

Yderområdeudpegning – velsignelse eller forbandelse? Brugbarheden som grundlag for policy- formulering

**Jørgen Møller, lektor, arkitekt MAA og
Esben Clemens, M.Sc. (kort), Institut for Planlægning,
Aalborg Universitet, jm@plan.aau.dk**

Uanset hvad, så betyder udnævnelsen til yderområde, at staten, regionerne og en række interesseorganisationer har konstateret, at udviklingen ikke går så godt her som i andre dele af landet. Implicit i dette ligger der vel også en erkendelse af, at disse yderområder ikke har »forvaltet deres pund« på den bedst mulige måde. Udpegningen til yderområde virker hermed stigmatiserende og som en nedvurdering af de mennesker, der bor og arbejder i disse områder. På den anden side er udpegningen til yderområde altid fulgt op af et politisk ønske om at iværksætte forskellige hjælpeprogrammer og indsatser, der spænder fra særlige positioner i forhold til lovgivningen til betydelige økonomiske tildelinger af offentlige midler fra EU og/eller den danske stat. Endelig er vi vidne til, at både stat, regioner og forskellige interesseorganisationer bruger yderområdeudpegningen som fundament for at italesætte yderområdernes særlige potentialer. Der er således både positive og negative følger virkninger forbundet med yderområdeudpegningen.

Hvad er policy-formulering?

I den officielle, faglige og politiske debat om Danmarks fremtidige regionale udvikling anvendes der i dag mange forskellige begreber om de særlige områder, der ligger langt fra hovedstaden og de andre større vækstcentre (Brodersen m.fl., 2011: 70). Artiklens formål er at give et overblik over, hvordan et af begreberne, nemlig »yderområde« bruges i forskellige policy-sammenhænge.

I artiklen forstås begrebet policy-formulering som en samlende betegnelse for et udsnit af den brede vifte af indsatser, der i de senere år kan betragtes som forsøg på at bringe Danmark i balance.

Policy-formulering anvendes synonymt med policy-design, som handler om, hvordan politikken er skruet sammen, og hvordan de politiske instrumenter af økonomisk og styringsmæssig art, der stilles til rådighed for at løse et givet problemkompleks, tages i anvendelse. Begrebet policy-formulering anvendes i en bredere forstand end politikformulering, fordi det ikke kun vedrører de politiske beslutningsprocesser, men hele den offentlige sektors praksis på et bestemt område både før og efter, at en politisk beslutning er truffet. Det er således kendetegnende for egentlige policy-analyser, at de er procesorienterede og fokuserer på policy-processernes faser, fra et problem sættes på den politiske dagsorden, over den politiske beslutningsproces til implementeringen, og videre til vurderingen af effekterne af programmet (Efter Gyldendal, 2009).

Det er dermed ikke artiklens intention at give en vurdering af de mange konkrete midler og indsatser, som udviklingsprogrammerne indeholder, da hovedsigtet er at bearbejde be-

grebet yderområde. Dog indgår der en vurdering af planlovsændringerne fra foråret 2011, hvor det kan vises, at ideologi og politik vægter højere end faglighed og sammenhæng mellem mål og midler. Artiklens væsentligste ærinder er med andre ord at undersøge, hvad yderområdebegrebet anvendes til i policy-formuleringen og i den efterfølgende støtte-tildeling af midler fra den offentlige sektor. Endvidere ses der på yderområdebegrebets anvendelse i den bredere offentlige debat, der blandt andet føres af store fonde såsom Realdania og af interesseorganisationer som eksempelvis Landdistrikternes Fællesråd. Spørgsmålet er, om yderområder er et præcist begreb, som sender klare signaler til beslutningstagerne i policy-formulerings- og implementeringsfasen, og som investorerne og borgerne kan bruge i en fremadrettet diskurs og udviklingsproces. Samtidig forsøges dette indlejret i en historisk kontekst, der viser, at uanset hvad man kalder disse områder, og hvad man iværksætter af støtteprogrammer, så er der stadigvæk store regionale uligheder i Danmark.

Artiklens univers, fokus og betragtningssmåder ligger i altovervejende grad inden for det faglige felt, som i daglig tale kaldes »sammenfattende, offentlig, fysisk planlægning«, sådan som denne disciplin dyrkes i staten, de fem regioner og de 98 kommuner under overskrifterne Landsplanlægning, Regional Udviklingsplanlægning og Kommuneplanlægning.

Arbejdsløshedsøer, egnsudvikling og yderområder. De første politiske erkendelser og de første policy-formuleringer omkring udviklingen i et regionalt skævt Danmark

De første statslige indsatser omkring regionale uligheder i Danmark stammer fra slutningen af 1950'erne. I mere end 50 år har der været mange forsøg på at gøre noget ved ulighedsudfordringen, desværre uden de helt store resultater:

»Erhvervsmulighederne har i hundreder af år været skævt fordelt i Danmark. Østjyllands og øernes frugtbare jorder gav ernæringsmuligheder for en tætboende bondebefolkning i modsætning til Nord-, Midt- og Vestjyllands udvaskede morænejorder og hedesletter. Industrikulturens fremvækst øger den skævhed, der lå i landbrugslandets bosætning« (Møllgaard, 1977: 5).

Ifølge Møllgaard (1977) blev urbaniseringen efter krigen 1940-1945 ikke opfattet som et problem for de tyndere befolkede egne, selv om det skæve Danmark objektivt set på en række socio-økonomiske indikatorer blev endnu skævere. Først knap ti år efter besættelsen erkendtes det, at strukturrationaliseringerne i landbruget medførte, at udkantsområderne blev ramt af stor, kronisk arbejdsløshed, faldende befolkning og skrumpende offentlig service. Yderområderne begyndte at blive italesat som problem. I 1949 nedsatte regeringen en Arbejdsmarkedskommission, og i 1954 blev kommissionen bedt om at fokusere på mulighederne for at bekæmpe arbejdsløsheden inden for de såkaldte arbejdsløshedsøer, som blev defineret som geografiske områder, som mere varigt, og set over nogle år var præget af en særlig høj ledighed. Hvor man tidligere havde opfattet arbejdsløsheden som et nationalt dækkende anliggende, blev det fra 1954 opfattet som et specifikt regionalt problem.

