

CRT

CENTER FOR REGIONAL- OG TURISKEFORSKNING

**Organisering af
landdistriktsindsatsen
efter kommunalreformen**

Juli 2008

ISBN: 87-91677-17-3
Net: 87-91677-18-1

Forord

Denne baggrundsrapport er for "den særligt interesserede" og indeholder en detaljeret beskrivelse af projektet "*Organisering af landdistriktsindsatsen efter kommunalreformen*" med baggrund, metode, vurderinger og anbefalinger. Baggrundsrapporten kan være af interesse for den lokale eller nationale aktør (interesseorganisation, styrelse eller ministerium), der arbejder med landdistriktsudvikling.

Ud over baggrundsrapporten findes også et sammendrag af projektets resultater målrettet politikere og embedsmænd der arbejder med landdistriktsudvikling på kommunalt/regionalt niveau.

Forskningsprojektet er gennemført af Anders Hedetoft fra Center for Regional og Turismedforskning og finansieret af Velfærdsministeriets Landdistriktspulje.

*Peter Billing
Direktør, CRT*

Indholdsfortegnelse:

Sammendrag	4
1 Baggrund.....	7
2 Formål og ønskede effekter af undersøgelsen	9
3 Grundlæggende begreber	10
3.1 Tendenser i offentlig politik og ledelse	10
3.1.1 Metastyring og det kommunale demokrati.....	11
3.1.2 Demokratiformer og lokaldemokrati	14
3.1.3 Snitfladen mellem det kommunale og lokale demokrati.....	18
3.1.4 Snitfladen mellem politik og forvaltning	20
3.2 Definition af "Landdistrikt" og "Yderområder".....	21
3.3 Landdistriktspolitik - begreber og indhold	25
4 De forskellige aktører på landdistriktsområdet	28
4.1 EU.....	29
4.2 Velfærdsministeriet	29
4.3 Miljøministeriet	31
4.4 Fødevareministeriet.....	35
4.5 Økonomi- og Erhvervsministeriet	39
4.6 De danske regioner	40
4.6.1 De enkelte regioner.....	43
4.7 Danmarks Vækstråd samt de regionale vækstfora	44
4.8 Kommunernes Landsforening.....	46
4.9 De enkelte kommuners rolle i landdistriktsindsatsen	47
4.10 Organisering af den kommunale landdistriktsindsats.....	48
5 Beskrivelse af den kommunale landdistriktsindsats	52
5.1 Landdistriktspolitikens placering i det formelle plansystem.....	52
5.2 Geografisk fokusering af landdistriktsindsatsen	57
5.3 Administrativ forankring og koordinering i kommunen	59
5.4 Koordination: Kommune og andre offentlige aktører	64
6 Koordination mellem kommune og LAG	69
7 Analyser efter region og kommunetype.....	72
8 Konklusion og anbefalinger	74
9 BILAG.....	79
9.1 Metode	79
9.1.1 Spørgeskemaundersøgelser.....	79
9.1.2 Interviewundersøgelse.....	80
9.2 Anvendte spørgeskemaer	81
9.3 Oversigt over landdistriktspolitik i de enkelte kommuner	96
10 Kilde- og litteraturliste	100

Sammendrag

Overordnet betragtet er dansk landdistriktspolitik et oplagt eksempel på, at politikken i dagens Danmark på alle niveauer i høj grad både formuleres, besluttet og implementeres i netværksstrukturer baseret på samarbejde mellem offentlige, private, erhvervsmæssige og frivillige organisationer. Selvom der udpeges en central offentlig aktør, og i Danmark er det Indenrigs- og Sundhedsministeriet (nu Velfærdsministeriet) der har fået tillagt denne rolle, som overordnet er ansvarlig for landdistriktspolitikken, så træffes der en lang række beslutninger og iværksættes en lang række initiativer på både nationalt, regionalt og lokalt niveau, som det pågældende ministerium kun har en meget indirekte indflydelse på.

Det fuldstændige overblik (og kontrol) over den danske landdistriktspolitik er der således ingen enkeltaktør der har. Derfor er et studie i den danske landdistriktsindsats også et studie i metastyring, defineret som den indirekte regulering af selvstyringen. Denne metastyring er rent praktisk tilrettelagt i forskellige "programmer", defineret som fælles strategiske rammer, hvorunder aktiviteter og projekter gennemføres ud fra fælles målsætninger og visioner. Disse programmer afstikker fokus for lokale udviklingsprojekter – altså en "top-down" tilgang der skal sikre fokusering og effektiv ressourceudnyttelse. Samtidig forsøger man i flere af programmerne at sikre så meget frirum og fleksibilitet for de underliggende aktører, at der er plads til lokale løsninger – altså en "bottom-up" tilgang.

I relation til landdistriktsudvikling er der her i 2008 især tre "programmer" der udstikker de overordnede rammer for den ønskede politiske udvikling:

1. **Landdistriktsprogrammet**, hvor der primært fokuseres på udvikling af jordbrugs- og fødevarerhvervet og på styrkelse af natur og miljøindsatsen. Her ud over er der ii mindre udstrækning og primært via de lokale aktionsgrupper også fokus på diversificering samt "forbedring af livskvaliteten". Metaguvernøren på dette program er Fødevarerministeriet (delvis på vegne af EU).
2. **Regionaludviklingsprogrammet**, som egentlig ikke er ét program, men flere ministeriers og styrelseres indsats for at styrke den regionale/nationale vækst og hvor fokus er på de fire såkaldte vækstskeber; Innovation, anvendelse af ny teknologi, forbedring af menneskelige ressourcer samt iværksætterier. De primære metaguvernører på dette område er Erhvervs- og Økonomiministeriet samt regionerne og de regionale vækstfora.
3. **Kommunernes landdistriktsindsats** kan selvfølgelig ikke opfattes som et egentligt "program", men ikke desto mindre har de 98 kommuners allokering af midler til udvikling af deres landdistrikter samt kommunernes administration (og påvirkning af anvendelse) af de nationale landdistriktsmidler stor betydning for den samlede danske landdistriktsindsats.

Overordnet må det konkluderes, at metastyringen virker. I hvert fald på landdistriktsområdet. Kommunerne er overordentlig opmærksomme på de udmeldinger der kommer fra de forskellige ministerier, og da de via de forskellige programmer "belønnes" for at bevæge sig i den ønskede retning, kommer den kommunale landdistriktsindsats til at indeholde de elementer man fra national og EU-side mener indsatsen skal indeholde. Ved samtidig at respektere det kommunale selvstyre får man populært sagt den fordel, at der findes lokale løsninger på globale problemer.

Fra regeringens side lægges der vægt på, at der sker en afbalanceret udvikling i Danmark. Målet er at alle områder af landet skal være attraktive for udvikling og bosætning, og derfor skal udviklingen i landdistrikterne følge udviklingen i byerne. For at sikre en sådan udvikling gennemføres forskellige politiske initiativer på mange områder og niveauer i samfundet. Der er

ganske mange statslige, regionale og kommunale institutioner og organisationer involveret i formuleringen og implementeringen af denne landdistriktsindsats, og det er bestemt ikke ukompliceret at koordinere indsatsen.

Kommunalreformen medførte en radikal opbrydning af det kommunalpolitiske landskab, og de nye og stærkere kommuner har fået en central og koordinerende rolle i relation til den danske landdistriktspolitik. Center for Regional- og Turismeforskning påbegyndte i 2007 en undersøgelse, der har haft til formål at kortlægge denne kommunale rolle, og resultaterne fra undersøgelsen præsenteres i denne rapport

Kommunerne spiller i mange tilfælde en aktiv rolle ved implementeringen af forskellige nationale/ministerielle landdistriktspolitikker, og derudover må kommunerne selvfølgelig også tilpasse deres egen landdistriktspolitik til de forskellige nationale initiativer. Derudover skal kommunerne koordinere deres landdistriktsindsats i forhold til forskellige nationale interesseorganisationer og endelig kræves koordinering mellem kommune og de forskellige lokalsamfund inden for kommunen samt mellem de forskellige kommunale forvaltninger/virksomheder der hver især er ansvarlig for formuleringen og implementeringen af de forskellige dele af den kommunale landdistriktspolitik, alt i alt en ikke helt ukompliceret koordineringsopgave. Koordinationen kan tage form af alt fra et tæt samarbejde til en enkel aftale om gensidig informationsudveksling.

Set i det store perspektiv benytter kommunerne tre forskellige organisationsmodeller i relation til landdistriktsindsatsen:

- 1. Integrations-modellen.** Landdistriktsudvikling optræder ikke som et selvstændigt indsatsområde men integreres i de øvrige kommunale servicekoncepter. Umiddelbart ser landdistriktsindsatsen ud til at være nedprioriteret, men det behøver ingenlunde at være tilfældet. Rationalet er "faglighed", det vil sige en tro på at opgaven bedst varetages af den sektor/forvaltning der har ansvaret for det pågældende fagområde.
- 2. Decentraliserings-modellen.** Her uddelegeres ansvaret for landdistriktsudvikling i høj grad til lokale aktører uden for den kommunale sektor. Borgerforeninger, Landsbyråd o.l. gives en betydelig indflydelse på formulering og udførelse af landdistriktsindsatsen. Rationalet er "nærdemokrati". Forbindelsen mellem landdistriktsindsatsen og de øvrige sektorpolitikker kan forekomme mindre udbygget i denne organisationsmodel.
- 3. Koordinerings-modellen.** Denne organisationsform fremkommer som en mellemform til de to førstnævnte organisationsmodeller. Kommunen behandler landdistrikterne som et særskilt indsatsområde. Der vil ofte være oprettet et særligt politisk udvalg der beskæftiger sig med landdistriktsudvikling, og kommunen har et landdistriktssekretariat (eller som minimum en landdistriktssekretær) ansat. Det er således især i relation til embedsmandsindsatsen at denne model adskiller sig fra decentraliseringsmodellen.

I de senere år er det blevet langt mere almindeligt, at kommunerne har udformet en skriftlig landdistriktspolitik, men opfattelsen af hvad en landdistriktspolitik skal omfatte og hvordan et landdistrikt i det hele taget skal defineres, varierer betydeligt fra kommune til kommune. Derfor er det stort set umuligt at vurdere kommunernes landdistriktsindsats alene ud fra, om de har en formuleret landdistriktspolitik eller ej.

Landdistriktspolitikken er i stor udstrækning indarbejdet i det formelle kommunale plansystem¹ og det vil i endnu større udstrækning blive tilfældet i den kommende planperiode. Det er primært via dette plansystem at der foretages en koordinering mellem den kommunale og den nationale landdistriktspolitik. I plansystemet er der dog primært fokus på den *fysiske* planlæg-

¹ (Regionplaner), kommuneplaner, planstrategier, Agenda 21-planer samt lokalplaner.

ning, hvilket betyder, at eksempelvis erhvervsfremmeindsatsen ikke altid koordineres lige godt med den kommunale landdistriktspolitik. I plansystemet er der indbygget offentlige høringsperioder og procedurer, der sikrer at borgere og virksomheder i landdistrikterne i en vis grad inddrages i formuleringen og implementeringen af den kommunale landdistriktspolitik. Hovedparten af kommunerne har endvidere etableret forskellige former for lokalråd, der skal sikre at borgerne også løbende inddrages i evalueringen og implementeringen af landdistriktspolitikken.

Flere regioner har en meget aktiv rolle i relation til koordinering af landdistriktsindsatsen indenfor regionen, og generelt er kommunernes landdistriktsansvarlige godt tilfredse med en proaktiv indsats fra regionernes side. Generelt er koordination mellem kommuner og region i relation til landdistriktsudvikling dog endnu noget mangelfuld, men regionerne er også en relativ ny administrativ enhed, og der skal sandsynligvis gå nogle år før kommuner og regioner har fået afgrænset deres respektive rolle.

EU's landdistriktsprogram har bevirket, at der er kommet en ny type aktører på banen i relation til lokal landdistriktsudvikling – nemlig de såkaldte Lokale Aktionsgrupper (LAG'er), der er blevet nedsat i stort set alle yder-, land- og mellemkommuner. Medlemmerne i disse grupper består af en kombination af politikere, borgere og virksomheder. Kommunerne er blevet tillagt en formel indsigelsesret over for de lokale udviklingsstrategier der udgør den overordnede ramme for de lokale aktionsgrupper, men kommunerne har i praksis været ganske tilbageholdende med at gøre brug af denne indsigelsesret. Koordinationen mellem kommune og aktionsgruppe foregår i stedet ved en løbende dialog - langt de fleste LAG'er har mindst en repræsentant fra kommunen - og det er hovedindtrykket, at det er lykkedes at etablere et frugtbart samarbejde mellem kommune og LAG, et samarbejde hvor LAG'ens medlemmer også mener at have direkte indflydelse på den kommunale landdistriktsindsats.

1 Baggrund

Regeringen lægger vægt på, at der sker en afbalanceret udvikling i Danmark, således at alle områder er attraktive for udvikling og bosætning. Landdistrikterne er en vigtig del af denne balance, og udviklingen i landdistrikterne i Danmark skal følge udviklingen i byområderne.

Der er mange institutioner og organisationer, der har et ansvar for udviklingen af landdistrikterne. Kommunerne har en central rolle, men derudover har en række nationale og overnationale (EU) aktører også betydelig indflydelse på landdistrikternes udviklingsmuligheder.

Indenrigsministeriet har gennem en årrække (*Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004a*) lagt pres på kommunerne for at få udarbejdet en særskilt politik for udvikling af deres landdistrikter. I den forbindelse er det blevet understreget, at en landdistriktspolitik er andet og mere end en kommuneplan.

Kommunalreformen i 2006 har medført en radikal opbrydning af det kommunalpolitiske landskab. Med kommunalreformen fik kommuner og andre interessenter en unik mulighed for at opnå synergieffekter ved at tage højde for såvel de regionale som de kommunale udviklingsinitiativer i den politik, der lægges for lokal udvikling i landområderne.

Kommunalreformen medførte, at langt de fleste landkommuner blev lagt sammen med større byer og bykommuner. Landdistrikternes position i forhold til restkommunen er derved blevet ændret for altid. Før var hele kommunen nærmest at betragte som et landdistrikt, men efter kommunalreformen er de blot et landdistrikt i en større sammenhæng. Forud for kommunalreformen frygtede mange landkommuner og landsbysamfund at blive marginaliseret, men på samme tid har kommunalreformen givet de nye kommuner en større administrativ og ressourcemæssig kapacitet, hvilket – i hvert fald i princippet – har givet mulighed for at føre en mere offensiv landdistriktspolitik.

En særskilt landdistriktspolitik er naturligvis ikke det samme som en isoleret landdistriktspolitik. Tværtimod vil det kræve en bevidst indsats fra de forskellige aktørers side at tænke landdistrikternes udviklingsmuligheder sammen med planlægningsindsatsen for byområdernes udvikling. Samtidigt skal der aktivt tages stilling til, hvordan de regionale erhvervsudviklingsstrategier også kan komme til at omfatte landdistrikterne.

Tidligere undersøgelser har påpeget, at landdistriktspolitik ofte udvikler sig til at blive landsbypolitik, hvor fokus er på bo- og levevilkår og på aktivering af græsrodderne. Selve processen med inddragelse af lokalbefolkningen er, sammen med kommunens leverance af serviceydelser, selvkært væsentlige elementer i en landdistriktspolitik. Men en landdistriktspolitik er i modsætning til de fleste andre politikker kendetegnet ved at være afgrænset geografisk frem for emnemæssigt. Alle sektorpolitikker kan indgå i en landdistriktspolitik alt afhængig af behovet i det enkelte lokalområde. Omdrejningspunktet for en landdistriktspolitik er således de mennesker og de virksomheder, som hører til i området.

Det geografiske afsæt betyder i teorien, at en landdistriktspolitik er tilpasset de lokale udfordringer og muligheder. Endvidere er der lagt op til, at landdistriktspolitikken skal dække hele områder, dvs. både det åbne land og landsbyen samt relationer til andre landsbyer, centerbyen og større byområder.

Det lokale afsæt lægger op til at inddrage lokalbefolkningen, foreninger og det lokale erhvervsliv – herunder landbruget - i udformningen af en landdistriktspolitik. En inddragelse af de lokale interessenter skal være med til at skærpe fokus på lokale behov og muligheder. I praksis får erhvervsudviklingsindsatsen imidlertid ofte en noget stedmoderlig behandling i landdistriktspolitikken.

Reorganiseringerne i forbindelse med den nye opgavefordeling som følge af kommunalreformen er blevet gennemført på forskellig vis i de enkelte kommuner, og risikoen for en tilbagevenden til mere sektororienterede løsningsmodeller har så afgjort været til stede. De forskelli-

ge aktører opererer med faglige målsætninger og begreber, der er almindeligt anerkendt på "den bane", hvor de spiller. Medarbejdere, der i deres daglige arbejde beskæftiger sig med landdistriktsudvikling, vil opnå en fortrolighed med de begreber der benyttes inden for den respektive del af organisationen, hvor de er beskæftiget. Eksempelvis vil organisationer og medarbejdere, der arbejder med fysisk planlægning – fra Miljøministeriet, over Skov- og Naturstyrelsen til de nye regioner og kommuners tekniske forvaltninger, være fokuseret på at sikre bevarelse af natur- og landskabsværdier, og på Planlovgivningens øvrige krav til indretning af den lokale planlægning. De kan omvendt have vanskeligere ved at forholde sig til initiativer der kan sikre en større grad af lokal medindflydelse, eller projekter der kan fastholde eller tiltrække arbejdspladser i udvalgte landdistrikter.

Der er derfor behov for at indsamle, systematisere og videreformidle oplysninger om de organisations-, ledelses- og styreformers som de offentlige aktører med ansvar for landdistriktsudviklingen gør brug af, med henblik på at sikre den bedst mulige koordination mellem forskellige sektororienterede mål og politikker.

Populært sagt kan man således sige, at "kampen" om landdistrikterne spilles på flere forskellige baner, og at interessenterne gør brug af forskellige værdisæt og mål på de enkelte baner.

Bane 1: Fysisk planlægning og regulering. Denne bane fylder en del i den offentlige debat om udvikling af landdistrikterne. Miljøministeriet er den væsentligste nationale aktør på denne bane. Der er i udpræget grad fokus på beskyttelse af særlige natur- og landskabstyper samt på regulering af bebyggelsesgraden og bygningsanvendelsen i det åbne land. Det er på denne bane, at blandt andet landbrugets organisationer og naturorganisationerne kæmper om retten til at regulere aktiviteten i det åbne land.

Bane 2: Sikring af lokaldemokratiet. Velfærdsministeriet er foruden de enkelte kommuner de dominerende aktører på denne bane. Der er fokus på borgerinddragelse og på udvikling af landdistrikter med gode bo- og levevilkår. Landsforeningen af Landsbysamfund og Landdistrikternes Fællesråd er nogle af de væsentligste ikke-offentlige interessenter på denne bane.

Bane 3: Innovation og vækst. Sikring af gode vilkår for det generelle erhvervsliv. Økonomi- og Erhvervsministeriet er den dominerende nationale aktør på denne bane. Tidligere har der ikke været fokus på særlige problemstillinger forbundet med erhvervsudvikling i landdistrikterne, men med regeringens regionalpolitiske redegørelse (*Regeringen, 2005*) og med oprettelse af regionale vækstfora er der kommet øget opmærksomhed på erhvervsudvikling og regionaludvikling/landdistriktsudvikling. Ud over Økonomi- og Erhvervsministeriet er det regionerne samt de regionale vækstfora der i særlig grad er aktive på denne bane.

Bane 4: Den overnationale planlægning. Historisk set har EU i høj grad haft fokus på landbrugserhvervets vilkår, men i de senere år er der fra EU's side kommet stigende fokus på generelle erhvervs- og levevilkår i landdistrikterne. Fødevarerministeriet er via Direktoratet for FødevarerErhverv den væsentligste nationale aktør på denne bane, og i forbindelse med det seneste Landdistriktsprogram (2007 – 2013) er der etableret en række "Lokale Aktionsgrupper (LAG'er) der er udset til at være de lokale aktører i relation til implementeringen af denne del af landdistriktspolitikken.

Bane 5: Den lokale planlægning. Den kommunale og amtskommunale planlægning har i princippet fokus på udvikling af løsninger tilpasset lokale vilkår – dvs. sikring af lokale og helhedsorienterede løsninger. Hidtil – det vil sige frem til 2007 - har denne planlægning dog ofte primært haft fokus på den *fysiske* planlægning via Planlovens krav til udformningen af regions-, kommune- og lokalplaner. Med kommunalreformen må det forventes, at mange kommuner får en mere aktiv landdistriktspolitik. De primære aktører på denne bane er de nye kommuner i samarbejde med lokale aktører (erhvervsforeninger, lokalråd, borgerforeninger o.l.).

2 Formål og ønskede effekter af undersøgelsen

Ønskede effekter på kort sigt: Større bevidsthed omkring behovet for koordination + viden om hvordan det kan gøres.

Ønskede effekter på længere sigt: En forbedret koordination af den danske landdistriktsindsats.

Der vil være mange interessenter på banen i de kommende års landdistriktsindsats, og for at skabe synergi mellem de forskellige tiltag er det vigtigt, at der sker en vis koordination. Koordinationen kan tage form af alt fra et tæt samarbejde til en enkel aftale om gensidig informationsudveksling. Uanset hvilken form for koordination der benyttes, er det vigtigt, at viden om de forskellige fremgangsmåder og erfaring med de forskellige metoder hurtigst muligt indsamles og distribueres til de øvrige aktører på området.

Formålet med denne undersøgelse er derfor at:

- beskrive de forskellige aktørers politiske og administrative mål på landdistriktsområdet samt de forvaltningsretslige muligheder for koordination af de forskellige aktørers indsats
- indsamle og systematisere viden om de forskellige modeller og metoder der benyttes til koordination af indsatsen på landdistriktsområdet
- indsamle foreløbige erfaringer med forskellige organisationsmodeller til koordination af landdistriktsindsatsen
- udarbejde afslutningsvise anbefalinger til koordinering af den kommunale landdistriktsindsats med udgangspunkt i ovenstående.

3 Grundlæggende begreber

I dette afsnit gives en kort gennemgang af de teoretiske og metodemæssige overvejelser, der ligger bag disponeringen af rapporten. Dette indebærer overvejelser om hvordan man opbygger et offentlig styrings- og ledelsessystem, der muliggør koordinering i et netværk af mange (delvis autonome) aktører. Da der er tale om udvikling og implementering af en *offentlig* (landdistrikts)politik indebærer det endvidere, at der må gøres nogle overvejelser om, hvordan man bevarer og udbygger den demokratiske kontrol og indflydelse indenfor rammerne af et sådant netværk af delvis autonome aktører.

3.1 Tendenser i offentlig politik og ledelse

Den offentlige sektor, ja hele det demokratiske system, er under løbende forandring. Politik, herunder også landdistriktspolitik og kommunalpolitik, udøves i en hel anden kontekst end tidligere. Der ses en tendens til en fragmentering af de politiske institutioner og til en udviskning af grænserne mellem de politiske institutioner og samfundet.

Overordnet taler man om en overgang fra "government" til "governance" eller "New Public Management" som en betydende del af "governance-teorien" også er blevet kaldt (*Hood, 1991*). I takt med en stadig vækst i antallet af opgaver som den offentlige sektor forventes at bidrage med løsningen af, er der opstået et behov for en reformation af de benyttede styresystemer, og det offentlige system er i den forbindelse gået fra et hierarkisk/bureaukratisk ledelsessystem til en større anvendelse af et netværksorienteret ledelsessystem.

Der er i de seneste 15 – 20 år blevet nedsat brugerbestyrelser og oprettet en lang række forskellige lokale råd og nævn. Samtidig er det demokratiske element i den offentlige forvaltning også udbygget via forskellige former for frit-valg-modeller, hvor den enkelte borger har fået mulighed for i større udstrækning at vælge hvorfra han/hun vil modtage den offentlige service. Store dele af "New Public Management" går ud på at anvende markedsmekanismer og ledelsesmetoder fra den private sektor, og de mangfoldige reformer har det til fælles, at de forsøger at gøre op med den traditionelle bureaukratiske lov- og regelstyring og den envejsorienterede ledelse. I stedet er det hensigten at give rum for selvstyring indenfor rammer fastsat enten ved lov eller gennem kontrakter og aftaler.

Umiddelbart er der ikke noget der tyder på, at den offentlige sektors involvering i samfundsstyringen er for nedadgående, og tilhængerne af "New Public Management" mener, at det ganske simpelt ikke er muligt for den offentlige sektor at indfri den efterspurgte styring uden at det sker gennem en omfattende "selvstyring" blandt de involverede parter. Det betyder, at staten og kommunerne i stadig højere grad må benytte sig af den såkaldte "meta-styring" (eller "styring af styringen"). Denne metastyringsstrategi har spillet en overordentlig stor rolle i de senere års reformation af den offentlige sektor i Danmark (*Sørensen, E., 2004*), og metastyringsstrategien kan også benyttes som forklaringsmodel i forbindelse med analyse af den danske landdistriktsindsats.

Dette overordnede paradigmeskift indenfor den offentlige politik og styring kommer selvklart også til udtryk i holdningen til hvad landdistriktspolitik er og hvorledes den skal udformes (*OECD, 2006*), hvor aktivering og involvering af lokale ressourcer og en mere overordnet meta-styring spiller en stadig større rolle i det såkaldte "New Rural Paradigme". Tidligere var landdistriktspolitik i langt højere grad baseret på en sektorbestemt (landbrug og/eller fiskeri) tilgang, hvor man via subsidier og særordninger forsøgte at hæve den primære erhvervsproduktivitet og derved indkomstdannelsen i landdistrikterne. Nu rettes landdistriktspolitikken mod langt flere erhvervssektorer og involverer en bredere vifte af aktører på alle niveauer, som eksempelvis EU, nationalt, regionalt, kommunalt, interesseorganisationer og foreninger (*Tanvig, H.W., 2008*)

3.1.1 Metastyring og det kommunale demokrati

Metastyring er defineret som en indirekte styreform, altså en slags regulering af selvstyringen. I almindelighed forstås metastyring som den øgede opsplitning af den offentlige sektors organisation i forskellige kontraktstyrelser, aktieselskaber osv., som bindes sammen i et netværk af kontrakter og licitationer (Greve, C, 2006). Det vil sige den markedsgørelse af den offentlige styring, som fortalere for New Public Management har fået gennemført herhjemme. Men metastyring er mere end dette. Det er også den inddragelse af borgere, virksomheder og foreninger i den offentlige styring, der finder sted i de mange forskellige råd og nævn. Dette styringsnetværk kan, under de rette betingelser, være et effektivt supplement til de to andre styringsformer; hierarki og marked.

For at det offentlige system kan få fordelene af de forskellige former for decentralisering eller selvstyre, består den ledelsesmæssige udfordring i at finde en måde, hvorpå det er muligt at styre selvstyret uden samtidig at underminere det. Dette er den helt centrale udfordring i forbindelse med uddelegering af beslutningskompetence i en netværksstruktur.

Hvorfor ændres det offentlige styringsystem?

De ændrede samfundsforhold har over en årrække medført dalende medlemstilslutning til de politiske partier, og derfor er det i realiteten en stadig mindre del af befolkningen, der har indflydelse på, hvilke repræsentanter majoriteten af befolkningen har mulighed for at stemme på. Dette udgør i sig selv en demokratisk udfordring og er et eksempel på, at ændrede samfundsforhold fører til, at man på andre måder må prøve at "gendemokratisere" det demokratiske system – det repræsentative demokrati synes ikke længere at være tilstrækkeligt. Der kræves andet og mere end at borgerne blot hvert fjerde år får lejlighed til at tilkendegive deres holdning via valg af nationale og kommunale repræsentanter.

Den nyligt gennemførte strukturreform med sammenlægningen af en række kommuner og med en drastisk reduktion i antallet af folkevalgte, er et andet eksempel på, hvorledes ændrede samfundsforhold påvirker det politiske system. Strukturreformen har grundlæggende forandret det politiske landskab, og reformen har samtidig givet anledning til at se på, hvad der kan gøres for at gendemokratisere systemet. Strukturreformen er blevet kaldt "danmarkshistoriens største administrative reform" (Vrangbæk, K., 2006), og selvom reformen formelt set blev implementeret ved starten af 2007 med en omfattende forandring af både struktur og opgaveforvaltning i den offentlige forvaltning er den reelle styring og koordinering på tværs af de nye forvaltningsstrukturer langt fra på plads endnu. Hvilke mål og værdier der bliver bærende for den offentlige forvaltning i den nye struktur er derfor ikke givet på forhånd. Dette gælder også specifikt i relation til denne rapportes undersøgelsesområde – hvorledes den offentlige landdistriktsindsats koordineres på tværs af de forskellige organisationer og styrelser.

Magtudredningen fra 2003 (Togeby, L. et al, 2003) konkluderede, at befolkningens indsigt i og viden om lokalpolitiske forhold er relativ høj og at borgerne i det store hele er godt tilfredse med den måde, hvorpå lokaldemokratiet fungerer i dagligdagen. Men Magtudredningen konkluderede også, at borgernes politiske deltagelse/interesse har forskudt sig over en årrække:

Politiske interesseforskydninger:

- Fra formelle politiske kanaler til de uformelle og situationsbestemte.
- Fra påvirkning af politiske beslutninger til påvirkning af *implementering* af beslutninger.
- Fra kollektive handlinger til individuelle handlinger.
- Fra sager med kollektiv sigte til sager, der angår den enkelte/familien.

Magtudredning fra 2003 (Togeby, L. et al, 2003)

Folk er ikke længere så interesseret i at blive valgt til formelle organisationer, som eksempelvis skolebestyrelser, som tidligere. Derimod synes engagement af mere ad-hoc-mæssig karakter og med en kortere tidshorizont at have bredere appel (*Kommunernes Landsforening, 2004(d)*).

Disse tendenser i vores demokrati kan tages som udtryk for den generelle individualisering af samfundet, der har fundet sted over en årrække. Man kan ikke nødvendigvis tage forskydningen som udtryk for, at folk er blevet mere snæversynede. Måske er det nærmere sådan, at folk vælger at lægge indsatsen der, hvor de oplever at kunne opnå indflydelse på egen hverdag, og der, hvor de føler et personligt engagement?

På den ene side kan denne udvikling ses som en demokratisering af vores samfundssystem og derved som noget positivt. På den anden side kan man i høj grad også betragte det som en atomisering af vores demokrati, der resulterer i problemer med ansvarsfordeling, retssikkerhed og helhedssyn. De demokratiske beslutninger lægges jo ud til en lang række forskellige arenaer og fora, der ikke nødvendigvis er underlagt 100 procent demokratisk kontrol. Og er dette rent demokratisk ikke et problem?

Overordnet betragtet må det siges, at politikken i dagens Danmark på alle niveauer i høj grad både formuleres, besluttet og implementeres i netværksstrukturer. Det sker i de råd, nævn, udvalg og øvrige forhandlingsinstitutioner, som samfundet er blevet så rigt på. Politikformuleringen og implementeringen er i stadig mindre grad bundet til bestemte institutioner med faste demokratiske procedurer for repræsentativitet, kontrol og så videre. Det problematiske ved denne udvikling er, at spørgsmålene om politisk kompetence og demokratisk ansvar og kontrol ofte er ganske uafklarede (*Hoff, J., 1998*).

I relation til det kommunale demokrati er store dele af det kommunale selvstyre i realiteten baseret på samarbejde mellem offentlige, private, erhvervs-mæssige og frivillige organisationer. Der er således langt fra tale om en problemstilling, der udelukkende relaterer sig til, hvorledes man kan sikre en øget borger- og brugerinvolvering, uden at det af den grund går ud over den overordnede demokratiske styring og kontrol. De forskellige former for samarbejde mellem de kommunale systemer og erhvervslivet (som eksempelvis erhvervsråd eller vækstfora) er på tilsvarende måde diskutabel ud fra en demokratisk synsvinkel.

Teorien omkring meta- og netværksstyring er anvendelig når det drejer sig om at forstå og kategorisere de forskellige former for samarbejder der benyttes til at koordinere den danske landdistriktsindsats. Koordineringen finder jo netop sted i forskellige former for netværksstrukturer med deltagelse af kommuner, regionale og statslige myndigheder, interesseorganisationer og forskellige grupperinger, der repræsenterer de forskellige lokalsamfund.

Den generelle definition af styringsnetværk, således som den findes i litteraturen (*Sørensen, E. og J. Torfing, 2006*) er:

- Relativ stabil, frivillig og ligeværdig sammenslutning af private og offentlige aktører
- Knyttet sammen på grund af et gensidigt behov for at udveksle ressourcer
- Aktørerne bevarer deres evne til selvstændig handling
- Aktørerne samarbejder gennem løbende forhandlinger
- Samarbejdet er baseret på et relativt selvreguleret fællesskab baseret på bestemte regler, normer, vidensformer og fælles forestillinger
- Bidrager til formulering og implementering af offentlig styring i bred forstand (ideer, planer, problemopfattelser og løsningsforslag)

Denne definition beskriver på det overordnede niveau ganske fint de organisationsformer, der tages i anvendelse ved formulering og implementering af landdistriktspolitikken, men da der

indgår mange dimensioner i definitionen, kan det konkrete netværk også antage mange forskellige former. Generelt kan man skelne mellem styringsnetværk ud fra (Börzel, T., 1998):

- Antal organisationer der er involveret
- Om det er initieret nedefra eller oppefra
- Om det er reguleret af klare nedskrevne regler eller baseret på uformelle normer og vaner
- Om det er lukket eller åbent over for omverdenen
- Om det er med fast deltagerkreds eller mere løst organiseret med forskellige deltagerkreds
- Om det er et permanent eller kortvarigt samarbejde
- Om det er orienteret med generelle eller specifikke sager
- Om det er orienteret mod politikformulering eller implementering

Netværksstyring eller metastyring er i nogle tilfælde et alternativ til de to offentlige styringssystemer (hierarki og marked), og i andre tilfælde er det et supplement. Langt fra alle offentlige styringsopgaver er dog velegnet til håndtering inden for et løst koblet netværk. Lovbaseret myndighedsudøvelse ("det må du, det må du ikke") varetages bedst inden for det hierarkiske system. På samme måde håndteres produktion og levering af velafgrænsede varer og tjenesteydelser bedst inden for det markedsbaserede styringssystem.

Når der er uklarhed om problemfelt, målsætning og løsningsforslag, eller når der er behov for specialiseret viden eller mange forskellige interessenter er involveret, har netværksstyring vist sig at være en hensigtsmæssig styringsform. Dette er jo i høj grad tilfældet ved formulering og implementering af de mere brede politikområder (som eksempelvis landdistriktspolitikken).

Kunsten – set fra den offentlige myndigheds side – består i at bevare en vis form for kontrol over systemet uden af den grund at miste fordelene ved de relativt selvstyrende netværk. Der er i høj grad tale om en balance på en knivsæg. På den ene side ønsker myndighederne (hvad enten det er staten, regionen eller kommunen) at påvirke netværkets funktionsmåde i en bestemt retning, og på den anden side må netværkets råderum for selvstyre ikke undermineres. Det er denne "styring af styringen", der er helt afgørende for netværkets funktionsmåde.

Der kan skelnes mellem fire forskellige former for metastyring (Sørensen, E. og J. Torfing, 2006):

1. *Gennem fastlæggelse af netværksdesign.* Det der designes er ikke, hvad der skal foregå i netværkene, men hvem der skal deltage, hvordan der kan styres og hvilke emner der kan tages op.
2. *Via overordnede diskursive mål og rammer.* En relativ indirekte styringsform med formulering af overordnede politikker og mål. De selvstyrende grupper må forholde sig til de overordnede mål og holde sig inden for de rammer og de begreber der benyttes i den overordnede politikformulering, hvis de vil gøre sig håb om støtte og opbakning til deres aktiviteter.
3. *I form af processtyring.* Her hjælpes (og styres) netværket gennem administrativ bistand. Denne form for metastyring udøves i tæt kontakt og samarbejde med de selvstyrende netværk.
4. *Ved hjælp af netværksdeltagelse.* Her påvirkes arbejdet i netværket via aktiv deltagelse.

