

Birger Poppel, Cand. Polit.
Emeritus, Ilinniarfissuaq/Ilisimatusarfik; ekstern lektor, DTU

Kåre Hendriksen, Ph.d.
Lektor på AAU og ekstern lektor, DTU

22. marts 2023

Notat

Til
Departementet for Finanser og Ligestilling

Vedrørende
Det nødvendige vedligehold. Redegørelse om landsplan 2023
Høringsversion - Høringsperiode 23. februar - 22. marts 2023

Høringssvaret vil adressere nogle af de problemstillinger og udfordringer for landsplanlægningen, som Landsplanredegørelsen behandler i de tre første kapitler samt i Bilag 1 og Bilag 2 kronologisk i overensstemmelse med Landsplanredegørelsens opbygning og struktur.

Det er vores håb, at høringssvaret vil bidrage til debatten om de centrale spørgsmål for Grønlands udvikling, som Redegørelsen behandler. Det er samtidig vores håb, at Redegørelsen må blive gjort til genstand for offentlig debat, en debat som også bør inddrage den i Redegørelsen nævnte undersøgelse ('baselinestudie'), af 'hvad der gør mindre bosteder mere eller mindre attraktive at bo' (side 7). Endelig er det vores håb, at de offentlige diskussioner må få afgørende indflydelse på den endelige udgave af Redegørelsen, og at den version, der har været i høring alene betragtes som et udkast.

1. DEMOGRAFI

AD 1.1 BETEGNELSER FOR BOSTEDER

I afsnittet foretages en opdeling af bosteder i seks kategorier – alene baseret på deres indbyggertal – og uden hensyntagen til deres funktion. Der er tale om en mekanisk tilgang, der som konsekvens får, at de gamle kommunebyer ikke længere har bystatus, men 'omkategoriseres' til at være 'større bosteder' eller 'bosteder'.

Uden det nævnes, indebærer den nye kategorisering, at distrikterne nedlægges. For nogle af distrikterne i f.eks. Diskobugten kan det give mening at opfatte dem under ét, men andre distrikter som Qaanaaq, Upernavik, Uummannaq, Kangaatsiaq, Nanortalik, Ammassalik og (Ittoqqortoormiit) har hver især nogle væsentlige og selvstændige karaktertræk, samtidig med at de i større eller mindre grad er geografisk 'afsondret', at det absolut giver mening at opretholde distriktsforståelsen.

De nuværende byer blev alle defineret som hovedbyer (administrationscentre) i de kommuner, der eksisterede før kommunalreformen og kommunesammenlægningen i 2009. For bygder har der ikke eksisteret en éntydig definition, men en forståelse af bygdebegrebet udvikledes over tid. Ideen om at afskaffe kategorierne by-bygd med henvisning til, at det er senkoloniale betegnelser, virker søgt og unødigt komplicerende i en lovgivnings-/forvaltningssammenhæng. Det skyldes, at den nye opdeling i bosteder efter størrelse nødvendigvis i den eksisterende lovgivning skal 'oversættes' til henholdsvis by og bygd, når sondringen mellem bosteder efter størrelse skal implementeres i lovgivningen. Det gælder også i forhold til den officielle statistik. By- hhv. bygdestatus giver med den nuværende lovgivning f.eks. rettigheder/begrænsninger i forhold til vareforsyning og forsyning med offentlige tjenesteydelser.

Vi er naturligvis opmærksomme på, at eventuelle oversættelsesudfordringer i forhold til f.eks. engelsk er mindre væsentlige, men vil dog nævne, at man ved oversættelser til f.eks. engelsk skal gøre op med en etableret sondring mellem 'towns' og 'settlements', hvor den mest dækkende oversættelse af 'bosteder' måske bliver 'settlements'.

AD 1.2 URBANISERING

Urbanisering præsenteres som en 'naturlig udvikling', og dermed som noget nærmest uundgåeligt, uden nogen refleksion over hvilke faktorer, der fremmer eller bremser en urbanisering og dermed uden refleksion over, hvorfor udviklingen i f.eks. Uummannaq og Upernavik distrikter har været markant anderledes end f.eks. Sydgrønland.