De første udmeldinger til Regering og Folketing kom i form af »Betænkning vedrørende arbejdsløshedsøer i Jylland« fra 1955, som i 1958 fulgtes op både af en betænkning og en Lov om Egsudvikling (1958). På det tidspunkt var der en omfattende, offentlig debat om det skæve Danmark, og regionale skævheder blev for alvor sat på dagsordenen (Gaardmand, 1993). Samtidig skete der i 1950'erne et skred i problemopfattelsens substans. Fra at have opfattet arbejdsløshed som et beskedent efterkrigsproblem, der kunne løses ved efteruddannelse, større bevægelighed på arbejdsmarkedet, – blandt andet gennem flyttehjælp og andre beskedne tiltag, kom man til en stærkere erkendelse af,

at arbejdsløshed var en del af et meget sammensat problemkompleks. Denne nye erkendelse førte til, at egnsudviklingsspørgsmålet blev set i en landsammenhæng. Møllgaard (1977: 13-4) opsummerer erfaringerne med egnsudviklingspolitikken derhen, at først var arbejdsløshedsbekæmpelsen i fokus med virkemidler som aktiv flyttehjælp – »Manden til jobbet«. Senere kom egnsudviklingslovgivningen også til at skulle modvirke en fravandring ved at støtte virksomhedsoprettelse i egnsudviklingsområderne – »Jobbet til manden«, idet perspektivet med forarmede udkantsregioner virkede skræmmende.

1960'ernes højkonjunktur skubbede egnsudviklingsproblematikken i baggrunden, og man forventede, at centrenes vækst mere eller mindre automatisk ville komme udkantsområderne til gode. Arbejdsløshedsproblemet blev gjort til et transportproblem. Den økonomiske afmatning i 1970'erne kombineret med diskussionerne om landdistrikter, decentralisering og miljø betød en ny opmærksomhed mod egnsudviklingsproblematikken (Møllgaard, 1977: 14). Op gennem 1980'erne kan man mene, at de danske politiske prioriteringer på egnsudviklingsområdet i overvejende grad må ses som forsøg på at udbrede fremstillingerhvervene til de dele af landet, hvor denne økonomiske aktivitet ikke hidtil havde vundet særlig stor udbredelse (Halkier, 2008: 2).

I 1990 blev Egsudviklingsloven ophævet uden voldsomme politiske protester, og gennem de efterfølgende 15 – 20 år iværksattes den regionale erhvervsfremmeindsats i højere grad i partnerskaber med en blandet og skiftende kreds af nationale, regionale og lokale aktører. Indsatserne blev formuleret ind under EU's strukturfondsprogrammer, regionale erhvervsudviklingsinitiativer og en række mere målrettede statslige initiativer.

Samtidig dukkede der en række nye aktører op på scenen, hvor dramaerne om fremtidens

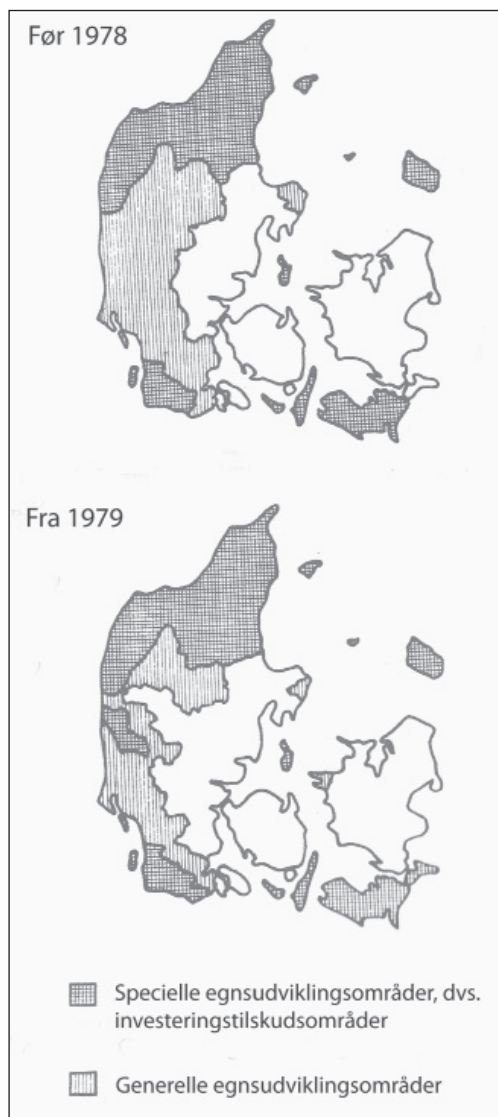
regionalt tilbagestående områder udkæmpedes. Her kan nævnes Realdania som »investor« i landdistriktsudvikling, Landdistrikternes Fællesråd som lokalområdernes talerør, og de lokale aktionsgrupper (LAG'er) som initiativtagere på mikroniveauet, støttet af kommunerne og EU's landdistriktsprogram.

Resultaterne af alle disse politiske og økonomiske indsatser over flere årtier kan måske virke en smule pauvre. Hvis man sammenholder det gamle danmarkskort fra Landsplanudvalgets Sekretariat over Egsudviklingsstøttens tildelingsområder (Møllgaard, 1980: 18), så ligner de i usædvanlig grad de nutidige kort over »Den rådne banan« fra omkring 2005-2007. Man kan således indledningsvis konstatere, at den eksplicitte, danske regionalpolitik i bred forstand og i alle dens afskygninger og gennem mere end et halvt århundrede ikke har været i stand til at forandre grundlæggende på Danmarkskortet. Stort set de samme geografiske områder halser stadig bagefter vækstområderne, når man måler på alle de traditionelle udviklings- og velfærdsindikatorer, selv om det selvfølgelig foregår på et materielt set højere niveau i dag end i 1960'erne.

Rod i begreberne og 10 års diffus debat og policy-formulering om yderområder, rådne bananer og udkantsdanmark

Danmarks udkanter har gennem de seneste godt og vel 10 år været igennem en udvikling, som de fleste nok vil kalde turbulent og problematisk, og forskere, politikere, samfundsdebattører af mange slags og pressen har slynget om sig med benævnelser som »Den rådne banan«, »Udkantsdanmark«, »Randområderne« (Kristelig Dagblad, 2010) og »Yderområdedanmark«. Senest har den tidligere statsminister Lars Løkke Rasmussen opfundet begrebet »Vandkantsdanmark« (Ekstrabladet). Med mellemrum går pressen i selvsving og laver kampagnejournalistik, sådan som vi var vidne til gennem store dele af foråret 2010.