Disse styringsformer kan sammenfattes i nedenstående matrice:

	Kraftig Indgriben:	Svag Indgriben:
Udøves på afstand:	<i>Netværksdesign</i>	<i>Mål og rammestyring</i>
Udøves tæt på:	<i>Netværksdeltagelse</i>	<i>Processtyring</i>

En effektiv metastyring stiller betydelige krav til "metaguvernøren", hvad enten det nu er kommunen eller en anden offentlig myndighed. På den ene side er det væsentligt, at netværket gives en væsentlig grad af handlerum og indflydelse. På den anden side er det nødvendigt at hjælpe netværket på vej og styre det i en bestemt retning. I den forbindelse er det vigtigt, at metaguvernøren ikke alene målretter sin metastyring mod at sikre den højest mulige effektivitet i selvstyring, men også påtager sig opgaven at sikre det demokratiske element i netværkets arbejde (eksempelvis at gruppen ikke "kuppes" af ressourcestærke deltagere eller at gruppen krænker andre gruppers interesser).

Som regel vil der ikke være tale om et "enten/eller" i valget mellem ovenstående styreformer. Faktisk vil alle styreformerne ofte blive taget i anvendelse i forskelligt omfang og på forskellige tidspunkter, og dette er med til at udviske de traditionelle grænser mellem "politik" og "forvaltning". Der kan ikke trækkes faste grænser for, hvornår det er en opgave for forvaltningen og hvornår det er en opgave for politikerne. Dette kommer også tydeligt til udtryk når man ser nærmere på de forskellige netværk inden for landdistriktspolitik, regional udvikling og erhvervsfremme, hvor de forskellige regioner og kommuner har organiseret sig på vidt forskellige måder.

Politikernes rolle ændrer sig, og på samme måde ændres også forvaltningens rolle. Stadig flere opgaver flytter fra det traditionelle hierarkiske styringssystem, og ledelse/forvaltning bliver i i stadig stigende grad et spørgsmål om at designe rammer for netværk, at understøtte netværk og at deltage i netværk.

3.1.2 Demokratiformer og lokaldemokrati

I diskussionen om den danske landdistriktspolitik indtager debatten om nærdemokrati og inddragelsen af landdistrikternes interesser i relation til de nye og større kommuner en central position. Derfor kan det indledningsmæssigt være hensigtsmæssigt at se på nogle af de mere grundlæggende og principielle begreber i relation til nærdemokrati og borgerinddragelse.

I vores del af verden er der vel næppe ret mange, der vil være principielle modstandere af demokrati, borgerinddragelse og udbygning af nærdemokratiet. Derfor er det relativt "ufarligt" at hævde, at man går ind for borgerinddragelse og nærdemokrati. Forskelle i holdninger og uenigheder begynder imidlertid at opstå, når man skal konkretisere, *hvordan* yderligere borgerinddragelse og udbygning af nærdemokratiet i det hele taget skal gennemføres i praksis. Ja, helt grundlæggende er det uklart, hvorledes man skal definere begrebet demokrati. Dette gælder også, når vi taler om kommunalt demokrati, nærdemokrati og borgerinddragelse.

To klassiske former for demokrati er modsætningen mellem indirekte og direkte demokrati, eller som det også kan udtrykkes, modsætningen mellem det repræsentative demokrati og deltagerdemokratiet. Vægtningen mellem disse to demokratiformer kommer i høj grad til udtryk i debatten om, hvorledes en eventuel yderligere borgerinddragelse og udbygning af nærdemokratiet kan og skal organiseres.

Uenigheden om demokratiet afspejler ikke mindst, at demokratiet indeholder mange forskellige elementer, hvoraf tre elementer kan fremhæves som centrale (*Buch, R., 2002*)

Demokratiets centrale elementer:

Lederskab: Uanset den konkrete udformning af demokratiet udøves en lederskabsfunktion. Det ses tydeligt i det repræsentative demokrati, hvor der vælges politikere, som varetager ledelsesopgaven. Men indenfor alle demokratiformer udøves både formelt og reelt lederskab.

Deltagelse: I alle demokratiske systemer spiller borgernes aktive deltagelse en rolle. I det repræsentative demokrati deltager borgerne som minimum ved at stemme ved valgene, hvorimod borgerne i deltagerdemokratiet ideelt set både deltager i beslutningsprocessen og selv træffer beslutningerne.

Indhold: Afgrænsningen af, hvilke beslutninger der i det hele taget kan udlægges til demokratisk beslutning på lavere niveauer. Overordnet set er der tale om den beskyttelse demokratiet (via eksempelvis Grundloven) sikrer sine borgere, dels en beskyttelse mod andre borgere, dels en beskyttelse mod det offentlige systems kontrol og styring. Når fokus er på kommunaldemokrati og nærdemokrati, er spørgsmålet især, hvilke formelle og juridiske muligheder kommunerne har for at involvere borgere og brugere yderligere – herunder problemstillingen om uddelegering af ansvar.

Formelle strukturer for nærdemokrati og borgerinddragelse

Ifølge den kommunale styrelseslov er det kommunalbestyrelsen, der har den fulde beslutningskompetence. Der er dog på bestemte sektorområder lovgivningsmæssige krav til borger- og brugerinddragelse. Det er primært i lovgivningen på plan- og miljøområdet, at der eksisterer lovgivningsmæssige krav til borgerinddragelse. Eksempelvis i forbindelse med udarbejdelse af lokal- og kommuneplaner. Derudover stiller eksempelvis den sociale servicelov og folkeskoleloven krav om, at forældre og pårørende inddrages i driften af den enkelte institution via valg af repræsentanter til institutionernes bestyrelse. Ifølge serviceloven er kommunen endvidere forpligtet til at nedsætte *brugerråd* med rådgivende og indstillende funktion i relation til kommunalbestyrelsen. Det gælder eksempelvis ældreråd og integrationsråd.

En ting er imidlertid de *formelle* rammer for borgerinddragelse, noget andet er den reelle borgerinddragelse. Hvilke krav og ønsker om medindflydelse kommer der fra borgernes side? Hvilke holdninger og ønsker til borgerinddragelse har politikere og embedsværket på det kommunale niveau?

Øget borgerinddragelse indebærer i sig selv en række grundlæggende demokratiske problemstillinger. Det må være helt fundamentalt i et velfungerende lokalt demokrati, der, som det danske, bygger på repræsentativt demokrati, at det er kommunalbestyrelsen, der har den centrale rolle i beslutningsprocessen. Borgerne har alle valgt, eller har haft mulighed for at vælge, den kommunalbestyrelse, der skal prioritere de lokale samfundsmæssige ressourcer. Borgerne har en berettiget forventning om, at kommunalbestyrelsens prioriteringer sker ud fra en hensyntagen til, hvad der som helhed gavner lokalsamfundet. Helhedssynet på alle borgernes vegne må være det helt afgørende ved det kommunale fællesskab, og her udgør kommunalbestyrelsen det naturlige omdrejningspunkt.

Den fremadskridende individualisering af samfundet betyder, at borgernes engagement forskydes fra sager med fælles sigte til sager, der aktuelt angår den enkelte og dennes familie. Når diskussionen går på øget nærdemokrati og borgerinddragelse fremføres det ofte, at der skal lægges øget kompetence og beslutningsret ud til forskellige borgergrupper og brugerbestyrelser. Men her er det vigtigt at erindre, at der er mange borgere, der enten ikke magter eller ikke ønsker at engagere sig i sådanne grupper. Og disse borgere har lige så stort et krav på at blive tilgodeset som dem, der i regi af for eksempelvis borgerforeninger mestrer at formulere deres ønsker og "spille det politiske spil".

Det er græsrodsdemokratiets grundlæggende problem. Kommunalbestyrelsen må og skal være garanten for, at også de mindre ressourcestærke borgeres interesse varetages. I modsat fald mister de politiske beslutninger deres legitimitet. Adskillige undersøgelser, eksempelvis Magtudredningen (*Togeby et. Al, 2003*), har dokumenteret, at brugerdemokrati og uddelegering af beslutningskompetence ofte har stærk social slagside.

Demokratiske arenaer

Når man taler om lokaldemokrati og øget involvering af borgere og brugere kan der inden for det kommunale demokrati identificeres i hvert fald fire arenaer, hvor dette "spil" almindeligvis foregår, nemlig: *kommunedemokratiet, brugerdemokratiet, lokaldemokratiet og borgerdemokratiet*.

Det kommunale demokrati

Den ydre arena, det kommunale demokrati, danner ramme og udgangspunkt for demokratiet i kommunen og afsættet for de fire øvrige arenaer.

Det kommunale demokrati er det centrale politiske system med kommunalbestyrelse, udvalg, borgmester og udvalgsformænd. De politiske partiers lokale organisationer er som udgangspunkt mest aktive i relation til det kommunale demokrati, men også (lokale) medierne er som oftest en vigtig med- og modspiller på denne arena.

Den kommunale styrelseslov udgør den formelle juridiske ramme for det kommunale demokrati, med afgrænsning af opgaver i relation til det nationale demokrati og med regler for kommunalbestyrelsens mulighed og pligt til at uddelegere beslutningskompetence til andre enheder.

Det nationale demokrati er formelt overordnet det kommunale demokrati, og på samme måde er kommunedemokratiet formelt overordnet de andre lokaldemokratiske arenaer og kan omgøre beslutninger fra disse arenaer og i yderste konsekvens begrænse eller helt nedlægge dem. Reelt er der dog tale om et gensidigt afhængighedsforhold, fordi de forskellige lokaldemokratiske arenaer så at sige udgør de søjler, der bærer og understøtter det kommunale demokrati.

Den kommunale styrelseslov indeholder kun krav om oprettelse af et stående økonomiudvalg, der har det politiske ansvar for forvaltning af kommunens anliggender (§ 17 i den kommunale styrelseslov). Hvilke andre udvalg kommunalbestyrelsen vælger at oprette besluttet lokalt, og derfor ses også et væld af formelle organisationsformer.

Den kommunale styrelseslov indeholder krav om, at alle medlemmer af stående udvalg udpeges blandt kommunalbestyrelsens medlemmer (*Ibid. § 19*). Kommunalbestyrelsen har ret til at nedsætte de udvalg og råd, den måtte ønske, med det formål at forberede sager eller rådgive kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan frit udpege medlemmer til disse råd. Der er således ikke krav om, at medlemmerne skal være politisk valgte (*Ibid. § 17, stk.4*)

Den kommunale styrelseslov åbner specifikt op for, at kommunalbestyrelsen kan nedsætte lokalråd og at der *uddelegeres kompetence* til disse lokalråd indenfor et klart afgrænset område (*Ibid. § 65d*).

Ifølge lov om integration af udlændige § 42 har kommunerne pligt til at nedsætte vejledende "Integrationsråd", hvis en gruppe borgere anmoder om det. Ifølge lov om retssikkerhed og administration på det sociale område har kommunalbestyrelsen endvidere pligt til at nedsætte et rådgivende "Ældreråd" (§30 i den kommunale styrelseslov).

Brugerdemokrati

Kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for kommunens serviceydelser. Skole- og ældreområdet udgør de to mest omfattende servicetilbud til kommunens borgere, og lovgivningen (bl.a. Folkeskoleloven og Serviceloven) indeholder krav om, at kommunen opretter brugerdemokratier i form af brugerbestyrelser for de institutioner, der tilbyder service på disse områder.

De forskellige bestyrelser i tilknytning til kommunens institutioner er ifølge sagens natur alle rettet mod at sikre *brugerne* af de kommunale serviceydelser en vis demokratisk indflydelse.

Brugerdemokrati kan også siges at omfatte de forskellige muligheder for "frit valg", som nogle kommuner har valgt at stille til rådighed for deres borgere.

Lokaldemokrati

I modsætning til brugerdemokrati er lokaldemokrati en slags miniudgave af det kommunale demokrati. Lokaldemokrati er relateret til et *geografisk* udsnit af kommunen. Typisk udspiller lokaldemokratiet sig omkring samt i de forskellige småbyer/landsbyer samt i de forskellige bydele i kommunens større byer.

Den kommunale styrelseslov giver kommunalbestyrelsen ret til at nedsætte såkaldte **lokaludvalg** og på denne måde institutionalisere det lokaldemokratiske samarbejde, hvis kommunalbestyrelsen måtte ønske det. Ifølge styrelseslovens § 65d har kommunalbestyrelsen endvidere, i et begrænset omfang, ret til at uddelegere kompetence til disse lokaludvalg. Denne uddelegering af opgaver kan ske inden for en række områder. Tilvejebringelse af lokalplaner, opgaver vedrørende trafiksikring og trafiksanering samt opgaver vedrørende dag- og klubtilbud til børn og unge er eksempler på forhold der kan uddelegeres lokalt.

Såfremt kommunalbestyrelsen henlægger opgaver til lokaludvalgene, skal de nærmere regler om lokaludvalgene og deres virksomhed fastsættes i et regulativ. Lokaludvalgenes afgørelser kan indbringes for overordnede myndigheder i samme omfang, som hvis de var truffet af kommunalbestyrelsen. Det er kommunalbestyrelsen der udpeger medlemmerne af lokaludvalgene, og den kommunale styrelseslov giver således ikke kommunalbestyrelsen hjemmel til at lade et geografisk afgrænset område, som eksempelvis en landsby, få ret til at foretage direkte valg af medlemmerne i lokaludvalget.

I forbindelse med udarbejdelsen af lokalplaner indeholder også Planloven klare regler om høringsret for borgerne i de berørte lokalområder. Det er dog langt fra altid, at det lokaldemokratiske arbejde i kommunerne institutionaliseres i **lokaludvalg**. Ofte udvikler kommunerne en praksis for involvering og høring af de forskellige lokalområder indenfor kommunen.

Borgerdemokrati

Dette begreb fremstår muligvis en anelse hjemmestrikket. Begrebet skal dække over de eksperimenter og forsøgsordninger, som en række af landets kommuner gennemfører i disse år. Eksperimenter, der har til formål at etablere en direkte dialog mellem borgere og det kommunale system. Dette sker i form af forskellige typer elektroniske borgerpaneler eller lignende, der har til formål, på systematisk vis, at indhente borgernes holdning til forskellige konkrete problemstillinger.

På denne måde kan alle kommunens borgere på lige fod med andre rådgivende forsamlinger komme til at virke som sparringspartnere overfor det politiske system. Afstemninger og andre former for meningstilkendegivelser vedr. disse borgerportaler har dog kun vejledende karakter for kommunalbestyrelsen.

3.1.3 Snitfladen mellem det kommunale og lokale demokrati

Et hovedformål med denne rapport er at se på, hvorledes kommunerne udarbejder og implementerer deres landdistriktspolitik og på hvilke måder kommunernes lokalsamfund involveres i denne proces. Med andre ord er det hensigten at se på lokaldemokratiet i relation til kommunaldemokratiet. Hvordan organiserer de forskellige lokalsamfund sig (et nedefra og op perspektiv)? Og hvorledes organiserer kommunerne samarbejdet med lokalsamfundene (et oppefra og ned perspektiv)?

Men indledningsvis kan det være hensigtsmæssigt at introducere nogle grundlæggende begreber i relation til landdistrikter og lokaldemokrati:

Lokalforening

Lokalforeningerne er som udgangspunkt private foreninger dannet og drevet af mennesker med en fælles interesse for deres lokalområde. Grundlæggende adskiller lokalforeningerne sig derfor ikke fra hverken idrætsklubben eller den lokale frimærkeklub. Lokalforeningerne arbejder ofte med forbedring af bo- og levevilkårene i et nærmere specificeret geografisk område.

Det er altså vigtigt at være opmærksom på, at lokalforeningerne blot er sammenslutninger af mennesker der har den fælles interesse at arbejde for udvikling af deres lokalsamfund. Vi har at gøre med en gruppe ildsjæle, som brænder for deres mission. Mennesker, der sandsynligvis har en større viden om, hvordan deres lokalsamfund hænger sammen, end den gennemsnitlige borger i området (på samme måde som medlemmerne af frimærkeklubben må formodes at have en større viden om frimærker end den almindelige borger). Men selv om de sandsynligvis har en stor viden om lokalområdets problemer og udviklingsmuligheder kan de ikke påberåbe sig nogen form for politisk legitimitet. De repræsenterer deres medlemmers interesse, og kun den!

Her må det kommunalpolitiske system træde ind som en form for politisk kontrol og garant, der kan sikre hensynet til helheden og til de borgere, der ikke er organiseret i lokalforeningerne.

Fællesforeninger

I modsætning til lokalforeninger optager fællesforeningerne som udgangspunkt ikke personer, men kun foreninger som medlemmer. Der er således tale om paraplyorganisationer, der skal varetage interesserne for flere foreninger i et område. Der findes dog mange varianter af denne organisationsform, og der er også eksempler på fællesforeninger der både optager andre foreninger og borgere i medlemskredsen. Som udgangspunkt står de politiske foreninger uden for samarbejdet i sådanne fællesforeninger.

Men i lighed med lokalforeningerne er der tale om private interesseforeninger. Man kan måske sige, at fællesforeningerne kan udtale sig med lidt større demokratisk legitimitet, fordi deres medlemsgrundlag udgør en noget større andel af lokalområdets befolkning end lokalforeningers. På den anden side er der tale om en meget indirekte form for demokrati, hvor det er de underliggende foreningers bestyrelser, der udpeger medlemmerne til fællesforeningen. På den måde kan man sige, at der er en større grad af demokratisk kontrol med lokalforeningernes bestyrelser.

Lokaludvalg

Begreberne "lokalråd" og "lokaludvalg" bruges i flæng i forskellige sammenhænge, hvilket egentlig er en fejl, da "lokaludvalg" knytter sig til det formelle kommunale system, og lokalråd er en nyere, og ikke juridisk formaliseret organisationsform. Juridisk set er et lokaludvalg et politisk organ med beslutningsret for et afgrænset geografisk område inden for en kommune. Den kommunale styrelseslov (§65d) giver (som tidligere nævnt) kommunalbestyrelsen mulig-

hed for at nedsætte lokaludvalg. Kommunalbestyrelsen bestemmer inden for lovens rammer hvilke opgaver der kan henlægges til lokaludvalg. Lokaludvalgene består, som de øvrige kommunale udvalg, af de kommunale politikere, og den kommunale styrelseslov har givet mulighed for, at et antal observatører kan deltage i lokaludvalgenes møder. Fordelen ved brug af lokaludvalg er, at man får styrket nærdemokratiet og modvirket den sektortankegang, der godt kan blive resultatet af brugerråd, brugerbestyrelser etc. En brugerbestyrelse skal først og fremmest varetage brugernes interesser, hvorimod et lokaludvalg i højere grad kan tage stilling til sagerne ud fra et lokalt helhedshensyn, idet lokaludvalget har ansvaret for flere opgaver inden for et lokalområde.

Lokalråd og Lokalfora

Lokaludvalg, lokalråd eller lokalfora. Kært barn har mange navne, men faktisk er det også nødvendigt at skelne mellem lokalråd og lokalfora. Op igennem 1990'erne blev der etableret en række forsøg med lokalråd og bydelsråd. Ofte var der tale om delvis kommunalinitierede organer, som fik en slags monopol på at repræsentere lokalsamfundet – ofte i forbindelse med forskellige former for høringer og lignende. Kommunalreformen har, som tidligere nævnt, aktualiseret behovet for at aktivere befolkningen og revitalisere det lokale demokrati. Dette har medført, at en række kommuner er begyndt at eksperimentere med en slags "tredjegerations lokaldemokrati" (*Sørensen og Torfing, 2006*). Disse initiativer har forskellige benævnelser, men begrebet "lokalfora" har vundet en vis udbredelse. Der er tale om forsøg på at etablere en form for styringsnetværk omkring lokale problemer, ideer og projekter. Det er endvidere karakteristisk, at disse lokalfora etableres på kommunens initiativ og at de alene af den grund tillægges en vis kompetence og vægt. Denne "oppe fra og ned organisering" skal ses i modsætning til den "nedefra og op organisering" som lokal- og fællesforeninger repræsenterer. Lokalfora adskiller sig fra lokalråd derved, at et forum består af forskellige personer og interesseorganisationer afhængig af hvilke problemstillinger der behandles. Der er således tale om et åbent forum i modsætning til et lokalråd, der over en periode vil have de samme medlemmer.

Elektroniske Borgerpaneler

Flere kommuner eksperimenterer også med elektroniske borgerpaneler eller anden interaktiv brug af Internettet for at opnå en mere direkte involvering af borgerne (*Olsen og Reiper, 2005*). Strukturreformen har medført, at der både geografisk og repræsentativt er blevet længere fra borgerne til kommunernes politikere og forvaltning, og dette har fået mange kommuner til at anvende informations- og kommunikationsteknologi (IKT) i et forsøg på at puste nyt liv i lokaldemokratiet og kontakten til borgere og lokalsamfund.

Kommunerne har igennem en årrække benyttet IKT til borger-selvbetjening og til forbedret informationsadgang for kommunens borgere, eksempelvis kan dagsordener og referater fra de forskellige udvalg gøres tilgængelige via nettet. Flere kommuner hjælper også deres lokalområder (landsbyer) med at oprette hjemmesider og debatfora, som dels kan udbygge og styrke lokalområdets kontakt med kommunen, dels kan bruges som virtuelt mødested for områdets beboere.

Flere af landets kommuner har endvidere etableret egentlige elektroniske borgerpaneler, hvilket åbner for en langt mere direkte og interaktiv kommunikation med kommunens borgere. Kommunerne har organiseret disse paneler på forskellige måder. Som udgangspunkt er panelerne kun tilgængelige for kommunens borgere. Nogle kommuner har valgt lade deres paneler stå åbne for alle interesserede borgere. Andre tilstræber en eller anden form for repræsentativitet i panelerne, og derfor kan borgerne kun optages i panelerne efter en ansøgningsprocedure. Panelerne fungerer på den måde, at kommunerne udsender spørgeskemaer omhandlende forskellige kommunale temaer til panelets medlemmer. Herved får kommunen et indtryk af borgernes holdninger til forskellige temaer, og man får under alle omstændigheder bedre fat i den del af befolkningen, der ikke er partipolitisk engageret eller aktiv i græsrodsorganisationer som eksempelvis borgerforeninger.

Brugen af Internettet er i Danmark kommet op på et højt niveau. Således havde 83% af befolkningen i 2006 adgang til Internet fra hjemmet (Danmarks Statistik). Efterhånden som de fleste hjem får Internetadgang er der i princippet ikke noget i vejen for, at sådanne borgerpaneler også bliver brugt i forhold til problemstillinger, der kun har relevans for afgrænsede lokalområder. Man kunne eksempelvis udsende lokalplanforslag og byfornyelsesforslag til høring hos alle de borgere i lokalområdet, der har ønsket at være repræsenteret i et sådant lokalt borgerpanel.

Sandsynligvis er det elektroniske medie dog endnu ikke modent til at kunne løfte den lokaldemokratiske opgave. Der vil stadig være behov for lokale debatmøder på skoler og i forsamlingshuse i forbindelse med, at kommunen ønsker forskellige emner til debat.

Generelt er borgerne ikke ret interesseret i at deltage i debatter på de elektroniske netsteder. Når borgerne opsøger de kommunale netsteder sker det langt overvejende for at søge information og kun i mindre grad for at komme i dialog med politikere eller embedsfolk (*Olsen og Rieber, 2005*). De ovenfor omtalte kommuners erfaringer med borgerpaneler er dog overvejende positive, og der har fra borgernes side været en relativ stor interesse for at medvirke – måske fordi borgerne oplever, at deres mening interesserer de lokalpolitiske beslutningstagere og at de via deres tilbagemelding har en direkte mulighed for indflydelse på den lokale politik.

Lokalforeninger og andre græsrodsorganisationer har den væsentlig styrke i forhold til eksempelvis elektroniske borgerpaneler, at de giver borgerne mulighed for at kunne agere langt mere proaktivt i forhold til det kommunale system. De har mulighed for at komme med forslag og ideer og må ikke som medlemmerne i et elektronisk borgerpanel blot se sig hensat til at komme med reaktioner på kommunale forslag. Alene af den grund vil lokalforeninger også i fremtiden være en nødvendig aktør i det lokale demokrati

3.1.4 Snitfladen mellem politik og forvaltning

Almindeligvis gøres der en dyd ud af at adskille politik og forvaltning. I det traditionelle politiske system udstikker politikerne de overordnede mål og træffer de tilhørende prioriteringer og beslutninger. Forvaltningens opgave er herefter at udføre politikernes beslutninger under hensyntagen til de love og regler der gælder på området. Reformen af det offentlige styringssystem i retning af en større grad af netværksstyring medfører imidlertid et opbrud i denne klassiske arbejdsdeling mellem politik og forvaltning. Selvfølgelig har forvaltningen altid haft en væsentlig indflydelse på den faktisk udførte politik – "Forvaltning er i lighed med krig politik med andre midler" (*Christensen, J.G., 2007*), men alligevel kan man godt sige, at politikerne og forvaltningen får nye roller i dette styringssystem. Når politiske beslutninger bliver til, er forvaltningen aktiv deltager. Når politiske beslutninger bliver omsat til praksis, er det forvaltningen der gør det. De beslutninger, der ligger bag et budget eller en lov, er ikke selveksekverende. Endvidere er de overordnede beslutninger om politikens indhold ofte formuleret på et højt abstraktionsniveau, og de får først et konkret indhold efter at de er blevet overladt til forvaltningen. Derved bliver magten over forvaltningen til en central del af den politiske kamp, og forvaltningen er samtidig medspiller i denne kamp.

Set i relation til koordinering af landdistriktsindsatsen er det klart, at netop forvaltningens implementering af de (mange) overordnede målsætninger på landdistriktsområdet har afgørende indflydelse på udformningen af den *praktiske* landdistriktspolitik. Den gennemførte kommunalreform har derudover – i hvert fald i en periode – øget forvaltningens betydning og indflydelse, idet hverken forretningsgange, kutymer eller normer var etableret da de nye kommuner trådte i funktion.

3.2 Definition af "Landdistrikt" og "Yderområder"

Fra 1950 har Danmarks Statistik opereret med en definition af landdistrikt, der tager udgangspunkt i bebyggelse og befolkning. Herpå bygger også definitionen, der har været gældende siden 1960. Et landdistrikt bliver her defineret som det modsatte af et byområde:

»Et byområde er en sammenhængende bebyggelse, der på opførelsestidspunktet har mindst 200 indbyggere; at bebyggelsen er sammenhængende vil som hovedregel sige, at afstanden mellem husene ikke overstiger 200 meter, medmindre afbrydelsen skyldes offentlige anlæg, kirkegårde o.l. Landdistrikter er områderne uden for byområderne«.

Det er i denne sammenhæng vigtigt at bemærke sig, at der er tale om en negativ definition. Landdistrikterne udgør i statistikken den »rest«, der ligger rundt om byområderne. Sat på spidsen bliver dette temmelig store rand- eller restområde – landdistrikterne – derfor reduceret til et landareal, der alene kan og skal tjene et af to formål: enten at rumme primærproduktionen, eller også at udgøre en »landreserve« for yderligere bymæssig ekspansion (Svendsen, G.L. 2000).

Landdistriktsredegørelse fra 2002 (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2002) definerer "landdistrikter" som områder uden for bymæssig bebyggelse plus små lokalsamfund op til 1000 indbyggere. Landdistriktsredegørelsen fra 2004 henviser også til denne definition².

Det er således et problem, at Velfærdsministeriet³ og Danmarks Statistik anvender forskellige definitioner for et landdistrikt, men de officielle definitioner af landdistrikter giver også anledning til en række praktiske problemer i relation til operationalisering af begrebet. Meget officiel statistik er nemlig kun opgjort på kommuneniveau, og kommuner består jo såvel af by- som af landområder. Benyttes de to officielle definitioner af "landdistrikt", så er det faktisk ikke muligt, via offentligt tilgængelige statistikker, at få informationer om, hvorledes erhvervs- og levevilkårene udvikler sig i de omtalte landdistrikter. Dette gør det vanskeligt for både politikere, embedsfolk og forskere at operationalisere begrebet.

Som en slags nødløsning har man i en årrække administrativt opereret med landkommuner defineret som »kommuner uden for Nordøstsjælland med under 10.000 indbyggere«, og disse landkommuner har man så opfattet som Danmarks landdistrikter. I forbindelse med kommunalreformen i 2007 er den gamle opdeling i land- og bykommuner blevet uaktuel. De oprindelige 271 kommuner er blevet sammenlagt til 98 kommuner, og den gennemsnitlige kommune størrelse er steget fra knapt 20.000 indbyggere til ca. 55.000 indbyggere (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2006). Det siger sig selv, at der inden for stort alle disse storkommuner kan findes både væsentlige landområder og væsentlige byområder. Opdelingen i land- og bykommuner er derfor – alene på grund af kommunalreformen – blevet mindre håndterbar i praksis, og der er opstået behov for en anden definition af begrebet "landdistrikt" (opgjort på kommuneniveau).

I regeringens Regionalpolitiske Vækstredegørelse (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2006) opereres der ikke længere med land- og bykommuner, men med såkaldte "Yderområder" og "Overgangsområder". Disse områder er dog grundlæggende stadig defineret på kommunalt niveau; "Yderområder" er kommuner med en erhvervsindkomst på under 90 pct. af landsgennemsnittet⁴ og med en befolkningsudvikling under 50 pct. af landsgennemsnittet⁵. Herudover er alle landets småøer defineret som yderområder. De såkaldte "Overgangsområder" er tidlige-

² Kategorierne af "land" og "by" under visse omstændigheder siges at »modarbejde« hinanden. Forestiller vi os fx det tilfælde, at flere flytter ud i et landdistrikt, således at der i dette område opstår en by på over 200 indbyggere – da vil dette område pludselig blive registreret som byområde. Tilsvarende vil en afvandring fra landsbyer til byer fejlagtigt blive registreret som en vækst i landdistrikter inden for området. Det er indlysende, at denne manglende statistiske præcision medfører en række uheldige konsekvenser for de offentlige instanser, der har til opgave at forvalte sådanne befolkningsmæssigt »ustabile« landområder.

³ Det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium.

⁴ Erhvervsindkomst pr. indbygger for perioden 2001 til 2003

⁵ Befolkningsstilvækst for perioden 2003 til 2005

re udpegede yderområder (det vil sige kommuner), der efter kommunalreformen er blevet dele af nye og relativt stærke kommuner. I alt 16 kommuner og 15 småøer er på denne måde udpeget som yderområder. Syv tidligere kommuner (det vil sige nuværende delområder af større kommuner) er udpeget som "Overgangsområde". Både Yder- og Overgangsområder kan, ifølge denne definition, sagtens omfatte relativt store provinsbyer⁶. Økonomi- og Erhvervsministeriets definition af Yderområder og Overgangsområder har primært betydning i relation til tildeling af EU's strukturfondsmidler, og i den forbindelse ligestilles yder- og overgangsområder.

I Landsplanredegørelsen 2006 (*Miljøministeriet, 2006b*) benyttes en noget anden definition af "Yderområder", idet disse defineres som pendlingsoplande, hvis største by er under 20.000 indbyggere. Yderområder har derfor rent definatorisk langt til en større by. I praksis betyder denne definition, at yderområder omfatter de kystnære dele af det nordvestlige Jylland (omkring Ringkøbing, Lemvig, Nykøbing Mors og Thisted), det nordligste Vendsyssel, de nordøstlige dele af Djursland, Tønderregnen, Langeland, Lolland-Falster, Bornholm samt en række småøer.

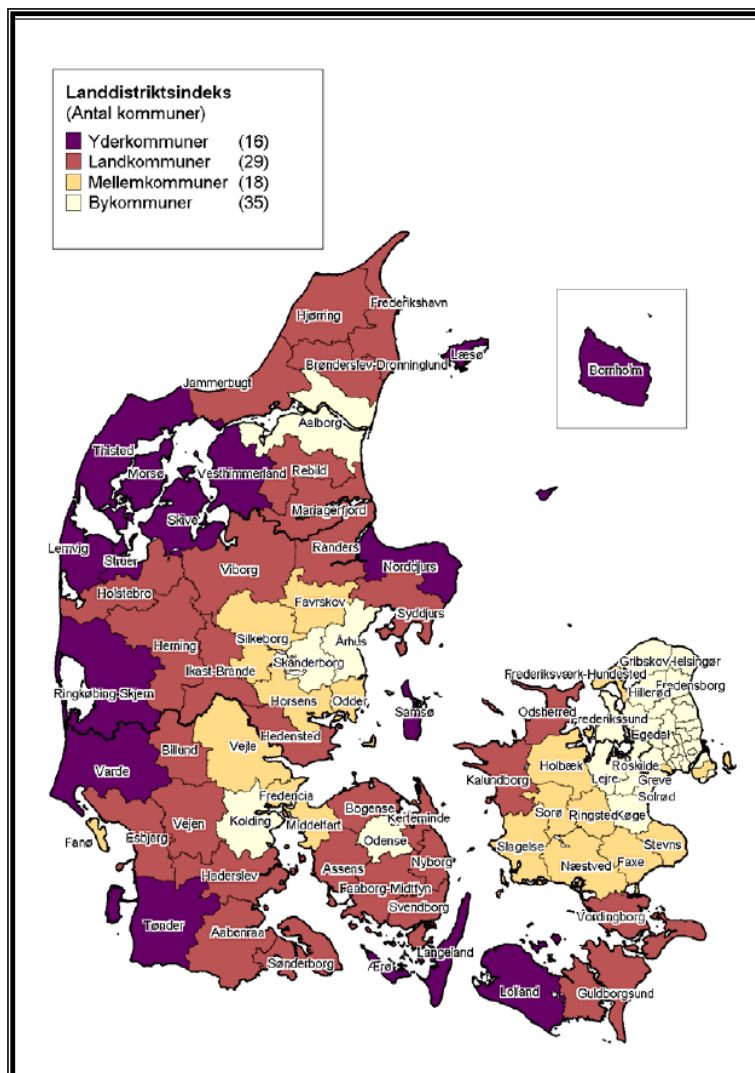
I regeringens Regionalpolitiske Redegørelse (*Ibid.*) foretages en opdeling af landet i Yderregioner, Mellemregioner og Storbyregioner. Det vil sige, at opdelingen foretages på et overkommunalt niveau (såkaldte regioner). Denne opdeling af landet i regioner er baseret på indikatorer fra den såkaldte regionale konkurrenceevnemodel som Erhvervsministeriet har udviklet i samarbejde med det private analysefirma "Copenhagen Economics". Denne forklaringsmodel har fokus på regionernes præstationer indenfor de såkaldte fire vækst drivere (innovation, iværksætteri, anvendelse af ny teknologi og menneskelige ressourcer).

I modsætning til ovenstående opdeling af landet, gennemført af henholdsvis Økonomi- og Erhvervsministeriet og Indenrigs- og sundhedsministeriet, har Fødevarerministeriet i samarbejde med Danmarks Jordbrugsforskning udarbejdet et klassifikationssystem der viser "landdistriktsgraden" af de enkelte kommuner (*Direktoratet for FødevarerErhverv, 2006*). Dette klassifikationssystem er benyttet til at opdele landets kommuner i 16 Yderkommuner, 29 Landkommuner, 18 Mellemkommuner og 35 Bykommuner. Alle ikke-by-kommuner defineres af Fødevarerministeriet som "landdistriktskommuner", og disse kommuner kan modtage støtte i forhold til det danske landdistriktsprogram. Det betyder, at i alt 63 kommuner i Danmark der ikke er by-kommuner, er omfattet af landdistriktsprogrammet.

Det må formodes at især Fødevarerministeriets definition af Yderkommuner og Landkommuner i de kommende år vil blive opfattet synonymt med "Landdistrikt". Det ses af figur 1, at Jylland minus det østlige område og Ålborg samt Fyn minus Odense samt Vest- og Sydsjælland og Lolland/Falster og Bornholm på denne måde er at betragte som landdistrikter.

⁶ Bevillingsmæssigt sidestilles overgangsområder med yderområder når det tildeling af EU's Strukturfondsmidler for perioden 2007 til 2013.

**Figur 1: Kommuner fordelt efter landdistriktsgrad
(Direktoratet for FødevarerErhverv, 2006)**



Klassifikationen af landets kommuner efter landdistriktsgrad sker som nævnt efter et indikatorsystem udarbejdet af Danmarks Jordbrugsforskning (*Kristensen, I.T et. Al, 2007*). I alt 14 indikatorer benyttes til at vurdere landdistrikternes betydning i de nye kommuner. Indikatorerne belyser emner som urbanisering, landbrugets betydning, den demografiske struktur, erhvervs- og befolkningsudviklingen, uddannelsesniveaue, kommunens økonomiske grundlag samt kommunens lokalisering (center/periferi forholdet). I de fleste tilfælde benyttes flere faktorer til at belyse en enkelt indikator. Metodemæssigt tillægges de enkelte indikatorer den samme vægt og sammenlægges i et samlet indeks for landdistriktsgraden. De 16 kommuner med det laveste landdistriktsindeks defineres som yderkommuner.

