tvivl om en stor interesse for at tiltrække sig og arbejde med projektmidlerne fra en bred vifte af lokale aktører.

I nuværende strukturfondsperiode 2007-2013 er søjle II's midler ordnet under 4 akser, og LEADER-princippet er blevet »mainstreamet« og integreret i det danske program, idet akse 3 og 4 er slået sammen. Implementeringen varetages af de såkaldte Lokale Aktionsgrupper. I Faktaboks 1 er der oplyst en række oplysninger om LAG'erne.

Politisk set syntes opmærksomheden overfor landdistriktspolitik at blive øget. Det kom bl.a. til udtryk ved indgangen til den aktuelle strukturfondsperiode, hvor den daværende fødevareminister valgte at promovere det nye programs muligheder og invitere alle til at medvirke i fremme af landdistrikternes udvikling (Fødevareministeriet, 2005). Ministeriets initiativ gav anledning til en betydelig mødeaktivitet rundt om i landet med tusindvis af deltagere. Men der kom også en stærk reaktion fra landbrugets side gående på »at det er vores penge, så vi skal have et stort ord at skulle have sagt«.

Som det fremgår af Faktaboks 2 er fordelin-

gen af midler ikke identisk mellem de tre akser, og de forvaltes også forskelligt. Faktisk er der stadig ikke den identitet, som man ville forvente af et gennemført »New Rural Paradigm«. Når opmærksomheden overfor akse 3 og 4's potentialer den dag i dag er stor fra lokalbefolkningens side og i den almindelige opinion, skal man vist søge andre forklaringer end de rent pekuniære. De ordninger har tilsyneladende en betydning, som ligger ud over normale effektmål som vækst i beskæftigelse og økonomi. I Thuesen og Nielsen (2012) er denne merværdi af LEADER-metoden gjort til genstand for en nærmere analyse.

### *Faktaboks 1: Lokale aktionsgrupper (LAG) 2007-2013*

Akse 3 forvaltes bl.a. af 57 lokale aktionsgrupper (LAGs).

LAG's er frivillige og er selvstændigt organiseret i et partnerskab, der dannes af lokale borgere, lokale foreninger, virksomheder og erhvervsliv samt myndigheder. Hvert partnerskab (LAG) skal kunne godkendes.

LAG'erne logikker bygger på:

»Bottom-up«-princippet hvor borgernes ideer og initiativer støttes.

En territorial tilgang, hvor en bred vifte af temaer og projektere muliggøres.

En udviklingsstrategi for, hvad de særligt ønsker fremmet, skal kunne godkendes af Fødevareministeriet.

LAG'en tildeler midler til enkeltprojekter, som kan ansøges af borgere og instanser. Hver lokal aktionsgruppe administrerer i gennemsnit 2 mio. kr. årligt.

Borgerne kan fx søge tilskud til:

- at starte eller udvikle en lille virksomhed, fx en fødevarevirksomhed der anvender lokale råvarer
- at skabe aktiviteter for turister, som fx faciliteter og bådture for lystfiskere og turister
- at udvikle kultur- og fritidstilbud, som fx en beachvolleybane, en klatrevæg, et museum eller et kulturhus i landsbyen, eller
- at gennemføre små naturprojekter, som fx vandre- og naturstier.

Kilde: [www.landdistrikter.dk](http://www.landdistrikter.dk)

## Faktaboks 2: Landdistriktsprogrammet 2007-2013

Landdistriktsprogrammet er den danske udmøntning af EU's landdistriktsforordning (RFO 1698/2005) og dækker den såkaldte søjle 2, der kanaliserer midler fra direkte støtte til landbruget (søjle 1) over til en bredere støtte af aktiviteter i landdistrikterne. Programmet administreres via Fødevareministeriet.

Økonomisk råder programmet over i alt 7,6 mia. kr. Heraf kommer de 4,3 mia. fra EU's Landbrugsfond og 3,3 mia. fra dansk, offentlig støtte.