Fig.1. Egnsudviklingsområder før 1978
(Mølgaard, 1980)



Det vel nok mest kendte og mest forkætrede begreb »Den rådne banan« har sin baggrund i den europæiske debat omkring 1990, hvor man talte opløftet om »blå bananer«, dvs. visse sammenhængende og grænseoverskridende regioner, hvor innovation og vækst i økonomien var særlig fremgangsrig. Senere

blev bananbegrebet introduceret i den danske debat om den regionale udvikling. En snæver kreds af landdistriktsforskere begyndte omkring 2004 i interne drøftelser at indføre rådenskab i bananen som en folkelig, men dog ikke særlig præcis betegnelse for de områder af Danmark, hvor væksten var minimal eller fraværende. Begrebet »den rådne banan« slog definitivt igennem efter en række artikler i Weekendavisen i 2007 (Brodersen, m.fl., 2011: 70).

Til dette stærke og karske begreb klæber der sig en lang række negative historier om lukkede industriarbejdspladser, en (aldrende) arbejdsstyrke med »forkerte« kvalifikationer, sociale nomader, usunde livstile, tiltagende fattigdom (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2009) samt fysisk forfaldne og nedslidte landsbyer og landdistrikter. (Møller og Mogenssen, 2007). Som en centralstatslig modvægt mod disse karske fremstillinger dukker det noget mindre belastende begreb »yderområde« op i forskellige officielle publikationer, herunder i Landsplanredegørelsen fra 2006 (Miljøministeriet, 2006), hvor et yderområde mere objektivt defineres som et pendlingsopland til byer under 20.000 indbyggere.

Yderområdebegrebet vil nedenfor blive udfoldet for at fastlægge, hvad det i praktisk bruges til. I en oversigtsartikel i Geografisk Orientering sammenfatter Nielsen (2011) ministerierne brug af forskellige begreber. Pointen er, at der er mange opfattelser og definitioner af landdistrikter og yderområder. Der er ikke enighed om, hvilke dele af landet man kalder landdistrikter eller yderområder, og de to ord bruges i daglig tale ofte i flæng. I forbindelse med lovgivning, hvor landdistrikter eller yderområder skal have en eller anden særstatus, er man imidlertid nødt til at foretage en præcis udpegnig. I statsadministrationen er der dog ikke desto mindre mindst 5-6 definitioner af »yderområder« i omløb, og også ordet »landdistrikt« bruges forskelligt. De forskellige definitioner

Fig. 2. Den rådne banan omkring år 2007



af landdistrikter og yderområder tjener faktisk forskellige formål. For eksempel bruger Miljøministeriet én definition af yderområder i den generelle landsplanlægning, en anden i forbindelse med udlæg af nye sommerhusområder og en tredje i forbindelse med den nye planlovsændring om bebyggelse i kystnærhedszonen. Desuden har Økonomi- og Erhvervsministeriet sin egen definition, som benyttes i forbindelse med allokering af midler fra EU's strukturfonde, mens Fødevareministeriet anvender en anden definition til at fordele midler fra EU's landdistriktsprogram.

Googler man begrebet »yderområder« så vi-

ste der sig 271.000 resultater 11.10.2011. Helt så mange forskellige og officielle definitioner findes der dog ikke, men nedenfor oplyses en række definitioner anvendt af toneangivende og indflydelsesrige aktører og myndigheder. Begrebsanvendelserne uddybes og eksemplificeres nedenfor gennem en række udvalgte udpluk og citater fra vigtige dokumenter.

A) *Danmark i balance i en global verden*
(Regeringen, 2010)

Regeringen havde betydelig opmærksomhed på udfordringerne for vækst og erhvervsudvikling i yderområderne. Derfor præsenterede regeringen i september 2010 et regional-

politisk udspil om »Danmark i balance i en global verden« med 37 initiativer inden for seks indsatsområder:

- Styrket erhvervsudvikling og grøn vækst
- Flere lokale muligheder på planområdet og bedre vilkår for butikker
- Bedre infrastruktur i yderområder
- Uddannelse i yderområder
- Styrket akuteredskab med fokus på yderområder
- Lokalisering af offentlige arbejdspladser

I det politiske udspil defineres yderområder ikke nærmere.

B) EU-Strukturfondsmidlerne (Erhvervs- og Byggestyrelsen)

I hovedparten af Danmark er både den økonomiske og beskæftigelsesmæssige situation gunstig. Enkelte steder, særligt i de *geografiske yderområder*, har man dog oplevet en mindre positiv udvikling. Blandt andet er ledigheden forholdsvis høj, og der flytter flere personer fra end til områderne.

Ifølge lov om erhvervsfremme skal de regionale vækstfora tage særlige hensyn i forhold til at styrke udviklingen i deres respektive yderområder, og i forbindelse med fordelingen af EU-strukturfondsmidler 2007-2013 blev yderområderne afgrænset som de nye kommuner, der opfyldte følgende kriterier: Lav erhvervsindkomst: Kommunens erhvervsindkomst pr. indbygger, er under 90 pct. af landsgennemsnittet (gennemsnit for 2001-2003).

Svag befolkningsudvikling defineres som, at kommunen har oplevet et fald i befolkningstallet eller under halv så stærk tilvækst som landsgennemsnittet i perioden 2000-2005. I de 16 ud af de 98 kommuner hvor der bor ca. 600.000 mennesker, svarende til 11 % af Danmarks indbyggere.

Der er tale om følgende kommuner: Hjørring,

Brønderslev, Dronninglund, Frederikshavn, Morsø, Vesthimmerland, Læsø, Norddjurs, Samsø, Tønder, Svendborg, Faaborg-Midtfyn, Langeland, Ærø, Lolland, Guldborgsund, Bornholm samt de 27 småøer under Sammenslutningen af Danske Småøer.

C) Planlovsændringer, yderområder og yderkommuner

Folketinget vedtog i maj 2011 et lovforslag om ændringer af visse dele af Lov om Planlægning. Fordi dette lovarbejde fylder ganske meget i den faglige debat blandt fysiske planlæggere, vil problemstillingen blive bredt mere ud, end hvad der gælder for de andre policy-områder i denne artikel.

I det politiske udspil »Et Danmark i balance i en global verden« (Regeringen, 2010) fødtes og italesattes ideen om ændringer i Planloven. Det politiske argument i dokumentet var, at loven og dens administration virkede bremsende på væksten i Danmarks yderområder. Ændringerne er i lovforslaget italesat

Fig. 3. Strukturfondsmidler 2007-2013



som ændringer, der skal give bedre muligheder for lokal udvikling ved at gøre det lettere at drive virksomhed og lettere at give tilladelse til byudvikling i kystnærhedszonen, samt gøre det lettere at opnå landzonetilladelse til at bosætte sig ved alle landsbyer i de 29 yderkommuner. Samtidig skal de særlige natur-, miljø- og landskabsværdier fortsat bevares og beskyttes som en af de danske yderområders hovedattraktioner. Efterfølgende blev *yderområderne* til 29 specifikke kommuner, som nu kaldes *yderkommuner*.