Figur 2: Oversigt over indikatorer i indeks for landdistriktsgrad (Direktoratet for FødevarerErhverv, 2006)

- Befolkning pr. km²
- Befolkning i landområder og byer under 1.000 indbyggere
- Andel af kommunens areal i landzone
- Andel af beskæftigede i landbrugserhverv
- Andel af befolkningen i alderen 17-64 år
- Andel af befolkningen i alderen 25-44 år
- Udviklingen i beskæftigelsen 1994-2004
- Befolkningsudviklingen 1994-2004
- Gennemsnitlig afstand til motorvej
- Arbejdspladser i forhold til beskæftigede (pendlingsafhængighed)
- Andel af arbejdsstyrken med grundskoleuddannelse 2005
- Andel af arbejdsstyrken med mellemlang- eller højere uddannelse 2005
- Gennemsnitlig afstand til områder med stort overskud af arbejdspladser 2004
- Beskatningsgrundlag pr. indbygger 2007

På grundlag af disse indikatorer (figur 2) er landet opdelt i de fire kommunetyper. Grænsen mellem de forskellige kommunetyper er fastlagt ganske arbitrært og ud fra politiske hensyn⁷. Populært sagt kan man sige, at de kommuner der opfatter sig selv som landkommuner også er blevet klassificeret som landkommuner.

At benytte hele 14 indikatorer til at klassificere landets kommuner efter landdistriktsgrad kan synes en smule besværligt, og Dansk Jordbrugsforskning (*Kristensen et. Al, 2007*) gør dog også selv opmærksom på, at der eksisterer en betydelig korrelation mellem flere af indikatorerne. Det er således muligt, at der ville kunne gennemføres en stort set tilsvarende opdeling af landets kommuner med brug et færre antal indikatorer der eventuelt samtidigt kunne vægtes forskelligt. På den anden side bruges der i Den Regionale Konkurrenceevnemodel endnu flere indikatorer til blot at belyse kommunernes præstationer indenfor de fire vækstdrivere.

Overordnet hersker der således en vis uklarhed i relation begrebet landdistrikt. Selvom regeringen i sin regionalpolitiske redegørelse fra 2006 gør brug af begrebet "landdistrikt" 20 gange, så findes der altså ikke nogen entydig definition af begrebet. På kommunalt niveau er det Fødevarerministeriet der i forbindelse med Det Danske Landdistriktsprogram har gennemført den mest stringente opdeling af landets kommuner i landdistrikter og ikke-landdistrikter. De analyser, der i denne rapport gennemføres på kommunalt niveau, baseres på den samme opdeling af landets kommuner som benyttet af Fødevarerministeriet.

Opgørelse af landdistrikter på et subkommunalt niveau

Det siger sig selv, at der er tale om en relativ grov tilnærmelse når landdistrikter defineres på kommunalt niveau. Alle landets kommuner indeholder både bymæssig bebyggelse og egentlige landdistrikter, og det er jo langt fra givet, at erhvervs- og levevilkårene er ens i de to områdetyper indenfor kommunen. Såfremt det rent metodemæssigt havde været muligt, kunne det derfor have været interessant også at gennemføre analyser på et subkommunalt niveau.

I forbindelse med et tidligere forskningsprojekt gennemført af Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut om det danske bymønster og landdistrikterne (*Christoffersen, H., 2003*) blev der udviklet en model, der gjorde det muligt at henføre registerdata (dvs. information om både mennesker og virksomheder) til henholdsvis kommunes største by, kommunens øvrige byer og

⁷ Rent teknisk er afgrænsningen af de enkelte kommunetyper foretaget således, at de 27 pct. af kommunerne med laveste landdistriktsindeks er defineret som yderkommuner. Kommuner beliggende mellem 27 og 40 procents fraktilen er landkommuner, og kommuner mellem 40 og 50 procents fraktilen er mellemkommuner. Resten defineres som bykommuner.

til landdistrikterne i kommunen. Denne subkommunale model gjorde det for første gang muligt at udtrække store mængder data (og dermed viden) til belysning af levevilkårene i de forskellige områder *indenfor* kommunerne. Danmarks Statistik har – som tidligere nævnt – i mange år opereret med en specifik definition af landdistrikter, men problemet har været, at der ikke har været produceret statistiske data i nævneværdigt omfang på dette niveau⁸.

Problemet med den subkommunale tilgang er derfor, at der *stadig* ikke produceres en løbende statistik der belyser forskellene i levevilkår for mennesker og virksomheder i henholdsvis byerne og på landet. Endvidere er der i den mellemliggende periode gennemført en kommunalreform, der rent teknisk medfører, at der skal foretages ændringer i modellen før det igen er muligt at producere subkommunale data fordelt på land og by.

På grund af problemer med at skaffe data på et subkommunalt niveau har vi i denne analyse valgt at gøre brug af den samme landdistriktsdefinition som Fødevareministeriet har udviklet til brug for administration af Landdistriktsprogrammet. Det vil sige, at landdistrikter udelukkende opgøres på kommunalt niveau.

3.3 Landdistriktspolitik - begreber og indhold

Grundlæggende har landdistriktspolitikken sit udspring i et ønske om at sikre en ligelig økonomisk udvikling i landet. Historisk opstod der i efterkrigstiden en stigende erkendelse af regionalpolitiske problemer, og i 1958 blev den første Egnsudviklingslov vedtaget. Formålet var at "ophjælpe beskæftigelse i områder der med hensyn til industriel udvikling stod tilbage for det øvrige land". Op igennem 60'erne og 70'erne var der en stadig debat om "det skæve Danmark", og via egnsudvikling og statslige investeringer søgte man sikre en mere lige økonomisk vækst i landet.

Flere af de statslige myndigheder synes at være overbevist om, at "politik", herunder landdistriktspolitik – er ensbetydende med udarbejdelse af overordnede rammer eller strategier for et afgrænset problemområde. Eksempelvis indeholder Miljøministeriets udmelding til kommunerne om de statslige interesser i kommuneplanlægningen (*Miljøministeriet, 2006*) begrebet "strategi" 53 gange. Kommuneplanen skal koordineres med de udviklingsstrategier regionerne og det regionale vækstforum udarbejder samt med en række nationale strategier, eksempelvis: Strategi for en bæredygtig udvikling, Vandmiljøplan III, Landsplanredegørelsen, Strategi for miljø og sundhed, Vejstøjsstrategien, Energistrategien etc. etc. Endvidere skal kommunerne udarbejde en planstrategi (en plan for, hvorledes de vil udarbejde kommuneplanen), og kommunerne opfordres til at udarbejde en landdistriktsstrategi (politik), en jordbrugsstrategi, en erhvervslokaliseringsstrategi, en erhvervsudviklingsstrategi, en strategi for friluftslivet, en turismestrategi osv. osv. Hensigten med disse mange strategier, planer og politikker er at skabe en fælles ramme for et styrket samarbejde mellem myndighederne i den fremtidige indsats for landdistrikterne.

Men landdistriktspolitik er selvfølgelig andet og mere end sikring af fælles referencerammer via diverse strategier og planer. Landdistriktspolitik er også et spørgsmål om omfordeling af økonomiske ressourcer, om at overføre økonomiske midler fra visse områder til andre områder, hvor man af politiske årsager ønsker at understøtte udviklingen. Denne politiske omfordeling af midler kan finde sted på overnationalt niveau (hvor eksempelvis EU via Regionalfondsprogrammet overfører betydelige midler mellem de enkelte områder af Europa), på nationalt niveau, hvor regeringen via den kommunale udligningsordning og via landdistriktspolitikken omfordeler midler mellem landsdelene, og på lokalt niveau, hvor en region eller kommune kan vælge at understøtte udviklingsaktiviteter i specifikke lokalområder.

Landdistrikter er langt fra ens, og landdistriktspolitikken må derfor nødvendigvis også få et forskelligt indhold og blive organiseret på en forskellig måde rundt omkring i landet. Bl.a. har

⁸ Danmarks Statistik opgør befolkningstal fordelt efter urbaniseringsgrad. Det vil sige en opgørelse af hvor stor en del af befolkningen der bor i byer hhv. i det åbne land og i småbyer under 1000 indbyggere. Det kræver dog specialkørsler i Danmarks Statistik, såfremt der skal skaffes supplerende oplysninger om erhvervs- og levevilkår i de egentlige landdistrikter.

afstand og beliggenhed i forhold til større bycentre stor betydning for udviklingsmulighederne. Generelt er det således, at de landdistrikter, der ligger tættest på større byer har den mest positive udvikling i både befolkningsantal og arbejdspladser. Disse bynære landdistrikter kommer til at fungere som en slags forstad og får derved "automatisk" del i den positive økonomiske udvikling, der i disse år primært finder sted i byerne. Områder der ligger længere væk fra de større byer og/eller som har en dårlig infrastruktur er mere afhængige af selv at kunne skabe arbejdspladser og udvikling, og en stor del af den overnationale og nationale landdistriktspolitik er da også målrettet disse yderområder.

På lokalt niveau må landdistriktspolitikken tage udgangspunkt i de enkelte lokalområdes/landsbyers unikke vilkår og ressourcer. Her er afstand til større byområder samt infrastruktur selvfølgelig af stor betydning, men nærhed til hav, specielle attraktioner, særlig smuk natur eller andre kvalitetsmæssige forhold har også stor betydning for de enkelte lokalområders udviklingsmuligheder.

I rapporten "*Landsbyer i Yderområder*" fra Arbejdsudvalget⁹ om Landsbyer i Yderområder (*Miljøministeriet, 2007b*) sættes der fokus på landsbyernes rolle i de nye kommuner og på kommunens muligheder for via en aktiv landdistriktspolitik at understøtte udviklingen i lokalsamfundene. Blandt konklusioner og anbefalinger fra dette udvalgsarbejde skal følgende fremhæves:

- Udvikling af landdistrikterne kræver en vedholdende og fokuseret indsats for at få succes. Den generelle samfundsudvikling er til ugunst for landdistrikter og landsbyer der ikke er placeret i oplandet til større byområder. Det vil derfor kræve en "*lokalpolitisk opmærksomhed og en særlig indsats, herunder for at fremme iværksætterinitiativer, at opretholde erhvervsudøvelsen og arbejdspladserne i landsbyerne i de kommende år*".
- Lokalområdernes kvalitet – i bred betydning – har helt afgørende indflydelse på deres muligheder for at overleve. Arbejdsudvalget mener i den forbindelse, at det er vigtigt at kommunerne erkender "*at nogle landsbyer simpelthen ikke har det fornødne potentiale til at overleve den nuværende samfundsmæssige udvikling. Kommunernes prioritering i sådanne situationer kan være afgørende for, hvorvidt andre, mere livskraftige landsbyer og landdistrikter i kommunen kan overleve*". Kommunerne opfordres altså til at prioritere mellem de forskellige lokalområder. En politik der helt sikkert vil indeholde lokalpolitisk sprængstof.
- Kommunerne opfordres til at inddrage "*spørgsmål om landsbyernes situation og udviklingsmulighed, når der ændres i placering af service-, kultur- og andre institutioner som skoler, daginstitutioner, plejehjem og biblioteker*".
- Arbejdsudvalget mener ikke, at der eksisterer særlige lovgivningsmæssige barrierer for at udvikle landsbyerne i yderområderne. Det handler i langt højere grad om aktiv brug af de instrumenter der allerede findes.
- Arbejdsudvalget finder ikke, at de regionaløkonomiske konsekvenser af en eventuel deltidsbosætning er tilstrækkelig belyst og ønsker derfor ikke at anbefale hverken det ene eller det andet i relation til deltidsboliger. Udvalget opfordrer dog til at området belyses yderligere.
- Arbejdspladser i landdistrikterne betyder meget for det sociale liv. Det lokale erhvervs-livs udviklingsmuligheder bør derfor understøttes som et element i den kommunale landdistriktsindsats.

⁹ Hvor er sat repræsentanter for en række ministerier og organisationer med interesse i landdistriktspolitik

- Kommunerne opfordres til at indtænke "oplevelser" som middel til udvikling, *"Det er derfor afgørende, at kommunen planlægger for at der er offentlig adgang og for kvaliteten af landområderne og naturen omkring landsbyerne"*.
- Arbejdsudvalget anbefaler, at kommunalbestyrelserne benytter kommuneplanlægningen til at udforme særskilte visioner for de enkelte lokalområder og udmønte disse i egentlige udviklingsplaner. Det vil sige, at kommunerne opfordres til at bruge lokalplaninstrumentet aktivt til at præcisere rammerne for bosætning (og deltidsbosætning), kulturmiljø og erhvervsliv i de enkelte lokalområder.

Det faktum, at lokalområderne er i en væsentlig forskellig situation og udvikling i de forskellige dele af landet med hensyn til bosætning, pendling og erhvervsstruktur, betyder, at landdistriktspolitikken også for en stor dels vedkommende må være geografisk specifik og ikke af en landsdækkende karakter. Dette understreger behovet for en aktiv kommunal landdistriktspolitik, især i de områder af landet, hvor landdistrikterne har det vanskeligst, dvs. i yderområderne.

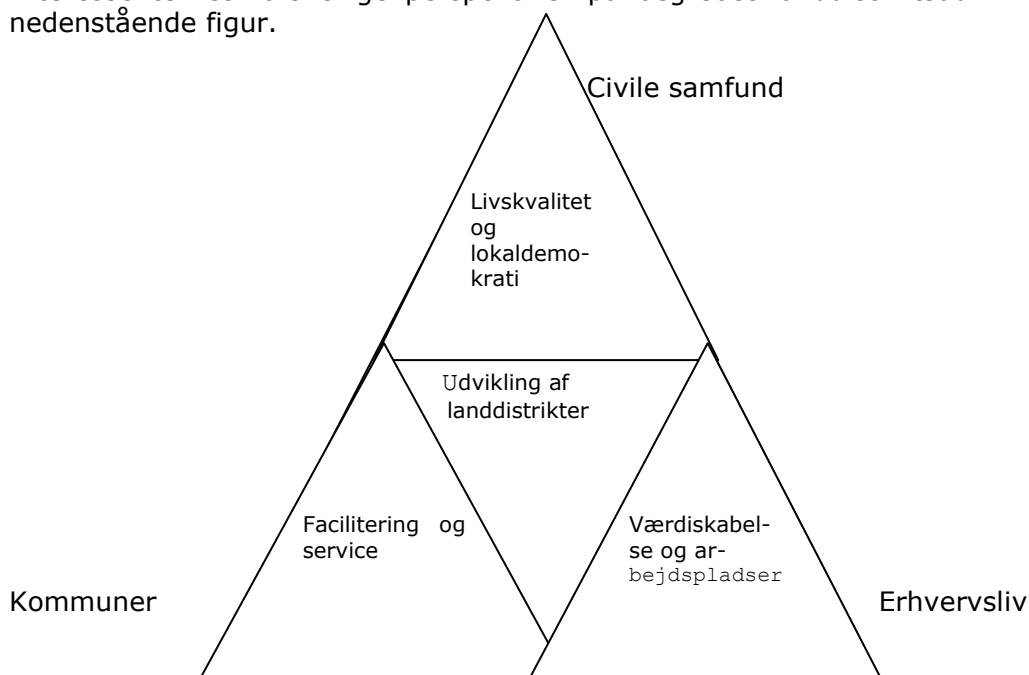
4 De forskellige aktører på landdistriktsområdet

Fokus i denne undersøgelse er på den kommunale og lokale organisering af landdistriktsindsatsen – med en særlig fokus på *koordination* mellem de forskellige interessenter.

Ansvar for den danske landdistriktsudvikling er fordelt på en række ministerier og styrelser, ligesom kommuner og regioner selvfølgelig har en væsentlig rolle at spille. Derudover har en række af de råd og nævn, som det moderne demokrati er så rigt på, også væsentlig indflydelse på den regionale landdistriktspolitik. I denne analyse vil der, udover de kommunale aktører, i særlig grad blive fokuseret på regionerne og de såkaldte Lokale AktionsGrupper (LAG'er) under Landdistriktsprogrammet, da disse kan have en vis indflydelse på den kommunale landdistriktspolitik. I afsnittet vil der blive set på de enkelte aktørers indsats på landdistriktsområdet og på de forhold som de forskellige aktører tillægger særlig betydning.

De mange forskellige aktører på landdistriktsområdet har forskellige perspektiver og interesser og benytter derfor også et forskelligt sprog. De forskellige perspektiver knytter sig eksempelvis til forhold som livskvalitet, lokaldemokrati, erhvervsudvikling, innovation, natur og miljø samt arealforvaltning.

Interessenternes forskellige perspektiver på begrebet landdistriktsudvikling kan illustreres i nedenstående figur.



Figur 4.1: Forskellige aktører og deres perspektiv på landdistriktsudvikling

(Kilde: Region Midtjylland, 2006)

Det *offentlige* (bl.a. kommunen) bidrager med den overordnede planlægning, herunder udviklingsstrategier, men det er også det offentlige, der stiller service og infrastruktur til rådighed, bl.a. i form af skoler, børneinstitutioner og plejehjem.

Det er primært *erhvervslivet*, der skal skabe innovation, værditilvækst og dermed arbejdspladser i landdistrikterne, om end det offentlige selvfølgelig også har et ansvar for at skabe de rette rammer for erhvervsudvikling, og samtidig er det offentlige selv en betydende arbejdsgiver. Det *civile samfund* har omdrejningspunkt omkring borgere og foreninger. Fokus er typisk på temaer som livskvalitet og lokaldemokrati og optræder som en slags modvægt mod det organiserede offentlige system.

Kunsten er at få koblet de mange aktører sammen i en frugtbar proces, og her er det altså at kommunerne ofte kommer til at spille den koordinerende rolle.

4.1 EU

EU spiller en betydelig rolle i relation til den danske landdistriktspolitik. Særligt i forbindelse med Landdistriktsprogrammet og Regionalfondsprogrammerne (Struktur- og Socialfonden) bliver denne indflydelse tydelig. Den danske landdistriktsindsats er derfor i en ikke uvæsentlig udstrækning tilpasset EU's politik på området, og de landdistriktsaktører der ønsker at medfinansiere deres aktiviteter med midler fra EU gør klogt i at holde sig orienteret om indsatsområder indenfor den Europæiske landdistriktspolitik, og især om de skift der over tid foretages i denne politik.

I Danmark er det Fødevarerministeriet, der via Direktoratet for FødevarerErhverv har det overordnede ansvar for at implementere EU's landdistriktspolitik, og omtalen af EU's landdistriktspolitik er derfor integreret i det afsnit der beskriver Fødevarerministeriets rolle.

For så vidt angår regionalfondsindsatsen – der ikke specifikt er rettet mod landdistrikter, men mod vanskeligt stillede områder – er det Økonomi- og Erhvervsministeriet, der via Erhvervs- og Byggestyrelsen har det overordnede ansvar for denne indsats. Dette ansvar er i en vis udstrækning uddelegeret til de regionale vækstfora og regioner, der har indstillingsret overfor projekter der ønskes finansieret via regionalfondsmidler.

EU's regionalfondsindsats beskrives under omtalen af Økonomi- og Erhvervsministeriets rolle.

4.2 Velfærdsministeriet

Velfærdsministeriet ¹⁰ er den væsentligste aktør, når det kommer til implementering af Kommunalreformen. Ligeledes er det dette ministerium, der har det overordnede ansvar for regeringens landdistriktspolitik.

Velfærdsministeriet har i flere år – første gang i regeringens landdistriktsredegørelse fra 1998 - opfordret kommunerne til at udarbejde en landdistriktspolitik. En sådan politik har ministeriet set som et redskab til at sikre bedre sammenhæng mellem den fysiske planlægning og de forskellige sektorpolitikker i landdistrikterne. Senere (*Indenrigsministeriet, 2004*) udarbejdede Indenrigs- og Sundhedsministeriet en vejledning til kommunerne og de daværende amter om hvorledes en lokal landdistriktspolitik kunne udformes

Ministeriet udarbejder jævnligt de såkaldte landdistriktsredegørelser (LDR) (seneste i april 2007), hvori der redegøres for regeringens målsætninger på landdistriktsområdet samt for opnåede resultater. I de senere år er landdistriktsredegørelsen blevet udarbejdet i et samarbejde mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet på den ene side og Fødevarerministeriet på den anden. I den seneste redegørelse fra 2007 spiller det delvis EU-finansierede landdistriktsprogram en central rolle, og der informeres indgående om dette program og strategi.

Velfærdsministeriet betoner vigtigheden af, at der sker en afbalanceret udvikling i Danmark, således at alle områder af landet bliver attraktive for erhverv og bosætning. Derfor skal udviklingen i landdistrikterne i princippet følge udviklingen i byerne, og ministeriet mener, at de lokale aktører, først og fremmest kommuner og amter/regioner, har et stort ansvar for at sikre den nødvendige udvikling i landdistrikterne. Et vigtigt udviklingsredskab er en formuleret landdistriktspolitik. I LDR02 udtrykkes det således: *"Det er vigtigt, at kommuner og amter tager ansvar for udviklingen i landdistrikterne og tænker på tværs af traditionelle sektorgrænser. Mange kommuner anser deres kommuneplan som en plan for landdistrikterne. Men det er ikke tilstrækkeligt. Kommunerne opfordres derfor til at udforme en særskilt politik for landdistrikterne"*(Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2002). Denne opfordring udvider ministeriet senere til *"En særskilt landdistriktspolitik er naturligvis ikke det samme som en isoleret landdistriktspolitik. Tværtimod bør kommuner og amter arbejde bevidst med at tænke landdistrikternes udviklingsmuligheder sammen med planlægningsindsatsen for byområdernes udvikling og aktivt tage stilling til, hvilke udviklingsmuligheder man skal forfølge i lokalområderne"* og *"En landdistriktspolitik skal samtænke kommune/regionplan med sektorpolitikkerne med sigte på*

¹⁰ Det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium

at udvikle lokalsamfundene og landsbyerne. En landdistriktspolitik udarbejdes på basis af viden om lokale forhold og udviklingsønsker fra borgere, som bor i landdistrikterne" (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004, s 6 og s. 7).

Siden ministeriet i 1998 opfordrede kommunerne til at få udarbejdet en landdistriktspolitik har de betonet betydningen af et lokalt fokus og en aktiv borgerinddragelse og at en landdistriktspolitik ses som et vigtigt redskab til at koordinere landdistriktsindsatsen.

I LDR07, der var den første redegørelse efter kommunalreformen, skriver ministeriet om kommunernes forbedrede muligheder for at sikre udvikling i landdistrikterne, og følgende forhold fremhæves som væsentlige for den kommunale landdistriktsindsats:

Erhvervsfremme og erhvervsmuligheder i landdistrikterne

Det er kommunerne der, ifølge lov om Erhvervsfremme, har ansvaret for den lokale erhvervs-service, og kommunerne har via kommunalreformen fået mulighed for at tilbyde en sammenhængende erhvervsservice, eventuelt med en specifik erhvervsfremmeindsats målrettet landdistrikternes erhvervsliv.

Imidlertid har kommunalreformen også ført til en vis opsplittning af erhvervsfremmeindsatsen. Der er eksempelvis etableret fem nye "Regionale Væksthuse", som har til opgave at servicere vækstvirksomheder og vækstiværksættere. Der er ikke nogen entydig definition af disse virksomheder, de opfattes blot som virksomheder der har ambition om at udvikle nye produkter, at bearbejde nye markeder eller udvide antallet af medarbejdere. Derved er der heller ikke en entydig arbejdsdeling mellem de Regionale Væksthuse og kommunerne.

Endvidere har de regionale vækstfora ansvar for den regionale erhvervsfremmeindsats. Dette indebærer – ud over ansvar for at udvikle en erhvervsudviklingsstrategi og at overvåge regionale erhvervsindikatorer – en ret til at indstille projekter til medfinansiering fra enten Struktur- eller Socialfonden.

I krydsfeltet mellem disse mange aktører kan det knibe med eksempler på en målrettet indsats mod erhvervslivet i landdistrikterne. De fleste vækstfora og regioner indskrænker sig til at fremhæve, "at den regionale udviklingsaktivitet også skal komme områdets landdistriktsvirksomheder til gavn, hvilket må siges at være en relativ uforpligtende udmelding".

Fysisk planlægning

Med kommunalreformen er plankompetencen for det åbne land også overført til kommunerne, hvilket giver mulighed for en mere helhedsorienteret fysisk planlægning.

Samspillet mellem en landdistriktspolitik, en kommuneplanstrategi og de konkrete retningslinier for arealudlæg kan give den enkelte kommune et overblik over kommunernes interesser i den samlede udvikling af kommunernes landdistrikter - herunder i det åbne land. Kommunen kan formulere rammerne for aktiviteter der kan fremme den ønskede udvikling i landdistrikterne. I den forbindelse er det selvfølgelig vigtigt at det beskrives, hvordan kommunens planlægning konkret og aktivt kan bidrage til at understøtte udviklingen i landdistrikterne (Miljøministeriet, 2006a, s.22), men et ofte fremført kritikpunkt af kommunernes landdistriktspolitik er netop, at der ikke opstilles konkrete mål og handlingsplaner.

Sammenkobling af by- og landdistriktsudvikling

Størstedelen af landets kommuner består af både byområder og landdistrikter. En række kommuner der før kommunalreformen næsten udelukkende bestod af et byområde, er i dag kommet til at omfatte større landdistrikter, hvilket har øget behovet for en landdistriktspolitik i kommunerne. I den forbindelse opfordrer ministeriet til, at kommunerne sammentænker by- og landdistriktsudviklingen og at byernes rolle i relation til udvikling af kommunens landdistrikter defineres således, at der sikres en stærk sammenhængskraft mellem by og land.

Landdistriktsudvikling, borgerinddragelse og lokaldemokrati

Ved kommunalreformen, der reducerede antallet af kommuner fra 277 til 98, er der samtidig sket en væsentlig udtynding af det politiske lag, og der er således blevet længere mellem borgere og politikere. De største kommuner er kommet til at dække et areal på mellem 1000 og

1500 km². Det siger sig selv, at det reducerer muligheden for direkte kontakt mellem borgerne og kommunalpolitikere, og Velfærdsministeriet (eller rettere det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium) har da også i flere år fremhævet betydningen af at styrke lokaldemokratiet ved en inddragelse af lokale interessenter i udformningen af forskellige strategier og politikker. Dette gælder også i relation til landdistriktspolitikken.

4.3 Miljøministeriet

Miljøministeriet har det overordnede ansvar for den fysiske planlægning i landet. I Landsplanredegørelsen udstikkes de overordnede rammer for den fysiske planlægning i Danmark (og dermed også i det åbne land og dermed i landdistrikterne). Den fysiske planlægning har som mål at afbalancere de samfundsøkonomiske interesser i arealanvendelsen med hensyn til kvalitet, miljø og beskyttelse af naturen for så vidt muligt at tilgodese de forskellige interessenter (*Miljøministeriet, 2006*). For at sikre sammenhæng mellem den decentrale planlægning i kommunerne og den centrale planlægning opstilles der i landsplanredegørelsen fem pejlemærker for den fysiske planlægning, og Danmark inddeles samtidigt i fem typer af områder (der ikke er sammenfaldende med de fem nydannede regioner). De fem områdetyper der opereres med i landsplanredegørelsen er; Hovedstadsområdet, Sjælland, Østjylland, de mellemstore byregioner og yderområderne. Hensigten med opdelingen i de fem områdetyper er at sammenfatte de geografisk forskellige hovedproblemstillinger som den fysiske planlægning står overfor de forskellige steder i landet.

Det er i denne forbindelse værd at bemærke, at landdistrikter ikke eksisterer som områdetype i Miljøministeriets terminologi.

De fem pejlemærker, der ifølge landsplanredegørelsen skal gælde for den fysiske planlægning i Danmark, er (*Miljøministeriet, 2006b. s.5*):

1. Der skal være forskel på land og by.
2. Udviklingen skal komme hele Danmark til gode.
3. Planlægningen skal basere sig på respekt for byernes identitet, naturen, miljøet og landskabet.
4. Fysisk planlægning og investeringer i infrastruktur skal spille tæt sammen.
5. Den fysiske planlægning skal være helhedsorienteret.

I modsætning til de øvrige ministerier med interesser i relation til regional- og landdistriktsudvikling har Miljøministeriet en hel unik mulighed for at påvirke de lokale beslutninger via lovgivning (især Planloven) og en formel indsigelsesret overfor kommuner og regionernes planlægning.

Via planlovgivningen er fokus primært på beskyttelse af natur- og landskabsværdier. Med den seneste ændring af planloven, med virkning fra 2007, blev den såkaldte landsplanredegørelse¹¹ målrettet kommunerne og regionerne, der er de ansvarlige for udmøntning af planlovgivningens bestemmelser. Kommunalreformen har givet de nye kommuner et nyt "råderum" og nye planlægningsopgaver. Kommunerne har fået indflydelse (og delvis selvbestemmelse) på områder, der tidligere har været reguleret af amterne via regionplanerne. Dette gælder i særlig grad for udviklingen i det åbne land, hvor kommunerne har fået større indflydelse, både i relation til naturbeskyttelse og i forhold til benyttelse af areal og naturressourcer. Det grundlæggende princip er således, at kommunerne har fået kompetence til at planlægge deres egen udvikling – både i byerne og det åbne land.

¹¹ Landsplanredegørelsen er en politisk udmelding fra regeringen og har til formål at fremlægge regeringens vision for hele landets udvikling og en overordnet stillingtagen til planlægningen i de forskellige dele af landet. Der udarbejdes altid en ny Landsplanredegørelse i forbindelse med regeringsskifte.

"Fremover bliver kommuneplanen den bærende og helt afgørende oversigtlige plan, hvor borgere og virksomheder kan orientere sig om mål og regler for arealanvendelsen i deres kommune og lokalområde. Kommuneplanen skal, ud over de hidtidige kommuneplanemner, nu også fastsætte mål og retningslinier for de emner, som der hidtil har været planlagt for i regionplanerne samt redegøre for sammenhængen til sektorplanlægningen. Kommuneplanerne bliver dermed det samlede dokument i den enkelte kommune" (Miljøministeriet, 2006, s.7).

Det er værd at bemærke, at det ifølge Miljøministeriets synsvinkel er kommuneplanen der skal udgøre det samlede/overordnede planlægningsdokument i de enkelte kommuner. Dette kan sammenlignes med Fødevareministeriets, Indenrigs- og Sundhedsministeriets samt Økonomi- og Erhvervsministeriets respektive opfattelser af, hvad der bør udgøre de overordnede planlægningsdokumenter for kommunerne. Her fremgår det tydeligt, at der er divergerende holdninger mellem de forskellige ministerier.

Selvom det er den enkelte kommune der har det overordnede ansvar for udarbejdelse af kommuneplanen er det dog en forudsætning, at den kommunale planlægning sker inden for de rammer, der stammer fra politisk vedtagne beslutninger i form af lovgivning, handlingsplaner, sektorplaner, landsplanbeslutninger samt aftaler indgået mellem staten, amter og kommuner. Det kan eksempelvis være aftaler om arealreservation til veje eller andre tekniske anlæg eller om administrationspraksis for udlæg af byzoner. Såfremt kommuneplanerne ikke er i overensstemmelse med disse overordnede hensyn risikerer kommunerne en indsigelse fra statens side.

Som følge af kommunalreformen gennemførte man fra den 1. oktober 2007 en ny organisering af Miljøministeriet. I den forbindelse blev der bl.a. oprettet en By- og Landskabsstyrelse, der primært skal tage sig af den statslige styring og kontrol af den kommunale planlægning. De syv statslige miljøcentre der åbnede den 1. januar 2007 er alle underlagt By- og Landskabsstyrelsen, og kontorerne udgør så at sige styrelsens forlængede arm ud i landskabet. Efter indstilling fra en statslig myndighed vil miljøcentrene eventuelt kunne gøre indsigelse over for forslag til kommuneplaner. Det er endvidere miljøcentres opgave at gå i dialog med kommunerne, hvor der kan være overordnede statslige interesser.

Kommunalreformen har i det hele taget ført til en omfattende omkalfatring af den danske planpraksis. Der skal findes nye planløsninger, og hele plankulturen i kommuner og stat er under forandring. Dette er baggrunden for, at Miljøministeriet har indgået et samarbejdsprojekt med Realdania om udvikling og fornyelse af plankulturen i kommunerne. I regi af det såkaldte Plan09-projekt (www.plan09.dk) er der udvalgt en række kommunale eksempelprojekter, der skal vise hvorledes planstrategier og kommunalplaner kan nytænkes som strategisk redskab i kommunernes planlægning og udvikling (Miljøministeriet, 2006, s.12). Man kan sige, at planperioden frem til 2009 i høj grad vil være en overgangsperiode, hvor nye samarbejdsflader skal opbygges og en ny planpraksis realiseres.

Det er i øvrigt interessant at bemærke, at de kommunale eksempelprojekter under "Plan09" i helt overvejende grad er rettet mod kommuneplanerne og mod de strategier (og processer) der anvendes ved tilvejebringelse af de overordnede kommunale planer. Det er således stadig den *fysiske* planlægning og udformningen af *tekniske* anlæg (eksempelvis landbrugsbyggeri) der er i fokus. Koordinering og samordning af forskellige kommunale, regionale og statslige politikker (uden for regi af den fysiske planlægning) er kun i mindre omfang behandlet. Retfærdigvis skal det nævnes, at samordning af kommuneplanlægningen og den kommunale landdistriktspolitik faktisk spiller en vis rolle i et par af eksempelprojekterne under Plan09.

For at støtte og inspirere de kommunale planlæggere og politikere i relation til deres nye ansvarsområde: "Planlægning i det åbne land", udgav Plan09 medio 2007 et debatoplæg om kommunal planlægning i det åbne land (Plan09, 2007b). Heri betones i særlig grad behovet for en helhedsorienteret planlægning og behovet for at koordinere en lang række forskellige sek-

torplaner. I starten af 2008 satte Plan09 via en række nye eksempelprojekter fokus på den kommunale planlægning. Fire af disse eksempelprojekter fokuserer på kommunernes nye ansvar med planlægning i det åbne land. De fire eksempelprojekter benyttede vidt forskellige metoder, videngrundlag og planlægningsprincipper og illustrerer på den måde de mange frihedsgrader i den kommunale planlægning (Krog, C. og S.E. Rolandsen, 2008).

For så vidt angår landdistriktsindsatsen fremhæver Miljøministeriet, at yderområdernes (landdistrikternes?) udvikling skal ske med udgangspunkt i områdernes særpræg og styrkepositioner og at befolkningen skal sikres gode levevilkår. Endvidere har ministeriet den opfattelse, at landdistrikterne har mulighed for at tilbyde en række af de kvaliteter som befolkningen i dag efterspørger og som kan medvirke til at skabe rammerne for bosætning og erhvervsudvikling. I den forbindelse fremhæver Miljøministeriet, og det er værd at bemærke, at *"en flersidig anvendelse af landbrugsjorden under hensyntagen til natur, miljø og landskabelige værdier kan være med til at fremme ønsket om attraktive landdistrikter"* (Miljøministeriet, 2007a, s.22).

Umiddelbart lyder det som en opblødning af den hidtidige politik, hvor det i stor udstrækning har været målet at reserve landbrugsjorden til jordbrugsmæssige forhold. Den klare grænse mellem land og by, og beskyttelsen af det åbne land mod andre former for bebyggelse end de bygninger, der knytter sig til landbrugsproduktion, der i årtier har været det bærende princip i den fysiske planlægning i Danmark, er dog stadig gældende. Planloven åbner mulighed for at der etableres andre former for erhvervsvirksomhed i overflødiggjorte landbrugsbygninger (Planlovens § 37). I princippet er virksomhederne, der er etableret i overflødiggjorte landbrugsbygninger, dog henvist til at eksistere inden for disse bygningsrammer, idet Planloven (§36, stk. 1, nr. 13) kun giver mulighed for "mindre udvidelser" uden krav om en såkaldt landzone-tilladelse (Miljøministeriet, 2002, afsnit 1.3.1).

For så vidt angår erhvervsudvikling har det i mange år været et bærende princip at samle erhvervsaktiviteter i særlige erhvervsområder. Derfor har det været af afgørende betydning for de små lokalsamfund at kommunen via lokalplaner udpegede særlige erhvervsområder i deres område. Større og større dele af landets virksomheder findes imidlertid inden for serviceerhvervene, og dette er baggrunden for, at Miljøministeriet anbefaler kommunerne at revurdere deres hidtidige strategi for erhvervslokalisering med henblik på at integrere virksomheder med andre byfunktioner såsom beboelse (Miljøministeriet, 2006a, s.40).