Det kan virke paradoksalt, at en planredegørelse, der ikke mindst handler om politiske initiativer, der kan påvirke samfundsmæssige struktur og borgernes levevilkår ikke reflekterer over, i hvilken udstrækning den første politik kan have bidraget til urbanisering gennem påvirkning af borgernes adfærd.

Det er da også vores opfattelse, at forskellige politiske reformer/initiativer som f.eks. nedenstående uden tvivl har påvirket borgernes holdninger til at blive boende eller flytte:

- 2005: Afskaffelse af ensprissystemet for elektricitet og vand medførte store prisstigninger i de fleste bygder og mindre byer. Ensprissystemet genindførtes i 2018.
- 2008: indførelse af mobilitetsstøtte
- 2009: Kommunesammenlægning af 18 kommuner til 4 indebar bl.a. en centralisering af de kommunale forvaltninger i de fire kommunale hovedbyer: Nuuk, Sisimiut, Ilulissat og Qaqortoq
- 2011: De 16 hospitalsdistrikter blev sammenlagt til fem regionale distrikter

Det anføres i Redegørelsen, at

Der er ikke forsket ret meget i de konkrete årsager til urbaniseringsprocessen her i landet. Vi ved derfor ikke, hvilke push-faktorer og hvilke pull-faktorer, der primært er gældende for folk, når de vælger at flytte fra et mindre bosted til et større bosted. Det kunne være særdeles relevant at få belyst, hvilke faktorer, der er de væsentligste for os og få mere viden om hvilke forhold der skal være tilstede for at et bosted betragtes som attraktivt at bo i eller flytte til. Hvis vi får den viden, vil det kunne give nogle meget væsentlige oplysninger til brug i de politiske beslutninger for landets udvikling. (Redegørelsen side 18)

Det er både åbenbart og ønskeligt, at også forskning i urbanisering og befolkningens præferencer for bosted kunne være mere omfattende og dybtgående, og vi er således enig i hensigten i ovenstående citat. At der er et forskningsbehov, er imidlertid ikke det samme som, at der ikke eksisterer forskningsbaseret viden om disse forhold.

F.eks. fokuserede Den arktiske Levevilkårsundersøgelse (SLiCA), der i Grønland gennemførtes fra 2004-2006, blandt mange spørgsmål på befolkningens flytteønsker henholdsvis ønsker til at blive boende. Undersøgelsen dokumenterede, at størstedelen af de 2/3 af befolkningen, der ikke havde ønsket at flytte inden for de seneste 5 år, angav tilknytning til det sted de boede som afgørende.

Kåre Hendriksen har ikke mindst i sin Ph.d.-afhandling *Grønlands bygder - økonomi og udviklingsdynamik* bl.a. analyseret og præsenteret bygdernes forskellige menneskelige og naturressourcemæssige forudsætninger og bygdebeboernes tilknytning til deres lokalområde. Senest har Naja Carina Steenholdt i sin Ph.d.-afhandling om individuel velfærd og livskvalitet i Grønland dokumenteret betydningen af naturen for grønlanderes livskvalitet. Det forhold vil formentlig være af afgørende betydning for mange, når beslutning om at flytte eller blive boende skal tages.

AD 1.3 UBEBOEDE STEDER 1977-2022

På trods af angivelse af årstal i oversigten, er både den og den efterfølgende gennemgang desværre uden forsøg på årsagsforklaringer til de forskellige bygdelukninger/affolkninger og dermed også delvis historieløs.

- Det fremgår af teksten men ikke direkte af figuren side 20, at Illorsuit og Nuugatsiaq er fraflyttet på grund af den tsunami, der ramte bygderne.
- Tussaaq blev affolket, da butikken var besluttet lukket.
- Dundas blev reelt lukket i forbindelse med tvangsflytningen
- Timmiarmiut lukkede, da den infrastruktur, der var en forudsætning for bygdens funktion ophørte.