Det »faglige« fundament for forslaget til lovændringer stammede fra et rundspørge hos 16 borgmestre i Udkantsdanmark om deres syn på planloven, og der var enighed blandt disse om, at en lempelse vil sætte gang i den udvikling, som de så desperat mangler. Helt modsat opfattede de fleste uafhængige planlægningseksperter, samtlige oppositionspartier og væsentlige interesseorganisationer såsom Dansk Byplanlaboratorium og Danmarks Naturfredningsforening lovændringerne først og fremmest som et ideologisk korstog mod plansystemet af mindst tre grunde (Andersen, 2011: 13; Møller og Rolandsen, 2011: 31-3; Staunstrup og Møller, 2011). For det første matcher lovændringerne ikke på nogen måde de ud- og afviklingsproblemer, som de angiveligt skulle løse, idet det ikke kan påvises, at planloven »hæmmer« byggeaktiviteten i det omfang, som blev påstået. For det andet er der risiko for, at »arvesølvet« i yderkommunerne – den ubebyggede natur – bringes i fare især i kystnærhedszonen. Endelig vil et af dansk planlægnings bærende principper, nemlig at by og land skal udvikle sig planlagt og forskelligt, få et grundskud ved, at planlovens landzonebestemmelser sættes delvist ud af kraft. Forskellighedsprincippet har været kendt siden Byreguleringsloven fra 1949 over Landzoneloven fra 1969, og har været et urokkeligt fastholdt princip i mere end 40 års planlovgivning og landzoneadministration. Formålet med princippet var at undgå uønsket og uplanlagt byspredning, som medfører

negative økonomiske, infrastrukturæssige og æstetiske konsekvenser. Det konkrete indhold af planlovsændringen var, at 29 kommuner (se Fig.4) blev udnævnt til yderområder, som dækker 42 pct. af Danmarks totale areal og 51 pct. af Danmarks kystnærhedszone (Danmarks Naturfredningsforening 2010).

Kommunerne er valgt på baggrund af et simpelt, statistisk mål. For at være yderkommune skal 40 pct. af befolkningen bo uden for bymæssig bebyggelse, og kommunen må ikke være beliggende i det østjyske by-bånd eller Storkøbenhavn. Dette meget simplificerede kriterium inkluderer områder, der ikke har de problemer, der normalt følger med denne titel. Udpegningen har sandsynligvis en symboleffekt, og en lempelse af planloven var en gratis »omgang« for regeringen i modsætning til andre og særdeles kostbare initiativer, for eksempel investeringer i erhvervsstøtte, sygehuse og infrastruktur (Møller og Rolandsen, 2011).

Fig. 4. Yderkommunerne i planlovsændringen fra foråret 2011



Det er tydeligvis ikke udelukkende de kommuner, der befolkningsmæssig halter bag efter, som med en ændret planlovgivning får del i de nye bosætningsmuligheder. Befolkningsudviklingstal for perioden 1982 til 2010 viser, at kommunerne Frederikshavn med -5 pct. og Hjørring med +1 pct. ikke er med blandt de udvalgte, hvorimod Mariager Fjord med +11 pct., Rebild med +9 pct., Vejen med +9 pct., Odsherred med +16 pct. og Syddjurs med +19 pct. er udvalgt (Staustrup og Møller, 2011). En afledt problemstilling, der ligger i forlængelse af ovenstående er, at de forskellige udkantsproblematikker med vigende befolkning og svigtende økonomisk aktivitet naturligvis ikke så entydigt følger kommunegrænser. Efter kommunalreformen kan der sagtens ligge små bysamfund langt fra hovedbyen, hvor udviklingsmønstret er helt anderledes end generelt for kommunen som helhed.

Som det er nævnt, er kommunerne ikke valgt i forhold til, om de »trænger« til befolkningsfremgang, men ud fra et simpelt, statistisk mål om, at 40 pct. af befolkningen skal bo uden for bymæssig bebyggelse og ikke må være beliggende i det østjyske bybånd eller Storkøbenhavn. Man kan på den baggrund spørge, om de valgte kommuner rent faktisk er de rigtige? Disse to begrundelser forekommer at være fuldstændig arbitrære, fordi også kommuner med stærk befolkningstilvækst kategoriseres som yderkommuner, og de udmarvede områder og landsbyer i Østjylland langs motorvejsvækstbåndets yderkanter bortdømmes uberettiget og (måske) på baggrund af mangel på præcis viden.

Man kan med god ret stille sig kritisk overfor, at hele kommuner udstyres med særlige muligheder, når der er tale om kommunale delområder og unikke landsbyer, der har udviklingsproblemer. I dag er det ikke noget teknisk problem analysemæssigt at definere områder, der går på tværs af administrative grænser. Et næste skridt i udviklingen af en

statslig strategi for landsbyudvikling kunne være mere præcise områdeudpegninger på sub-kommunalt niveau, hvor der kan gælde særlige plan- og udviklingsmæssige vilkår. I et demokratisk lys er det lettere at forstå end arbitrære kommuneudpegninger (Staustrup og Møller, 2011).

D) Landdistriktsmidlernes fordeling

I forbindelse med allokering af landdistriktsstøtte deles Danmark op i en lang række kommunetyper (Kristensen, Kjeldsen og Dalgård, 2006). I Parentes nævnes antallet af kommuner, som det var i 2007. Yderkommuner (16), landkommuner (30), mellemkommuner (17) og bykommuner (35). Samme inddeling anvendes i den nye Landdistriktsredegørelse fra 2011. (Indenrigs – og Socialministeriet, 2011).

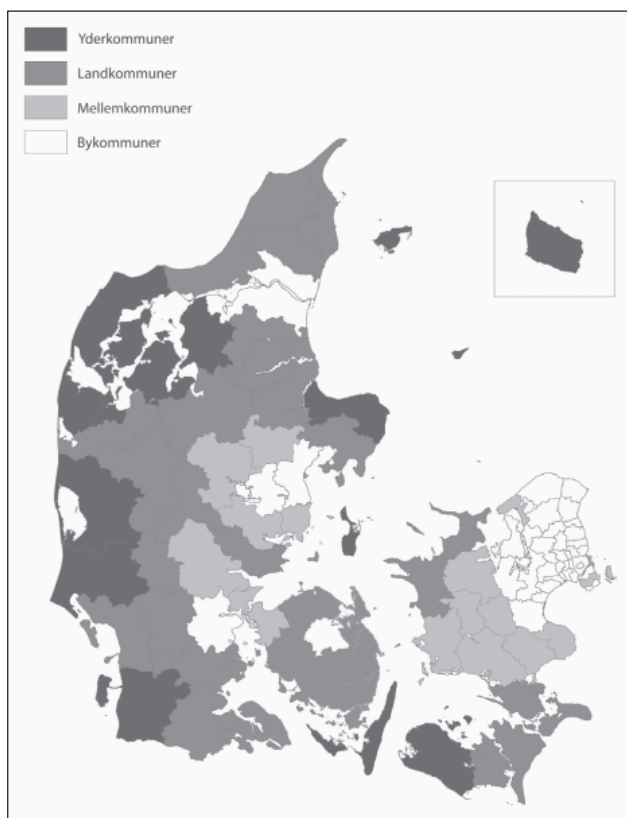
E) Vækst i hele Danmark – yderområdernes udfordringer og muligheder (Danske Regioner, 2010).