Den fysiske planlægning har på flere punkter indflydelse på udviklingen i landdistrikterne. Eksempelvis er der i Planloven krav om, at kommuneplanen skal fremme et varieret butiksudbud i de mindre og mellemstore byer (Planloven § 5c, stk. 1, nr 1), og Miljøministeriet har udmeldt at det er et statsligt mål at få en decentral detailhandelsstruktur, hvilket forudsætter, at også de mindre bysamfunds rolle defineres i den kommunale planlægning (Miljøministeriet, 2006a, s.43).

Jordbrugserhvervet har selvklart altid spillet en stor rolle for udviklingsmulighederne i landdistrikterne, og gennem den offentlige planlægning forsøger man at regulere rammerne for erhvervsudøvelsen. Som led i kommunalreformen har kommunerne fået kompetence til at fastlægge retningslinier for de jordbrugsmæssige interesser. Den fysiske planlægning har (via Planlovens bestemmelser) "altid" haft som overordnet mål at beskytte landbrugsjorden mod benyttelse til andre formål, og de statslige udmeldinger går fortsat på, at der skal udvises tilbageholdenhed mod at inddrage landbrugsjord til ikke jordbrugsmæssige formål og at der skal bevares tilstrækkelige arealer til at sikre et bæredygtigt jordbrug. Strukturudviklingen har i mange år gået i retning af stadig større og mere industrielle produktionsanlæg, og Miljøministeriet skønner, at der årligt skal findes plads til omkring 1 - 2 mio. m² nyt staldbyggeri (Miljøministeriet, 2006a, s. 70). Samtidig vurderer en tidligere undersøgelse (Petersen, H.S, 2005), at der findes god 60 mio. m² potentielt overflødiggjorte landbrugsbygninger i Danmark. En del af disse er i så ringe stand, at de bør rives ned, hvorimod det vil være muligt at benytte andre til andre formål. Landbrugets driftsbygninger antager i stigende grad industriel karakter, og erhvervet ønsker i stigende omfang tilladelse til at etablere anlæg til husdyrproduktion "på

bar mark". Dette resulterer i nye udfordringer til den kommunale planlægning, og Miljøministeriet anbefaler at:

- den kommunale planlægning kommer til at indeholde retningslinier for lokalisering og udformning af driftsbygninger samt en udpegning af særligt værdifulde landbrugsområder
- kommuneplanen kommer til at indeholde en vurdering af, hvor større husdyrbrug kan placeres, så der tages hensyn til naboer samt natur og landskabsværdier. Den nye lov om miljøgodkendelse af husdyrbrug har givet kommunerne et regelsæt, der kan benyttes i forbindelse med en lokaliseringsregulering
- kommunerne i samarbejde med landbruget og lokalområderne udarbejder strategier for de overflødiggjorte landbrugsbygningers fremtidige anvendelse

Den fysiske planlægning betyder meget i relation til regulering af det åbne land, og da kommunerne er myndighed i relation til Planloven (landzonetilladelser), så er kommunerne med kommunalreformen populært sagt blevet placeret lige midt i kampen om retten til at bruge det åbne land. Ud fra et naturbeskyttelsesperspektiv har staten – som tidligere omtalt - et ønske om at friholde det åbne land for andet byggeri end landbrugsbyggeri, men samtidig er der ud fra et lokaludviklingsperspektiv et ønske om fortsat at sikre erhvervsmuligheder i landdistrikterne, og i takt med at industrialiseringen af landbruget fjerner arbejdspladser fra de primære erhverv stiger behovet for at sikre andre beskæftigelsesmuligheder for landbefolkningen. Danmarks Naturfredningsforening har ved flere lejligheder udtrykt bekymring for, at kommunerne i deres administration af Planloven vil lægge for stor vægt på det lokale udviklingsperspektiv med det resultat at hensynet til naturen nedprioriteres. En undersøgelse fra Ålborg Universitet (*Sørensen, E.M. & J.K. Staunstrup, 2008*) synes da også at bekræfte dette, idet det dokumenteres, at der i landzoner i stor udstrækning bygges til både bolig og erhverv og endvidere, at størstedelen af dette byggeri finder sted i naturområder og områder med planlagt natur.

Tidligere har Miljøministeriet opfordret kommunerne til at udarbejde en jordbrugsstrategi, men nu fremgår det direkte af Lov om Landbrugsejendomme (§ 3, stk. 1), at statsforvaltningen mindst en gang i hver valgperiode - i samarbejde med kommunen - skal udarbejde og offentliggøre en analyse af jordbrugserhvervene i kommunen. Denne analyse skal sikre, at de jordbrugsmæssige interesser indgår i de regionale udviklingsplaner, i kommuneplaner og i lokalplaner.

I praksis er det selvfølgelig nemmere sagt end gjort at lade landdistriktsudviklingen tage "udgangspunkt i områdernes særpræg og styrkepositioner", for hvad betyder det egentligt, og hvad kræver det af initiativer fra kommunens side? Denne usikkerhed er også baggrunden for, at Miljøministeriet har igangsat et såkaldt dialogprojekt om, hvordan et yderområde aktivt kan inddrage naturgivne kvaliteter og karakteristiske landskaber i udviklingsstrategien uden at der samtidig sker en forringelse af disse.

I det hele taget har de senere års omfattende reorganisering af det offentlige plansystem medført en vis usikkerhed om de nye myndigheders rolle og ansvarsfordelingen mellem de enkelte myndigheder. De senere års modernisering af planloven har især fokuseret på at fremme den strategiske planlægning og på en styrket inddragelse af det offentlige i planlægningen (*Miljøministeriet, 2007c, s.4*). Det strategiske fokus kommer bl.a. til udtryk ved, at kommunerne nu skal udarbejde de såkaldte Planstrategier som led i den kommunale planlægningsprocedure. En planlægningstype hvor de strategiske overvejelser spiller en større rolle end i de traditionelle kommuneplaner.

By- og Landsskabsstyrelsen er, via de syv regionale miljøcentre, statens kontrollant og sparringspartner i relation til kommunerne, men ifølge direktøren for By- og Landsskabsstyrelsen hersker der stadig en vis usikkerhed om den præcise grænsedragning mellem kommunernes og statens ansvarsområder (*Stensgaard, 2007, s. 14*). Grundlæggende udstikkes statens interesser i forhold til kommunerne i publikationen "Oversigt over statslige interesser" (*Miljøministeriet, 2006a*), men ud fra denne kan det være vanskeligt at afgøre, hvad der er lovkrav til kommunerne, og hvad de skal leve op til. Grundlæggende er der også en fælles forståelse mellem kommune og stat om, at de statslige myndigheder ikke skal blande sig i detaljerne i den kommunale planlægning. Uenigheden opstår først når det skal defineres, hvad der er detaljer?

Hensigten med at samle den statslige miljøkontrol og sparring i syv regionale centre er at opnå et bedre fagligt miljø og en ensartethed i sagsbehandlingen over hele landet. Dette står på sin vis i modsætning til ønsket om at tillægge kommunerne større strategisk kompetence på planlægningsområdet. Eksempelvis opfordres kommunerne samtidigt til at tænke strategisk i deres planer for det åbne land, og dette har bl.a. ført til, at eksempelvis Thisted og Skive kommuner arbejder med at afprøve nye planlægningsprincipper for at integrere landbrug, bosætning og friluftsliv/turisme. Dette sker ved planlægningsmæssigt at udpege nye overordnede områdetyper i det åbne land; Intensive landbrugsområder, områder for turisme og oplevelsesøkonomi (kystnære områder), naturområder og bynære områder. Planlægningsmæssigt ønskes den intensive landbrugsdrift altså lokaliseret i bestemte (robuste) områder. Problemet er blot, at kommunerne ikke har redskaberne til at implementere planerne i praksis. Det er stort set kun via Lov om Miljøgodkendelser af husdyrbrug at kommunerne har mulighed for at regulere landbrugsdriften, men her har staten jo netop udmeldt, at de ønsker en ensartet administrationspraksis i kommunerne. Set i forhold til jordbruget, der trods alt stadig er det mest dominerende erhverv i det åbne land, er kommunernes mulighed for at planlægge strategisk meget begrænset.

4.4 Fødevarerministeriet

Fødevarerministeriet har det overordnede ansvar for landbrugserhvervet og for implementering af EU's landdistriktsprogram samt den nationale medfinansiering heraf. Udover den kendte fælles landbrugspolitik med støtteordninger knyttet til landbrugsaktivitet har EU i årtier haft en række andre mere generelle politikker, der bl.a. skulle bidrage til at fremme udviklingen af landbrugserhvervet. Disse følgeordninger har samlebetegnelsen landdistriktspolitik, hvilket kan være forvirrende da EU's landdistriktspolitik hidtil først og fremmest har været erhvervspolitik målrettet jordbrug og skovbrug.

Den del af Landdistriktsprogrammet, der ikke vedrører den direkte landbrugsstøtte, har fået større betydning i den netop påbegyndte programperiode (2007 – 2013), om end langt hovedparten af landdistriktsmidlerne stadig er reserveret aktiviteter i relation til jordbrugserhvervet.

Visionerne for landdistriktsprogrammet er udtrykt i fire konkrete mål (*Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2007, s.16*):

1. Flere iværksættere og lokale arbejdspladser i landdistrikterne

Målet er, at der skal være flere iværksættere og lokale arbejdspladser i landdistrikterne, så befolkningen ikke flytter væk. I landdistriktsprogrammet vil der eksempelvis kunne gives støtte til:

- Igangsætning af erhvervsaktiviteter ud over landbrug
- Etablering/udvikling af mikrovirksomheder
- Udvikling af mindre turismeaktiviteter
- Rekreativ infrastruktur og overnatningsmuligheder i mindre målestok
- Markedsføring af turismeprodukter for området
- Etablering af basale servicefaciliteter
- Etablering af adgang til ny informations- og kommunikationsteknologi for virksomheder i landdistrikterne
- Investering i små og mellemstore fødevareraktiviteter
- Kompetenceudviklings- og informationskampagne i forbindelse med en lokal udviklingsstrategi
- Gennemførelse af analyser og undersøgelser af lokalområdet med henblik på at skabe flere arbejdspladser

2. En stærkere konkurrencekraft i jordbrugssektoren

Denne indsats skal anvendes til at udvikle fødevarer-, gartneri- og skoverhvervet til fortsat at være konkurrencedygtigt. Det skal bl.a. ske ved at fremme innovation, udvikle særlige kvalitetsfødevarer og ved at sikre, at produktionen finder sted ved hjælp af miljøeffektive teknologier.

I landdistriktsprogrammet vil der eksempelvis kunne gives støtte til:

- Innovation og udvikling i primært jordbrug og skovbrug
- Innovation og udvikling i forarbejdningssektor for jordbrug og skovbrug
- Fødevarer kvalitet – udvikling/deltagelse/markedsføring
- Kompetenceudvikling

Den erhvervsrettede indsats under landdistriktsprogrammet (iværksætter, lokale jobs og stærkere konkurrencekraft, jf. ovenfor) administreres centralt af DFFE, og for at sikre koordination med den lokale erhvervsfremmeindsats har de regionale vækstfora på udvalgte områder fået mulighed for at indstille projekter (*Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2007, s. 18*)

3. En rig natur, rent miljø og varierede landskaber

Denne indsats er målrettet jordbruget, og formålet er at fastholde indsatsen med vandmiljøplanerne således, at Danmark kan leve op til internationale aftaler (eksempelvis vandramme- og habitatsdirektiverne).

I landdistriktsprogrammet vil der bl.a. kunne gives støtte til:

- Økologisk drift
- Miljøvenligt jordbrug
- Naturpleje
- Randzonebeskyttelse

Regeringen har meldt ud (*Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2007, s.17*), at lokale projekter til fremme af natur- og miljøformål vil få en større rolle i fremtiden. I disse projekter vil lokale aktionsgrupper og private aktører enkeltvis eller i forening få mulighed for at gennemføre miljø- og naturprojekter. I vejledninger og bekendtgørelser til landdistriktsordningen er det dog ikke præciseret hvor stor en del af Landdistriktsprogrammets miljøindsats som de lokale aktionsgrupper vil få medindflydelse på.

4. Attraktive levevilkår

Denne indsats er målrettet attraktive levevilkår i landdistrikterne og aktiviteter der er med til at give stærk sammenhængskraft mellem land og by. Det særlige ved dette indsatsområde er, at det er de lokale aktionsgrupper der skal indstille støtteberettigede aktiviteter. Støtteberettigede aktiviteter skal derfor være med til at opfylde målene i den lokale udviklingsstrategi, som den lokale aktionsgruppe har lavet for området.

I landdistriktsprogrammet vil der eksempelvis kunne gives støtte til:

- Basale servicefaciliteter
- Fornyelse i landsbyer
- Natur- og kulturarv
- Igangsætning af erhvervsaktiviteter ud over landbrug
- Nyetablering eller udvikling af eksisterende mikrovirksomheder
- Kompetenceudviklings- og informationskampagne i forbindelse med gennemførelse af en lokal udviklingsstrategi

Rent teknisk skal de fire mål realiseres gennem støtteforanstaltninger, der er opdelt i tre akser:

- Akse 1: Udvikling af fødevarerhverv, forbedring af konkurrenceevne (25,4%)
- Akse 2: Styrket natur og miljø (55%)
- Akse 3: Til nye job og forbedret livskvalitet (19,6%)

Der er i alt afsat 560 mio. kr./år til gennemførelse af landdistriktsprogrammet. Hertil kommer 13,5 mio. kr. (EU-midler) til medfinansiering af lokale aktionsgrupper i mellemkommunerne. Der er ikke indgået politisk aftale om fordeling af midlerne mellem akserne i perioden 2009 – 2013 (*Fødevareministeriet, 2007, s.25*). Indsatsen inden for de enkelte akser er fordelt på en række programmer:

Akse 1:

- | | |
|-------------------------------------|---------------------|
| • Kompetenceudvikling: | 3 mio. kr. |
| • Innovation, jordbrug: | 50 mio. kr. |
| • Innovation, fødevarer sektor: | 60 mio. kr. |
| • Fødevarer kvalitet (især økologi) | 29 mio. kr. |
| I alt | 142 mio. kr. |

Akse 2:

- | | |
|--------------------------------|---------------------|
| • Ø-støtte (små-øer) | 10 mio. kr. |
| • Vådområder/randzoner | 45 mio. kr. |
| • Miljøbetinge og økoomlægning | 111 mio. kr. |
| • Klassisk MVJ-ordning | 90 mio. kr. |
| • Læhegn | 15 mio. kr. |
| • Miljø- og naturprojektet | 11 mio. kr. |
| • Plantegenetisk ressource | 2 mio. kr. |
| • Skov | 24 mio. kr. |
| I alt | 308 mio. kr. |

Akse 3:

- | | |
|---------------------------------------|---------------------|
| • Lokale aktionsgrupper ¹² | 95 mio. kr. |
| • Kulturaktiviteter i LD | 5 mio. kr. |
| • Aktiviteter for børn og unge | 10 mio. kr. |
| I alt | 110 mio. kr. |
| TOTALT | 560 mio. kr. |

¹² Omfatter programmerne; "Nye job i landdistrikterne", "Attraktive levevilkår" og "Drift af LAG". Hovedparten af indsatsen under akse 3 er således lagt ud til de lokale LAG'er. Resten af akse 3 administreres centralt af DFFE.

De primære erhverv lægger således beslag på hovedparten af midlerne i Akse 1 og 2 (eller cirka 80% af de samlede landdistriktsmidler).

Fødevareministeriets koordinering af landdistriktsindsatsen

Et vigtigt mål for de nye landdistrikts- og fiskeriudviklingsprogrammer er at understøtte nær-demokrati og lokalbefolkningens indflydelse på udviklingen. Derfor giver de to programmer mulighed for at oprette såkaldte lokale aktionsgrupper i 63 af landets 98 kommuner. De 16 yderkommuner, 30 landkommuner og 17 mellemkommuner har alle fået mulighed for at etablere lokale aktionsgrupper, om end støtten til disse grupper vil være størst i yder- og landkommunerne. Princippet om lokale aktionsgrupper har været kendt i en årrække, idet der under det foregående landdistriktsprogram blev oprettet 12 såkaldte LEADER+ grupper over hele landet.

63 kommuner har mulighed for at etablere lokale aktionsgrupper, og primo 2008 er hovedparten af disse kommuner dækket af en aktionsgruppe. I alt er der etableret 56 aktionsgrupper under enten landdistriktsprogrammet eller fiskeriprogrammet. I forbindelse med opstart af landdistriktsprogrammet var der fra Fødevareministeriet en forventning om, at de enkelte lokale aktionsgrupper som *minimum* ville komme til at dække to kommuner, men som det ses fik den gennemsnitlige aktionsgruppe en langt mindre størrelse (en LAG dækker i gennemsnit over 1,2 kommune).

Som det fremgår af oversigten over midler i de enkelte akser under landdistriktsprogrammet, har Danmark valgt at lægge en forholdsvis stor del af administrationen af landdistriktsprogrammet ud til de lokale aktionsgrupper. Cirka 17 pct. (95 mio. kr.) af landdistriktsmidlerne er således reserveret de lokale aktionsgrupper, og regeringen mener selv, at Danmark er det EU-land der tildeler de lokale aktionsgrupper den største formelle rolle i udmøntning af Landdistriktsprogrammet (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2007, s. 19). Det er primært den del af Landdistriktsprogrammet der vedrører indsatsområde 1 (flere iværksættere og lokale arbejdspladser) og indsatsområde 4 (attraktive levevilkår), der skal administreres i samarbejde mellem de såkaldte lokale aktionsgrupper (LAG'er) og Direktoratet for FødevareErhverv (DFFE).

Borgere, lokale organisationer, foreninger, offentlige myndigheder samt regionale vækstfora har mulighed for at opnå repræsentation i de lokale aktionsgrupper (Thuesen, A. & A.B. Thomsen, 2008). De lokale aktionsgruppers sammensætning og vedtægter skal godkendes af DFFE såfremt de skal opnå indstillingsret til de lokale landdistriktsmidler.

Landdistriktsudvikling kræver en vis vedholdenhed for at opnå succes. Tidligere evalueringer af bl.a. den regionale erhvervsfremmeindsats og af Leader-programmet viser, at skiftende strategier og metoder giver vanskeligere vilkår med henblik på at opnå de fornødne erfaringer og resultater. For at sikre en langsigtet strategi, klare metoder og en systematisk erfaringsopsamling skal de lokale aktionsgrupper udarbejde **en lokal udviklingsstrategi** før de opnår indstillingsret til landdistriktsmidlerne. For at sikre en enstrenget erhvervsfremmeindsats skal kommunerne og de regionale vækstfora endvidere godkende, at de lokale udviklingsstrategier fra den lokale aktionsgruppe er i overensstemmelse med de fastlagte regionale og kommunale strategier, ligesom vækstfora skal godkende større erhvervsrettede projekter.

Kravet om, at aktionsgrupperne definerer sådanne udviklingsstrategier, udgør sammen med Landdistriktsprogrammets bestemmelser om støtteberettigede aktiviteter den væsentligste centrale styring af aktionsgruppernes arbejde.

Direktoratet for FødevareErhverv har udarbejdet vejledninger og skabeloner til arbejdet (Direktoratet for FødevareErhverv, 2007b, 2008) med den regionale udviklingsstrategi, og disse dokumenter udgør også en væsentlig central styring af indhold og proces. Direktoratet lægger i sin vejledning vægt på, at strategien fokuseres således at indsatsen ikke spredes over for

mange områder, at der lægges vægt på innovative projekter og at man forsøger at integrere de forskellige projekter der skal kunne opnå støtte under den lokale udviklingsstrategi.

I henhold til landdistriktsforordningen (*RFO 1698/05*) er de enkelte medlemslande i EU forpligtet til at oprette et nationalt landdistriktsnetværk bestående af organisationer og administrationer, som beskæftiger sig med landdistriktsudvikling. I Danmark har man valgt at oprette et såkaldt "Netværkscenter" under DFFE. Centrets hovedopgaver kan sammenfattes til:

- Identificere og analysere god overførbare praksis
- Forvalte netværket af lokale aktionsgrupper
- Tilrettelægge udveksling af erfaringer og knowhow
- Udarbejde uddannelsesprogrammer for lokale aktionsgrupper
- Yde teknisk bistand til samarbejde mellem LAG'er og tværnationalt samarbejde
- Udvikle værktøjer der kan stilles til rådighed for de lokale LAG'er

Netværkscentret har endvidere taget initiativ til et dialogforum mellem de danske regioner og direktoratet. Dialogforummet består af regelmæssige møder med deltagelse fra de enkelte regioner, Danske Regioner og DFFE, og på disse møder informeres der om aktørernes aktiviteter på landdistriktsområdet.

I skrivende stund (maj 2008) har Netværkscentret ikke taget initiativ til at lade den koordinerende indsats omfatte den kommunale landdistriktsindsats, eksempelvis via et samarbejde med de landdistriktsansvarlige fra Kommunernes Landsforening.

4.5 Økonomi- og Erhvervsministeriet

Økonomi- og Erhvervsministeriet har det overordnede ansvar for implementering af regeringens regionalpolitiske indsats. Målet med indsatsen og de tilhørende initiativer er at sikre den højeste grad af økonomisk lighed mellem landets regioner.

Den regionalpolitiske indsats vedrører forholdet mellem *regioner*, hvor land og by er sammenhængende områder. Perspektivet er således et lidt andet end i landdistriktspolitikken, om end målsætningen er stort set den samme, nemlig at befolkningen sikres gode og ligelige levevilkår, uanset hvor i landet de bor, og at alle områder af landet bliver attraktive for udvikling og beskæftigelse, således at der kan oppebæres en geografisk spredning af befolkningen og den økonomiske aktivitet. Målet er, at den regionale udvikling på langt sigt skal føre til mindre ulighed i service, beskæftigelse og økonomiske vilkår (*Regeringen, 2005*).

De geografiske udkantsområder har svært ved at holde trit med den økonomiske vækst i resten af landet og at fastholde og tiltrække borgere. Derfor sigter en række af de konkrete initiativer i regionalpolitikken på at styrke erhvervsudviklingen og bosætningen i udkantsområderne. Det drejer sig om 15 små og mellemstore regioner (mindre byer med tilhørende oplande), bl.a. Bornholm, Lolland-Falster, Sydfyn og det nordligste Jylland, hvor i alt ca. ni pct. af Danmarks befolkning bor. Samtidig er der iværksat en indsats for de områder langs den jyske vestkyst, der er hårdt ramt af nedskæringer i fiskekvoterne.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har også det overordnede ansvar for de Regionale Vækstfora, der i 2006 blev etableret i de fem regioner plus på Bornholm. Som led i globaliseringsstrategien har regeringen besluttet, at erhvervsudviklingsindsatsen primært skal rettes mod lokal og regional vækst gennem uddannelse, iværksætter, innovation og øget anvendelse af IKT (de fire såkaldte vækstdrivere). Det er primært de regionale vækstfora og kommunerne, der skal gennemføre erhvervsudviklingsindsatsen i praksis, og for at sikre den bedst mulige koordinati- on mellem den lokale, den regionale og den nationale erhvervsfremmeindsats har Økonomi- og Erhvervsministeriet indgået partnerskabsaftaler med de regionale vækstfora. EU's struktur-

fondsmidler (Regionalfond og Socialfond) vil også i den nye programperiode være en væsentlig kilde til finansiering af erhvervsudviklingsaktiviteten på regionalt og lokalt niveau. Projekter der skal opnå strukturfondsstøtte skal være i overensstemmelse med de regionale erhvervsudviklingsstrategier, således som de er formuleret af de regionale vækstfora og regeringen i fællesskab (styret via partnerskabsaftalerne mellem ministeriet og vækstforaerne). Programmerne for henholdsvis Regionalfonden, *Innovation og viden*, og Socialfonden, *Flere og bedre job* falder ind under det fælles europæiske mål om regional konkurrenceevne og beskæftigelse, som geografisk omfatter hele Danmark.

EU's Socialfond og Regionalfond bidrager **med tilsammen 492 mio. kr. om året** til at gøre de regionale erhvervsudviklingsstrategier og programmerne under målet om regional konkurrenceevne og beskæftigelse til virkelighed. Der bliver især givet støtte til større sammenhængende satsninger, som understøtter de regionale erhvervsudviklingsstrategier. Midlerne kan anvendes i hele landet, men der vil være et særligt fokus på yderområderne. Det enkelte vækstforum kan vælge at fokusere på dele af de fire indsatsområder, som bedst understøtter den regionale erhvervsudviklingsstrategi.

90 pct. af strukturfondsmidlerne er på forhånd fordelt til de regionale vækstfora, så de har en ramme for, hvor mange midler der årligt er til rådighed. 10 pct. af strukturfondsmidlerne er såkaldte "konkurrenceudsatte midler". Danmarks Vækstråd fastlægger årligt temaer for anvendelsen af den konkurrenceudsatte pulje. De typiske ansøgere er aktører og netværk, der f.eks. omfatter offentlige myndigheder, videns eller uddannelsesinstitutioner, fonde, brancheorganisationer og private virksomheder. Projekterne skal sigte mod at forbedre virksomhedernes muligheder for at øge vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse. Under Regionalfonden er der også mulighed for at give tilskud til en enkelt privat virksomhed i følgende områder: Læsø, Ærø, Langeland, Lolland Kommune, Samsø og Bornholm samt de 27 danske småøer.

4.6 De danske regioner

Med kommunalreformen blev amterne nedlagt og erstattet af fem regioner. Regioners primære ansvar er sundhedsområdet, men derudover har regionerne fået tillagt visse kompetencer indenfor regional udvikling samt social- og psykiatriområdet. I modsætning til amterne kan regionerne ikke selv udskrive skatter, men finansieres udelukkende via et bloktilskud fra staten samt tilskud fra kommunerne. Finansieringsmæssigt opereres der med klart afgrænsede budgetter for hvert af de tre hovedansvarsområder. Regionerne har således ikke mulighed for at overflytte midler fra det ene ansvarsområde til det andet (*Danske Regioner, 2005*).

Inden for regionaludviklingsområdet er det målet, at regionerne skal fungere som dynamoer for den regionale udvikling. Hovedopgaverne inden for regional udvikling er at:

- udarbejde regionale udviklingsplaner
- nedsætte regionale vækstfora (der har ansvaret for at udarbejde de regionale erhvervsudviklingsstrategier) og at medfinansiere erhvervsudviklingsaktiviteter efter indstilling fra disse vækstråd
- varetage visse koordinerende opgaver indenfor ungdoms- og voksenuddannelser
- varetage visse koordinerende og kortlæggende opgaver inden for natur- og miljøområdet (bl.a. jordforurening, naturbevaringsinteresser og bæredygtig udvikling)
- finansiere trafikselskaber i samarbejde med kommunerne
- igangsætte kulturbegivenheder og udvikle kulturelle tilbud

Regionernes indsats inden for regional udvikling finansieres via et bloktilskud fra staten og et tilskud fra kommunerne (ca. 100 kr./borger). For 2007 havde de fem regioner i alt 2,1 mia. til rådighed til regional udvikling (*Jørgensen, H, 2007*). Hovedparten af disse midler blev disponeret inden for kollektiv trafik, erhvervsudvikling og miljø.

De nye "Regionale Udviklingsplaner" er en hel ny plantype, som adskiller sig væsentlig fra tidligere regionsplaner. De regionale udviklingsplaner skal indeholde en vision om regionens overordnede udvikling med hensyn til struktur, natur, miljø, erhverv, beskæftigelse, uddannelse og kultur. De regionale udviklingsplaner vil dog ikke indeholde præcise udpegninger – det overlades til det kommunale planlægningsystem. De regionale udviklingsplaner skal koordineres med de planer og strategier der udarbejdes af det regionale vækstforum og det regionale beskæftigelsesråd. Regionerne skal udarbejde den regionale udviklingsplan i første halvdel af planperioden sideløbende med at kommunerne skal udarbejde deres planstrategi (jf. planlovens § 23a om krav til kommunernes strategi for den kommunale planlægning)¹³. Den Regionale Udviklingsplan er ikke en administrativ plan, men en strategisk plan, der skal danne grundlag for dialog. Den er et bindeled mellem landsplanlægning og kommuneplanerne samt et koordineringsredskab mellem de nye kommuner i regionen. Planens visioner, mål og strategier er anbefalinger til især kommunerne og de mange parter, der skal bidrage til realiseringen.

Miljøministeriet forventer, at de regionale udviklingsplaner bliver en sammenfatning og en koordinering af de kommunale strategier, og på erhvervsområdet forventer Miljøministeriet at de regionale udviklingsplaner baseres på de regionale erhvervsudviklingsstrategier (*Miljøministeriet, 2006, s.18*). Denne ministerielle opfattelse af regionernes relativt passive rolle i relation til udvikling af de regionale udviklingsplaner står – ikke overraskende – til en vis grad i modsætning til regionernes egen opfattelse af deres rolle og betydning i relation til den regionale udviklingspolitik.

"Bedre resultater kan nås via den synergi, der kommer ved en koordinering af indsatsen mellem alle niveauer: Lokalt, regionalt, nationalt og internationalt" ... og "Regionerne har evnen og viljen til at skabe det stærke samarbejde, der afgør om hver enkelt region kan realisere sit udviklingspotentiale" .. og "Hver region (vil) samle de relevante parter i arbejdet med at skabe vækst og udvikling..." (Danske Regioner, 2007c). Regionerne ser tydeligvis sig selv som den koordinerende kraft ved udvikling af regionale udviklingsinitiativer og samtidig ønsker regionerne at definere deres nye rolle uafhængigt af statsmagten. *"Det giver ikke mening, at statslige embedsmænd skal bruge timer på nidkært at overveje, om regionen må deltage i foreninger, om et regionsrådsmedlem må udpeges til en bestyrelse i en regional erhvervsfremmeorganisation, eller om en region og dens kommuner i fællesskab må etablere en fælles repræsentation i f.eks. Bruxelles."* (Ibid. s. 6)

Kravene til Den Regionale Udviklingsplan er i øvrigt ikke særligt grundigt beskrevet i planloven. Dette giver mulighed for ret forskellige processer og indhold i de enkelte regioners udviklingsplaner.

I lov om Erhvervsfremme tillægges regionerne en vis rolle i relation til "regional erhvervsudvikling", om end afgrænsningen til kommunernes og vækstforaernes ansvarsområde ikke er helt tydeligt. Da regionerne varetager sekretariatsbetjeningen af de regionale vækstfora¹⁴ er det dog klart at regionerne har en betydelig indflydelse på de regionale erhvervsudviklingsstrategier. Danske Regioner skelner ikke så skarpt mellem hvad der er regionernes holdning og initiativer og hvad der tilsvarende er de regionale vækstforas initiativer og holdninger. Set på denne måde yder regionerne ikke blot sekretariatsbistand til de regionale vækstfora – tværtimod opfattes disse vækstfora som en integreret del af regionerne. Dette kommer bl.a. til udtryk i Danske Regioners strateginotat om "Erhvervsudvikling i landdistrikterne" (*Danske Regioner, 2007b*), som i realiteten er en gennemgang af de regionale vækstforas initiativer på landdistriktsområdet.

Den noget uklare ansvars- og arbejdsfordeling mellem kommuner og regioner har dog også ved flere lejligheder givet anledning til sammenstød mellem de forskellige administrative led.

¹³ Da de første regionsråd først trådte i fuld funktion den 1. januar 2007 (et år inde i den første valgperiode) skal de første regionale udviklingsplaner allerede foreligge inden den 1. januar 2008.

¹⁴ Dog ikke gældende for Bornholm, hvor det er Bornholms Regionskommune der varetager sekretariatsbetjeningen.

Således udtaler Jens Stenbæk (V) fra Kommunekontaktrådet Sjælland (Holm, R. 2008), at det er kommunerne, og ikke regionerne, der skal sætte dagsordenen for den regionalpolitiske udvikling. Kontaktrådet mener, at regionerne går på strandhugst i kommunernes opgave, og at de regionale udviklingsplaner har fået en regulerende funktion over for kommuneplanstrategierne, selvom det burde have været modsat.

I relation til samarbejdet mellem regionerne og Vækstfora har regionerne en særlig forpligtelse til at fokusere på yderområderne, jf. Lov om Erhvervsfremme. Med nye politikker/metoder skal regionerne sikre, at yderområderne får del i den erhvervsøkonomiske vækst. Derfor har regionerne i deres landdistriktsindsats i særlig grad fokus på erhvervsudvikling og jobskabelse, hvor kommunerne i højere grad også inddrager bosætning og naturforhold i deres landdistriktspolitik. Samlet set har regionerne valgt at disponere i alt 487 mio. kr. til erhvervsudvikling, ud af en samlet regional udviklingspulje på 2,1 mia. kroner i 2007 (Jørgensen, H., 2007), og det er især inden for denne pulje, at regionernes landdistriktspolitik skal finansieres. Mellem de enkelte regioner er der stor forskel på, hvor stor en del af det regionale udviklingsbudget der målrettes erhvervsudvikling. I Region Hovedstaden anvendes kun ca. 12 pct. af budgettet på erhvervsudvikling, hvorimod 36 pct. af Region Midtjyllands budget er målrettet erhvervsudvikling. Regionernes pulje til erhvervsudvikling går både til at udvikle den regionale udviklingsplan, til udarbejdelse af den regionale erhvervsudviklingsstrategi, til sekretariatsbetjening af de regionale vækstfora og endelig til finansiering af erhvervsudviklingsaktiviteter efter indstilling fra det regionale vækstforum.

På grund af en ikke helt ensartet konteringspraksis mellem de enkelte regioner kan det være vanskeligt at sammenligne de regionale udviklingsbudgetter¹⁵ og hermed også i hvor stor udstrækning udvikling af yder- og landdistriktsområder indgår i de regionale udviklingsplaner. Region Sjælland er den eneste af regionerne der konterer "Udvikling af yder- og landdistriktsområder" særskilt. I 2007 har Region Sjælland afsat 4 mio. kr. til denne aktivitet. Se yderligere omtale af vækstforaernes rolle i afsnit 4.7.

Rent organisatorisk har regionerne ikke, på samme måde som kommunerne, mulighed for at oprette stående udvalg for de forskellige fagområder. Derfor er det meget almindeligt, at regionerne opretter "Midlertidige fora" på de forskellige fagområder, herunder også typisk et forum for regional udvikling. Medlemmerne af disse fora er i de fleste tilfælde regionalpolitikere, nogle gange suppleret med faglige eksperter. Foraenes funktion er *rådgivende* i relation til regionsrådet, og de har i regionernes første år primært arbejdet med formulering af den regionale udviklingsplan.

Organisationen Danske Regioner

Regionernes hovedorganisation "Danske Regioner" har prioriteret landdistriktsudvikling relativt højt i den regionale udviklingsindsats. På organisationens hjemmeside udgør "Landdistriktsudvikling" et særligt indsatsområde. Organisationen informerer bredt om mulighederne for at inddrage landdistriktsindsatsen i den regionale udviklingsindsats (herunder i Den Regionale Udviklingsplan). Kommunikationsmæssigt indgår landdistriktsudvikling ligeledes som et relativt højt prioriteret område, og endelig arbejder Danske Regioner på det politiske niveau aktivt med landdistriktsudvikling.

2007 har været præget af, at de nye kommuner og regioner i et vist omfang har skullet finde deres respektive roller. I den forbindelse er det åbenlyst, at Danske Regioner har set landdistriktsudviklinger, og måske især koordinering af den kommunale landdistriktsindsats, som et satsningsområde hvor regionerne kan komme til at spille en aktiv rolle.

¹⁵ Danmarks statistik offentliggør budgettal for de fem regioner i følgende tabel: <http://www.statistikbanken.dk/BUDR32>

4.6.1 De enkelte regioner

De fem regioner, som landet er opdelt i, er Region Nordjylland, Region Midtjylland, Region Syddanmark, Region Sjælland og Region Hovedstaden. Bornholm indtager en særstatus, da øen hører til Region Hovedstaden men alligevel har mulighed for at lave sin egen regionale udviklingsplan og have sit eget vækstforum.

2007 bar præg af at være et opstartsår, og de forskellige regioner har grebet arbejdet med den regionale udviklingsplan og dermed også deres strategi for den regionale landdistriktsindsats noget forskelligt an. I det følgende beskrives de enkelte regioners indsats kortfattet¹⁶.

Region Nordjylland

Region Nordjylland består af 4 yderkommuner, 6 landkommuner og en enkelt bykommune (Ålborg). I alt 11 kommuner.

Region Nordjyllands overordnede målsætning for yderområderne tager udgangspunkt i en målsætning om "levende, erhvervsaktive og bæredygtige lokalsamfund". Endvidere betoner regionen betydningen af et tæt samspil mellem regionens centerbyer og landdistrikter. (*Region Nordjylland, 2007*). Region Nordjylland lægger i erhvervsudviklingsstrategien endvidere stor vægt på "traditionelle erhverv" (jordbrug, fødevarer, byggeri samt maritime brancher). En satsning der formodes især at komme regionens landdistrikter til gavn.