AD 1.4 BEFOLKNINGSUDVIKLING

Det bør nævnes, at på trods af politiske beslutninger om 'vækstcentre', er det alene Nuuk, der har haft befolkningstilvækst i de seneste år, mens befolkningsudviklingen stort set er stagneret i alle fire hovedbosteder. Det kunne have været væsentligt med en opgørelse og analyse af udviklingen i øvrige bosteder. Men den mangler. Det er imidlertid åbenbart, at det politiske fokus på udviklingen af hovedstaden, Nuuk, har betydet, at såvel infrastrukturinvesteringer og boliginvesteringer som centralisering af den offentlige administration har været forudsætning for befolkningsudviklingen i Nuuk og som afledt konsekvens affolkning henholdsvis stagnation i de fleste af de øvrige bosteder. Der er f.eks. målt pr. indbygger investeret 15 gange så meget i infrastruktur i Nuuk end Upernavik over en 10-årig periode (ekskl. Lufthavnsudvidelsen i Nuuk).

AD 1.7 BOSTEDER MED UNDER 50 INDBYGGERE

Bemærkninger til figuren side 33:

- Ikerasaarsuk er hverken en bygd eller et lille bosted, men en 'satellit' til Nutaarmiut. Den ligger små to km fra Nutaarmiut med et meget smalt sund i mellem, og hele sommeren ligger der en lille trækjolle, mens der om vinteren bliver gået over isen. Oprindeligt var det tre familier, men nu er der kun en enkelt beboer tilbage, og Ikerasaarsuk har ikke haft bygdestatus de sidste mange år.
- Igaliku er beliggende ved Narsaq, og Qassimiut er beliggende ved Qaqortoq

LPR anfører, at

Desuden vil der alt andet lige være høje enhedsomkostninger, vanskelige rekrutteringsforhold, smådriftsulemper og vanskeligheder ved at levere en offentlig service på centrale velfærdsområder, der er tilfredsstillende og på linje med den tilsvarende på større bosteder. (Redegørelsen side 35)

Det bør tilføjes, at serviceforholdene allerede i dag er ringere end i bosteder med flere indbyggere, og at forventningerne hos beboerne i bostederne med de færreste indbyggere formentlig ikke er høje.

Redegørelsen henviser i øvrigt til den prioriteringsliste, der blev opstillet af deltagerne ved konferencen om bosteder i Ilulissat 7-8. september 2022. Ønskerne vedrørte bosteder med færre end 2.000 indbyggere:

De to højest prioriterede ønsker var vandtilslutning til samtlige boliger og kloaktilslutning til samtlige boliger. Begge ønsker omhandler nogle meget basale forhold for trivsel, hygiejne og sundhed. Såfremt disse ønsker skal imødekommes, kræver det tilførsel af midler og prioritering af den nødvendige arbejdskraft og kapacitet til udførelse af opgaverne. (Redegørelsen side 35)

Det skal i den forbindelse bemærkes, at det var GTO, der gennemførte og finansierede størstedelen af vandnettene og kloakering i de større byer. Hvis der var blevet indført en afløbsafgift i de større byer, kunne det let have finansieret kloakering de mindre steder. En nærliggende mulighed for at bosteder med under 2.000 indbyggere stadig ikke har vand- og kloaktilslutning i dag, kan opnå servicemæssig ligestilling med andre bosteder, kunne således være indførelse af en sådan afgift. Desuden er der i de seneste år udviklet toilet- og spildevandssystemer, der er væsentlige billigere end traditionel kloakering.

Det kunne have været relevant at inddrage f.eks. husholdningsindkomsterne i de bosteder med færrest indbyggere og lavest serviceniveau. På trods af den negative udgangsposition, Redegørelsen opregner, er de gennemsnitlige husstandsindkomster i bostederne med under 50 indbyggere kun i de sydgrønlandske bygder væsentligt under kommunegennemsnittet, og i Ilimanaq og Naajaat svarer de gennemsnitlige husstandsindkomster til Avannaata Kommuneas gennemsnit i 2018 (Kilde: Grønlands Statistik - databank).