Programmet omfatter tre akser:

1. Konkurrence og udvikling i jordbrug og fødevarerhverv – 25 pct.
2. Natur miljø og landskab – 55 pct.
3. Levevilkår og arbejdspladser i landdistrikterne (bl.a. via lokale aktionsgrupper) – 19 pct.

Man kan fx søge tilskud til investeringer i miljørigtig teknologi i landbrug og fødevarerproduktion (fx biogas), opstart af nye virksomheder, projekter om turisme, kulturelle aktiviteter samt natur- og miljøprojekter (fx genskabelse af vådområder, vandrestier i naturområder og omlægning til økologisk landbrug).

Se mere på [www.landdistrikter.dk](http://www.landdistrikter.dk)

Forberedelserne til den kommende strukturperiode er i gang og på den nationale scene er der efter seneste valg (2011) endnu mere fokus på landdistriktspolitik. Den tidligere regering slog på tromme for »Grøn Vækst«, som indebar en grundtanke om, at man kan tage natur- og miljøhensyn samtidigt med landbrugets fortsatte mulighed for at få økonomisk udbytte. Regeringen bestræbte sig på, at bl.a. Landdistriktsprogrammets midler blev dirigeret i den retning at tilgodese dette dobbelthensyn. Den grønne orientering har den aktuelle regering valgt at skærpe yderligere, herunder også tilføje og skærpe hensynene til energiforsyning og klimatilpasning. Om det fremover vil komme til udtryk i form af en tættere kobling mellem de tre akser, således at f.eks. LAGs får større

indflydelse end hidtil i det kommende reviderede landdistriktspolitik, står endnu ikke klart.

Et nyligt søsat program med afsender i Fødevareministeriet kaldet »Grønne arbejdspladser« har samtidigt åbnet for større aktiviteter både økonomisk og geografisk set, end dem som LAGs hidtil har kunnet gennemføre. Hidtil har de som regel skullet virke inden for de enkelte kommuners grænser og mere eller mindre i samarbejde med kommunerne. I »Grønne arbejdspladser« deltager regionerne nu også og kan derfor koordinere indsatsen med Vækstforaenes, som står for de samlede regionale udviklingsstrategier. Det kan evt. sikre en sammenhængende udmøntning af EU's ordninger med sigte på regional udvikling (Fødevareministeriet, 2011).

Tendensen i retning af en stærkt regionalt tænkt udvikling frem for et agrart orienteret fokus synes dog ikke mindst forstærket ved etablering af et nyt ministerium, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter i 2011. For første gang optræder »landdistrikter« som en overskrift for et ministerium, tilmed koblet sammen med et by-perspektiv. Den oprindelige sammenhæng med landbruget/fødevaresektoren er fjernet. I det ministerium er nu samlet de ordninger, som ellers henlå under Indenrigsministeriet (Landdistriktspuljen), Socialministeriet (områdefornyelse i yderområder) og Fødevareministeriet, således også Landdistriktsprogrammets akse 3 og 4, og formentlig det nye program som omtalt ovenfor. Samtidigt er Fødevareministeriet endnu mere end tidligere fokuseret på selve fødevarerområdet herunder fødevarer sikkerhed. Interesseorganisationen Landbrug og Fødevarer kæmper en ihærdig kamp for at sikre erhvervets interesser og image i det hele taget, jf. tidligere omtalte kampagne, med betragtelige TV indslag.

Ovennævnte eksplicite »landdistriktspolitik« har været og er fortsat kendetegnet ved



at være formuleret gennem særskilte tiltag og ordninger, og typisk som i »New Rural Paradigm« indrettet til at støtte lokale projekttaktiviteter. Hertil kommer imidlertid de implicite tiltag som følger af velfærdsstaten fra både centralt, regionalt og lokalt niveau (de nye storkommuner). I de senere år er private fonde aktiveret, og især Fonden Realdania trækker i trådene for udviklingen i landdistrikterne, bl.a. med de store programmer og projektmidler i forbindelse med »Mulighedernes Land« og »Stedet tæller«.