I dokumentet fra Danske Regioner kan man læse følgende: »Mange billeder af Udkantsdanmark præger debatten i øjeblikket. Der tales om, at Danmark knækker over i to: I en del, der har velfærd, vokseværk og virksomheder – ofte centreret omkring storbyerne. Og i en del, der ikke har – Udkantsdanmark.

Men billedet er ikke så entydigt. Der er også yderområder i Danmark, der oplever vækst i både befolkning og erhvervsliv. De mange positive kvaliteter ved yderområderne har medført øget tilflytning, erhvervsliv og turisme i flere områder. Samtidig er der byområder, hvor den økonomiske krise er slået hårdt igennem i form af virksomhedslukninger og stigende ledighed.

Men hvad skal der egentlig til for at skabe vækst i hele landet? Hvad skal der til for at skabe udvikling i de områder, der ligger uden for vækstcentrene? Det kommer Danske Regioner med 20 konkrete bud på i debatoplægget. For regionerne er valget klart: Det hand-

Fig. 5. Landdistriktsmidlernes fordeling på kommunetyper



ler om et fornuftigt samspil mellem vækstcentre, byer og yderområder. Det handler om at skabe en regional udvikling, hvor man udnytter de ressourcer og potentialer, der findes regionalt og lokalt. Det handler om at vælge vækstsporet« (Danske Regioner, 2010: 5).

F) Landdistrikternes Fællesråd og Regeringsgrundlaget 2011

Landdistrikternes Fællesråd skriver i en kommentar til Regeringsgrundlaget fra efteråret 2011 følgende: »Havde håbet på mere plads til yderområder i regeringsgrundlaget« (Landdistrikternes Fællesråd, 2011). Det 80-siders regeringsgrundlag nævner yderområder og landdistrikter i meget begrænset omfang. Der

er kun blevet plads til fire linjer til trods for, at der er udnævnt en minister for landdistrikterne. Landdistrikternes Fællesråds formand Steffen Damsgaard havde forventet flere informationer om, hvad man agter at gøre for yderområder og landdistrikter. I regeringsgrundlaget, som skuffer Landdistrikternes Fællesråd, står der følgende, beskedne afsnit:

»Aktiv hjælp til yderområderne: »Nogle af de yderste egne af Danmark er præget af stagnation og tilbagegang. Der skal også skabes en positiv udvikling i yderområderne. Det er samtidigt afgørende for udviklingen i yderområderne, at landbrugets økonomi stabiliseres, så erhvervet fortsat kan bidrage til beskæftigelsen i udkantsområderne« (Regeringen 2011: 24).

G) *Mulighedernes land (Realdania)*

En markant deltager i debatten om udviklingen i yderområderne i Danmark er kapitalfonden Realdania, som blandt andet har skudt mange penge i det højtprofilerede udviklingsprojekt »Mulighedernes Land«. I en central publikation fra projektet (Realdania, 2010: 11) defineres »yderområder« som områder, der ligger uden for storbyernes regionale opland og dermed også uden for rækkevidde af den økonomiske vækst, som for alvor manifesterede sig fra 1990'erne og fremefter. »Yderområder« er i Realdanias optik ikke områder med mindre betydning og relevans end storbyerne, men i stedet et begreb med udgangspunkt i det reelle genstandsfelt for udviklingsstøtte, nemlig de områder, der ligger uden for storbyernes regionale opland.

H) *Kampagnen »Stedet Tæller« (Realdania)*

En større kampagne er igangsat i efteråret 2011 finansieret af Realdania og administreret af Dansk Bygningsarv. Kampagnen kaldes Stedet Tæller. Kampagnen satser på yderområdernes stedbundne potentialer, som er smukke landskaber, udstrakt kyst, velbevaret bygningsarv, lokalt engagement og plads til udfoldelse. Danmarks yderområder er rige på stedbundne potentialer. Med den 5-årige kampagne Stedet Tæller vil Realdania vise nye veje til, hvordan man kan forbedre livskvaliteten i yderområderne med udgangspunkt i de særlige kvaliteter og potentialer, som findes netop her.

Videre står der i dokumentet, at Danmarks-kortet forandres radikalt i disse år. Den økonomiske vækst koncentrerer sig i de større byer, mens en del yderområder kæmper med afvandring, en bygningsmasse i forfald og mangel på arbejdspladser. Men yderområderne rummer ifølge direktør i Realdania, Hans Peter Svendler, muligheder og potentialer, der venter på at blive udnyttet:

»Når man taler om yderområderne i dag glemmer man ofte de unikke betingelser, der er til stede – og de

muligheder det giver. Med kampagnen Stedet Tæller er vores mål at medvirke til at styrke yderområdernes planlægning, bosætning og turisme. Det kan vi gøre ved at fokusere på de enkelte steders særlige karaktertræk og potentialer: Vi skal ikke skabe landet om til byen, men ved at udnytte de stedbundne potentialer, kan vi være med til at styrke livskvaliteten i de danske yderområder« (Realdania, 2011).

Sammenfattende viser de udvalgte eksempler, at yderområdebegrebet anvendes på en meget upræcis måde af de forskellige aktører, hvilket måske påvirker begrebets validitet på både kort og langt sigt. Muligheden for at opbygge en nødvendig, fælles forståelse blandt de professionelle aktører, pressen og befolkningen af både de regionale udfordrings omfang og deres geografiske forankring svinder ind. Påvirkningsmulighederne bliver derfor unødigt begrænsede.