2. BOSTEDSPROFIL

Kapitel 3 indledes med 'Ressourcetekanten' med *"fokus på (1) de konkrete (eksisterende og potentielle) erhvervsressourcer, (2) de tilgængelige humane ressourcer samt (3) de tilgængelige samfundsmæssige ressourcer* (Redegørelsen side 59)

og konkluderer, at

Det kræver en god score i alle de tre ressourceparametre for at et bosted kan stå stærkt i forhold til fremtidige aktiviteter i det pågældende bosted. (Redegørelsen side 61)

Derefter ses der tilsyneladende helt bort fra denne centrale og præcise påpegning af de væsentligste elementer i vurderingen af et bosteds samlede ressourcer. Det sker ved en udvælgelse af 23 parametre, hvoraf nogle uomtvisteligt er helt afgørende, mens andre parametre tilsyneladende er udvalgt på grund af datatilgængelighed. Herefter indgår alle 23 parametre med lige stor vægt.

Vi har en række overordnede kommentarer til udvælgelsen af parametre, definitionen af parametrene og værdisættelsen og den samlede vurdering af de 23 parametre og efterfølgende nogle kommentarer til enkelte af de 23 parametre.

Overordnede kommentarer:

- Det fremgår af Redegørelsen, *at profilerne ikke er udtryk for en holdning til hvert bosted, men en metode til at beskrive faktiske og praktiske forhold i og omkring hvert bosted* (Redegørelsens side 9). Imidlertid beskrives metoden ikke noget sted i Redegørelsen, og det er sandsynligt, at udvælgelsen af parametre også påvirker den endelige vurdering af det enkelte bosteds 'sårbarhed'.
- Bortset fra gruppering/kategorisering af de 23 parametre under henholdsvis 'Erhvervsressourcer', 'Humanressourcer' og 'Samfundsressourcer' er der ingen præsentation af eventuelle overvejelser bag valg og fravalg af mulige parametre. Der er derfor heller ikke en helt nødvendig diskussion af disse valg.
- De indhentede og anvendte data stammer ikke fra samme år men fra en periode fra 2015 - 2022, hvilket i sig selv giver usikkerhed i forbindelse med vurdering af bosteders udvikling såvel som sammenligning mellem bosteder.
- *Bostedprofil 2023 giver god indsigt i et bosteds styrkepositioner og potentialer, men giver samtidig også en indsigt i samme bosteds sårbarhed.* (Redegørelsen side 8) Den indsigt, citatet fra Redegørelsen påstår, sandsynliggøres ikke, og da udvælgelsen af parametre ikke begrundes og 'sårbarhed' ikke defineres, forekommer det vanskeligt at se, hvordan 'profilerne' skulle kunne anvendes i en planlægningssammenhæng.
- Samtidig er der tale om valg foretaget uden inddragelse af de mennesker, der bor i de forskellige bosteder, hvorfor 'bostedets styrkepositioner og potentialer', og 'bostedets sårbarhed' meget vel kan vurderes anderledes af de mennesker, hvis bosted får denne karakteristik.
- Da de enkelte bosteders samlede 'sårbarheds score' inden for hver af de tre overordnede parametre opgøres ved sammentælling af sårbarhedsvurderingerne, tæller den enkelte

parameter lige meget (med samme værdi). Derfor får både antal og karakteren af parametrene betydning for udfaldet, og bl.a. derfor er det ikke retvisende, da mange parametre f.eks. korrelerer med befolkningsudviklingen.

- Alle parametre vejer lige meget, når det enkelte bosteds score i sårbarhed opgøres/sammentælles, og når de illustreres i Webgrafien. Det betyder f.eks., at 'værdi af indhandling' og 'familieindkomst' får samme vægt som 'normerede tandlægestillinger' og 'internethastighed'. Det er - også uden en grundlæggende analyse af borgernes prioriteringer - åbenbart, at ens vægtning af alle parametre ikke giver mening.