Hvor man tidligere kunne give den decentraliserende velfærdsstat og de mange daværende reformer en del af æren for, at landdistrikterne blev udviklet på trods af landbrugets

tilbagegang, er fortegnene nu sat ved store enheder og dermed koncentrationstendenser og nedlæggelse af en lang række af de decentralt beliggende faciliteter. Den seneste kommunalreform indført i 2007 og andre samtidige reformer har stordrift, specialisering og effektivisering som mål, og det slår ud på f.eks. skole- og sygehusområderne.

Mantraerne fra Landsplanlægningen har tilsvarende skiftet observans. Fra at handle om sikring af muligheder for ligelig udvikling tilbage i 1970'erne og 80'erne, er det »forskelligheden«, der tæller og skal bygges på, og det er især kommunerne, som har ansvaret for udviklingen. Det blev navnlig slået fast i Miljøministeriet (2006). Bloktilskuds- og ud-

*Tabel 2. Eksempler på eksplicit og implicit landbrugs- og landdistriktspolitik og dens organisering, 2010*

	Ressort	Hovedaktører	Kendetegn
<i>Eksplicit</i>			
Landdistriktpuljen	Indenrigsministeriet	Lokale ildsjæle	National ordning Projekter
Landdistrikts programmet	Fødevarerministeriet Miljøministeriet	Akse 1: Fødevarersektoren Akse 2: Natur/miljø- aktører, inkl. landbruget Akse 3 og 3: LAG' og lokale ildsjæle	EU-ordning (delvis statslig medfinansiering) Projekter
Grøn Vækst	Fødevarerministeriet	Landbruget	Nationale og EU-midler//ind- lejrning i Landdistriktsprogrammet
Landdistrikts redegørelser	Indenrigsministeriet	Indenrigsministeriet	Statusrapporter ca. hvert 2. år
<i>Implicit</i>			
Velfærdsstaten	Folketinget/ Regeringen	Alle offentlige forvaltninger	Fordeling/overførsler, daglig administration og prioriteringer
Statslige reformer	Folketinget / Regeringen	Staten Regioner Kommuner	Større administrative enheder på den ene og øget »local governance« på den anden
Fysisk planlægning	Miljøministeriet	(Staten) Kommunerne	Arealanvendelse Regulering og administration af by- og landzone
Regionale udviklings- strategier/anvendelse af EU midler til regional udvikling	Økonomi- og Erhvervsministeriet Miljøministeriet	Regionerne/Vækstfora	Overordnede udviklingsstrategier Regional erhvervspolitik Yderområder
Private fonde	Akkumuleret privat kapital	F.eks. Realdania	Det byggede miljø, partner- skaber, projekter, yderområder

ligningsordningerne eksisterer fortsat, men direkte centralstatslige tiltag i eksplicitte forsøg på regional omfordeling hører nu til sjældenhederne. Dog anses den grønne profil lagt ind over f.eks. energisektoren at ville fremme lokal erhvervsudvikling decentralt, men der er ikke på forhånd sket udpegning af begunstigede geografiske områder.

Ser man nærmere på f.eks. kommunernes håndtering af planlægningsopgaver og investeringer, findes tydelige tegn på, at »New Rural Paradigms« principper også er i spil her: »Projekter«, »strategier« (frem for konkrete, detaljerede planer) »partnerskaber«, »borgerinddragelse«, »netværksstyring« etc. er blevet hverdagsbegreber i de kommunale forvaltninger. Som forskningen herom imidlertid påpeger, så er det dog ikke udtryk for manglende central styring, snarere foregår en metastyring i form af bl.a. værdiorientering og overordnede kontrolfunktioner (Sørensen og Torfing, 2005). Landdistriktspolitikken ala »New Rural Paradigm's« er netop procesorienteret. Til gengæld er den territoriale dimension, herunder den rurale vinkel, mindre klar.