Regionale forskelle i et lille land

Hvilke udviklingsmæssige problemer er alle disse mange forskellige policy-formuleringer og programmer egentlig er oppe imod? Policy-formuleringen omkring regionalpolitikken har fra regeringens side siden 2001 haft forskellige formål og indhold, men grundopfattelsen har gennemgående været, at byerne er vækstens motorer. Centralisering på alle niveauer har præget realpolitikken som omstruktureringsprincip i den offentlige sektor, hvilket på mange måder kan siges at være på kollisionskurs med det italesatte udviklingsønske for yderområderne. I forslag til Landsplanredegørelse 2006 (Miljøministeriet, 2006: 11) sættes tingene klart og tydelig på plads, idet man kan læse følgende:

»I videnssamfundet spiller byerne en hovedrolle. Hvis Danmark skal styrke sin globale position, må vi skabe byer, der kan klare sig i europæisk sammenhæng. Byerne skal trække væksten, men samtidig sørge for, at denne vækst kommer hele landet til gode«.

Samtidig fortæller både Landsplanredegørelse 2003 (Miljøministeriet, 2003) og statistik-kapitlet i rapporten »Ny dynamik til landets

yderområder« (Mogensen og Møller, 2006) uden omsvøb, at Danmark er skævt målt på en lang række objektive indikatorer omkring erhverv, uddannelse, beskæftigelse, lønindkomst, huspriser, beskatningsgrundlag samt privat og offentlig service. Udviklingen er altid i udkantsområdernes disfavør. Samme analyser viser, at på de vigtige parametre indkomst, beskæftigelse, uddannelsesniveau og befolkningsudvikling peger de alle den samme vej fra størst i storbyområderne til mindst i periferiområderne.

Disse objektive konstateringer gjorde det muligt at male en »afviklingsbanan«, eller som den senere er blevet kaldt i pressen og i folkemunde »Den rådne banan«, på den udvendige side af Danmark fra Skagen i nord til Gedser i sydøst. Her findes en lang række klare signaler om tilbagegang og afvikling, selv om en række kommuner som Esbjerg, Ringkøbing og Svendborg ikke som sådan passer ind i den rådne banans kernekaraktistik (Se Fig. 2. Den rådne banan).

Vi er vidner til en hastig afvikling af industrisamfundets traditionelle bastioner og styrkepositioner, hvis »solnedgangsindustrier« bliver udkonkurreret af lande, hvor prisen på manuel arbejdskraft er lavere end i Danmark. Samtidig opleves en voldsom strukturrationalisering i primærsektorerne fiskeri og landbrug med tab af arbejdspladser til følge både direkte og i følgeerhvervene. Den nuværende krise siden 2008 har øjeblikkelig medført rekordhøje stigninger i antallet af arbejdsløse især blandt ufaglærte fabriks- og bygningsarbejdere i landets udkantskommuner.

Den væsentligste drivkraft bag den strukturelle udvikling finder man i det forhold, at det videnstunge, udviklingsorienterede erhvervsliv centraliserer sig i vækstregionernes centrale dele, og som der står i Landsplanredegørelsen fra 2003 »*De steder, hvor viden frembringes og sælges, vil derfor blive favoriseret*« (LPR, 2003: 34). Der tegner sig således

konturerne af et fremtidigt A- og B-Danmark, og måske er vi allerede godt på vej til også at få et C-Danmark med udkantkommunernes mest uinteressante delområder. Der er betydelige forskelle i de 5 regioners interne udvikling, men også her sker der en centralisering. Folkevandringen går som hovedregel, men dog ikke uden lokale undtagelser, fra en lang række små steder ind mod byerne, og fra de mindre byer mod de større og største byer. Det er særlig problematisk, når det er de unge der rejser, fordi der er tale om et dræn (braindran) af ung hjernekapacitet, som både på kort og måske især længere sigt kan blive et stort problem for udkantsområdernes fremtidige udviklingsmuligheder. Mange af de unge rejser bort for at uddanne sig, eller bare for at komme væk fra landdistrikternes manglende erhvervsmuligheder eller den snærende sociale kontrol, og en stor del af de unge, der rejser væk, kommer sandsynligvis aldrig tilbage, fordi arbejdsmarkedet i Udkantsdanmark ikke matcher veluddannede unges ønsker og karriereplaner.

Et særligt aspekt i fraflytningsproblematikken er temaet om de unge kvinder. Mange af de kloge, stærke og ambitiøse kvinder fra de danske randområder har for længst taget konsekvensen af manglende fremtidsmuligheder og er rejst til de store byer for at få arbejde og/eller en videregående uddannelse, og de efterlader de frustrerede, overtallige mænd til deres egen skæbne. Samtidig anes der i horisonten tilstande, som vi kender fra det tidligere Østtyskland med frustrerede, uudannede, karseklippede, muskelsvulmende, tatoverede, arbejdsløse mænd, som er en målgruppe for højreradikal politisk agitation (Møller, 2011). Den højreradikale netavis Uriasposten og TV2 Øst kan således fortælle, at Nakskov midt i december 2011 har haft besøg af den højreekstremistiske gruppe National Defence med vold og uro til følge. Samme fænomen kendes og diskuteres i Sverige (Glesbygdverket, 2006) og Tyskland (Krunerth og Klingholz, 2007).

Det kan derfor være svært fra udkanten af Danmark at se logikken i alle de centraliseringstiltag, der de sidste 10 år er skyllet hen over landet i form af politireform, retskredsreform, kaserne- og seminariestrukturreformer og centraliseringen af mellemuddannelserne i større University Colleges. Disse reformer fjerner både de arbejdspladser og de uddannelsesmuligheder, der er helt nødvendige for at gøre yderområderne attraktive for veluddannede mennesker. Det ser således ud som om, at der i de statslige kontorer hersker en form for sektoroptimeringstænkning, som ikke nødvendigvis er sammenfaldende med en samfundsoptimering og slet ikke med en yderområdeoptimerings-tankegang. På den regionale scene har vi oplevet betydelige omstruktureringer og centraliseringstiltag især inden for sygehusvæsenet, og samtidig fører den nylige kommunalreform og den efterfølgende, stramme styring af den kommunale økonomi også frem til en betydelig centralisering inden for de kommunale sektorområder, hvilket både på kort og langt sigt medfører tab af kommunale arbejdspladser i en længere række af mindre og mellemstore landsbyer. Der synes således at være en ganske alvorlig diskrepans mellem den italesatte policy-formulering og den faktisk førte kommunal- og sektorpolitik.

Det står endvidere tilbage at evaluere og diskutere, hvor meget de forskellige regionale politikker med de mange forskellige indsatsområder i sidste instans har forbedret levevilkårene i yderområderne og i Udkantsdanmark. Et præcist svar får vi aldrig, fordi det selvfølgelig er umuligt at gøre op både på kort, men især på længere sigt, hvordan udviklingen ville have været uden de offentlige policy-formuleringer gennem tiderne.