På baggrund af vores generelle kommentarer til afsnit 3 om bostedsprofiler, er det vores opfattelse, at afsnittet bør udgå af Landsplanredegørelsen 2023, hvis den ønskes offentliggjort umiddelbart og indgå i den offentlige debat som nævnt i indledningen.

KONKRETE KOMMENTARER TIL BOSTEDSPROFILENS PARAMETRE

BILAG 1

For **Erhvervsressourcer** defineres følgende parametre:

- A1 Indhandling/capita
- A2 Indhandling/bosted
- A3 Husstandsindkomst
- A4 Passagerbefordring
- A5 Beskæftigelsesgrad
- A6 Ungemålgruppe
- A7 Offentlig ansættelsesgrad
- A8 Skibsgods/bosted

Vi har følgende kommentarer til parametrene:

- De **tre første parametre** er helt afgørende og fornuftige for vurderingen af et bosted.
- Derimod giver **passagerbefordring**, som omfatter **krydstogtsanløb** og **kystpassagerskibets anløb** ingen mening. Krydstogtskibes økonomisk bidrag til mindre lokalsamfund er meget minimal og nogle gange negativ, og kystpassagerskibet er alene et udtryk for serviceniveauet for lokalbefolkningen.
- **Beskæftigelsesgraden** tager formodentlig ikke højde for fangerne

- **Ungemålgruppen** er for mindre bosteder som oftest et udtryk for naturlige fluktuationer. I øvrigt er det kun godt, hvis de unge tager på uddannelse og dermed ikke tæller med i indbyggertallet i den periode. Hvis de så vender tilbage og tager et job, som de er uddannet til, er det optimalt.
- **Offentlig ansættelsesgrad** – det er vanskeligt at gennemskue 'regnestykket'. Men bortset fra det overses det helt, at de ansatte i de selvstyrejede virksomheder i en sådan opgørelse vil blive kategoriseret som privatansatte, hvilket er helt misvisende. Det samme kan i øvrigt siges om en stor del af f.eks. bygge og anlægsarbejderne, da omkring 80% af alt byggeri er finansieret af det offentlige. En relevant parameter her ville være, hvor meget befolkningen bidrager til Grønlands eksportindkomst.
- **Skibsgods** er irrelevant i denne sammenhæng af flere årsager. Bl.a. tages der ikke højde for transitgods. Hvis skibsgods med endeligt bestemmelsessted skulle indgå, skulle det være med modsat fortegn for **importen**, for jo mere et bosted importerer, des mere belaster det handelsbalancen. Modsat med **eksport**. Derfor burde import og eksport indgå som selvstændige parametre.

Humanressourcer

- B1 Demografi
- B2 Tandlæge
- B3 Sociale ydelser
- B4 Uddannelse
- B5 Daginstitution
- B6 Sundhedsservice

Vi har følgende kommentarer til parametrene:

- Det er relevant at se på, om der er en **til- eller fraflytning**, men det siger i sig selv ikke noget om bostedets humane ressourcer.
- **Tandlæge** er i alle henseender en irrelevant parameter, da det vil være meningsløst at prioritere tandlæger til de mindre bosteder.
- **Sociale ydelser** er relevante, men hører egentlig under erhvervsressourcer, da det (i al fald delvist) er et udtryk for erhvervsgrundlaget og kompensation for manglende erhvervsgrundlag.
- **Uddannelse** er relevant i forhold til de jobs, der kræver en uddannelse, men for andre områder er det langt mere afgørende med kvaliteten af de **uformelle realkompetencer** som fisker, fanger, fabriksarbejder mv. Ingen vil have nævneværdig glæde af en fiskerbygd eller -by, hvor alle i den erhvervsaktive alder har en kandidatgrad – det vil i bedste fald være spild af offentlige investeringer i uddannelse.
- **Daginstitutioner og sundhedsservice** er relevante parametre, men siger primært noget om serviceniveauet og har ikke nødvendigvis noget med bostedets humanressourcer at gøre.