Region Midtjylland

Region Midtjylland består af 6 yderkommuner, 7 landkommuner, 4 mellemkommuner og 2 bykommuner. I alt 19 kommuner.

Region Midtjylland har store landdistrikter og ønsker at bidrage til en bæredygtig udvikling i disse områder. Regionen opererer i erhvervsudviklingsstrategien med en række indsatsområder og derudover med fire tværgående initiativer. Ét af disse tværgående initiativer er "landdistriktsudvikling", men erhvervsudviklingsstrategien er relativt ukonkret med hensyn til indsats på landdistriktsområdet, regionen udtrykker blot ønske om en afbalanceret vækst mellem centre og yderområder. Erhvervsudviklingsstrategien er dog konkret med hensyn til, at man ønsker at understøtte "aktiviteter, som sikrer et større samspil mellem yderområdernes virksomheder og videns- og uddannelsesinstitutioner i regionen" (*Region Midtjylland, 2007*).

Region Syddanmark

Region Syddanmark omfatter 2 yderkommuner (Langeland og Ærø), 13 landkommuner, 3 mellemkommuner og en bykommune (Kolding). I alt 19 kommuner.

Region Syddanmark har heller ikke en specifik strategi for udvikling af regionens yderområder. Man ønsker blot at "bygge bro mellem yderområderne og resten af regionen". Udvikling af regionens yderområder er integreret i den samlede indsats for regionens erhvervsudvikling. I de strategiske satsninger oplyser regionen/vækstforum at de vil lægge særlig vægt på at inddrage virksomheder i regionens yderområder.

Region Sjælland

Region Sjælland omfatter 1 yderkommune (Lolland), 4 landkommuner, 7 mellemkommuner og 5 bykommuner. I alt 17 kommuner.

Vækstforummets handlingsplan angiver, at landdistrikternes og yderområdernes potentialer skal afdækkes. Indenfor samtlige indsatsområder i erhvervsudviklingsstrategien lægger regio-

¹⁶ I de dele af den regionale udviklingsindsats, der relaterer sig til vækstfora og erhvervsfremme, er begrebet "landdistrikt" ikke så almindeligt anvendt som begrebet "yderområde". Dette kan skyldes, at der i lov om Erhvervsfremme udelukkende opereres med begrebet yderområde.

nen op til en speciel indsats i relation til yderområderne. Eksempelvis nævnes, at man vil skabe udvikling i landdistrikterne i samspil med stærke byer og at man ønsker at fremme iværksætteri, innovation og uddannelse i yderområderne. Region Sjælland ønsker også "at videreudvikle væsentlige væksterhverv i yderområderne, f.eks. gennem brobygning mellem vidensinstitutioner og erhvervsliv indenfor oplevelses-/turismeområdet" (Region Sjælland, 2007).

Region Hovedstaden og Bornholm

Bortset fra Bornholm (der har sit eget Vækstforum og sin egen erhvervsudviklingsstrategi) har Region Hovedstaden ikke nogen yderområder. Region Hovedstaden har derfor heller ikke fokus på landdistrikter i deres erhvervsudviklingsstrategi.

4.7 Danmarks Vækstråd samt de regionale vækstfora

Et af initiativerne i regeringens regionalpolitiske indsats er etablering af seks regionale vækstfora, som skal udarbejde en erhvervsudviklingsstrategi for deres respektive regioner. Erhvervs- og Byggestyrelsen er den gennemgående statslige deltager i koordinering af De Regionale Vækstforas indsats. Den overordnede styring og koordinering af vækstforaernes politik gennemføres ved såkaldte strategiske partnerskabsaftaler mellem det enkelte forum og regeringen (i praksis Erhvervs- og Byggestyrelsen). Partnerskabsaftalerne omfatter perioden 2007 til 2009, og ifølge Erhvervs- og Økonomiministeriet er hensigten med partnerskabsaftalerne at de skal "sikre globaliseringsstrategiens regionale forankring" samt "være et centralt element i udmøntningen af de regionale erhvervsudviklingsstrategier".

Der er etableret permanente vækstfora i Region Nordjylland, Region Midtjylland, Region Syddanmark, Region Hovedstaden, Region Sjælland og på Bornholm. Tanken bag vækstforaene er at samle alle centrale kræfter i en region og skabe fælles fodslag om en regional erhvervsudviklingsstrategi. Parterne i et vækstforum er region, kommuner, erhvervslivet, lønmodtagerorganisationer samt videns- og uddannelsesinstitutioner.

Vækstforummet kan indstille til regionen om anvendelse af midler til regional erhvervsudvikling samt til staten om prioritering af EU's struktur- og socialfondsmidler. Vækstforummets indstillinger om anvendelse af midler til regional erhvervsfremme kan derfor i større eller mindre grad få betydning for de enkelte kommuner. Som led i kommunalreformen er det dog således, at ansvaret for den lokale erhvervsfremmeindsats i hovedtræk er henlagt til landets 98 kommuner. Når der skrives "i hovedtræk" er det, fordi det som led i kommunalreformen blev besluttet, at rådgivningsindsatsen mod landets såkaldte "vækstiværksættere (og andre etablerede, men vækstorienterede virksomheder) skal samles på regionale kompetencecentre benævnt Væksthuse. Erhvervsfremmeindsatsen vedrørende disse typer af virksomheder varetages således hverken af kommunerne eller af de regionale vækstfora.

De regionale vækstfora har udarbejdet den første generation af såkaldte Regionale Erhvervsudviklingsstrategier. Det er tanken løbende at revidere disse strategier – deraf betegnelse førstegenerationsstrategier. Erhvervsudviklingsstrategierne omfatter hele regionen, og dermed også landdistrikterne, og de fleste erhvervsudviklingsstrategier omfatter en række betragtninger vedrørende mulighederne for udvikling af regionens landdistrikter. Den danske fødevarersektor indtager en international styrkeposition, og sektoren betyder meget for både beskæftigelse og indtjening i landet. De fleste regioner ser da også ud til at ville gøre en særlig indsats for at udvikle sektoren. På tilsvarende måde har oplevelsessektoren (bl.a. turisme) fået stor opmærksomhed i de regionale erhvervsudviklingsstrategier. Begge disse erhvervssektorer har stor betydning i mange af Danmarks landdistrikter, og på denne måde har Vækstforaernes strategier direkte betydning for udviklingsmulighederne i landdistrikterne.

Set i relation til det danske Landdistriktsprogram 2007-2013 har Danmarks Vækstråd gjort opmærksom på (Danmarks Vækstråd, 2007), at man ønsker en bedre koordination af den

danske erhvervsfremmeindsats målrettet landdistrikterne. Vækstrådet gav således i deres høringssvar til Landdistriktsprogrammet udtryk for, at indsatsen i akse 1 (styrkelse af konkurrencekraften i det primære erhverv og fødevarerhvervet) skal udmøntes i relation til de regionale erhvervsudviklingsstrategier. På samme måde har Vækstrådet givet udtryk for, at indsatsen i Landdistriktsprogrammets akse 3 (fremme af lokal vækst, beskæftigelse og levevilkår via lokale aktionsgrupper) bør koordineres med de regionale erhvervsudviklingsstrategier. Dette resulterede i, at den endelige udgave af landdistriktsprogrammet blev udformet således, at vækstforummet har indstillingsret i forbindelse med større erhvervsrettede projekter, og endvidere er det blevet fastlagt, at de lokale aktionsgruppers udviklingsstrategi skal være i overensstemmelse med erhvervsudviklingsstrategien.

De regionale Erhvervsudviklingsstrategier er *principper* udviklet på regionalt niveau, men Erhvervs- og Byggestyrelsen har lagt så stor vægt på, at de regionale erhvervsudviklingsstrategier *også* bliver udmøntningen af regeringens globaliseringsstrategi, at dette ikke har givet de regionale vækstfora de helt store frihedsgrader. Derved er de seks erhvervsudviklingsstrategier i betænkelig grad kommet til at ligne hinanden. Der er blevet tale om skabelonagtige dokumenter, der overvejende gentager hovedpunkterne i regeringens nationale globaliseringsstrategi – dvs. med meget stærk fokus på de fire såkaldte vækstskeleter.

For så vidt angår udvikling af regionernes yderområder og landdistrikter er der på nationalt niveau en beslutning om, at mindst 35 pct. af strukturfondsmidlerne (Regional- og Socialfond) i perioden 2007 til 2013 skal anvendes til gavn for yderområderne. Dette har medført, at fem ud af seks vækstfora (minus Hovedstadsområdet) har specificeret en særlig indsats for deres yderområder i den partnerskabsaftale de har indgået med regeringen.

For at sikre koordination mellem den regionale erhvervsfremmeindsats og landdistriktsprogrammet har:

- Vækstforum ret til en repræsentant i den lokale aktionsgruppe
- Regionen skal godkende, at den lokale udviklingsstrategi (udviklet af LAG'en) er i overensstemmelse med erhvervsudviklingsstrategien
- Vækstforum kan komme med konkrete forslag til ændringer i større erhvervsrettede projekter med henblik på at sikre koordination og ensartethed i erhvervsindsatsen (her tænkes primært på projekter finansieret af Landdistriktsprogrammets akse 1).

Region Nordjylland:

Overordnet er det besluttet, at 63 pct. af Region Nordjyllands strukturfondsmidler skal komme regionens yderområder til gavn. Som det eneste specifikke initiativ for perioden 2007 til 2009 nævnes et projekt om "Udvikling af jordbrugs- og fødevarersektoren". Her nævnes, at vækstforum som supplement til mulighederne i Landdistriktsprogrammet gør en særlig indsats for at skabe "Fyrtårne i fødevarersektoren" med henblik på at udnytte sektorens mangfoldighed til øget vækst. Dette vil blive tilrettelagt på en sådan måde, at både erhvervslivet på den ene side og offentlige myndigheder og institutioner på den anden side inddrages og bidrager til initiativets koordinering og realisering.

Region Midtjylland:

Overordnet er det besluttet at anvende mindst 20 pct. af strukturfondsmidlerne på regionens yderområder. Endvidere ønsker det regionale vækstforum i særlig grad at ville belyse landsbyernes udvikling og rolle i relation til den regionale udvikling. I den forbindelse skal barrierer for landsbyernes udvikling analyseres og diskuteres. I nogle af landets kommuner meldes der om problemer med private boliger, der fremstår som misligholdte og forsømte. Regeringen har iværksat en undersøgelse af omfanget og karakteren af boliger af særlig lav kvalitet, de kommunale erfaringer med problemstillingen, samt behovet for nye tiltag og forslag til handlemuligheder. På baggrund af undersøgelsens resultater vil der blive taget stilling til, hvilke initiativer, herunder eventuelle forslag til lovændringer, der måtte være behov for. Vækstforum har

iværksat en belysning af de juridiske muligheder for at sikre landsbyfornyelse, og målet er at nedsætte en fælles arbejdsgruppe mellem parterne med henblik på at koordinere indsatsen.

Region Syddanmark:

Overordnet er det besluttet at anvende mindst 41 pct. af strukturfondsmidlerne på regionens yderområder. Region Syddanmark har dog ikke peget på specifikke initiativer målrettet dette indsatsområde.

Region Sjælland:

Overordnet er det besluttet at anvende mindst 42 pct. af strukturfondsmidlerne på regionens yderområder. Endvidere har Vækstforummet besluttet, at der skal igangsættes mindst 3 projekter med henblik på at styrke udviklingen i landdistrikterne og at der i 2007 skal igangsættes mindst 3 projekter med henblik på at styrke udviklingen i regionens yderområder. Der er dog hverken i Erhvervsudviklingsstrategien eller partnerskabsaftalen med regeringen specificeret initiativer målrettet disse indsatsområder.

Region Hovedstaden

Vækstforum i Region Hovedstaden har ikke udarbejdet en specifik indsats mod landdistrikter¹⁷

Vækstforum for Bornholm

Hele Bornholm er defineret som et yderområde, og derfor går alle strukturfondsmidler på Bornholm pr. definition til et yderområde. Som supplement til initiativerne i Landdistriktsprogrammet vil Bornholms Vækstforum tage initiativ til at udarbejde en regional landbrugsstrategi, der kan bidrage til en strategisk diskussion om landbrugets udvikling, herunder potentialet for at fremme udvikling, afsætning og det økonomiske afkast af regionale fødevarer gennem innovation, kompetenceudvikling og netværksdannelse.

4.8 Kommunernes Landsforening

Organisationen Danske Regioner viser interesse for – blandt andet via de regionale vækstfora – at få indflydelse på landdistriktsmidlernes anvendelse, for eksempel gennem en formaliseret koordination mellem landdistriktsprogrammet og de regionale erhvervsudviklingsstrategier. Her over for har kommunerne et ansvar for at sikre sammenhæng mellem de overordnede visioner for landdistriktsudviklingen (den regionale udviklingsstrategi), den kommunale planlægning (kommuneplanen) samt de lokale aktionsgruppers strategier (implementering af EU's landdistriktsprogram).

Set fra kommunernes side kan det virke problematisk, at landdistriktsprogrammet administreres af de lokale aktionsgrupper og staten. Dette vanskeliggør – efter kommunernes mening – koordination med det planlægningsansvar kommunen har. Derfor har kommunernes landsforening i et høringssvar i forbindelse med forberedelsen af det nuværende landdistriktsprogram udtrykt ønske om organisatoriske forandringer, der kan sikre kommunerne en vis indflydelse på den lokale implementering af landdistriktsprogrammet. Dette ønske er forsøgt imødekommet ved at sikre kommunerne en plads i de lokale aktionsgrupper, såfremt de måtte ønske det.

I relation til kommunal landdistriktspolitik synes Kommunernes Landsforening i øvrigt overraskende tilbageholdende. Hvor organisationen "Danske Regioner" er gået meget aktivt ind i arbejdet med at understøtte det regionale landdistriktsarbejde, har Kommunernes Landsforening ikke på samme måde landdistriktspolitik/udvikling som et særskilt indsatsområde.

¹⁷ Ifølge Landdistriktsprogrammets definition af land- og yderkommuner er der ikke (bortset fra Bornholm) sådanne kommuner i Region Hovedstaden. Ifølge Erhvervs- og Økonomiministeriets definition af Yderområder er der ikke sådanne områder (bortset fra Bornholm) i Region Hovedstaden.

De kommunalt ansatte landdistriktskoordinatorer, der i mange tilfælde sidder som eneansvarlige for landdistriktsindsatsen i deres respektive kommuner, giver udtryk for en vis frustration over manglende administrativ support fra deres egen landsorganisation.

4.9 De enkelte kommuners rolle i landdistriktsindsatsen

I denne rapport er den enkelte kommune valgt som det primære analyseobjekt. Det er den enkelte kommune, der har det primære ansvar for at udarbejde og implementere en aktiv landdistriktspolitik, og det er de enkelte administrative enheder inden for kommunen (eksempelvis forvaltningerne), der har ansvaret for at koordinere deres landdistriktsindsats, dels med de nationale og overnationale aktører, dels med de andre administrative enheder inden for kommunen, samt ikke at forglemme med de forskellige interesseorganisationer og private aktører på landdistriktsområdet.

Kommunerne sidder således med en yderst kompliceret koordineringsopgave, og da Kommunalreformen samtidigt har "rystet posen" og ført en række nye aktører på banen, samtidig med at opgave- og ansvarsforholdet er blevet ændret mellem de enkelte aktører, ja så er der ikke noget at sige til, at enkelte kommunale planlæggere giver udtryk for, at koordineringsopgaven er uoverkommelig og overambitiøs.

Kommune- og lokalplaner (fysisk planlægning)

Kommuneplanerne skal, på baggrund af en samlet vurdering af kommunen, indeholde retningslinjer for en lang række emner og hensyn i såvel byerne som i det åbne land. Emnerne står i planlovens §11 a – det såkaldte "kommunalplankatalog". Oversigten svarer til de eksisterende emner i kommuneplanerne samt de emner der hidtil har været varetaget i regionplanerne.

Planloven er ganske detaljeret med hensyn til hvilke emner en kommuneplan skal indeholde og hvilke overordnede hensyn og interesser kommuneplanen skal tilpasses. Som noget nyt indeholder Planloven eksempelvis bestemmelser om den regionale udviklingsplan (§10a). En overvejende del af de emner kommuneplanen skal indeholde vedrører planlægning i det åbne land og hørte tidligere under amternes regionplanlægning.

Planlovens krav til emner i Kommuneplanen (§11a) indeholder en række punkter af betydning for udvikling i kommunens landdistrikter set i relation til udpegning, beliggenhed og anvendelse af specifikke arealer. Planloven indeholder derimod ikke nogen bestemmelser, der kræver udarbejdelse af en egentlig landdistriktspolitik eller koordination med den overordnede erhvervsudviklingspolitik. Det nærmeste man kommer er planlovens krav om, at kommuneplanen ikke må stride mod bestemmelserne i den Regionale Udviklingsplan (§11, stk. 4,1). Placering af byzonearealer er et vigtigt element for alle kommuner, og efter kommunalreformen er det i princippet alene kommunen der bestemmer byvæksten mellem kommunens bysamfund. Kommunen har nu ansvaret for planlægningen i både byerne og det åbne land, og det giver i princippet mulighed for mere helhedsorienterede løsninger. Kommuneplanlægningen kræver i de fleste tilfælde også en koordination (og dermed et samarbejde) på tværs af kommunegrænserne. Planlægningen for et kommunalt bymønster, en detailhandelsstruktur eller tekniske anlæg er afhængig af udvikling og beslutninger i nabokommunen. Kommuneplanen fungerer som grundlag og ramme for kommunens administration af planlovens landzonebestemmelser og administrationen af en række sektorlove, som eksempelvis miljøbeskyttelseslovene og naturbeskyttelsesloven.

Endnu er der ikke udarbejdet kommuneplaner efter kommunalreformen, men det forventes at kommuneplanerne i højere grad end før vil blive et overordnet strategisk værktøj for kommunens udvikling. Som led i kommunalreformen er der endvidere indført et nyt planlægningsværktøj benævnt "Planstrategier". Tanken er, at dette dokument skal beskrive hvorledes

kommunen ønsker at gribe selve arbejdet med kommuneplanlægningen an. Planstrategien vil typiske indeholde kommunalbestyrelsens vision for den fremtidige udvikling af kommunen, herunder hvilke områder kommunen skal have som sine primære satsningsområder i de kommende år. I skrivende stund (maj 2008) har 86 af landets 98 kommuner offentliggjort deres planstrategier (www.plan09.dk) Planstrategierne er, i hvert fald i teorien, en anledning til at få en strategisk drøftelse af kommunernes rolle i det åbne land, herunder at få præsenteret en eventuel kommunal landdistriktspolitik.

4.10 Organisering af den kommunale landdistriktsindsats

Indenfor kommunens rammer har de enkelte kommuner relativ stor frihed til at organisere landdistriktspolitikken som de vil. På en række politikområder er den kommunale styrelseslov relativ specifik med hensyn til krav om oprettelse af brugerråd, bestyrelser og andre lignende konstruktioner¹⁸, men for så vidt angår landdistriktsindsatsen er der ingen formelle organisationskrav til kommunen. Det er således op til kommunen at afgøre, om landdistrikterne i det hele taget skal gøres til et særskilt kommunalpolitisk indsatsområde og i hvilken udstrækning formulering og implementering af en landdistriktspolitik skal holdes indenfor det hierarkiske ledelsessystem, eller om dele af indsatsen skal gennemføres indenfor rammerne af et mere løst netværkssystem. Da kommunal landdistriktspolitik i en vis udstrækning drejer sig om kommunens relation til forskellige lokalsamfund, vil formulering og implementering af landdistriktspolitik dog i de fleste tilfælde involvere et mere eller mindre formaliseret samarbejde med de forskellige lokalsamfund inden for kommunens grænser.

Overordnet kan kommunens rolle i relation til landdistriktsudvikling indeles i to indbyrdes afhængige opgaver:

- **Serviceydelser.** Traditionelle kommunale serviceydelser som skole, børneinstitutioner, plejehjem, kollektiv trafik samt fritids- og kulturtilbud er selvfølgelig ydelser af stor betydning for hvor attraktiv et område er som bosætningsområde. Derfor må en kommunal landdistriktspolitik ideelt set også indeholde nogle overvejelser om, hvilke serviceydelser kommunen vil stille til rådighed for borgerne i kommunens landdistrikter og på hvilke vilkår disse ydelser skal være til rådighed
- **Facilitering og borgerinddragelse.** Opgaven er at involvere lokale aktører i beslutninger vedrørende lokalområdet og få dem til at tage ejerskab til udviklingsinitiativer i området. Dette borgerinddragelsesaspekt vedrører selvfølgelig ikke kun kommunens landdistrikter, men alle lokalområder i kommunen. Ofte vil landdistriktspolitik dog indeholde et element af borgerinddragelse.

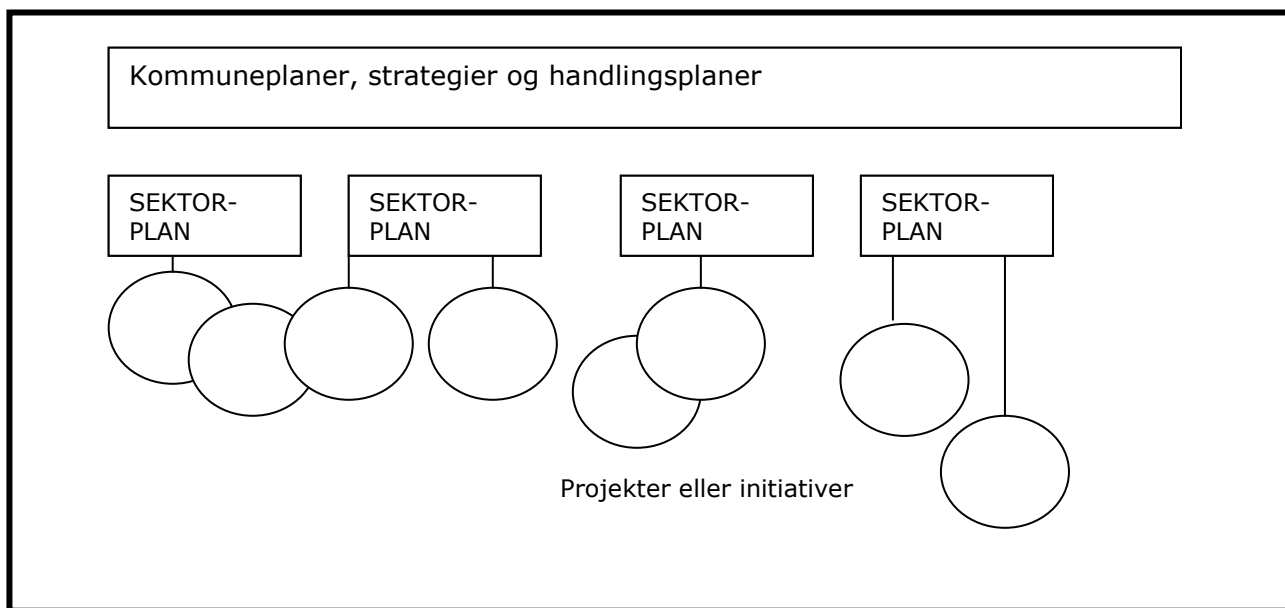
Kommunerne prioriterer disse opgaver forskelligt, og dette fører samtidigt til en forskellig organisering af den kommunale landdistriktsindsats. I hvert fald tre forskellige organisationsmodeller kan identificeres (*Region Midtjylland, 2006*) i relation til den kommunale landdistriktsindsats.

¹⁸ Skole-, ældre-, børne og ungdom- samt integrationsområdet

Integrations-modellen:

Repræsenterer en model, hvor arbejdet med landdistriktsudvikling integreres i de eksisterende kommunale sektorer og servicesektorer. Her optræder landdistriktsudvikling umiddelbart ikke som et selvstændigt indsatsområde, men integreres i øvrige kommunale servicekoncepter (skole, børn og unge, ældre osv.). Umiddelbart ser landdistriktsindsatsen ud til at være nedprioriteret i denne model, men det behøver ingenlunde at være tilfældet. Rationalet bag denne organisationsform er "faglighed", det vil sige en tro på, at opgaven bedst varetages af den sektor/forvaltning, der har ansvaret for det pågældende fagområde.

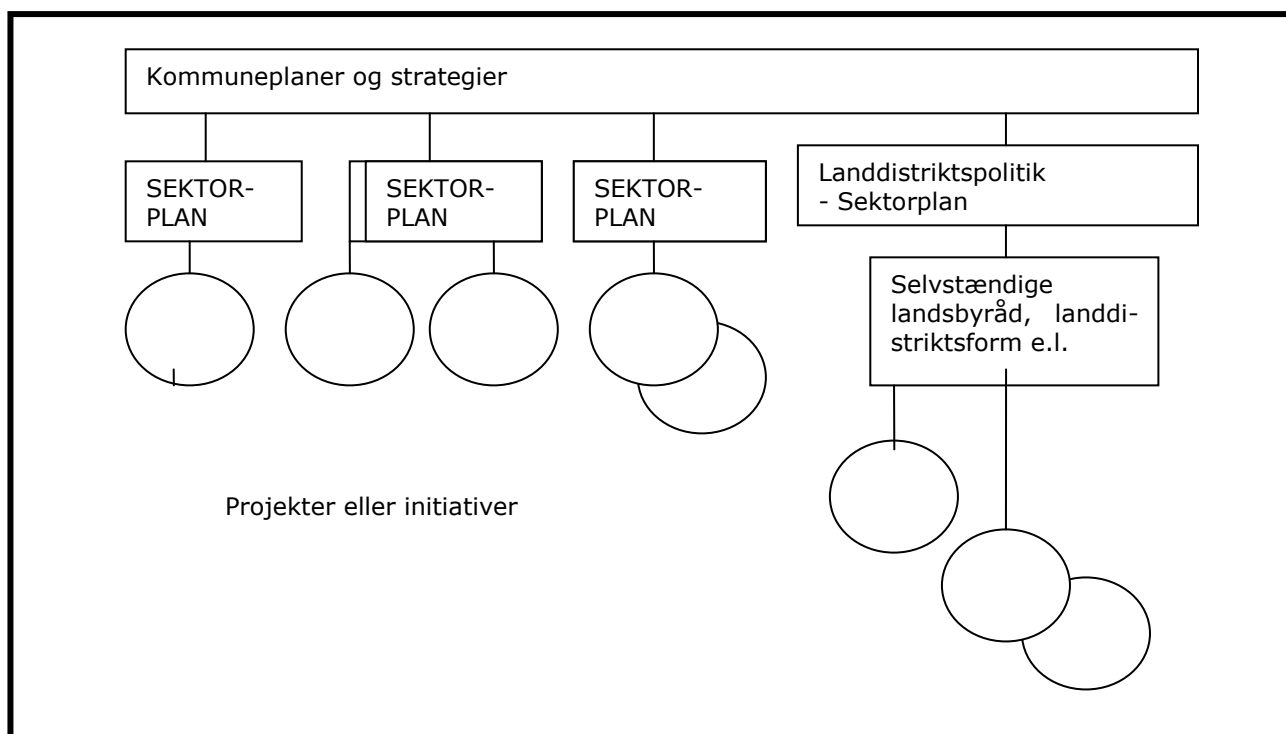
Såfremt borgerinddragelse og facilitering spiller en rolle er det typisk i form af en generel borgerinddragelsesindsats. Heller ikke på dette område betragtes landdistrikter som et særligt indsatsområde.



Figur 4.1: Integrationsmodellen

Decentraliserings-modellen:

Decentraliserings-modellen er en organisationsform, hvor arbejdet med landdistriktsudvikling i meget høj grad uddelegeres til lokale aktører uden for den kommunale sektor. Det kan eksempelvis være landsbyråd, borgergrupper eller andre, der gives en udpræget høringsret, og som i nogle tilfælde også får retten (og de økonomiske midler) til at udføre bestemte funktioner. Rationalet bag denne organisationsform er "nærdemokrati" og "borgerinddragelse", og tanken er at borgerne i landdistrikterne er dem der bedst kender de særlige problemer og udfordringer i området, og som derfor også er dem der kan finde de bedste løsninger. Inden for rammerne af denne model vil der ofte blive udarbejdet en overordnet landdistriktspolitik, hvor der udpeges særlige indsatsområder i relation til landdistrikterne. Forbindelsen mellem landdistriktsindsatsen og de øvrige sektorplaner kan forekomme mindre udbygget end i Integrationsmodellen.

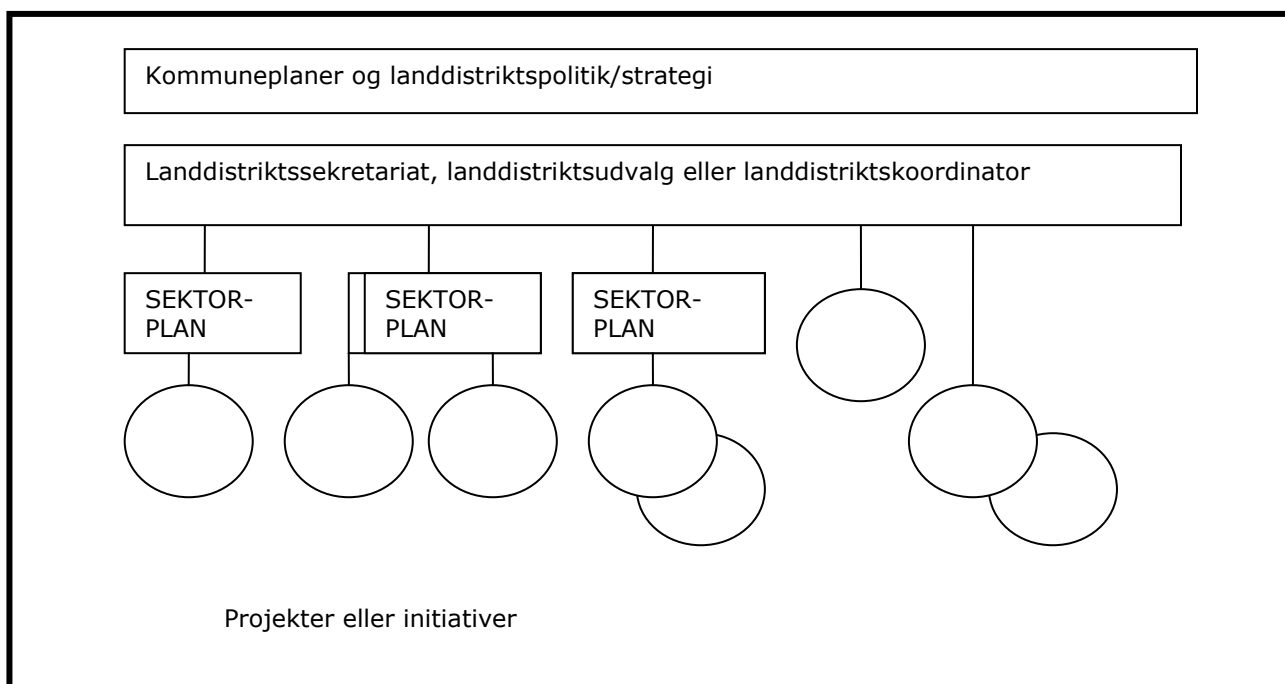


Figur 4.2: Decentraliseringsmodellen

De to organisationsmodeller – integration og decentralisering – repræsenterer to yderpunkter i relation til den kommunale landdistriktsindsats. En tredje model – koordinering – repræsenterer en mellemform.

Koordinerings-modellen:

Kommunen behandler i denne organisationsform landdistrikterne som et særskilt indsatsområde. I denne organisationsform er der, integreret i kommunens organisation, en stabsfunktion der både varetager kontakten til de øvrige kommunale sektorer og til lokalsamfundene/de lokale aktører. Der kan eksempelvis være oprettelse af et særligt politisk udvalg, der beskæftiger sig med landdistriktsspørgsmål, og der vil typisk være mindst en medarbejder der har landdistriktsudvikling som sit primære arbejdsområde. Såfremt kommunen har nedsat et egentligt "landdistriktssekretariat", vil dette ofte have form af en matrix-organisation, hvor medarbejdere fra de forskellige sektorområder med passende intervaller mødes for at drøfte særlige problemstillinger i relation til landdistriktstudvikling. Det er således især i relation til embedsmandsindsatsen, at denne model adskiller sig fra decentraliseringsmodellen. Ved tilrettelæggelse af daglige rutiner og planprocedurer forsøges landdistriktsindsatsen integreret i kommunens generelle administration.



Figur 4.3 Koordineringsmodellen

Denne kategorisering af den kommunale landdistriktsindsats er selvkært en forsimpning af virkeligheden, for i praksis forekommer alle mulige mellemformer til disse tre "ærketyper".

5 Beskrivelse af den kommunale landdistriktsindsats

I dette afsnit præsenteres resultaterne fra den gennemførte spørgeskema- og interviewundersøgelse blandt de landdistriktsansvarlige i landets kommuner, der blev gennemført i september/oktober 2007. En nærmere beskrivelse af undersøgelsens omfang og tilrettelæggelse samt det benyttede spørgeskema kan ses i bilaget til denne rapport.

Som udgangspunkt var det tanken, at undersøgelsen skulle omfatte alle landets kommuner, men svarprocenten var for ringe for landets bykommuner – der jo alt andet lige også må forventes at have mindre fokus på landdistriktspolitik end landets øvrige kommuner. **Derfor omfatter undersøgelsen kun landets yder-, land- og mellemkommuner (63 kommuner i alt).** Til gengæld er der i spørgeskemaundersøgelsen opnået en responsrate på godt 85 pct. inden for disse tre kommunetyper, hvilket må anses for tilfredsstillende.

Undersøgelsen havde primært fokus på koordination og samarbejde i relation til formulering og implementering af den kommunale landdistriktsindsats. Selve indholdet af den kommunale landdistriktsindsats blev kun tillagt mindre vægt i undersøgelsen.

5.1 Landdistriktspolitikens placering i det formelle plansystem

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i flere år opfordret kommunerne til at få udarbejdet en landdistriktspolitik og til at lade landdistriktspolitikken indtage en tydeligere placering i den kommunale planlægning. Helt tilbage i 1998 opfordrede det daværende Indenrigsministerium kommunerne til at udarbejde en skriftlig formuleret landdistriktspolitik. En evaluering af amternes og kommunernes landdistriktspolitik i 2001 (*Indenrigsministeriet, 2001*) viste, at kun 43 af de daværende 275 kommuner havde udarbejdet en landdistriktspolitik. Det vil sige, at knapt 16 procent af kommunerne havde formuleret en landdistriktspolitik. Interessant nok viste undersøgelsen samtidigt, at bykommuner i større udstrækning end landkommuner på daværende tidspunkt havde formuleret en landdistriktspolitik, og vurderingen var, at det kunne skyldes manglende ressourcer i land- og yderkommunerne.

I mellemtiden er antallet af kommuner, via kommunalreformen, reduceret til 98, og blandt landets land-, yder-, og mellemkommuner er det nu (ifølge nærværende spørgeskemaundersøgelse) **41 procent af kommunerne**, der har udarbejdet en landdistriktspolitik (tabel 5-3). Landdistriktspolitikken er således i den mellemliggende periode i langt større udstrækning blevet en integreret del af det kommunale plansystem.

Allerede ved den førnævnte evaluering af kommunernes og amternes landdistriktspolitik fra 2001 blev det påpeget, at begrebet "landdistriktspolitik" var meget diffust og at der samtidig var stor usikkerhed om, hvad begrebet landdistriktspolitik egentlig skulle dække (*Indenrigsministeriet, 2001, s.6*). Denne usikkerhed gør sig i høj grad stadig gældende, og derfor må opgørelsen af, hvor mange kommuner der har en formuleret landdistriktspolitik, stadig tages med et gran salt. Alene forskelle i *opfattelsen* af hvorledes landdistriktspolitik skal defineres kan bevirke, at den selvsamme politik i en kommune defineres som en landdistriktspolitik og i en anden kommune som almindelig sektorpolitik.