Yderområdeudpegningen kan både være en velsignelse og en forbandelse

Artiklens tema var at undersøge, om yderområdeudpegningen er en velsignelse eller en forbandelse, og om begrebet er brugbart

som grundlag for policy-formulering i bred forstand. Det er anskueliggjort, hvordan de statslige myndigheder, fonde og organisationer anvender begrebet yderområde i policy-formuleringen, og konklusionen er, at begrebet i nogen grad misbruges. Begrebet tilpasses forskellige politiske formål og dækker over forskellige geografier, hvorved der mistes logisk substans og indhold. Begrebet lider også under, at de geografiske områder i nogle tilfælde forekommer at være ganske arbitrære, og mere styret og udvalgt af en politisk-ideologisk tilgang end af forskningsmæssige bidrag med videnskabelig evidens, som det er vist i casen omkring planlovsændringen fra foråret 2011. Udpegning til at være yderområde har absolut en positiv side, idet der vil være tale om økonomisk særbehandling på baggrund af mere eller mindre veldokumenterede forskelle mellem »kerne-danmark« (Brodersen m.fl., 2011: 74) og de yderområder, som hjælpepakken skal implementeres i.

Uanset hvad, så betyder udnævnelserne til yderområde imidlertid også, at staten, regionerne og interesseorganisationerne har konstateret, at udviklingen ikke går så godt her som i andre dele af landet. Implicit ligger der vel heri en erkendelse af, at situationen kræver »redningsaktioner« udefra, fordi områderne ikke kan klare sig selv. Yderområdebegrebet virker hermed stigmatiserende, og det betyder en potentiel og faktisk nedvurdering af de mennesker, der bor og arbejder her. Bagsiden af at anvende yderområdebegrebet er de negative associationer, som begrebet og dets nære slægtninge, udkantskommuner, Udkantsdanmark, randområderne og den rådne banan vækker hos mange både i og uden for de geografiske områder, der er tale om. Et eksempel fra debatten om den regionale udviklingsplan for Region Nordjylland viser, at nogle er trætte af snakken om Udkantsdanmark: *»Jess V. Laursen pegede på de store problemer landdistrikterne har blandt andet med fraflytning. Han advarede samtidig om*

den megen snak om udkantsområder» (Nordjyske Stiftstidende, 2011). Et andet eksempel finder vi fra Lolland (Folketidende, 2010), hvor der i en lederartikel skrives følgende: »Som borgere på Lolland-Falster kan vi frygte at marginaliseringen, og alene de to udtryk, der er brugt i denne leder for at beskrive området hvor vi bor – »den rådne banan« og »Udkantsdanmark« – er udtryk for, hvordan problemstillingen karakteriseres og den arrogance, som vi ofte bliver mødt med, når området uden for de store byer skal drøftes«.

Samtidig kan der også være en fare for, at virkningsfulde indsatser ikke iværksættes, fordi man i den politiske sfære ikke tør »kalde en spade for en spade«. Den tidligere regering har igennem 10 år italesat Danmark som et land, der skulle være og var tæt på at være i balance, selv om alle objektive udviklingsindikatorer viste en anden trend.

I de tidligste faser af egnsudviklingsstøttens historie blev områdernes problemer erkendt uden mange forsøg på at sminke situationen. Der var tale om arbejdsløshedsøer, fattigdom og elendige levevilkår (Kiib m.fl., 1978) uden ret mange forskønnende træk, selv om der også dengang var masser af frisk luft og fantastisk natur ude i landets udkantsområder. I dag italesættes yderområderne ofte som lokaliteter med en række mindre problemer af levevilkårsmæssig art, men især som steder med potentialer for fremtidig udvikling, sådan som Realdania og den seneste, titteløse Landsplanredegørelse fra 2010 (Miljøministeriet, 2010) er repræsentanter for. Her er der tale om, at især oplevelsesøkonomiens teoretiske og faktiske muligheder italesættes som løfterige, stedbundne potentialer. Disse positive, stedbundne potentialer (Cobus m.fl., 2006) kan eksempelvis være kvalitetsfødevarer og landboturisme i alle afskygninger. For de oplevelshungrende byboer er der masser af frisk luft, national- og naturparker, windsurfingmuligheder, stilhed, mørke og andre tilbud fra en bred pallet af fritidsfor-

nøjelser. Atter andre finder deres drømmested for permanent eller midlertidig bosætning i landets yderområder med udgangspunkt i lave kvadratmeterpriser. Realisering af drømmen om det inkluderende landsbyfællesskab (Ærø m.fl., 2005; Martinsen, 2011) eller bare ønsket om at gå i skjul for myndighederne i en kortere eller længere periode indgår også i virkelighedens adfærdsmønstre.

Yderområdebegrebet anvendes ad-hoc og er formålsbestemt i forhold til en række forskellige politikker og plantyper. Yderområdebegrebet dækker derfor i sagens natur mange typer af geografiske områder. Konsekvensen af dette er ikke ubetinget positivt, blandt andet fordi der ikke kan opbygges en let begribelig fælles forståelse blandt politikere, embedsmænd, interesseorganisationer og de skrevne og virtuelle medier, hvilket skaber plads til politisk plattenslageri, demagogi og folkelig forvirring.

Sammenfattende kan man sige, at det lidt kønsløse og blegnæbede begreb yderområde giver offentlige støttemidler og professionel interesse, medens de mere karske og illusionsløse begreber Udkantsdanmark, randområder og den rådne banan giver folkelig gennemslagskraft og umiddelbar forståelse for regionaløkonomiens geografi og problemernes karakter. Heraf kan man lære, at symbolikker og billedsprog er vigtige i den samfundsmæssige diskurs om, hvordan Danmark skal udvikle sig, og at yderområdebegrebet mangler saft og kraft i den folkelige debat.

Til allersidst, og som en parafrase over det kendte citat: »If Planning is everything, Maybe it's nothing« (Wildavsky, 1973: 127) kan man derfor sige: »Hvis yderområdebegrebet kan være alting, så er det måske ingenting«.