### **Et reformuleret paradigme for landdistrikternes udvikling?**

Landbrugs- og landdistriktspolitikker er udsprunget af to forskellige verdener med hver sine logikker. I årevis har den store tunge landbrugssektor gjort sig gældende, men er nu inkorporeret i et globalt orienteret fødevarerindustrielt kompleks, som ikke har speciel tilknytning til det samfund, hvori primærlandbruget ellers fortsat er lokaliseret. Desuden bevirker ny lovgivning, at de sidste rester af evt. lokal samhørighed kun opretholdes, hvis de enkelte landmænd vil og kan.

En landdistriktspolitik er i de senere år kommet ind fra sidelinjen, i første omgang nærmest som et appendiks og en slags prøveklud for dels at imødekomme lokale krav om indflydelse og for dels at kunne drible med nogle

af EU's nye ordninger. Det var snarere taktet være den senindustrielle udvikling og den decentrale velfærdsstat og samfundets øvrige udvikling, at også landdistrikterne fortsat blev udviklet socio-økonomisk set.

I mellemtiden har den bredere landdistriktspolitik løftet sig til at være mere end blot et appendiks, selv om den stadig ikke har en økonomisk volumen eller en tydelig korrektiv virkning på tabet af beskæftigelse og erhvervsudvikling efter landbrugssamfundets tilbagestrækning. Når landdistriktspolitikken vinder frem, skyldes det snarere, at dens logik stemmer med den logik, der gør sig mere og mere gældende i styringen af udviklingen i hele vores samfund. Hvilket f.eks. også kan være en grund til, at den eksplicit er blevet til en del af et ministerielt ressortområde, der desuden varetager byudvikling. Videreføringen af puljeordninger til fremme af lokal initiativkraft, frem for f.eks. at udforme detaljere, regulerende planlægning og forvaltning, er ligeledes eksempler.

Som denne analyse påpeger, efterlades både landbrugets og landdistrikternes udvikling i hænderne på andre kræfter. Hverken den agrare udvikling eller det rurale paradigme (»New Rural Paradigm«) er isoleret set i spil. Landbrugets udvikling er særligt forbundet med sektorens evner til »policy networking« i det internationale fødevarerkompleks og i miljødiskursen. Til gengæld er landdistrikternes udvikling mere end nogensinde afhængigt af, hvad man lokalt evner og magter at bruge de forskellige, relativt beskedne støtteordninger til. Behovet for at dyrke projektmagerkompetencer særligt i landdistrikterne synes at vokse i og med, at de drivkræfter, der i mange år har sikret den fortsatte udvikling dér, den industrielle sektor og velfærdsstaten, svækkes som følge af strukturelle forandringer og politisk ideologi. Nu er der måske mere end tidligere brug for en decideret »landdistriktspolitik«?

Med Marsden (2009) kan vi trække udfordringerne op. Han pointerer, at ved at anvende landdistrikternes ubetingede komparative fordel, jorden, på nye måder, gives genveje til at opnå mere bæredygtige løsninger på en række produktområder, som ellers baserer sig på opbrugelige energier så som kul, olie og gas. Hertil kommer, at det har potentialet til at give beskæftigelse i landdistrikterne. Nye teknologier og muligheder for organisering sammenholdt med manges ønsker om en ændret livsstil tættere på naturen kan indebære en reformulering af »ruralitet«, som bygger bro mellem det som ellers er set som modsætninger nemlig land versus by. En stimulering af landdistrikter som lokalsamfund og bosætningssteder, og en stimulering af økonomi og beskæftigelse i bred forstand dér, har dog ikke været et klart formål i den hidtidige danske version »Grøn Vækst« og er måske næppe heller et automatisk resultat. Det har handlet om miljø, energi og landbrug. F.eks. er uendelige majsmarker beregnet på produktion af bioenergi næppe vejen til mere bosætning og beskæftigelse.