Den begrebsmæssige uklarhed på landdistriktsområdet kommer i undersøgelsen til udtryk på flere måder. Eksempelvis spørges der i undersøgelsen ind til, om kommunerne i forbindelse med formulering af en landdistriktspolitik også har defineret, hvad der skal forstås som et landdistrikt – altså defineret hvilke områder af kommunen der skal være i fokus for den kommunale landdistriktsindsats. Her angiver 60 procent af kommunerne (altså flere kommuner

end dem der har en landdistriktspolitik), at de **har** defineret hvad der skal opfattes som et landdistrikt i deres kommune (tabel 5-4), men disse landdistriktsdefinitioner varierer utrolig meget fra kommune til kommune. Nedenfor – i tabel 5-1 ses et udpluk af de definitioner kommunerne har benyttet:

Eksempler på definition af landdistrikter:	
•	Alle områder udenfor byer med mere end 3000 indbyggere
•	Det åbne land og byer under 1000 indbyggere
•	Alt hvad der ligger uden for specificerede byer (typisk de 3 – 5 største byer i kommunen)
•	Hele kommunen defineres som et landdistrikt
•	Beboelse i det åbne land med status som landzone
•	Det der ligger uden for den største by + en række definerede lokalsamfund
•	En geografisk (kortbaseret) udpegnings af kommunens landdistrikter

Tabel 5-1: Eksempler på definition af begrebet landdistrikt

Selvom der således indenfor rammerne af den enkelte kommune kan være tale om en entydig definition af landdistrikterne findes den samme entydighed altså ikke ved sammenligning mellem kommuner. Alene af den grund skal man være varsom med at sammenligne de forskellige kommuners indsats på landdistriktsområdet og på landdistriktspolitikens placering i det formelle plansystem.

I tabel 5-2 ses, hvor mange kommuner der angiver at have inkorporeret landdistriktspolitikken i den overordnede kommuneplan. 34 ud af landets 63 yder-, land- og mellemkommuner (54%) opfatter – som tidligere nævnt - således selv landdistriktspolitikken som integreret eller på vej til at blive integreret i den overordnede kommuneplan.

	Antal
Kommuner, hvor landdistriktspolitikken udgør en integreret del af kommuneplanen	21
Kommuner, hvor landdistriktspolitikken vil komme til at udgøre en integreret del af den kommende kommuneplan	13
I alt	34

Tabel 5-2 Landdistriktspolitik i relation til kommuneplanerne

I forbindelse med denne undersøgelse er der indsamlet eksempler på en række kommunale landdistriktsinitiativer¹⁹ og oplæg til landdistriktspolitikker, og i en kort opsummering af de mange initiativer kan det siges, at der i langt de fleste tilfælde foretages en beskrivelse/analyse af den aktuelle situation og historiske udvikling i kommunens landdistrikter. Her kan der være tale om en socioøkonomisk analyse, men de fleste kommunale landdistriktspolitikker indeholder blot en præsentation af en række statistiske facts – typisk med hensyn til befolknings- og erhvervsudvikling. Det tidsmæssige perspektiv i politikernes beskrivelsesdel varierer fra en simpel "her-og-nu-beskrivelse" til naturgeografiske og kulturhistoriske beskrivelser af landdistrikternes karakteristika og tilblivelse. Herudover indeholder de fleste kommunale landdistriktsinitiativer nogle politiske visioner for den ønskværdige fremtidige udvikling. Disse visioner er som regel holdt i så generelle vendinger, at man kun vanskeligt vil kunne erklære sig uenig. Der er ikke i undersøgelsen spurgt ind til, hvorledes de enkelte kommuner definerer begrebet "landdistriktspolitik", men alene ud fra en gennemlæsning af de forskellige

¹⁹ Nogle kommuner har en eksplicit formuleret landdistrikts**politik**, på linje med de øvrige kommunale sektorpolitikker, men mange kommuner bruger begreber som vision, strategi eller handlingsplan i forbindelse med deres landdistriktsindsats. Den samlede indsats benævnes i det følgende blot som "landdistriktsinitiativer".

kommunale landdistriktspolitikker (se bilaget for en link-oversigt til nogle af dem) ses det, at begrebet defineres ret forskelligt fra kommune til kommune.

Efter kommunalreformen er der endnu ikke udarbejdet kommuneplaner efter de nye regler om kommunal planlægning, men 86 af landets 98 kommuner har p.t. (maj 2008) udarbejdet planstrategier for det forestående kommuneplanarbejde. 14 ud af landets 63 land-, yder- og mellemkommuner (22 pct.) fremhæver i den forbindelse landdistriktsudvikling som et særskilt indsatsområde i den kommende planperiode.

I det følgende præsenteres og kommenteres en række delresultater fra spørgeskemaundersøgelsen. Delresultaterne er basalt set blot respondenternes besvarelse af de enkelte spørgsmål i spørgeskemaet, og derfor er alle delresultater angivet med antal besvarelser af de enkelte spørgsmål samt med andelen af antal valide svar. Herved er der mulighed for at vurdere grundlaget for de gennemførte konklusioner. Tabel 5-3 kan bruges til illustration: Alle landets kommuner uden for hovedstadsområdet har fået spørgeskemaet tilsendt, men kun blandt landets 63 yder-, land- og mellemkommuner er der opnået en tilfredsstillende besvarelsesprocent, idet 54 kommuner (eller godt 85%) har besvaret spørgeskemaet. Ikke alle kommuner har imidlertid svaret på alle spørgsmål. Som det fremgår, har 51 kommuner svaret på, om de har formuleret en landdistriktspolitik eller ej, og heraf angiver 21 kommuner (41% af de afgivne svar) at de *har* formuleret en landdistriktspolitik. Det er således kun andelen af valide svar der benyttes til at konkludere på udbredelsen af specifikke fænomener, men det siger sig selv, at har eksempelvis kun to respondenter besvaret det underliggende spørgsmål er det begrænset, hvad der kan foretages af konklusioner.

	Antal	Andel
Ja	21	41,2%
Nej	30	58,8%
Total	51	100,0%

Tabel 5-3: Kommuner der angiver om de har en landdistriktspolitik

	Antal	Andel
Ja	30	60,0%
Nej	20	40,0%
I alt	50	100,0%

Tabel 5-4: Kommuner der angiver om de har defineret begrebet landdistrikt

Som nævnt ovenfor begrænser en række af de kommunale landdistriktsindsatser sig til at beskrive den overordnede situation, at opstille nogle overordnede målsætninger og eventuelt at gøre rede for, hvorledes man fra kommunens side har forestillet sig, at borgere og andre interessenter skal inddrages i formulering af mål og i gennemførelse af strategien. Når det drejer sig om at opstille kvantificerbare målsætninger (indikatorer på, hvad man ønsker at opnå, eller konkrete handlingsplaner for hvordan man ønsker at opnå målene), så bliver det hele lidt mere forpligtende, og derfor bliver de kommunale landdistriktsinitiativer noget mere "uldne i kanten".

Det er lidt pudsigt at registrere, men de langt mere løst strukturerede partnerskaber under landdistriktsprogrammet (de Lokale Aktions Grupper eller LAG'erne) er faktisk undergivet en større grad af central styring end kommunerne, en styring der bl.a. indebærer, at LAG'erne er tvunget til at opstille kvantificerbare målsætninger som led i formulering af deres lokale udviklingsstrategier (*Direktoratet for FødevarerErhverv, 2007b*).

Knap halvdelen (45%) af kommunerne har angivet, at de har opstillet konkrete handlingsplaner for at kunne føre landdistriktspolitikken ud i livet (tabel 5-5). Besvarelsen må tages med et

gran salt, idet en række kommuner der angiver IKKE have en landdistriktspolitik, efterfølgende har oplyst at have handlingsplaner der skal tjene til at føre den (i princippet ikke eksisterende) landdistriktspolitik ud i livet. Korrigeres der for denne fejlkilde, er der tale om, at 36% af de kommuner der har formuleret en landdistriktspolitik også har udarbejdet handlingsplaner/projekter til implementering af politikken.

	Antal	Andel
Ja	20	45,5%
Nej	24	54,5%
I alt	44	100,0%

Tabel 5-5: *Indeholder politikken handlingsplaner eller projektforslag til at gennemføre politikken*

	Antal	Andel
Ja	8	16,7%
Nej	40	83,3%
I alt	48	100,0%

Tabel 5-6: *Indeholder politikken målbare indikatorer for ønsket udvikling i landdistrikterne*

Når det kommer til at opstille kvantificerbare mål/indikatorer for landdistriktspolitikken, er kommunerne endnu mere tilbageholdende. Her er det kun 16% af kommunerne (tabel 5-6) der opstiller sådanne mål, selvom kvantificerbare mål har stor betydning for efterfølgende at kunne evaluere landdistriktsindsatsen og for løbende at kunne prioritere mellem forskellige projekter og initiativer.

Mange politikker og strategier i både offentlige og private organisationer kan komme til at leve deres helt eget liv, uafhængig af hvad der ellers sker i organisationerne, såfremt der ikke fra starten er taget aktiv stilling til, hvorledes der løbende skal følges op på den en gang besluttede strategi. Mange strategier lider den skæbne blot at blive dokumenter uden ret stor betydning for den i praksis førte politik. I nærværende undersøgelse angiver ca. 65% af kommunerne (tabel 5-7), at de ikke har udarbejdet procedurer for opfølgning/revision/evaluering af landdistriktsindsatsen. At de ikke på forhånd har udarbejdet sådanne procedurer betyder selvfølgelig ikke, at der *ikke* vil blive fulgt op på den besluttede strategi, men der vil være en vis risiko for, at det kommer til at forholde sig sådan.

	Antal	Andel
Ja	15	34,9%
Nej	28	65,1%
I alt	43	100,0%

Tabel 5-7: *Har kommunen en procedure for opfølgning/revision/evaluering af den fremtidige indsats*

Formålet med den kommunale landdistriktspolitik er ofte at få aktiveret og udnyttet lokale ressourcer, således at de enkelte lokalområder i kommunen via "hjælp til selvhjælp" bidrager til udvikling i området. En meget udbredt måde at styre dette er ved at stille økonomiske ressourcer til rådighed for frivillige eller erhvervsvirksomheder, der ønsker at gennemføre aktiviteter, der kan understøtte den udvikling kommunen ønsker. Tabel 5-8 viser andelen af kommuner, der har afsat specifikke økonomiske ressourcer til realisering af landdistriktsindsatsen. Det kan eksempelvis være til aflønning af en landdistriktskoordinator eller en pulje til medfinansiering af projektidéer fra landdistrikterne. Som det fremgår, er tildeling af økonomiske ressourcer også inden for landdistriktspolitikken en udbredt politisk metode, idet godt 67% af kommunerne stiller en sådan pulje til rådighed. Såfremt vi udelukkende kigger på de puljer

kommunerne stiller til rådighed for landdistriktsudvikling²⁰, så er der dog tale om relativt begrænsede ressourcer. Taget som et råt gennemsnit for de kommuner der har besvaret spørgsmålet (27 kommuner), er det gennemsnitlige puljebeløb 830.000 kr/kommune/år, svarende til cirka 13 – 14 kroner/indbygger.

	Antal	Andel
Ja	31	67,4%
Nej	15	32,6%
I alt	46	100%

Tabel 5-8: Har kommunen afsat specifikke økonomiske ressourcer til at føre landdistriktspolitikken ud i livet?

Som det fremgår af kapitlet om de forskellige aktører på landdistriktsområdet, så er det en erklæret målsætning for en lang række af aktørerne at prioritere erhvervsfremmeområdet og muligheden for at skabe og bevare arbejdspladser i landdistrikterne (med en særlig vægt på arbejdspladser i yderdistrikterne). Fødevareministeriet, og med dem Direktoratet for Fødevarerhverv og de lokale aktionsgrupper, Erhvervs- og Økonomiministeriet, Regionerne, Danmarks Vækstråd og de regionale vækstfora samt EU's strukturfundsprogrammer har alle – i en eller anden udstrækning – som målsætning at styrke erhvervslivet i yderdistrikterne. Men i hvilken udstrækning omhandler den kommunale landdistriktsindsats en specifik indsats for erhvervslivet i landdistrikterne? Ifølge tabel 5-9 er det 40% af kommunerne, der som led i deres landdistriktsindsats opererer med en særskilt indsats for erhvervene i landdistrikter. Umiddelbar ser det således ud til, at erhvervsfremme indgår med en betydelig vægt, men her er det værd at lægge mærke til *antallet* af respondenter/kommuner der har besvaret spørgsmålet. Da det er således kun er 10 kommuner der angiver at have udarbejdet en særskilt erhvervsfremmeindsats for landdistrikterne, kan der ikke drages for håndfaste konklusioner på området.

Fra de opfølgende interviews og de bemærkninger, en række af respondenterne har givet til de enkelte spørgsmål i spørgeskemaet, ved vi, at der ikke altid er lige god kontakt mellem de medarbejdere/afdelinger der arbejder med landdistriktsudvikling og de der arbejder med erhvervsfremme/erhvervsudvikling. Den lave svarrate blandt de landdistriktsansvarlige kan også *tolkes* som et manglende kendskab til den kommunale erhvervsfremmepolitik og denne politiks eventuelle betydning for landdistrikterne.

	Antal	Andel
Ja	10	40%
Nej	15	60%
I alt	25	100%

Tabel 5-9: Omhandler strategien en særskilt erhvervsfremmeindsats for landdistrikterne?

Ud over erhvervsfremme og sikring af nye arbejdspladser (især gældende for de distrikter der ligger længst væk fra de største byer i kommunen), så er bosætning, natur/miljø og lokaldemokrati fremtrædende satsningsområder i de kommunale landdistriktsstrategier. For så vidt angår *erhvervsfremme* er det især udvikling af turist- og fødevarerhvervet der er i fokus, men om det er fordi kommunerne mener det er nemmest at etablere disse former for erhverv i landdistrikter, eller om det er fordi det er indenfor disse erhverv det p.t. er nemmest at skaffe ekstern medfinansiering (bl.a. via landdistriktsprogrammet) fremgår ikke af undersøgelsen. Satsningen på *bosætning* i landdistrikterne indeholder typisk forskønnelse af landsbyerne, forbedring af service og fritidstilbud, bedre veje og stier samt støtte til diverse kulturelle arran-

²⁰ Det vil sige hvis vi ser bort fra de økonomiske midler kommunen til aflønning af en landdistriktskoordinator eller lignende.

gementer. *Natur/miljø* er i mange kommuner en integreret del af landdistriktsindsatsen. I områderne omkring de større byer satser mange kommuner på at forbedre befolkningens rekreative adgang til naturen, men også i forbindelse med landsbyforskønnelse arbejdes der flere steder med en forbedret adgang til naturen i umiddelbar nærhed af landsbyen. Nogle kommuner fremhæver en forbedret kommunikation med borgerne og en forbedring af lokaldemokratiet som et selvstændigt *mål* i landdistriktsindsatsen, hvorimod andre kommuner mere betragter lokaldemokrati (etablering af landsbyråd etc.) som et *middel* til at føre landdistriktspolitikken ud i livet. Men uanset om det betragtes som et mål eller middel så synes lokaldemokrati et være et fremtrædende tema i den kommunale landdistriktsindsats.

På det tidspunkt, hvor spørgeskemaet blev udsendt (oktober 2007), var de fleste kommuner i gang med at udarbejde deres planstrategier (plan for den kommende kommunale planperiode), og ingen kommune har endnu udarbejdet planer for den kommende planperiode. Cirka halvdelen af kommunerne har landdistriktspolitikken integreret i den eksisterende kommuneplan (tabel 5-10), og en lidt større andel ser ud til at ville integrere landdistriktspolitikken i den kommende kommuneplan (tabel 5-11).

	Antal	Andel
Ja	21	45,7%
Nej	19	41,3%
Ved ikke	6	13,0%
I alt	46	100,0%

Tabel 5-10: Er kommunens landdistriktspolitik en integreret del af den nuværende kommuneplan?

	Antal	Andel
Ja	13	68,4%
Ved ikke	6	31,6%
I alt	19	100,0%

Tabel 5-11: Vil kommunens landdistriktspolitik blive en integreret del af den kommende kommuneplan?

5.2 Geografisk fokusering af landdistriktsindsatsen

Den geografiske fokusering i kommunernes landdistriktsindsats varierer betydeligt. Nogle kommuner betragter kommunens landdistrikter under ét, hvor andre opererer med en inddeling af landdistrikterne i forskellige lokalområder/lokalsamfund (tabel 5-12). For langt hovedparten af kommunerne betyder opdelingen i lokalområder/lokalsamfund imidlertid kun, at de foretager en beskrivelse af de forskellige lokalområders karakteristika. Det er yderst sjældent, at der udarbejdes specifikke mål og handlingsplaner for de forskellige lokalsamfund inden for kommunens landdistrikter (tabel 5-13).

	Antal	Andel
Ja	24	50,0%
Nej	24	50,0%
I alt	48	100,0%

Tabel 5-12: Er kommunens landdistrikter blevet inddelt i klart definerede lokalområder/lokalsamfund?

	Antal	Andel
Ja	5	19,2%
Nej	21	80,8%
I alt	26	100,0%

Tabel 5-13: Er der blevet udarbejdet mål/handlingsplaner for disse lokalområder?

En af de måder, hvorpå der kan ske en geografisk fokusering af den kommunale landdistriktsindsats, er ved initiativer målrettet de enkelte lokalsamfund i landdistrikterne – eksempelvis ved, at der på erhvervsfremmeområdet kan ske en geografisk spredning i udpegningen af erhvervsområder, således at alle nye arbejdspladser i kommunen ikke nødvendigvis skal placeres i de to – tre største byer i kommunen. Her viser undersøgelsen (tabel 5-14), at "landdistriktsgraden" har betydning for kommunernes villighed til at sikre en geografisk spredning i denne del af erhvervspolitikken. Således er yderkommunerne mere villige end landkommunerne, som så igen er mere villige end mellemkommunerne til at udpege erhvervsområder i de små lokalsamfund.

	Har udpeget	
	Antal	Andel
Yderkommune	9	69,2%
Landkommune	12	60,0%
Mellemkommune	5	41,7%

Tabel 5-14: Antal/andel af kommuner der har udpeget erhvervsområde i de små lokalsamfund.

Den geografiske fokusering af landdistriktsindsatsen, det vil sige dette at kommune vælger forskellige strategier/udviklingsplaner for de forskellige dele/lokalsamfund inden for kommunen, kommer til udtryk på forskellig måde i de kommunale landdistriktsindsatser. Meget typisk bliver lokalsamfund/landsbyer der er beliggende tæt ved kommunens større bycentre udpeget som bosætningsområder, hvorimod områder med et vist element af herlighedsværdi bliver udpeget som kombineret bosætnings og turisme/rekreatiomsområde. De yderliggende områder i kommunerne er i større udstrækning afhængig af deres evne til selv at skabe udvikling og arbejdspladser, og nogle kommuner tilkendegiver, at de i sådanne lokalsamfund vil se lempeligt på etablering af nye arbejdspladser, eksempelvis via udpegning af erhvervsområder i disse landsbyer. Enkelte kommuner har også taget hul på den pinefulde og til dels sprængfarlige politiske diskussion om alle lokalsamfund inden for kommunen er lige velegnet til fortsat udvikling? Om nogle lokalsamfund så at sige er "dømt til at dø"?

Via såkaldte landzonetilladelser har kommunerne ifølge Planloven mulighed for at give tilladelse til etablering af andre virksomhedstyper end landbrug i tiloversblevne landbrugsbygninger i det åbne land. Knapt 2/3 af kommunerne oplyser, at de har givet sådanne tilladelser, og de mest almindelige virksomhedsformer er gårdbutikker eller forskellige former for håndværks- eller entreprenørvirksomheder. I enkelte tilfælde ses eksempler på etablering virksomheder indenfor turisme eller de liberale erhverv. Der er ikke oplyst eksempler på etablering af industriel produktion.

Servicestrategiordningen blev indført med Folketingets vedtagelse af lov nr. 373 af 6. juni 2002.

Reglerne om servicestrategiordningen indebærer, at kommunerne inden udgangen af det første år i funktionsperioden skal udarbejde en servicestrategi for udviklingen af kvalitet og effektivitet i kommunens opgavevaretagelse. Kommunens serviceniveau inden for eksempelvis kollektiv trafik, veje, bredbånd, snerydning, skole, fritidsordninger og ældrepleje er eksempler på områder der – hvis kommunen ønsker det – kan tilføjes et landdistriktelement. Landdistrikternes Fællesråd og Landsforeningen af landsbysamfund har ved flere lejligheder efterlyst en

mere aktiv kommunal landdistriktspolitik, blandt andet med konkrete og forpligtende servicemål for den del at kommunens borgere, der er bosat i landdistrikterne. Kommunen har mulighed for at opstille kommunale servicemål gældende enten for gennemsnittet af alle kommunens borger, for udvalgte lokalområder, eller for kommunens landdistrikter i almindelighed.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at det faktisk er en overraskende stor del af kommunerne (godt 1/3 jf. tabel 5.15), der benytter landdistriktspolitikken til at opstille specifikke servicemål for landdistrikternes borgere. Det skal understreges, at der – i lighed med undersøgelsens øvrige spørgsmål – er tale om kommunernes egen vurdering af egen indsats. Undersøgelsen giver ikke mulighed for at vurdere på hvilke områder og på hvilke måder kommunerne har opstillet servicemål for landdistrikterne.

	Antal	Andel
Ja	16	35,6%
Nej	29	64,4%
Total	45	100%

Tabel 5-15: Er der opstillet kommunale servicemål for landdistrikterne eller for udvalgte lokalområder inden for landdistrikterne?

5.3 Administrativ forankring og koordinering i kommunen

Undersøgelsens hovedformål har været at afdække, hvorledes kommunerne koordinerer deres landdistriktsindsats. Hvilken form for koordinering sker der med andre offentlige organisationer? Hvorledes koordineres den kommunale indsats i forhold til civilsamfundet og hvorledes foregår koordinationen internt i kommunen – i forhold til de forskellige politikområder og i forhold til de forskellige personer, der er involveret i implementeringen af kommunens forskellige politikområder?

I de foregående afsnit blev der set på den kommunale landdistriktsindsats i relation til det formelle kommunale plansystem, og hovedkonklusionen var, at landdistriktspolitikken over de senere år har fået en mere fremtrædende og eksplicit placering. Landdistriktspolitik er kommet på dagsordenen på samme måde som eksempelvis skole- eller ældrepolitik, dog selvfølgelig stadig på et lavere niveau, idet kommunernes primære serviceopgaver stadig ligger indenfor børnepasning, ældrepleje og skole.

Hovedparten af de kommunale landdistriktspolitikker indeholder en beskrivelse af udgangssituationen samt nogle relativt uforpligtende erklæringer om den ønskede udvikling. Det er kun i et fåtal af kommunerne (17%, jf. tabel 5-6), at der opstilles målbare indikatorer for den ønskede udvikling i kommunens landdistrikter. Til gengæld forholder en ret stor del af kommunerne (46%, jf. tabel 5-5) sig ifølge egne oplysninger relativt operativt til landdistriktsopgaven, idet de har opstillet konkrete handlingsplaner og projektforslag til at føre landdistriktspolitikken ud i livet.

Blandt landets yder-, land- og mellemkommuner er det relativt udbredt at have en person udpeget til at have det primære ansvar for kommunens landdistriktspolitik (58% jf. tabel 5-16), og samtidigt forsøger et flertal af kommunerne at samle de politiske beslutninger med betydning for kommunens landdistrikter i et enkelt politiks udvalg (tabel 5-17).

	Antal	Andel
Ja	29	58,0%
Nej	21	42,0%
I alt	50	100,0%

Tabel 5-16: Har kommunen ansat en landdistriktskoordinator eller udpeget en ansat til primært at have ansvaret for kommunens landdistriktspolitik?

	Antal	Andel
Ja	26	57,8%
Nej	17	37,8%
Ved ikke	2	4,4%
I alt	45	100,0%

Tabel 5-17: Er beslutninger vedrører kommunens landdistrikter på politisk niveau forankret i ét udvalg?

Som tidligere omtalt vedrører den kommunale landdistriktspolitik ofte initiativer til sikring/forbedring af lokaldemokratiet, det vil sige initiativer der skal sikre lokalbefolkningen indflydelse på formulering og implementering af landdistriktspolitikken. Fordi spørgsmålet om lokaldemokrati indgår med så stor vægt i de kommunale landdistriktspolitikker, kan det være af interesse at se på, hvorledes kommunerne inddrager civilsamfundet (eller lokalsamfundene) i formulering og implementering af landdistriktspolitikken.

I de tilfælde, hvor kommunen har udarbejdet en landdistriktspolitik, eller hvor de har en sådan politik under udarbejdelse, er de landdistriktsansvarlige blevet bedt om at oplyse, hvor lang en periode der gik fra beslutningen om at udarbejde en landpolitik og indtil politikken var vedtaget. Gennemsnitlig har kommunerne (24 svar) anvendt godt 9½ måned til processen. For den hurtigste kommune gik der kun 1 måned fra beslutning til vedtagelse. I den anden ende af spektret anvendte en kommune 1½ år på processen fra beslutning til vedtagelse af den endelige landdistriktspolitik.

I sig selv siger det ikke så meget, om en kommune har brug lang eller kort tid på formulering og vedtagelse af en landdistriktspolitik. Der er umiddelbart ingen sammenhæng mellem hvor lang tid der er brugt på processen og kommunernes efterfølgende vurdering af, hvor godt kommunikationen har foregået mellem kommune og lokalsamfund.

I de tilfælde, hvor lokalsamfundene på forhånd har været organiseret i lokalråd og lignende, har disse foreninger typiske haft direkte indflydelse på udformningen af den kommunale landdistriktsstrategi. Blandt andre foreninger der har haft direkte indflydelse på formulering af den kommunale landdistriktspolitik er de grønne organisationer (primært landboforeningerne og Dansk Naturfredningsforening) ofte repræsenteret. Endelig har diverse erhvervs- og turistforeninger ofte fået mulighed for at komme med indspil til strategien.

For så vidt angår involvering af den almindelige borger har de fleste kommuner, via kommune- og lokalplanlægning, en omfattende erfaring i borgerinddragelse, og det er stort set disse erfaringer og metoder der trækkes på i forbindelse med formulering af den kommunale landdistriktsindsats. Således har det været ganske almindeligt at indkalde alle interesserede borger til "stormøde" forud for formulering af de overordnede retningslinier i landdistriktsindsatsen. Dernæst nedsættes der ofte flere forskellige arbejdsgrupper eller "workshops" der – typisk med udgangspunkt i de enkelte lokalsamfund - får mulighed for at komme med mere konkrete indspil til landdistriktsindsatsen. Borgerinddragelsen i forbindelse med formulering af den kommunale landdistriktsindsats understøttes i en lang række kommuner via brug af internettet. Baggrundsrapporter, mødeindkaldelser, mødereferater og så videre lægges ofte på nettet, og enkelte kommuner supplerer de fysiske borgermøder med etablering af elektroniske bor-

gerpaneler for at få bidrag fra så mange borgere som muligt. Forud for den typiske debatfase benytter kommunerne annoncer og artikler i lokale medier, suppleret med elektroniske nyhedsbreve til de "særligt interesserede" som middel til at sikre sig borgernes opmærksomhed.

Nu er det en ting at involvere borgerne i formulering af kommunens officielle landdistriktspolitik, noget andet og ofte ganske vanskeligere er at sikre borgerne indflydelse på den løbende tilpasning, implementering og evaluering af den førte politik. Her mener et relativt stort flertal (63%) af kommunerne, at de har udarbejdet procedurer der skal sikre borgerne en sådan indflydelse (tabel 5-18).

	Antal	Andel
Ja	20	62,5%
Nej	12	37,5%
Total	32	100,0%

Tabel 5-18: Indeholder landdistriktspolitikken en procedure der skal sikre at borgere og lokalsamfund løbende bliver inddraget i tilpasning, implementering og evaluering af den førte landdistriktspolitik

Kommunens landdistrikter vil i de fleste tilfælde være delt op i en række geografisk opdelte lokalsamfund/landsbyer. I et lokaldemokratisk perspektiv gælder det for kommunen om at have en administrativ procedure, der sikrer disse lokalsamfund en vis indflydelse på beslutninger vedrørende deres egne forhold. Her kan der ofte blive tale om afvejning af hensynet til græsrodderne kontra hensynet til en effektiv administration. Tidligere undersøgelser (*Hedetoft & Jensen, 2005*) har vist, at lokalsamfundene ofte ønsker den størst mulige frihed til at organisere sig som de selv ønsker. Dette begrundes bl.a. med, at de forskellige lokalforeninger og borgergrupper ofte er opstået på helt forskellige måde og at de derfor også er blevet organiseret på forskellig måde. Krav fra kommunens side om en ensartet organisering kan derfor komme til at virke bremsende for det lokale engagement. Her over for står kommunen med et ønske om en effektiv organisation og en ensartet behandling af kommunens borgere, hvilket kan føre til krav om at lokalsamfundene organiserer sig på en bestemt måde. Imidlertid er det kun et mindretal af kommunerne (ca. 25%, jf. tabel 5-19), der rent faktisk stiller krav til en bestemt organisationsform.

	Antal	Andel
Ja	11	24,4%
Nej	34	75,6%
Total	45	100,0%

Tabel 5-19: Kræver kommunen at lokalsamfundene skal være organiseret efter en bestemt model for at kunne samarbejde med dem?

Typisk vil den enkelte kommune bestå af 10 – 20 mindre lokalsamfund, og rent administrativt bliver det nemt uoverskueligt for kommunens medarbejdere, hvis alle lokalsamfund skal høres/orienteres om alle beslutninger af relevans for landdistrikterne. Derfor er det meget udbredt (tabel 5-20), at lokalsamfundene organiseres i en form for fællesforening, der så kan fungere som lokalsamfundenes repræsentant overfor kommunen. Nogle gange dannes sådanne fællesforeninger på initiativ af kommunen, men i andre tilfælde er det lokalsamfundene, der selv tager initiativ til dannelse af en fællesforening ud fra ønsket om at stå stærkere overfor kommunen.

	Antal	Andel
Ja	30	66,7%
Nej	15	33,3%
Total	45	100,0%

Tabel 5-20: Er der nedsat et fællesråd e.l. (fællesforening der kan repræsenterer lokalsamfundene overfor kommunen)?

Kontakten mellem de enkelte lokalsamfund og kommunen er i praksis tilrettelagt på en række forskellige måder. I mange tilfælde foregår kontakten både på administrativt og politisk niveau, og som det fremgår af tabel 5-20 er der i flertallet af kommunerne indskudt "Fællesråd" eller "Landsbykontaktudvalg" mellem kommune og lokalsamfundene. På det politiske niveau vil der typisk være kontakt mellem fællesforeningen og kommunen, hvorimod kontakten på det administrative niveau både går til fællesforeningen og til de enkelte lokalsamfund.

For så vidt angår inddragelse af lokalsamfundene i forbindelse med konkrete beslutninger vedrørende det enkelte lokalsamfund (lokalplaner og lignende) har mange kommuner indført en høringsret til lokal-/landsbyrådene. En række kommuner opererer derudover med en fast mødestruktur – typisk med 2 – 3 årlige møder – mellem fællesforening og kommune, hvor andre kommuner har en mere ad hoc præget mødestruktur. En lang række kommuner har tillagt fællesforeningerne en egentlig høringsret.

Enkelte kommuner (bl.a. Frederikshavn og Vesthimmerland) har etableret egentlige landdistriktsudvalg på linje med kommunens øvrige udvalg. Disse udvalg består dels af kommunalpolitikere, dels af repræsentanter fra udvalgte lokalsamfund i kommunen. Ud over at fungere som bindeled mellem kommune og lokalsamfund har disse udvalg også indstillingsret i forbindelse med anvendelse af de kommunale landdistriktsmidler.

Den struktur der på denne måde er opbygget til formidling af samarbejdet mellem kommune og lokalsamfundene fungerer i de fleste tilfælde uafhængigt af den struktur der efterfølgende er opbygget til formidling af samarbejdet mellem kommune og de lokale aktionsgrupper (jf. senere omtale i kapitel 6). Dette er i og for sig meget naturligt, da strukturen med de lokale aktionsgrupper er initieret af EU's landdistriktsprogram, hvorimod de kommuner, der i en længere periode har haft en landdistriktspolitik, også har haft brug for en samarbejdsstruktur der har kunnet understøtte dette samarbejde. Spørgsmålet er imidlertid, om vi ikke i mange kommuner vil se en sammensmeltning af disse strukturer i løbet af en relativ kort årrække? I de tilfælde, hvor en lokal aktionsgruppe kun omfatter en enkelt kommune, kan det godt opfattes som "overkill" at have to fora inden for samme kommune der beskæftiger sig med stort set den samme problemstilling.

Som gældende for andre dele af den kommunale økonomi vil det ofte være sådan, at ønskerne til en andel i den fælles kage vil overstige den samme kages størrelse. Således også på landdistriktsområdet, hvor lokalsamfundenes ønsker til kommunal medvirken og medfinansiering som regel vil være større end de ressourcer der er til rådighed. Derfor bliver kommunens politikere og embedsfolk nødt til at prioritere mellem de forskellige ønsker. Kommunerne har mulighed for at opstille retningslinjer for de typer af initiativer de ønsker at støtte i de enkelte lokalområder, men forbavsende få kommuner (ca. 18%, jf. tabel 5-21) gør brug af denne mulighed for at lette den efterfølgende administrative og politiske behandling af lokalsamfundenes forslag til nye initiativer. Derfor bliver det i stedet kommunale embedsmænd, der på basis af personligt kendskab til området skal foretage den løbende prioritering og udvælgelse af projektidéer.

	Antal	Andel
Ja	8	18,2%
Nej	36	81,8%
Total	44	100,0%

Tabel 5-21: Er der udarbejdet retningslinjer for prioritering af ønsker/projekter fra de forskellige lokalområder?

Kommunernes landdistriktsansvarlige mener generelt set, at det er lykkedes at etablere et godt samarbejde og en god kommunikation mellem kommune og lokalsamfund. Cirka 3/4 (tabel 5-22) af de landdistriktsansvarlige vurderer således dette samarbejde til at fungere optimalt.

	Antal	Andel
Ja	28	73,7%
Nej	10	26,3%
Total	38	100,0%

Tabel 5-22: Fungerer kommunikationen mellem kommunen og de enkelte lokalsamfund i landdistrikterne efter din mening optimalt?

Som tidligere omtalt vil der kunne anlægges en landdistriktsvinkel på de fleste kommunale myndigheds- og serviceopgaver. Såfremt den kommunale landdistriktspolitik skal komme til at fungere i praksis kræves derfor et tæt samarbejde mellem en række forskellige kommunale afdelinger og embedsfolk. Tidligere (tabel 5-9) er en meget lav svarrate blevet tolket som en relativ begrænset kommunikation mellem de folk der har ansvaret for landdistriktsindsatsen og de der har ansvaret for den kommunale erhvervsfremme. Et stort flertal på 70% (tabel 5-23) af respondenterne mener dog, at den interne kommunikation i kommunen i det store hele fungerer tilfredsstillende. Denne kommunikation kan eksempelvis vedrøre informationsudveksling mellem personer med ansvar for fysisk planlægning, erhvervsudvikling, skoler, børnepasning og landdistriktsudvikling.

	Antal	Andel
Ja	28	70,0%
Nej	12	30,0%
Total	40	100,0%

Tabel 5-23: Fungerer kommunikationen internt i kommunen optimalt set i relation til landdistriktsindsatsen

Overordnet set mener de kommunale landdistriktsansvarlige, at den interne kommunikation inden for kommunen og kommunikationen mellem kommune og lokalsamfundene fungerer tilfredsstillende. Rent organisatorisk kan de landdistriktsansvarlige være placeret mange steder, men typisk sidder vedkommende i en Teknik/Miljøforvaltning eller i en Plan/Økonomiforvaltning. I enkelte tilfælde placeres den landdistriktsansvarlige rent fysisk adskilt fra andre ansatte i kommunen. I de tilfælde, hvor de landdistriktsansvarlige har forslag til forbedring af den interne kommunikation i kommunen går disse forslag på en mere klar rollefordeling mellem de enkelte afdelinger og en fast mødestruktur. Kommunens landdistriktsindsats involverer typisk flere forskellige forvaltninger, og uden en meget eksplicit rollefordeling og mødestruktur er der en vis risiko for, at de enkelte forvaltninger/medarbejdere "vender sig indad" og udelukkende koncentrerer sig om egne kompetencer og fagområder. Flere af respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen nævner, at kommunalreformen i den grad har flyt-

tet rundt på ansvarsområder og medarbejdere, og at nye forretningsgange og kommunikationskanaler dårlig nok er blevet etableret endnu²¹.

En effektiv kommunikation internt i kommunen synes også at være betinget af, at initiativet til landdistriktsindsatsen er truffet højt i det kommunale ledelseshierarki. På grund af den tværfaglige karakter af landdistriktsindsatsen kan initiativet af flere grunde gå i stå undervejs, og her er det absolut fremmede for den interne kommunikation, at der på chef-niveau er positiv opmærksomhed på indsatsen.