Samfundsressourcer

- C1 Dagligvareservice
- C2 Uddannelsesservice
- C3 Enhedspris på elektricitet
- C4 Enhedspris på vand
- C5 Internethastighed
- C6 Havn
- C7 Lufthavn
- C8 Havnetilstand
- C9 Butikstilstand

Vi har følgende kommentarer til parametrene:

- **Dagligvareservice** er alene et udtryk for KNI's prioriteringer.
- **Uddannelsesservice** – ja der skal alle steder være en folkeskole og helst velfungerende, men i de mindre bosteder skal der ikke nødvendigvis være andet. Her er det værd at huske, at antallet af studenter pr. indbygger for en lang række bygder og mindre byer ligger højere end for gymnasiebyerne.
- **Enhedspris på el.** Alle indbyggere i Grønland bidrog til finansieringen af f.eks. Buskefjorden og de andre vandkraftsanlæg. Produktionsprisen på el afspejler således i høj grad det offentlige investeringsniveau i det enkelte bosted.
- **Enhedspris på vand.** Som nævnt var det GTO, der etablerede og finansierede vandforsyningen i de større byer.
- **Internethastighed** – hvorfor skal et mindre bosted have G5? Er det ikke tilstrækkeligt med det nuværende G4?
- **Havne.** – Der er bosteder, der mangler havne. Enkelte steder skyldes det dybgangen, men de fleste steder er det et resultat af manglende prioritering som i f.eks. Naajaat, Nutaarmiut, Qeqertat eller ny havn i Kangaamiut.
- **Lufthavne.** Det er ret beset formentlig ikke en relevant parameter, at der er atlantlufthavn – eller bare indenrigslufthavn – i alle bosteder for at sikre minimal sårbarhed?
- **Havne- og butikstilstand** er et resultat af prioriteringer.
- Som noget helt afgørende indgår **indhandlingsanlæg, el- og vandkapacitet til fiskeforarbejdning** ikke i samfundsressourcerne – den væsentligste parameter for at vurdere et bosteds mulighed for at udnytte det lokale eksistens- erhvervspotentiale

BILAG 2

Redegørelsen opgør i bilaget en oversigt over alle bosteders sårbarhedsscore (Redegørelsen side 187), opgør en samlet frekvens på de enkelte parametre (ved sammenvejning med lige stor vægt) (Redegørelsen side 188) og illustrerer de enkelte bostedstypers sårbarhedsprofiler i Webgrafer.

Kommentarer til oversigter/webgraf (også nævnt som kommentarer til Kapitel 3 Bostedsprofil)

- Da de enkelte bosteders samlede 'sårbarheds score' inden for hver af de tre overordnede parametre opgøres ved sammentælling af sårbarhedsvurderingerne, tæller den enkelte parameter lige meget (med samme værdi). Derfor får både antal og karakteren af parametrene betydning for udfaldet, og bl.a. derfor er det ikke retvisende, da mange parametre f.eks. korrelerer med befolkningsudviklingen.
- Alle parametre vejer lige meget, når det enkelte bosteds score i sårbarhed opgøres/sammentælles, og når de illustreres i Webgraf. Det betyder f.eks., at 'værdi af indhandling' og 'familieindkomst' får samme vægt som 'normerede tandlægestillinger' og 'internethastighed'. Det er - også uden en grundlæggende analyse af borgernes prioriteringer - åbenbart, at ens vægtning af alle parametre ikke giver mening.

Webgrafer kan være en nyttig måde at anskueliggøre komplekse sammenhænge målt ved indikatorer/parametre, men som de fremstilles her bliver mindre bosteder ofte fremstillet mere sårbare end de er, mens nogle større bosteder fremstår mindre sårbare end de reelt er. I øvrigt indeholder de fleste Webgrafer så mange informationer, at den illustrative værdi mistes.