Imidlertid kan der være andre bud på »nyt brug af land« af »nye landbrugere«, som også kan indgå med større vægt i en reformuleret landdistriktspolitik. Nyere forskning viser, at der er andre aktører og potentielt kan komme mange flere af dem, som sætter nye lokale økonomier i gang baseret på de stedlige værdier i landdistrikterne. Anderson (2000), Bosworth (2010) og Tanvig (2012) finder typer af iværksætter, som bryder med konventionelle forretningsmodeller. Indehaverne er typisk ressourcestærke, udflyttede byboere, der selektivt har opsøgt og valgt at bosætte sig på stedet for at finde identitet og leve et andet liv end det i byen. Fælles for dem er desuden, at de evner at skabe og markedsføre nye produkter og services baseret på stedets ressourcer og det på helt nye markeder. De er ikke nødvendigvis jordbrugere i gængs forstand, idet mange også bruger stedets værdier i overført forstand, f.eks. som kreativ og

kulturel ramme for deres erhvervsaktiviteter. »Landet« som ressource revitaliseres af dem og gøres til omdrejningspunktet for nye livsformer.

Denne artikel har diskuteret »New Rural Paradigm's« rækkevidde og fundet, at det ikke hidtil har haft en særlig konkret forklaringskraft, hverken i forhold til landbrugets eller landdistrikternes udvikling. Set fremad tegner der sig til gengæld et stort behov for et konsistent og policyintegreret »New Rural Paradigm«, og således mere end de forholdsvis små og løsrevne projekter, der hidtil har været opfattet som »landdistriktsudvikling«.

En ny, forstærket landdistriktspolitik kan måske låne tankegods fra tiden med opstart af andelsbevægelsen og gentænkning af dens relationer. Det var et paradigmatiske løft, som fandt sted dengang, men landbrugssektoren slap sine rødder og isolerede sig og fandt andre veje end i landdistrikterne. Kædet sammen med ideer fra nyere teorier om regional udvikling undfanget i den regionale og sociologiske forskning kan vi få øje på andre veje og derved bidrag til at gøre en ny æra for en bæredygtig udvikling i landdistrikterne mulig. Men den store udfordring er fortsat, at landbrugserhvervet (eller andre jordbesiddere) ejer jordressourcerne, og dermed bestemmer de indenfor lovgivningens og forvaltningens rammer, hvad og af hvem en betydelig del af arealressourcerne og naturen kan bruges til. Det peger på, at kræfter i det etablerede landbrug skal med på vognen sammen med mange »nye landbrugere«, også selv om mange af de nye erhvervstyper ikke fordrer adgang til store arealer.

## Referencer

- Albertsen, Niels m.fl. (2007), »Den grænseløse by«, *CSB Working Paper*, 14, Forest & Landscape, Denmark.
- Anderson, Alistair (2000), »Paradox in the periphery: an entrepreneurial reconstruction?« *Entrepreneurship and Regional Development*, 12 (2): 91-109.