Referencer

- Andersen, L.M. (2011), »Landskabet kan blive taber i den nye planlov«, *Tidsskriftet Natur & Miljø*, 3: juni.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2009), »Øget polarisering i Danmark. Fordeling og levevilkår«, København, www.ae.dk/files/Fordeling-Levevilkaar2010.pdf, (Downloaded 29.11.2011).
- Brodersen, L., J. Møller, J. Staunstrup og S. Knak-Nielsen. (2011), »Den rådne banan på kort. Visuel Literacy – fra billede til viden«, Dansk Biblioteksforskning, 7 (2/3).
- Cobus, A. m. fl. (2006), »Study on employment in Rural Areas«, A study Commissioned by European Commission Directorate General for Agriculture-Unit F.3. Consistency of Rural Development Contract No. 30-CE-0009640/00-32.
- Danmarks Naturfredningsforening (2010), Ny planlov truer halvdelen af kystområder, <http://dn.dk/default.aspx?id=22311>.
- Danske Regioner (2010), Vækst i hele Danmark, www.e-pages.dk/regioner/25/, (Downloaded 29.11.2011).
- DF-Nyt (2012), »Danish Defenceleague smidt ud af Naskov«, <http://df-nyt.dk/?p=32334>, (Downloaded 17.01.2012).
- Ekstrabladet (2011), »Løkke vil hjælpe »Vandkantsdanmark««, <http://ekstrabladet.dk/nyheder/politik/danskpoltik/article1606297.ece>, (Downloaded 30.11.2011).
- Erhvervsstyrelsen (tidligere Erhvervs- og Byggestyrelsen) (2012), »Definition af yderområder« www.ebst.dk/yderomraader/#, (Downloaded 15.01.2012).
- Folketidende (2010), Lederartikel 25.03.2010 (Folketidende er en netavis, der udgives i Naskov. Kan findes via Infomedia).
- Gaardmand, A. (1993), *Dansk Byplanlægning 1938 – 1993*, København: Arkitektens Forlag.
- Glesbygdsværket (2006), *Sveriges gles- og landsbygder*, Vesterås.
- Gyldendals encyklopædi (2009), *Den store danske*, Netversionen (Downloaded 27.11.2011).
- Halkier, H. (2008), »Fra egnsudvikling til Regional Erhvervsfremme – 50 års vedholdende omstillingsparathed« (Downloaded 25.11.2011).
- Indenrigs- og Socialministeriet (2011), »Landdistriktsredegørelse 2011«, København.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2011), »Regionalpolitisk Redegørelse 2011«, København.
- Kiib, H., E.H. Knudsen, G. Marling og J. Møller (1978), *Levevilkår og Regional Politik i Nordjylland*, København: DSF-Forlag.
- Kristelig Dagblad (2010), www.kristeligt-dagblad.dk/artikel/399979:Danmark--Randomraader-mister-uddannelsessteder.
- Kristensen, I.T., C. Kjeldsen, og T. Dalgård (2006), »Landdistriktskommuner – indikatorer for landdistrikter«, København. Direktoratet for Fødevarerhverv.
- Krunerth, S. og R. Klingholz (2007), »Not am Mann. Von Helden der Arbeit zur Neuen Unterschicht« Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin, www.berlin-institut.org/studien/not-am-mann.html.
- Landdistrikternes Fællesråd (2011), »Kommentar til Regeringsgrundlaget«, <http://landdistrikterne.dk/nyhed/havde-habet-pa-mere-plads-til-yderomraader-i-regeringsgrundlaget/>, (Downloaded 07.11.2010).
- Lov om egnsudvikling (1958), Lov nr. 211 af 16. juni 1958, København
- Martinsen, T. (2011), »Danskerne og yderområderne. Resultater fra en Websurvey blandt 3000 danskere«, København: Dansk Bygningsarv, http://stedet-taeller.dk/media/33274/thomas_martinsen_opl_g-1.pdf (Downloaded 28.11.2011).
- Miljøministeriet (2003), »Et Danmark i balance«, Landsplanredegørelse København.
- Miljøministeriet (2006), »Det nye Danmarks kortplanlægning under nye vilkår«, Landsplanredegørelse 2006, København.
- Miljøministeriet (2010), www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/5E513CC8-318A-4992-AB22-4C22AD55F659/0/Landsplan2010endelig.pdf.
- Mogensen, R og J. Møller (2006), »Ny dynamik til landets yderområder«, Realdania og Thisted Kommune.
- Møllgaard, J. (1977), »Egnsudviklingspolitik i 25 år«, i *Hvor kragerne vender*, et skrift om egnsudvikling, Dansk Byplanlaboratorium Skriftserie, nr. 14. København.
- Møllgaard, J. (1980), »Regionplanlægning i Danmark«, i »Regionplan – hvad nu?«, Dansk Byplanlaboratoriums Skriftserie, nr. 21, København.
- Møller, J. (2011), »Landsbyer til hverdag og fest«, i S. Skovsgård m.fl, red., *Stiftsbog for Lolland-Falsters Stift*, Videbæk.
- Møller, J. og Mogensen, R. (2007), »Forfaldet i det fysiske miljø i landsbyer og landdistrikter. Hvori består problemerne, og hvad gør vi?« i G.H.L. Svendsen og H. Tanwig, red., *Landvindinger*.

- Landdistriktsforskning og -perspektiver*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Møller, J. og C. L. Rolandsen (2011), »Hvad hjælper det at udpege halvdelen af Danmark til yderområde?« *BYPLAN*, 63(1).
- Nielsen, B. (2011), »Landdistrikter og yderområder – hvad mener vi med det?« *Geografisk Orientering*, 41(5).
- Nordjyske Stiftstidende (uå), »Udvikling skal give job«, <http://apps.infomedia.dk/Ms3E/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e303035c>
- Realdania (2010), »Trods dårlige odds. International inspiration til danske yderområder«, København.
- Realdania (2011), »Stedet tæller«, www.realdania.dk/Presse/Nyheder/2011/Stedettaeller111011.aspx (Downloaded 15.01.2012).
- Regeringen (2010), »Danmark i balance i en global verden«, www.oem.dk/publikationer/2010/~media/oem/pdf/2010/Pressemeddelelser-2010/03-09-10-Danmark-i-balance/Danmark-i-balance-i-en-global-verden-pdf.ashx.
- Regeringen (2011), »Et Danmark der står sammen«, http://klimatilpasning.dk/Documents/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf, (Downloaded 15.01.2012).
- Staubstrup, J.K. og J. Møller (2011), »Fremtidens boligbyggeri i landzonen. Er der faglig og forskningsmæssig substans bag planlovsændringen i juni 2011«, i G.L.H. Svendsen, red. Under udgivelse, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- TV2 Øst (2012), www.tv2east.dk/artikler/aktion-ende-i-tumult, (Downloaded 17.01.2012).
- Uriasposten (2012), www.uriasposten.net/archives/32431, (Downloaded 17.01.2012).
- Wildavsky, A. (1973), *If Planning is Everything, Maybe it's Nothing*, Amsterdam: Elsevier.
- Ærø, T., V. Suneson og H. S. Andersen (2005), »Bosætning i yderområder«, Statens Byggeforskningsinstitut, SBI 2005:03, Hørsholm.