For så vidt angår kommunikation mellem kommune og lokalsamfund peger flere af de landdistriktsansvarlige på, at der på *politisk* niveau er opnået en god kommunikation mellem parterne (om ikke andet så i hvert fald i forhold til det fælles landsbyråd). Der hvor kommunikationen halter, er på det administrative niveau, og der efterlyses ressourcer til at sikre kommunal repræsentation på (nogle af) de lokale møder, eksempelvis ved at kommunen stiller sekretærbistand til rådighed for landsbyudvalgene. Elektronisk kommunikation ses ikke at kunne erstatte at man mødes rent fysisk og udveksler erfaringer.

Via Landdistriktsprogrammet har de lokale aktionsgrupper (LAG'erne) opnået en særstatus, og de optræder som udgangspunkt uafhængige af de enkelte lokalsamfund. I et senere kapitel (kapitel 6) ses der nærmere på koordineringen mellem kommunerne og de lokale LAG'er, vel at mærke primært ud fra de lokale aktionsgruppers vurdering.

5.4 Koordination: Kommune og andre offentlige aktører

De ansvarlige for den kommunale landdistriktsindsats, hvad enten det er på politisk- eller administrativt niveau, har også behov for at orientere sig mod andre offentlige initiativer på landdistriktsområdet. Spørgsmålet er så, hvor godt de landdistriktsansvarlige indenfor kommunerne oplever at være orienteret om initiativer og politikker fra stat og region?

Koordination mellem kommune og stat

For så vidt angår samarbejdet med staten efterlyser flere kommuner en bedre koordination mellem de ministerier, der varetager opgaver i forhold til landdistrikterne (primært Velfærds-, Fødevarer-, Erhvervs- og Miljøministeriet). Selvom Velfærdsministeriet formelt set har ansvaret for den danske landdistriktspolitik træffes mange væsentlige politiske landdistriktsbeslutninger i andre ministerier. Der efterlyses en helt overordnet koordination eksempelvis via et folketingsudvalg med ansvar for landdistrikterne.

For så vidt angår kommunikation og samarbejde mellem kommuner og stat, så nævner flere, at de finder det meget vanskeligt at overskue de mange puljer og initiativer fra de forskellige ministerier. Kun cirka halvdelen af de landdistriktsansvarlige mener således, at de er tilstrækkelig godt informeret om statslige initiativer på området (tabel 5.27). En samlet oversigt, eventuelt i form af en fælles ministeriel hjemmeside med link til alle relevante cirkulærer, vejledninger og støtteordninger efterlyses af flere. De landdistriktsansvarlige er i det store hele godt tilfredse med de forskellige elektroniske nyhedsbreve, som en række ministerier giver mulighed for at abonnere på. I forbindelse med kommunalreformen har der været udsendt en strøm af nye love, bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger, og meget naturligt er de kommunale embedsmænd blevet en anelse sensitive på dette område. I hvert fald er en række af de landdistriktsansvarlige frustrerede over, at cirkulærer, vejledninger etc. udsendes alt for sent i forhold til ikrafttrædelsestidspunkter og at de derfor får svært ved at overholde de indbyggede deadlines.

²¹ Gældende på tidspunktet for spørgeskemaundersøgelsens gennemførelse (efterår 2007).

Koordination mellem kommune og region/vækstforum

Som tidligere nævnt har de fleste regioner samt hovedorganisationen "Danske Regioner" valgt en relativ aktiv rolle i relation til landdistriktsudvikling, og i løbet af 2007/2008 er det blevet tydeligt, at landdistriktsudvikling indgår som et regionalt satsningsområde under regional udvikling. Spørgeskemaundersøgelsen blev imidlertid gennemført i oktober 2007, og på dette tidspunkt var det ikke i alle regioner lige tydeligt hvilken rolle de nye regioner ville få på landdistriktsområdet, og dette afspejler sig også i resultaterne fra undersøgelsen. Her giver knapt 64% af de landdistriktsansvarlige i kommunerne udtryk for, at de enten ikke har kendskab til de regionale retningslinjer på landdistriktsområdet eller at regionerne simpelthen ikke har retningslinjer på området (tabel 5-24).

I modsætning til organisationen Danske Regioner, der har en relativ skarp profil på landdistriktsområdet, er Kommunernes Landsforening langt mere tilbageholdende. En lang række af landdistriktskoordinatorerne foreslår, at kommunernes egen organisation påtager sig en mere aktiv rolle, eksempelvis ved at have landdistriktsudvikling som prioriteret fagområde på linje med eksempelvis erhvervsudvikling og børn og unge-politik. KL kunne eventuelt åbne en dialogportal for de landdistriktsansvarlige i kommunerne eller være med til at udvikle forskellige værktøjer der kan bruges af de landdistriktsansvarlige²².

De regionale vækstforas rolle i relation til den regionale udviklingsindsats varierer noget fra område til område. I nogle regioner har vækstforum en meget skarp og selvstændig profil, hvorimod det i andre regioner kan være mere vanskeligt at skelne mellem region og vækstforum, og hvor man så at sige skal høre til "inderkredsen" for at blive opmærksom på forskellen mellem region og vækstforum. De regionale vækstfora udgør på linje med regionerne en ny administrativ enhed, og på tidspunktet for spørgeskemaundersøgelsen var de kommunale repræsentanter mindst lige så usikre på vækstforums rolle som på regionens rolle. 68% af de landdistriktsansvarlige (tabel 5-25) mener således ikke, at den regionale erhvervsudviklingsstrategi indeholder en konkret indsats for erhvervslivet i landdistrikter, eller de ved ikke om strategien indeholder en sådan indsats.

	Antal	Andel
Ja	16	36,4%
Nej	8	18,2%
Ved ikke	20	45,5%
Total	44	100,0%

Tabel 5-24: Har den region, hvortil kommunen hører, udviklet retningslinjer (mål/strategi) for landdistriktsindsatsen i regionen (eksempelvis som et element i Den Regionale Udviklingsplan)?

	Antal	Andel
Ja	14	31,8%
Nej	10	22,7%
Ved ikke	20	45,5%
Total	44	100,0%

Tabel 5-25: Er der som led i Det regionale Vækstforas Erhvervsudviklingsstrategi udarbejdet konkrete mål/handlingsplaner for erhvervsindsatsen i landdistrikterne?

²² Retfærdigvis skal det dog nævnes, at Natur og Landdistrikter indgår som et fagområde under Teknik og Miljø. Fokus er altså på miljøbeskyttelse og forvaltning af det åbne land. Som det fremgår af denne rapport arbejder de landdistriktsansvarlige med langt bredere og tværfaglige problemstilling – og det er på dette område de efterlyser støtte fra KL.

Flere af de landdistriktsansvarlige gav i undersøgelsen udtryk for, at samarbejde mellem regioner og kommuner i startåret (2007) primært fungerede på det politiske niveau. På det administrative niveau blev der mange steder først etableret kontakt i sidste halvår af 2007, og de landdistriktsansvarlige havde derfor et ret begrænset kendskab til de regionale udviklingsplaner (RUP'erne), og de havde også kun i meget begrænset omfang haft lejlighed til at kommentere de forskellige udkast til planerne. Mange af de kommunalt ansatte landdistriktskoordinatorer mener, at processen har været lidt "bagvendt", idet kommunerne har været betydeligt længere fremme med formulering af deres kommunale landdistriktsindsats – en indsats der jo i princippet skulle have været koordineret med den overordnede regionale udviklingsplan. Det skal dog medgives, at der er forskelle i tilbagemeldingerne fra de enkelte kommuner. Nogle kommunale embedsmænd har tilsyneladende haft en nøglerolle og siddet placeret i arbejdsgrupper med direkte indflydelse på formulering af den regionale udviklingsplan. Region Sjælland og Region Syddanmark har taget initiativ til etablering af netværk mellem de kommunale landdistriktsansvarlige, og i det store hele ser de kommunale repræsentanter ud til at være meget godt tilfredse med den koordineringsfunktion regionerne her har påtaget sig.

I det store hele har kommunerne været tilfredse med samarbejdet med regionerne. Flere advarer mod at samarbejdet udelukkende kommer til at dreje sig om strategier og visioner og opfordrer til, at der også samarbejdes om egentlige udviklingsprojekter. ***Den direkte/personlige kontakt mellem embedsmænd i henholdsvis kommuner og regioner beskrives af mange som den væsentligste og mest effektive form for kommunikation.***

På tidspunktet for spørgeskemaundersøgelsens gennemførelse var der på administrativt niveau kun i meget begrænset omfang etableret kontakt mellem *kommunerne* og de regionale *vækstfora*. De landdistriktsansvarlige havde derfor stort set ikke kendskab til indholdet af de regionale erhvervsudviklingsstrategier, og de havde derfor også kun i begrænset omfang mulighed for at tage stilling til, om strategierne indeholdt et landdistriktsperspektiv. I de tilfælde, hvor der har været administrativ kontakt mellem kommune og vækstforum i forbindelse med udarbejdelse af strategien nævner flere kommuner, at ressourcenyttet i forbindelse med kommunalreformen i mange tilfælde begrænsede det reelle samarbejde mellem de to administrative enheder. Faktisk angiver kun en enkelt kommune (Randers), at den kommunale landdistriktspolitik direkte tager udgangspunkt i den regionale erhvervsudviklingsstrategi.

De landdistriktsansvarliges holdning til koordination

Kommunerne udgør populært sagt frontlinjen i det offentlige kontakt med borgere og virksomheder. I de fleste tilfælde er det primært kommunen, som borgere og virksomheder kommer i kontakt med, dette gælder både i forbindelse med myndighedsudøvelse og i forbindelse med det offentlige forskellige serviceydelser. De landdistriktsansvarlige embedsmænd i kommunerne har i meget stor udstrækning den holdning, at den kommunale indsats på området skal koordineres med nationale og regionale udmeldinger på landdistriktsområdet. Knap 90% af de landdistriktsansvarlige mener således, at en koordination er nødvendig (tabel 5-26). Selvfølgelig vil der altid være en tendens til overvejende positive tilbagemeldinger på den slags spørgsmål, idet "samarbejde" og "koordination" i sig selv opfattes som noget positivt. Imidlertid er det ingenlunde en selvfølge, at de kommunale repræsentanter i den grad opfatter koordination med andre politiske organisationer som både positiv og nødvendig, og det må tages som udtryk for en meget bred accept af meta-governance som styringsform, at de landdistriktsansvarlige i den grad er opmærksomme på behovet for koordination. Formelt set er der kommunalt selvstyre på området²³, men kommunerepræsentanterne er altså samtidig utrolig lydøre over for de udmeldinger der kommer fra regioner, vækstfora og diverse ministerier.

²³ Dog selvfølgelig under hensyntagen til de begrænsninger Planloven udstikker.

	Antal	Andel
Ja	35	89,7%
Nej	4	10,3%
Total	39	100,0%

Tabel 5-26: Er det efter din mening nødvendigt at koordinere indsatsen i de enkelte lokalområder med de overordnede politikker (således som de eksempelvis udstikkes af Indenrigsministeriet, Regionen eller det Regionale Vækstfora)?

De landdistriktsansvarlige i kommunerne ser både fordele og ulemper i den omsiggribende "meta-governance". Det ses som en fordel, at der skabes sammenhæng i hele plansystemet for top til bund, og i det store hele mener de, at der er rigeligt med udfordringer i at indtænke lokale forhold og muligheder i gennemførelsen af de overordnede planer og strategier. Set fra de landdistriktsansvarliges side er kunsten at få udformet landdistriktsindsatsen således, at den på en gang bidrager til opfyldelse af de overordnede mål samtidig med, at den i størst mulig udstrækning giver råderum til lokale initiativer og ildsjæle, hvilket selvkært er en vanskelig balancegang.

De forskellige regionale, statslige og EU-politikker på landdistriktsområdet søges ofte implementeret via adgang til støtteordninger. Det er både kommuner, virksomheder og borgere, der på denne måde sikres adgang til eksterne finansieringskilder, og når kommunerne har så positiv en holdning til koordination skyldes det selvfølgelig også, at de ved en sådan koordination får mulighed for at matche kommunale midler med eksterne finansieringskilder – en medfinansiering, der ofte er nødvendig for at kunne igangsætte de ønskede projekter på landdistriktsområdet.

I det store hele ser de landdistriktsansvarlige kun fordele i en koordination. I den udstrækning der er ulemper ved en koordination hænger det sammen med selve planstrukturen – altså det, at der opereres med overordnede, underordnede og under-under-ordnede planer. Ofte vil der politisk være en vis nervøsitet for at de overordnede planer bliver for begrænsende i relation til de underordnede planer, og dette kan føre til, at de overordnede planer formuleres på et så højt abstraktionsniveau at de reelt set bliver intetsigende. Jo mere kompleks det samlede plansystem bliver, desto vanskeligere bliver det endvidere for kommunerne at få den tidsmæssige kabale til at gå op. Formelt set skulle eksempelvis den regionale udviklingsplan (RUP'en), og kommuneplanen udgøre den planlægningsmæssige ramme for den kommunale landdistriktsindsats, men i virkeligheden har en lang række kommuner måttet formulere deres landdistriktspolitik lang tid før de overordnede planer var på plads. Kravet om koordinering kan derfor i nogen tilfælde føre til, at den samlede proces trækkes i langdrag.

Behovet for koordination gælder ikke blot vertikalt (lokalsamfund, kommune, region, stat, EU), men også horisontalt (eksempelvis mellem lokalsamfund eller mellem kommuner). Flere kommuner fremhæver koordination med nabokommuner i forhold til eksempelvis turisme og infrastruktur som eksempler på koordineringsopgaver i forbindelse med landdistriktsudvikling.

En ting er imidlertid en positiv holdning til koordination, noget andet er, om de landdistriktsansvarlige føler sig tilstrækkeligt informeret om de forskellige regionale og statslige rammebetingelser og initiativer på området. Her mener cirka halvdelen af de landdistriktsansvarlige, at de i dag *ikke* er tilstrækkelig godt orienteret (tabel 5-27), og som nævnt tidligere har de flere forslag til forbedring af den regionale og statslige informationsindsats.

	Antal	Andel
Ja	20	51,3%
Nej	19	48,7%
Total	39	100,0%

Tabel 5-27 Har du tilstrækkelig information om statslige rammebetingelser og initiativer i relation til landdistriktsindsatsen? Her tænkes i særlig grad på kommunikationen med Miljøministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Fødevareministeriet samt Økonomi og Erhvervsministeriet

6 Koordination mellem kommune og LAG

De lokale aktionsgrupper er nye væsentlige aktører på landdistriktsområdet, og samtidigt har grupperne en relativ autonom stilling i forhold til kommunerne. Det er derfor interessant at se hvorledes samarbejdet mellem kommunerne og LAG'erne koordineres. Imidlertid er de Lokale Aktionsgrupper en så ny konstruktion, at de fleste grupper kun lige akkurat er dannet og har fået deres lokale udviklingsplan godkendt og er begyndt at fungere og administrere i henhold til disse udviklingsplaner. De praktiske erfaringer vedrørende samarbejde mellem kommune og LAG omhandler derfor primært LAG'ernes *etableringsfase*. Metodemæssigt er der indsamlet erfaringer og synspunkter både fra kommunerne og fra de lokale aktionsgrupper. 53 yder-, land-, og mellemkommuner har deltaget i undersøgelsen (85% ud af det mulige antal) og 35 LAG'er ud af de 47, der på undersøgelsestidspunktet (januar 2008) var etableret eller under etablering (dvs. 75% af det mulige antal). Spørgeskemaet var stilet til formændene for de lokale aktionsgrupper, men i nogle tilfælde har det været den ansatte sekretær/tovholder der har besvaret spørgeskemaet. Se bilag for en nærmere beskrivelse af LAG-undersøgelsen.

Som nævnt i afsnit 4.8 fandt Kommunernes Landsforening det i udgangspunktet problematisk, at dele af landdistriktsprogrammet skulle administreres af de lokale aktionsgrupper og staten i forening. KL frygtede, at kommunernes indirekte indflydelse på de lokale aktionsgrupper var for ringe til at sikre en effektiv koordinering med den kommunale landdistriktsindsats. Derfor blev kommunerne tildelt en mere omfattende men indirekte indflydelse på LAG'erne. Kommunernes indflydelse udøves nu på en række forskellige måder, hvoraf de væsentligste er via:

- kommunernes ret til at udpege medlemmer af de lokale aktionsgrupper
- kommunernes mulighed for at stille sekretærbistand til rådighed for grupperne
- kommuners mulighed for at stille supplerende finansiering til rådighed for grupperne (for LAG i mellemkommuner er kommunal medfinansiering en betingelse)
- godkendelse (eller manglende godkendelse) af LAG'ernes regionale udviklingsplaner

De danske regioner er sikret samme ret som kommunerne til at udpege medlemmer af de lokale aktionsgrupper, og i praksis ser regionerne ud til at gøre brug af denne udpegningsret lige så ofte som kommunerne, jf. tabel 6.1. Derimod er det relativt sjældent, at den udpegede kommunale eller regionale repræsentant i gruppen samtidig er formand for gruppen.

	Antal LAG	Andel LAG
LAG hvor formand er kommunalpolitiker	4	12%
LAG hvor formand er regionalpolitiker	2	6%
LAG med kommunalpolitiker repræsenteret i gruppen	29	85%
LAG med regionalpolitiker repræsenteret i gruppen	29	85%

Tabel 6-1 Offentlig politisk repræsentation i LAG

Herudover er det meget almindeligt, at kommunalt og regionalt ansatte personer på lige fod med privat ansatte og selvstændige lader sig opstille til de lokale aktionsgrupper. Her vil de typisk blive valgt som repræsentanter for borgergrupper, lokalsamfund eller diverse interesseorganisationer. Disse medarbejdere kan derfor ikke på nogen måde siges at repræsentere kommune eller region, men det har i flere tilfælde vist sig at være personer, der i deres offentlige ansættelse varetager planlægnings- og udviklingsmæssige opgaver for kommune eller region, og derfor foregår der alligevel en ikke ubetydelig uformel koordination mellem det offentlige og de autonome lokale aktionsgrupper via disse personers repræsentation i LAG'erne.

Endelig kan kommunen også sikre sig direkte indflydelse på LAG'ens arbejde ved at stille en kommunalt ansat til rådighed som koordinator/sekretær for den lokale aktionsgruppe. Det er dog kun et mindretal af kommunerne der benytter denne fremgangsmåde, jf. tabel 6.2.

	Andel LAG
LAG hvor sekretær er ansat af kommunen	15%
LAG hvor sekretær er ansat af regionen	3%

Tabel 6-2 Sekretærbetjening af lokal aktionsgruppe

Via kommunernes og regionernes politiske repræsentanter i LAG'en har kommunerne mulighed for at påvirke de beslutninger og de strategier de lokale aktionsgrupper gennemfører, og de offentlige aktører gør selvkært brug af denne påvirkningsmulighed. Således mener 56% af respondenterne, at kommunerne i nogen grad eller stor grad har gjort brug af denne påvirkningsmulighed. Regionernes repræsentanter har i etableringsfasen fungeret noget mere tilbagetrukket, og her er det kun 32% af respondenterne der har den opfattelse, at den regionale repræsentant i nogen eller stor grad har påvirket formuleringen af gruppens udviklingsstrategi.

Endelig har det offentlige en formel indsigelsesret overfor den udviklingsstrategi gruppen måtte vedtage. Det er dog kun i yderst begrænset omfang kommuner, regioner og vækstfora har gjort brug af denne indsigelsesret. I den gennemførte undersøgelse har 2 kommuner, 1 region og 2 vækstfora haft indsigelser og dermed sendt udviklingsstrategien tilbage til reformulering i LAG'en.

I det store hele synes der at være etableret et positivt og konstruktivt samarbejde mellem kommunerne og de lokale aktionsgrupper. 75% af de interviewede LAG-formænd erklærer sig tilfreds eller meget tilfreds med det kommunale engagement i relation til LAG'erne, og kun repræsentanten for en enkelt LAG har erklæret sig meget utilfreds med det kommunale engagement. I et frugtbart samarbejde går dialogen begge veje, og her er det en udbredt opfattelse blandt LAG-formændene, at LAG'en – eller rettere nogle af medlemmerne af LAG'en – samtidig har haft reel indflydelse på udformningen af den kommunale landdistriktsindsats. Når det kommer til tilfredshed med *indholdet* af den kommunale landdistriktsindsats er LAG'erne noget mere usikre i deres bedømmelse. 15% erklærer sig utilfreds eller meget utilfreds med den kommunale indsats, og yderligere 25% ved ikke hvordan de skal bedømme indholdet af den kommunale landdistriktsindsats.

Set fra kommunernes synsvinkel har de også grebet samarbejdet med de nydannede LAG'er noget forskelligt an. En række kommuner har ikke tidligere haft en lokal aktionsgruppe i deres område, og på tidspunktet for den kommunale spørgeskemaundersøgelse (oktober 2007) var hovedparten af kommunerne ret usikre på, hvorledes de ville gribe det fremtidige samarbejde an. I perioden frem til spørgeskemaundersøgelsen blandt LAG-formændene (januar 2008) har flere af kommunerne sandsynligvis fået en mere afklaret holdning til samarbejde med LAG'erne, og havde kommuneundersøgelsen været gennemført på et senere tidspunkt ville vi sandsynligvis have fået flere konkrete eksempler på samarbejdskonstruktioner mellem kommuner og LAG'er.

I den ene ende af spektret ser nogle kommuner de lokale aktionsgrupper som den væsentligste aktør i forbindelse med implementering af den kommunale landdistriktsstrategi. I dette perspektiv ses den kommunale landdistriktspolitik som forholdsvis overordnet, og så udgør LAG'en og den lokale udviklingsplan en konkretisering af denne strategi. Andre kommuner betragter LAG'erne som ganske autonome i forhold til kommunerne, og disse kommuner mener, at de kun har (og skal have) ret begrænset indflydelse på de lokale aktionsgruppers arbejde. I dette perspektiv ses kommunerne mest som en "facilitator", der har skullet hjælpe LAG'erne igennem etableringsfasen og derefter er kommunen igen trådt mere i baggrunden. Umiddel-

bart ses der imidlertid ikke sammenhæng mellem LAG'ens "tilknytning" til kommunen og LAG'ernes vurdering af samarbejdet med kommunen.

Der findes dog også eksempler på kommuner og LAG'er der indgår i en så tæt symbiose, at det, selv for de landdistriktsansvarlige i kommunen, kan være vanskeligt at se hvor kommunens strategier og initiativer slutter og LAG'en begynder. Dette kan eksempelvis komme til udtryk ved, at den landdistriktsansvarlige opfatter LAG'ens udviklingsplan som *kommunens* landdistriktspolitik eller ved, at LAG'ens borgermøder opfattes som eksempler på *kommunal* borgerinddragelse.

Koordination i relation til det statslige niveau

Etablering af de lokale aktionsgrupper udgør et væsentligt element i den statslige landdistriktsindsats. Ud over koordination mellem kommune og LAG er det derfor også relevant at se på koordinationen indbyrdes mellem de enkelte aktionsgrupper og mellem aktionsgrupperne og det statslige niveau (= Direktoratet for FødevarerErhverv).

Netværkscentret under Direktoratet for FødevarerErhverv har blandt andet til opgave at understøtte arbejdet i de lokale aktionsgrupper. Dette Netværkscenter har taget initiativ til afholdelse af såkaldte netværksmøder for formænd og sekretærer for LAG'erne. Blandt de lokale aktionsgrupper er der et overordentlig godt kendskab til disse møder, og næsten alle LAG'er har deltaget i et eller flere af disse møder. Som led i serviceringen af de lokale aktionsgrupper har Netværkscentret også tilbudt assistance i forbindelse med udarbejdelse af de lokale udviklingsstrategier, og de lokale aktionsgrupper er generelt godt tilfredse med den hjælp de har fået fra DFFE. 70% er enten tilfreds eller meget tilfreds med den bistand Netværkscentret stiller til rådighed. Blandt de der er kritisk overfor Netværkscentrets rolle, nævnes at bekendtgørelser udsendes for sent i forhold til tidsfrister og at DFFE i for lang tid havde udviklingsplaner liggende til godkendelse. Denne besvarelse er selvfølgelig påvirket af, at netop disse problemstillinger var aktuelle på det tidspunkt hvor spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført.

På det konkrete og handlingsorienterede niveau har Netværkscentret udarbejdet en række skabeloner til brug ved formulering af den lokale udviklingsstrategi. Generelt er der blandt LAG'erne stor tilfredshed (80% tilfreds eller meget tilfreds) med disse redskaber. De kritiske bemærkninger knytter sig til skabelonernes krav om kvantificering af mål og resultater på 6 års sigt. En sådan kvantificering anses af flere formænd og og øvrige respondenter for urealistisk og uden praktisk relevans.

7 Analyser efter region og kommunetype

De danske regioner har fået tildelt en ikke uvæsentlig rolle i relation til landdistriktsindsatsen. Således indgår landdistriktspolitik direkte i den regionale udviklingsplan i fire ud af landets fem regioner (det vil sige minus Hovedstadsregionen). Alene af den grund er det interessant at se på eventuelle regionale forskelle i den kommunale landdistriktsindsats.

Nogle regioner har påtaget sig en aktiv koordinerende rolle i relation til de kommunalt ansatte landdistriktskoordinatorer. På tilsvarende vis har nogle af regionerne taget initiativ til afholdelse af netværksmøder for lokale LAG-repræsentanter. 65% af LAG'erne har kendskab til sådanne netværksmøder i deres regioner, og i de tilfælde hvor LAG'erne har kendskab til disse koordineringsinitiativer vælger de rent faktisk også at deltage i møderne. Regionernes indsats for at koordinere arbejdet i de lokale aktionsgrupper ser således umiddelbart ud til at få næsten lige så stor betydning som Netværkscentrets (DFFE) koordineringsindsats. Endvidere er LAG-formændene meget godt tilfredse med de koordineringsinitiativer (primært i form af netværksmøder) som regionerne har taget.

Andelen af kommuner der har udarbejdet en formel landdistriktspolitik er højst i region Sydjylland og region Nordjylland, og det er også i de to regioner at andelen af kommuner der har ansat en landdistriktskoordinator ligger højest.

Region Nord		Region Midt		Region Syd		Region Sjælland	
Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
4	50,0%	5	26,3%	10	55,6%	2	22,2%

Tabel 7-1: Andel af kommuner der har udarbejdet en landdistriktspolitik

Region Nord		Region Midt		Region Syd		Region Sjælland	
Antal	Andel	Antal	Andel	Andel	Antal	Antal	Andel
5	62,5%	9	47,4%	10	58,8%	4	44,4%

Tabel 7-2: Andel af kommunen der har ansat en landdistriktskoordinator

For så vidt angår opdelingen af kommunen i en række klart afgrænsede lokalområder – som det sker når en landdistriktspolitik målrettes specifikke initiativer i de enkelte områder – ses også en tydelig regional forskel. I region Nordjylland er det således 75% af kommunerne der opererer med en lokaleområdeopdeling i deres landdistriktspolitik, hvorimod dette kun gør sig gældende for ca. 33% af kommunerne i region Sjælland (table 7.3).

Region Nord		Region Midt		Region Syd		Region Sjælland	
Antal	Andel	Antal	Andel	Andel	Antal	Antal	Andel
6	75,0%	7	41,2%	9	56,3%	3	33,3%

Tabel 7-3 Andel af kommuner der opererer med klart afgrænsede lokalområder

Det er noget mere almindeligt at kommunerne har en landdistriktspulje til understøttelse af lokale initiativer end at de har formuleret en officiel kommunal landdistriktspolitik, men samtidig er det sådan, at der er en klar positiv sammenhæng mellem dette at have en officiel land-

distriktspolitik og dette at stille en landdistriktspulje til rådighed. Opgjort på regionalt niveau er det i region Syddanmark og region Nordjylland, at det er mest almindeligt at anvende kommunale landdistriktspuljer.

Region Nord		Region Midt		Region Syd		Region Sjælland	
Antal	Andel	Antal	Andel	Andel	Antal	Antal	Andel
6	85,7%	9	52,9%	13	81,3%	3	37,5%

Tablet 7-4 Andel af kommuner der har afsat en specifik pulje til landdistriktsudvikling

På det tidspunkt, hvor spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført (oktober 2007) var der stadig fra kommunernes side en betydelig usikkerhed overfor regionernes eventuelle rolle i landdistriktsindsatsen. Dette kommer bl.a. til udtryk ved, at mellem 30 og 50% af de landdistriktsansvarlige var usikre på, om regionerne i det hele taget havde specielle initiativer på landdistriktsområdet. Region Midtjylland synes at være den region, der har været bedst til at kommunikere deres indsats ud til kommunerne.

	Region Nord		Region Midt		Region Syd		Region Sjælland	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Andel	Antal	Antal	Andel
Ja	3	50,0%	10	62,5%	2	12,5%	3	37,5%
Nej	1	16,7%	1	6,3%	6	37,5%	1	12,5%
Ved ikke	2	33,3%	5	31,3%	8	50,0%	4	50,0%
Total	6	100,0%	16	100,0%	16	100,0%	8	100,0%

Tablet 7-4 Andel der har kendskab til om regionen har udarbejdet retningslinier for landdistriktsindsatsen?

8 Konklusion og anbefalinger

Nedenfor præsenteres undersøgelsens hovedkonklusioner under følgende temaer:

- Landdistriktpolitikens indhold og forankring
- Samarbejde mellem kommune og andre aktører
- Anbefalinger

Undersøgelsen omfatter landets yder-, land- og mellemkommuner (i alt 63 kommuner) og hviler på spørgeskemaundersøgelser og interviews blandt de kommunalt ansatte landdistriktsansvarlige og blandt formænd og sekretærer i de lokale aktionsgrupper under landdistriktsprogrammet.

Landdistriktpolitikens indhold og forankring

Kommunerne har i de seneste år i vid udstrækning fået sat landdistriktpolitikken på det kommunalpolitiske landkort, således har godt 41% af kommunerne i dag en formel landdistriktpolitik. Flertallet af kommunerne (60%) har også foretaget en afgrænsning af landdistrikterne inden for deres respektive kommune, og i en vis udstrækning har de målrettet politikken mod specifikke lokalområder.

Kommunerne integrerer i betydelig udstrækning landdistriktpolitikken i det generelle kommunale plansystem. Således har (eller vil) 54% af kommunerne lade landdistriktpolitikken blive en del af kommuneplanen. Det betyder med andre ord, at *fysisk planlægning* indgår med betydelig vægt i en række kommunale landdistriktpolitikker og at de almindeligt benyttede *processer* i forbindelse med kommuneplanlægning også finder anvendelse i forhold til landdistriktpolitikken (bl.a. med brug af høringsperioder, borgermøder og udarbejdelse af lokalplaner). Det er således i høj grad de fysiske planlæggere, der har "erobret" den kommunale landdistriktsindsats. Det koordinerende ansvar for landdistriktsindsatsen ligger ofte i en Planlægnings- eller Miljø/Teknik-afdeling. En afledt konsekvens heraf er bl.a., at de landdistriktsansvarlige kun har et begrænset kendskab til den kommunale (og i særdeleshed regionale) erhvervsfremmeindsats.

I de tilfælde, hvor der er udarbejdet en formel (det vil sige nedskrevet) landdistriktpolitik, vil dette dokument i de fleste tilfælde omhandle en beskrivelse af landdistrikterne samt en opstilling af satsningsområder (typisk erhverv, bosætning, kultur/fritid og natur/miljø). Imidlertid er det langt mere sjældent, at politikken indeholder kriterier for fordeling af ressourcer eller specifikke (kvantificerbare) mål for den *ønskede* udvikling. Når det kommer til opstilling af *servicemål* for landdistrikterne (altså hvilken grad af offentlig service kommunerne ønsker at stille til rådighed) så er der en tredjedel af kommunerne, der ifølge egen opfattelse opstiller sådanne mål. Dette er en overraskende stor andel, specielt set i lyset af, at Landdistrikternes Fællesråd og Landsforeningen af Landsbysamfund igennem flere år har efterlyst en mere aktiv kommunal politik på dette område.

Det er også meget udbredt, at landdistriktpolitikken indeholder en række overvejelser i relation til lokaldemokrati, og flere kommuner tildeler deres lokalsamfund en ganske vidtgående høringsret ligesom flere kommuner eksperimenterer med nye organisationsformer og ny teknologi for at forbedre lokalsamfundenes indflydelse på den førte politik.

De to mest udbredte "redskaber", som kommunerne tager i anvendelse for at føre deres landdistriktpolitik ud i livet, er (1) ansættelse af en landdistriktskoordinator og (2) etablering af en landdistriktpulje som en form for hjælp til selvhjælp. 58% af kommunerne har ansat en landdistriktskoordinator og 67% af kommunerne har etableret en landdistriktpulje hvor kommu-

nens borgere og virksomheder kan søge tilskud til forskellige projekter. Der er dog i de fleste tilfælde tale om ret begrænsede puljestørrelser – typisk svarende til 13 – 14 kr/indbygger/år.

Den geografiske fokusering af landdistriktsindsatsen kommer i de fleste tilfælde til udtryk på den måde, at områder omkring kommunens bycentre udpeges til bosætningsområder, hvorimod områder med en vis herlighedsværdi udpeges som kombineret bosætnings- og rekreativsområde. De yderliggende områder er i større udstrækning afhængige af egen evne til at skabe udvikling og arbejdspladser. Derfor ser kommunerne typisk mere lempeligt på etablering af nye arbejdspladser i disse områder. Behovet for lokale arbejdspladser i de yderliggende områder betyder også, at yderkommuner (efterfulgt af landkommuner) er mere villige til at udpege erhvervsområder i de små lokalsamfund end mellem- og bykommuner.

Når kommunerne opererer med erhvervsudvikling i relation til landdistriktsudviklinger er der i meget stor udstrækning tale om, at kommunen ønsker at fremme etablering af turisme- og fødevarerrelaterede virksomheder i landdistrikterne. I den udstrækning etablering af virksomheder kræver landzonetilladelse gives der kun i begrænset omfang tilladelse til andre virksomhedstyper som håndværk eller andre former for serviceerhverv. I denne undersøgelse er der ikke set eksempler på landzonetilladelse til etablering af industriel produktion.

Samarbejde mellem kommune og andre aktører

Kommunerne gør brug af de almindelige planlægningsmæssige redskaber ved den indledende formulering af kommunens landdistriktspolitik (med høringsperioder, borgermøder osv.). Gennemsnitlig anvender kommunerne knapt 10 måneder fra beslutningen om at de ønsker at have en landdistriktspolitik og indtil der foreligger en formuleret og vedtaget politik på området. Umiddelbart er der ingen sammenhæng mellem hvor lang tid der bruges på formulering af en landdistriktspolitik og de lokale aktionsgruppers efterfølgende tilfredshed med det kommunale samarbejde.

Et flertal af kommunerne (65%) har ikke udarbejdet interne procedurer for hvorledes de vil følge op på deres landdistriktsindsats (hvem skal gøre hvad og hvornår). Dermed ikke sagt, at kommunerne ikke vil lave en sådan opfølgning, men der er i hvert fald en risiko for, at det vil gå sådan, og uden en fortløbende opfølgning bliver landdistriktspolitikken mest af alt en politisk hensigtsbeholdning med begrænset værdi for de borgere og virksomheder der lever i landdistrikterne.

For så vidt angår *borgerinddragelse* i forhold til den løbende evaluering af den førte landdistriktspolitik synes kommunerne at være lidt længere fremme i skoene. Godt 62% af kommunerne har faktisk udarbejdet procedurer, der skal sikre, at borgerne løbende inddrages ved tilpasning, implementering og evaluering af landdistriktsindsatsen.

I mange tilfælde består kommunernes landdistrikter af op til 10 – 20 mindre lokalsamfund, og for at kunne håndtere kontakten til disse lokalsamfund på rimelig rationel måde er det almindeligt, at kommune og lokalsamfund i forening etablerer en "Fællesforening" eller et "Landsbyråd". En stor del af kommunekontakten til lokalsamfundene går så via disse Landsbyråd. Ca. 2/3 af kommunerne har etableret sådanne råd. Et mindretal af kommunerne (ca. 25%) har endvidere stillet krav om, at de enkelte lokalsamfund skal være organiseret efter en bestemt model. Dette krav fremsættes oftest af hensyn til gennemskuelighed og for at sikre alle borgere/virksomheder en lige adgang til repræsentation. De fleste kommuner anerkender dog det lidt "græsrodsagtige" i mange landsbyråd og borgerforeninger og undlader derfor at stille krav til organisationsformen.