- Aner, L.G. (2007), »Flyttemønstre i »den grænseløse by« En statistisk undersøgelse af flytninger fra København og Frederiksberg kommuner til det øvrige Sjælland og Lolland Falster i perioden 1992-2002«, *CSB Working Paper*, 12, Forest & Landscape, Denmark.
- Bosworth, Gary (2010), »Commercial counterurbanisation: an emerging force in rural economic development«, *Environment and Planning*, 42: 966-81.
- Castells, Manuel (1996), *The Rise of the Network Society. The Information Age. Economy, Society and Culture*, Oxford: Blackwell.
- Daugbjerg, Carsten (2002), »Landbrugspolitik: Stabilitet eller forandring?« i Jens Blom-Hansen og Carsten Daugbjerg, red., *Magtens organisering – Stats og interesseorganisationer i Danmark*, Aarhus: Systime.
- Direktoratet for FødevarerErhverv (2003), »Midtvejs-evaluering af det danske landdistriktsprogram«, [www.netpublikationer.dk/DFFE/2429/html/chapter02.htm](http://www.netpublikationer.dk/DFFE/2429/html/chapter02.htm).
- Direktoratet for FødevarerErhverv (2005), »Midtvejsevaluering af LEADER+ programmet i Danmark 2000-2006«, [www.netpublikationer.dk/DFFE/2936/html/chapter04.htm](http://www.netpublikationer.dk/DFFE/2936/html/chapter04.htm).
- Frandsen, Rasmus, E. Hansen og J. Simon (2010), »Den fælles europæiske landbrugspolitik – fra fødsel til fremtid«, [www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/0dac15c1/dfel.pdf](http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/0dac15c1/dfel.pdf).
- Fødevarerministeriet (2010), »Bekendtgørelse af lov om landbrugsejendomme«, LBK nr. 616 af 01/06/2010, [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk).
- Fødevarerministeriet (2011), [www.landdistriktsprogram.dk/lokale/udviklingsstrategier](http://www.landdistriktsprogram.dk/lokale/udviklingsstrategier).
- Indenrigsministeriet (1997), »Landdistrikternes udviklingsmuligheder«, *Betænkning* nr. 1333. København.
- Indenrigsministeriet (2009), »Regeringens landdistriktsredegørelse«, København.
- Johansen, Pia Heike og Karsten Eskildsen (2008), »68 landsbyer i yderområder med befolkningstilvækst i perioden 1997-2007. En undersøgelse af faktorer, der kan forklare positiv befolkningsudvikling i yderområdernes landsbyer«, København: Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen.
- Landbrug & Fødevarer (2010), »Landbrugets Økonomi 2009 og 2010«, [www.lf.dk/~media/lf/Tal%20og%20analyser/Aarsstatistikker/Landbrugets%20okonomi/LandbrugetsOkonomi2009\\_2010.ashx](http://www.lf.dk/~media/lf/Tal%20og%20analyser/Aarsstatistikker/Landbrugets%20okonomi/LandbrugetsOkonomi2009_2010.ashx)
- Marsden, Terry (2009), »Mobilities, Vulnerabilities and Sustainabilites: Exploring Pathways: from Denial to Sustainable Rural Development«, *Sociologia Ruralis*, 49(2):113-31.
- Maskell, Peter (1986), *Industriens flugt fra storbyen*, København: Nyt Nordisk Forlag.
- Meyrowitz, Joshua (2005), »The Rise of Glocality. New Senses of Place and Identity in the Global Village«, [www.socialscience.t-mobile.hu](http://www.socialscience.t-mobile.hu).
- Miljøministeriet (2006), »Landsplanredegørelse 2006. Det nye danmarkskort – planlægning under nye vilkår«, København.
- Nyt fra Danmarks Statistik (2011), »Byopgørelsen 1. januar 2011. Befolkning og valg«, København.
- OECD (2006), *The New Rural Paradigm: Politics and Governance*, Paris: OECD.
- Ray, Christoffer (1999), »Towards a meta-framework of endogenous development: Repertoires, paths, democracy and rights«, *Sociologia Ruralis*, 39(4): 521-37.
- Shucksmith, Mark et al., red. (2005), *The CAP and the regions: the territorial impacts of the common agricultural policy*, CABI Publishing.
- Statistikbanken.dk, <http://statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280>
- Stockdale A. (2006), »Migration: pre-requisite for rural economic regeneration?« *Journal of Rural Studies*, 22(3): 354-66.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2005), *Netværksstyring – fra government til governance*, Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Sørensen, Rasmus Bo (2011), »Forestillingen om et ukompliceret liv på landet«, [www.information.dk/263265](http://www.information.dk/263265).
- Tanvig, Hanne Wittorff (1995), *Lokal industriel udvikling – lokal erhvervs politik? Fire eksempler fra Vestdanmark*, Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.
- Tanvig, Hanne Wittorff (2012), »Nyt brug af land – nye landbrugere – integrerende iværksætter«, Under udgivelse, [www.sl.life.ku.dk](http://www.sl.life.ku.dk).
- Teknologisk Institut (1999), »Evaluering af Landdistriktspuljen«, [www.im.dk](http://www.im.dk).
- Thomsen, Lise og Hanne Wittorff Tanvig (2006), »Landdistriktsstøtten på Danmarkskortet«, Skriftserie 13/06, Center for Forskning og Udvikling i Landdistrikter, Esbjerg.
- Thuesen, Annette Aagaard og Niels Chr. Nielsen (2012), »Merværdien af LEADER«, Syddansk Universitet: Center for Landdistriktsforskning.