Godt halvdelen af kommunerne mener, at de har forankret alle beslutninger vedrørende kommunens landdistrikter i et enkelt politisk udvalg (typisk et Teknik- og Miljøudvalg). Der må dog

stilles spørgsmålstegn ved, om denne opfattelse holder for en nærmere afprøvning²⁴. Kun ganske få kommuner har nemlig etableret egentlige landdistriktsudvalg bestående af kommunalpolitikere og repræsentanter for de forskellige lokalsamfund, der skal høres i spørgsmål af betydning for landdistrikterne.

I de tilfælde, hvor lokalsamfundene på forhånd har været organiseret, har disse foreninger på linje med de grønne organisationer samt erhvervs- og turistforeninger typisk haft indflydelse på formulering af den kommunale landdistriktspolitik. De ikke-organiserede lokalsamfund har haft vanskeligere ved at komme til orde. Kommunalreformen har imidlertid i mange kommuner medført en opprioritering af landdistriktsindsatsen, og den øgede fokusering på området har i sig selv ført til at flere lokalsamfund, der ikke tidligere har været organiseret, er blevet det fordi de på denne måde bedre har kunnet matche kommunen.

Flere kommuner har over en årrække opbygget en struktur med fællesråd, lokalråd o.l. Denne struktur understøtter det kommunale samarbejde med lokalsamfundene, og det er også disse råd/foreninger der benyttes i forbindelse med implementering af den kommunale landdistriktsstrategi. I løbet af 2007 er der så i regi af Landdistriktsprogrammet etableret en række såkaldte Lokale Aktions Grupper (LAG'er). Disse aktionsgrupper opererer oftest sideløbende med de førnævnte råd/foreninger og arbejder typisk mere projektorienteret. Både blandt medlemmerne af aktionsgrupperne og blandt de kommunale landdistriktsansvarlige kan der registreres en vis usikkerhed om den fremtidige rollefordeling mellem disse to systemer.

Landdistriktskoordinatorerne mener i det store hele (70 – 75% af respondenterne), at kommunikationen mellem kommunernes interne afdelinger og mellem kommune og lokalsamfund fungerer tilfredsstillende. I det store hele er det også lykkedes at opbygge et positivt og konstruktivt samarbejde mellem kommunerne og de lokale aktionsgrupper. 75% af LAG-formændene erklærer sig tilfredse med samarbejdet, og samtidigt vurderer et flertal af LAG-formændene, at kommunerne "i stor eller nogen grad" har haft indflydelse på udformningen af en udviklingsstrategi. Kommunerne griber dog samarbejdet med de lokale aktionsgrupper noget forskelligt an. Nogle kommuner forsøger at opbygge en meget tæt relation til LAG'erne, hvor andre ser LAG'erne som ganske autonome i forhold til kommunerne. Umiddelbart ses der imidlertid ikke sammenhæng mellem LAG'ernes tilknytning til kommunen og LAG-formændenes vurdering af samarbejdet med kommunen.

De lokale aktionsgrupper støttes og faciliteres af et nationalt "Netværkscenter" under Direktoratet for FødevarerErhverv. 75% af LAG-formændene er enten tilfreds eller meget tilfreds med den støtte de har fået fra dette netværkscenter, og når det vedrører det værktøjer centret udvikler og stiller til rådighed for de lokale aktionsgrupper er tilfredsheden endnu større.

Anbefalinger:

I det følgende opsamles en række af rapportens betragtninger og resultater i en række anbefalinger til kommunerne og andre med interesse i den kommunale landdistriktspolitik. Anbefalingerne er en kombination af anbefalinger fra respondenterne i de to spørgeskemaundersøgelser og af egne vurderinger.

- På det helt overordnede politiske niveau kan der i Folketinget etableres et udvalg hvis opgave det er at overvåge udviklingen på landdistriktsområdet, på samme måde som der i dag eksisterer et fødevarerudvalg, et kulturudvalg og et trafikudvalg. Ansvar for landdistriktspolitikken er spredt ud på så mange ministerier og andre offentlige og halvoffentlige aktører, at det en gang imellem kan være svært at se sammenhæng mellem de politiske

²⁴ Eksempelvis vil spørgsmål vedr. børn- og unge eller ældrepleje jo meget nemt kunne have et landdistriktsperspektiv men sådanne spørgsmål vil nok ikke i praksis blive forelagt et Teknik- og Miljøudvalg.

visioner og de efterfølgende handlinger. Et sådant udvalg vil kunne foretage den politiske vurdering af eventuelle konsekvenser for landdistrikterne relateret til nye love og initiativer. Flere kommuner har i undersøgelsen anbefalet en sådan ordning.

- På det overordnede administrative niveau kan der, eventuelt i regi af Velfærdsministeriet, der formelt set har ansvaret for den danske landdistriktspolitik, eller i regi af Fødevarerministeriet, der har ansvaret for det danske landdistriktsprogram, etableres en fælles internetportal for de forskellige nationale ordninger og initiativer på landdistriktsområdet. De landdistriktsansvarlige i kommunerne efterspørger en sådan "internet-portal" som en fælles indgang til de nationale programmer.
- Der kan etableres netværksgrupper for de landdistriktsansvarlige i kommunerne. Disse personer sidder ofte alene med opgaven at varetage den kommunale landdistriktspolitik. Nogle af de regionale landdistriktsansvarlige (bl.a. Region Sjælland) har taget initiativ til at etablere sådanne netværksgrupper for kommunernes landdistriktsansvarlige. En anden mulighed ville være at lade Danske Regioner eller Kommunernes Landsforening stå for opbygning og facilitering af sådanne netværksgrupper. Der kan eventuelt skeles til Netværkscentret under Direktoratet for Fødevarerhverv, der med succes har opbygget et tilsvarende netværk for medlemmerne af de lokale aktionsgrupper i Danmark.
- Regioner er i flere tilfælde gået ret aktivt ind i landdistriktsarbejdet. I den forbindelse kan der (især på politisk niveau) spores en vis kommunal frygt for, at der skal ske en opgaveglidning mellem regioner og kommuner. Hvis denne holdning er udbredt i det kommunalpolitiske system anbefales det, at Kommunernes Landsforening i stedet mere markant – og gerne lige så markant som Danske Regioner gør i dag – går ind i udvikling af landdistriktspolitikken. Dette kan eksempelvis ske ved, at KL får landdistriktsudvikling som prioriteret fagområde på linje med eksempelvis erhvervsudvikling og miljøpolitik. Rent praktisk kunne KL eventuelt åbne en "dialogportal" for de landdistriktsansvarlige i kommunerne og være med til at udvikle forskellige værktøjer til brug for de landdistriktsansvarlige i kommunerne.
- Regionerne har ansvaret for den overordnede regionale udviklingsindsats, og som led heri arbejder regionerne også med landdistriktsudvikling. Frem for at bruge ressourcerne på at udarbejde planer der skal afdække arbejdsdelingen mellem regioner og kommuner foreslår flere af de landdistriktsansvarlige, at kommuner og regioner i stedet afsætter ressourcer (personaletimer) der skal gøre det muligt for de landdistriktsansvarlige i kommuner og regioner at opbygge de nødvendige personlige kontakter (dvs. tid og anledninger til at mødes). Den jævnlige personlige kontakt mellem ansatte i forskellige offentlige organisationer vurderes at være den mest effektiv og pragmatisk metode til sikring af den nødvendige koordination.
- Internt i kommunerne er der i de fleste tilfælde tale om en faglig (sektoropdelt) organisationsstruktur. Medarbejderne orienteres mod de overordnede mål, politikker og normer der er gældende inden for deres respektive fagområde. I modsætning hertil er landdistriktspolitikken geografisk afgrænset og en af landdistriktskoordinatorens opgaver er at få landdistriktsperspektivet indarbejdet i de fagligt orienterede sektorpolitikker. Dette er ofte en Uriaspost! Landdistriktskoordinatoren har ingen formel kompetence, og det er ofte en lavstatusfunktion at være landdistriktsansvarlig i kommunen. Blandt de kommuner der har væsentlige landdistriktsområder, kan det overvejes at etablere et politisk landdistriktsudvalg, der tillægges høringsret på alle sager af betydning for landdistrikterne. Samtidig kan den kommunale landdistriktskoordinator referere direkte til dette udvalg, hvilket vil give den pågældende medarbejder en tydelig organisatorisk tilknytning og kompetenceprofil.

- Ikke-organiserede lokalsamfund vil stå relativt svagt i adgangen til kommunale, regionale og nationale landdistriktsmidler. Kommunerne bør være opmærksomme på sådanne svage lokalsamfund og eventuelt hjælpe dem i gang med en organisering.
- De kommunale landdistriktsstrategier kan med fordel udvides til at omfatte *prioriteringskriterier*, eksempelvis for fordeling af midler mellem land og by, mellem forskellige lokalområder eller mellem forskellige strategiske satsningsområder.
- De kommunale landdistriktsstrategier kan med fordele udvides med konkrete *kvantificerbare mål*, og der kan opstilles indikatorer til brug for evaluering af de enkelte indsatsområder. Evalueringen bør gennemføres løbende (eksempelvis en gang årligt) og der bør fastlægges en procedure der sikrer, at den løbende evaluering bliver gennemført.
- I mange kommuner er der etableret en række lokalråd samt en overbygning i form af en fællesforening/et landsbyråd. Kommunikationen mellem kommune og lokalsamfund foregår via disse råd/foreninger. I løbet af 2007 er der i mange kommuner endvidere etableret de såkaldte Lokale Aktions Grupper, der fungerer mere autonomt i forhold til kommunen. Både blandt de kommunalt ansatte landdistriktskoordinatorer og blandt medlemmerne af de lokale aktionsgrupper kan der spores en vis usikkerhed med hensyn til ansvars- og opgavefordeling de to systemer imellem. LAG'erne er med deres "bottom-up konstruktion" designet til at være relativt uafhængig af kommunerne, men kommunerne kan overveje om arbejds- og opgavefordelingen mellem de to systemer kan tydeliggøres.
- Kommunikation mellem lokalsamfund og kommuner synes i det store hele at fungere nogenlunde på det politiske niveau, idet der i mange kommuner er etableret en løbende dialog mellem kommunalpolitikere og lokalråd. På administrativt niveau er der ikke altid på samme måde afsat midler til, at landdistriktskoordinatorerne eller andre med ansvar for landdistriktspolitikken kan deltage i møder i lokalforeninger. Det praktiske daglige samarbejde ville kunne lattes hvis der blev afsat administrative ressourcer til opbygning af disse relationer. Også her vurderes jævnlig personlig kontakt som den mest effektive og pragmatiske metode til sikring af den nødvendige koordination.

9 BILAG

9.1 Metode

Data og anden form for information til denne analyse er primært indsamlet ved tre forskellige kilder:

- Litteraturstudier, bl.a. tilgængelige kommunale landdistriktspolitikker
- Spørgeskemaanalyser.
- Interviews af centrale aktører

9.1.1 Spørgeskemaundersøgelser

Spørgeskemaundersøgelse 1

Et enslydende elektronisk spørgeskema²⁵ er udsendt til landets kommuner, det vil sige i alt 98 spørgeskemaer. Heraf er 66 besvaret (bevarelsesprocent = 67,4).

Landets kommuner kan opdeles efter forskellige kriterier. I denne analyse er det valgt at opdele kommunerne efter samme kriterier som i EU's Landdistriktsprogram. Det vil sige, at der er foretaget en opdeling i yderkommuner, landkommuner, mellemkommuner og bykommuner. Når bykommuner er inkluderet i undersøgelsen, er det fordi flere af de nye bykommuner omfatter væsentlige områder der kan karakteriseres som landdistrikter, og derfor må det også formodes, at mange bykommuner må have en vis interesse for landdistriktspolitik. Ikke overraskende er det dog især bykommuner der *ikke* har besvaret det udsendte spørgeskema, og for bykommunernes vedkommende er svarprocenten så lav, at undersøgelsens resultater ikke kan bruges til generelle analyser og konklusioner. Ses der bort fra bykommunerne er der dog opnået en ganske tilfredsstillende svarprocent.

Svarprocenten fordelt på kommunetyper:

	Kommuner, i alt	Besvarelser	Svarprocent
• Yderkommuner, 16 stk.:	16	14	87,5%
• Landkommuner, 29 stk.	29	26	89,7%
• Mellemkommuner, 17 stk.	17	13	76,5%
• Bykommuner, 36 stk.	36	13	36,1%

Tabel 9.1: Oversigt over medvirkende kommuner

For landets 62 yder-, land- og mellemkommuner er der således opnået en samlet bevarelsesandel på 85,5%

Spørgeskemaundersøgelsen udgør en central datakilde i undersøgelsen. Skemaet blev udsendt "elektronisk" via mail til kommunerne. Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i august 2007.

I første omgang var der tale om en generel henvendelse til kommunerne, hvor der blev spurgt om navn og e-mailadresse på personer med overordnet ansvar for kommunens landdistriktspolitik. De kommuner der ikke svarede på denne henvendelse fik to på hinanden følgende ryk-kere, ligeledes via mail. Enkelte kommuner meddelte, at man ikke havde en landdistriktspolitik, og nogle meddelte, at ansvaret for kommunens landdistriktsindsats ikke lå hos en specifik

²⁵ Enkelte kommuner ønskede ikke at udfylde et elektronisk spørgeskema og fik i stedet tilsendt en papirudgave.

person. I disse tilfælde var det som hovedregel kommunens plan- eller udviklingsafdeling der besvarede spørgeskemaet.

Som et væsentligt supplement til den generelle henvendelse til kommunerne har Landdistrikternes Fællesråd og de fire regioner uden for hovedstadsområdet været til stor hjælp med at udpege de landdistriktsansvarlige i kommunerne. Uden supplerende oplysninger fra disse kilder havde det ikke været muligt at nå så høje svarprocenter som der rent faktisk er opnået i denne undersøgelse.

Spørgeskemaet var et onlineskema, dels med afkrydsningsmuligheder, dels med mulighed for uddybende tekstbesvarelser. Der er i denne spørgeskemaundersøgelse gjort brug af forholdsvis mange tekstbesvarelser.

Der blev indledningsvis foretaget en pilottest af spørgeskemaet på 10 personer, der på forskellig måde er involveret i landdistriktsudvikling. Dette medførte en del ændringer i det benyttede spørgeskema. Blandt andet blev antallet af tekstspørgsmål udvidet væsentligt, da det viste sig, at måden hvorpå kommunerne har organiseret landdistriktsindsatsen og gennemført/gennemfører selve formuleringen og implementeringen af landdistriktspolitikken, varierer meget fra kommune til kommune.

Spørgeskemaundersøgelse 2

I november og december 2007 blev der gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt de nyetablerede lokale aktionsgrupper (såkaldte LAG'er) under Fødevareministeriets Landdistriktsprogram. Spørgeskemaundersøgelsen var primært rettet til formændene for de lokale grupper, men i de tilfælde hvor der ikke kunne skaffes kontakt til formændene blev henvendelsen i stedet rettet til sekretærene for grupperne. Henvendelsen blev gennemført enten pr. mail eller pr. telefon.

På tidspunktet for henvendelsen var 47 LAG'er etableret eller under etablering. Der blev opnået besvarelse fra i alt 35 af disse grupper (74,5% besvarelse)

Spørgeskemaet var et onlineskema, dels med afkrydsningsmuligheder, dels med mulighed for uddybende tekstbesvarelser. Grundlæggende var spørgeskemaet udarbejdet som støtteredskab til brug for en telefoninterviewer, men på grund af problemer med at komme i telefonisk kontakt med alle respondenter blev skemaet både brugt til sit oprindelige formål (støtte til telefonskemaundersøgelse) og som et elektronisk spørgeskema respondenterne selv udfyldte. Brugervenligheden af spørgeskemaet var ringere end i den første spørgeskemaundersøgelse, hvilket sandsynligvis er en medvirkende forklaring på den reducerede besvarelsesprocent.

9.1.2 Interviewundersøgelse

Der er gennemført interviews med embedsmænd (og i enkelte tilfælde politikere) i udvalgte kommuner/regioner. For kommunernes vedkommende er interviews i de fleste tilfælde gennemført med de samme personer der også har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen.

Der har været flere formål med interviewene, bl.a. at:

- tolke og kommentere konklusionerne fra spørgeskemaundersøgelsen
- uddybe og detaljere besvarelserne
- belyse og diskutere emner der ikke egner sig til skemaundersøgelser, det drejer sig især om respondenternes subjektive vurderinger af procesmæssige forhold
- give input til "bedste praksis" ideer til anbefalinger til andre aktører på området.

Interviewene er gennemført som en kombination af personlige interview og telefoninterviews. Interviewene er gennemført i perioden november 2007 til marts 2008.

9.2 Anvendte spørgeskemaer

Kommuneundersøgelse:

VELKOMMEN TIL UNDERSØGELSEN OM LANDDISTRIKTSPOLITIK I DANSKE KOMMUNER

Center for Regional- og Turismeforskning står for undersøgelsen, der støttes af Indenrigs- og Sundhedsministeriets Landdistriktspulje.

Organisering af landdistriktsindsatsen tilrettelægges på forskellig måde i de enkelte kommuner. Derfor er der i spørgeskemaet givet gode muligheder for at indsætte kommentarer i tekstform.

Q1_KOMMUNE

Anfør kommunens navn

Q2_PERSSPØRG

Dit navn samt e-mail

Q3_PERSLAND

Navn samt e-mail på person, der har ansvaret for kommunens landdistriktspolitik (hvis der er tale om en anden person end dig)

Q6_AKTIONSGR3

Er der nedsat en lokal aktionsgruppe (under Landdistriktsprogrammet) der dækker kommunens område?

- Ja
- Nej
- Ved ikke
- Intet Svar

Q7_FOND

Er kommunen omfattet af EU's strukturfondsprogram (Mål 2-programmet)?

- Ja
- Nej
- Ved ikke
- Intet Svar

Q8_POLITIK

Har kommunen udarbejdet en landdistriktspolitik?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q9_UDARBEJDELSE

Har kommunen en landdistriktspolitik under udarbejdelse?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q9A_TEMA

Nævn de vigtigste temaer eller indsatsområder i landdistriktspolitikken

Q10_LANDDISTRIKT

Har kommunen defineret hvad der forstås ved et landdistrikt?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q11_DEFINITION

Hvilken definition på landdistrikt anvendes?

Q12_MÅL

Er der udarbejdet konkrete (målbare) mål/indikatorer for ønsket udvikling i kommunens landdistrikter?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q12B

Giv eksempler på mål i landdistriktsindsatsen

Q13_KOORDINATOR

Har kommunen ansat en landdistriktskoordinator eller udpeget en ansat til primært at have ansvaret for kommunens landdistriktspolitik?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q14_HANDLING

Indeholder landdistriktspolitikken handlingsplaner (eller forslag til projekter), der skal gennemføres for at få landdistriktspolitikken til at fungere i praksis?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q15_PROCEDURE

Indeholder landdistriktspolitikken (eller udkast til landdistriktspolitik) procedure for opfølgning/revision/evaluering af den fremtidige indsats?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q16_LOKALOMRÅ

Er kommunens landdistrikter blevet inddelt i klart definerede lokalområder/lokalsamfund?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q17_MÅL

Er der blevet udarbejdet mål/handlingsplaner for disse lokalområder?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q18_ÅBENLAND

Indgår det åbne land (den del kommunens landdistrikter der ikke udgøres af klart definerede lokalsamfund/landsbyer) som et særligt indsatsområde i landdistriktspolitikken?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q19_UDVIKLING

Er det overvejet hvorledes udviklingen i bestemte lokalsamfund/landsbyer kan knyttes til udviklingen i nærliggende byområder (enten i eller uden for kommunen)?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q20_KNYTNING

Beskriv denne sammenknytning mellem by og specifikke landdistrikter (eksempelvis kan lokalområder primært være tænkt som bosætningsområder, hvor andre måske også skal tjene som rekreativt område for bybefolkningen, hvor der i helt tredje områder måske satses på udvikling af et bestemt erhverv, eksempelvis turisme).

Q21_ERHVERVSUDVIK

Er der givet mulighed for erhvervsudvikling (er der udpeget erhvervsområde) i de små lokalsamfund?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q22_NYETAB

Er der sket nyetableringer af virksomheder i disse erhvervsområder inden for det sidste år?

- Ja
- Nej

- Intet Svar

Q23_TYPER

Er der eksempler på, at andre virksomhedstyper end landbrug har fået lov at etablere sig eller udvide produktionen på ejendomme i det åbne land inden for det sidste år?

- Ja
 Nej
 Intet Svar

Q24_EMSEML

Giv et eksempel på en sådan etablering/udvidelse

Q25_SERVICE

Er der opstillet kommunale servicemål for landdistrikterne eller for udvalgte lokalområder inden for landdistrikterne (eksempelvis for så vidt angår kollektiv trafik, veje, bredbånd, snerydning, skole og fritidsordninger, ældrepleje)?

- Ja
 Nej
 Intet Svar

Q26_RESURCER

Har kommunen afsat specifikke økonomiske ressourcer til at føre landdistriktspolitikken ud i livet? Eksempelvis aflønning af en landdistriktskoordinator eller en pulje til medfinansiering af projektidéer fra landdistrikterne?

- Ja
 Nej
 Intet Svar

Q27_BELØB

Hvor stort et beløb er der i givet fald årligt afsat til landdistriktsudvikling i kommunen? (enhed: kroner)

(0 - 1000000000)

Q28_STØTTE

Er kommunens arbejde med at udforme en landdistriktspolitik blevet støttet finansielt fra anden side (eksempelvis støtte fra Indenrigsministeriets landdistriktpulje eller EU-midler)?

- Ja
 Nej
 Intet Svar

Q29_KILDER

Nævn de supplerende finansieringskilder der er benyttet?

Q30_STRATEGI

Har kommunen udarbejdet en strategi/politik for erhvervsfremmeindsatsen i kommunen?

- Ja
 Nej

- Ved ikke
- Intet Svar

Q31_ERHFREMME

Omhandler denne strategi/politik en særskilt erhvervsfremmeindsats for landdistrikterne?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q32_BESLUT

Er beslutninger vedrører kommunens landdistrikter på politisk niveau forankret i ét udvalg?

- Ja
- Nej
- Ved ikke
- Intet Svar

Q33_KOMPLAN

Er kommunens landdistriktspolitik en integreret del af den nuværende kommuneplan?

- Ja
- Nej
- Ved ikke
- Intet Svar

Q34_NYPLAN

Vil kommunens landdistriktspolitik blive en integreret del af den kommende kommuneplan?

- Ja
- Nej
- Ved ikke
- Intet Svar

Q35_LOKALPLAN

Er der lokalområder i landzonen eller mindre bysamfund i landdistrikterne der i dag er omfattet af lokalplaner (landzonelokalplaner)?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q36_REGION

Har den region, hvortil kommunen hører, udviklet retningslinjer (mål/strategi) for landdistriktsindsatsen i regionen (eksempelvis som et element i Den Regionale Udviklingsplan)?

- Ja
- Nej
- Ved ikke

Intet Svar

Q37_REGPOL

Er der en sådan regional politik under udarbejdelse?

- Ja
 Nej
 Ved ikke
 Intet Svar

Q38_LANDPOL

Beskriv hvordan kommunens landdistriktspolitik er blevet koordineret med regionens politik på området?

(Har der været holdt fælles koordineringsmøder? Har kommunen haft lejlighed til at kommentere regionens oplæg? Har kommunen haft mulighed for at komme med forslag til Den Regionale Udviklingsplan (for så vidt angår landdistriktsudvikling)?)

Q39_INDSATS

Er der som led i Det regionale Vækstforas Erhvervsudviklingsstrategi udarbejdet konkrete mål/handlingsplaner for erhvervsindsatsen i landdistrikterne?

- Ja
 Nej
 Ved ikke
 Intet Svar

Q40_VÆKSTFORUM

Beskriv hvordan kommunens landdistriktspolitik er blevet koordineret med Vækstforumets Erhvervsudviklingsstrategi?

(Har der været holdt fælles koordineringsmøder? Har kommunen haft lejlighed til at kommentere Vækstforumets oplæg?)

Har kommunen haft mulighed for at komme med forslag til Vækstforumets erhvervsfremmepolitik?

Q41_LAG

Såfremt der er dannet en LAG (eller en LAG under dannelse) for kommunens område:

Beskriv den proces der er benyttet, eller vil blive benyttet, til at koordinere kommunens landdistriktspolitik med LAG'ens visioner?

Q42_MODEL

Kræver kommunen at lokalsamfundene skal være organiseret efter en bestemt model for at kunne samarbejde med dem (eksempelvis organiseret i lokalråd med ensartede vedtægter fra lokalråd til lokalråd)?

- Ja
 Nej
 Intet Svar

Q43_FELLESRÅD

Er der nedsat et fællesråd e.l. (altså en form for fællesforening der på en gang kan repræsenterer landdistrikternes lokalsamfund overfor kommunen)?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q44_RETNINGSLINIER

Er der udarbejdet retningslinier for prioritering af ønsker/projekter fra de forskellige lokalområder?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q45_SAMARBEJDE

Beskriv eventuelt hvorledes kommunen tilrettelægger samarbejdet med lokalsamfundene?

Q46_PROCES

Såfremt kommunen har udarbejdet en landdistriktspolitik, eller har en politik under udarbejdelse:

Hvor lang en perioden blev benyttet til at udarbejde en politik (fra beslutningen om at man skulle have en landdistriktspolitik og indtil politikken var vedtaget)? (enhed: måneder)

(0 - 99)

Q47_ORGANISATIONER

Beskriv hvilke organisationer har haft mulighed for at komme med forslag eller kommentarer til indhold i landdistriktspolitik?

Q49_BORGER

Beskriv på hvilken måde borgerne i landdistrikterne er blevet involveret i udarbejdelsen af landdistriktspolitikken (borgermøder, elektroniske borgerpaneler, høringsrunder, spørgeskemaer eller lignende)?

Q50_PR

Beskriv hvordan/hvilken form for PR der er gennemført for at få borgerne involveret i arbejdet med at udarbejde en landdistriktspolitik?

Q51_PROCEDURE

Indeholder landdistriktspolitikken en procedure der skal sikre at borgere og lokalsamfund løbende bliver inddraget i tilpasning, implementering og evaluering af den førte landdistriktspolitik?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q52_PROBESKRIV

Beskriv denne procedure:

Q53_INDSATS

Er det efter din mening nødvendigt at koordinere indsatsen i de enkelte lokalområder med de overordnede politikker (således som de eksempelvis udstikkes af Indenrigsministeriet, Regionen eller det Regionale Vækstfora)?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q54_KOORDINATION

Beskriv hvad du ser som fordele og ulemper ved en koordination af den lokale landdistriktsindsats med en række mere overordnede planer og strategier? Brug gerne eksempler:

Q54B_KOMFORA

Beskriv hvordan kommunikationen mellem kommune og region / vækstfora eventuelt ville kunne forbedres

Q55_INTERNKOMM

Fungerer kommunikationen internt i kommunen optimalt set i relation til landdistriktsindsatsen (eksempelvis kommunikation mellem personer med ansvar for fysisk planlægning, erhvervsudvikling, landdistriktsudvikling og personer med ansvar for den jævnlige kontakt i kommunens lokalsamfund (typisk personer fra teknisk forvaltning e.l.)?)

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q56_KOMFORBEDRING

Beskriv hvordan den interne kommunikation i kommunen eventuelt ville kunne forbedres?

Q57_KOMLOKAL

Fungerer kommunikationen mellem kommunen og de enkelte lokalsamfund i landdistrikterne efter din mening optimalt?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q58_KOMSAMFUND

Beskriv hvordan kommunikation mellem kommune og lokalsamfund eventuelt ville kunne forbedres

Q59_INFORM

Har du tilstrækkelig information om statslige rammebetingelser og initiativer i relation til landdistriktsindsatsen? Her tænkes i særlig grad på kommunikationen med Miljøministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Fødevareministeriet samt Økonomi og Erhvervsministeriet)

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q60_KOMMINISTER

Beskriv hvordan kommunikation mellem kommune og ministerier eventuelt ville kunne forbedres?

Til slut lidt om landdistriktskoordinatorens placering idet kommunale hieraki

Q62_ALDER

Din alder

(0 - 80)

Q63_UDDANNELSE

Din uddannelse

Q64_ERHVERVSERFARING

Antal års erhvervs erfaring

(0 - 60)

Q65_OVERORDNEDE

Nærmeste overordnede (Funktion)

Q66_FLERE3

Er der flere end dig, der arbejder med landdistriktsudvikling i kommunen?

- Ja
- Nej
- Ved ikke
- Intet Svar

Q67_KOMMENTARER

Har du kommentarer til landdistriktsindsatsen iøvrigt, er du meget velkommen til at skrive dem her

LAG-undersøgelse:

Q1_LAG

Navn på LAGén

Q2_LAGKOMMUNER

Hvilke kommuner omfatter LAGén?

- Kommune 1 :
- Kommune 2 :
- Kommune 3 :
- Kommune 4 :
- Intet Svar

Q4_LOKALLAG

Har der været en LAG i det pågældende lokalområde i den tidligere programperiode (LEADER)?

- Ja
- Nej

- Intet Svar

Q5_KOORDINATOR

Hvis ja, er koordinator eller formand den samme som i den foregående periode?

- Ja
 Nej
 Intet Svar

Q6_FORMAND

Er formand for LAGén en samtidig kommunalpolitiker?

- Ja
 Nej
 Intet Svar

Q7_KOMMUNALPOLITIKERE

Er der kommunalpolitikere repræsenteret i LAGén?

- Ja
 Nej
 Intet Svar

Q8_SEKRETÆR

Er sekretær for LAGén ansat direkte af kommune?

- Ja
 Nej
 Intet Svar

Q9_FINANSIERING

Har kommunen bidraget med finansiering af møder, lokaleleje e.l. i forbindelse med etablering af gruppen?

- Ja
 Nej
 Intet Svar

Q10_REGIONALPOLITIKER

Er formand for LAGén samtidig regionalpolitiker?

- Ja
 Nej
 Intet Svar

Q11_REGIONALPOLITIKERE_LAG

Er der regionalpolitikere repræsenteret i LAGén?

- Ja
 Nej
 Intet Svar

Q12_SEKRETÆR_REGIONEN

Er sekretær for LAGén ansat direkte af regionen?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q13_REGIONSBIDRAG

Har regionen bidraget med finansiering af møder, lokaleleje e.l. i forbindelse med etablering af gruppen?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q14_UDVIKLINGSSTRATEGI

Har gruppen fået godkendt den lokale udviklingsstrategi?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q15_PROCESS_STRATEGI

Hvis nej, hvor i processen er strategien nu?

- Under udarbejdelse i LAG
- Under drøftelse med andre aktører
- Afventer godkendelse i kommune
- Afventer godkendelse i region/vækstforum
- Afventer godkendelse i DFFE
- Andre forklaringer. Hvilke? :
- Intet Svar

Q16_INDSIGELSER_KOMMUNE

Har I modtaget indsigelser mod strategien fra kommune?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q17_INDSIGELSER_REGION

Har I modtaget indsigelser mod strategien fra region?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q18_INDSIGELSER_VÆKSTFORUM

Har I modtaget indsigelser mod strategien fra Vækstforum?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q19_UNDSIGELSER

Hvori bestod indsigelserne fra kommune, region eller Vækstforum?

Q20_DFFR

I forbindelse med udarbejdelse af lokal udviklingsstrategi: Er I tilfreds med den hjælp I har fået fra DFFE /Netværkscentret?

- Meget tilfreds
- Tilfreds
- Utilfreds
- Meget utilfreds
- Ved ikke
- Intet Svar

Q21_VEJLEDNINGER

Hvor tilfreds er I med de vejledninger/skabeloner, der er udarbejdet til brug ved formulering af lokal udviklingsstrategi? Har de været en hjælp i forhold til, hvad I kunne tænke jer strategien skulle indeholde?

- Meget tilfreds
- Tilfreds
- Utilfreds
- Meget utilfreds
- Ved ikke
- Intet Svar

Q22_PRIORITERING

Har I i udviklingsstrategien gjort jer nogle overvejelser om, hvorledes I vil prioritere mellem fremtidige projektforslag (der falder inden for strategiens satsningsområde)?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q23_VISION_MÅL

Har de involverede kommuner - efter din opfattelse - en klart formuleret vision/mål for den ønskede udvikling i landdistrikterne?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q24_INDSATS

Den overordnede vision for landdistrikterne udmøntes - i hvert fald i teorien - i et antal indsatsområder. Har de involverede kommuner efter din opfattelse nogle klart formulerede indsatsområder i relation til landdistriktsudvikling?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q25_ØKOMIDLER

Har kommunen - efter hvad du ved - afsat økonomiske midler til at understøtte projekter/initiativer rettet specifikt mod landdistrikterne?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q26_INDFLYDELSE

Har LAGén - eller nogle af personerne i LAGén - haft indflydelse på den kommunale landdistriktsindsats?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q27_UDVIKLINGSSTRATEGI

Har kommunen (via eksempelvis repræsentant eller koordinator) påvirket LAGéns udviklingsstrategi?

- Slet ikke
- I ringe grad
- I nogen grad
- I stor grad
- Ved ikke
- Intet Svar

Q28_REGSTRATEGI

Har regionen/vækstforum (via eksempelvis repræsentant eller koordinator) påvirket LAGéns udviklingsstrategi?

- Slet ikke
- I ringe grad
- I nogen grad
- I stor grad
- Ved ikke
- Intet Svar

Q29_KOMENGAGEMENT

Hvor tilfreds er du med det kommunale engagement i relation til LAG'en?

- Meget tilfreds
- Tilfreds
- Utilfreds
- Meget utilfreds
- Ved ikke
- Intet Svar

Q29B_KOMTILFREDSHED

Hvor tilfreds er du generelt med den kommunale indsats for landdi-

strikerne?

- Meget tilfreds
- Tilfreds
- Utilfreds
- Meget utilfreds
- Ved ikke
- Intet Svar

Q30_REPR

Er repræsentanter for kommunernes lokalsamfund (borgergrupper, landsbyråd o.l.) involveret i LAGéns arbejde?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q31_ANDRELAG

Har LAGén (evt. via formand eller sekretær) jævnligt kontakt til andre LAGér?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q32_NETVÆRK

Har repræsentanter fra LAGén deltaget i DFFE´s netværksmøder for LAGér?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q33_REGNETVÆRK

Har regionen - efter hvad du ved - taget initiativ til at afholde netværksmøder med LAG-repræsentanter?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

Q34_DELTAGELSE

Hvis ja: Har LAGén deltaget i sådanne møder?

- Ja
- Nej
- Intet Svar

KOMMENTARER

Har du ellers bemærkninger til samarbejdet mellem LAG på den ene side og kommuner, regioner, vækstfora på den anden? Er der noget du er meget utilfreds med, eller har du forslag til forbedringer?

KOMMUNENUMRE

Hvad er kommunens nummer?

Kommune
(0 - 999)

1 Kommune
(0 - 999)

2 Kommune
(0 - 999)

3 Kommune
(0 - 999)

4

Kommunenummer

9.3 Oversigt over landdistriktspolitik i de enkelte kommuner

I dette bilag findes en oversigt over de kommuner, hvor der på Internettet findes link til enten landdistriktspolitikker eller netværk mellem landdistriktsaktører i kommunen. I nogle kommuner omtales holdning eller vision for landdistriktsindsatsen udelukkende i den kommunale planstrategi, og i de tilfælde er der link til denne strategi/plan. I andre kommuner er fokus mere på nær- og lokaldemokrati og hvor det har været muligt er der i disse tilfælde i stedet linket til strategi/planer på disse områder.

Region Hovedstaden:

Bornholm: <http://www.brk.dk/BRK/site.aspx?p=19505>

Region Sjælland:

Guldborgsund:

<http://www.guldborgsund.dk/DK/Politik/Kommuneplaner/Kommuneplanstrategi.aspx>

Holbæk: <http://www.holbaeknettet.dk/go.asp?RoomID=351&LangRef=176>

Kalundborg:

[http://www.kalundborg.dk/Politik -
demokrati/Politikker, planer og visioner/Forslag til planstrategi.aspx](http://www.kalundborg.dk/Politik-_demokrati/Politikker,_planer_og_visioner/Forslag_til_planstrategi.aspx)

Køge: <http://www.koege.dk/301375>

Lejre: <http://www.lejre.dk/ref.aspx?id=11896>

Lolland: <http://www.landdistrikt-lolland.dk/index.php?page=home>

Odsherred: <http://www.odsherred.dk/page2294.aspx>

Ringsted: <http://www.ringsted.dk/OmKommunen/Landomraaderne.aspx>

Slagelse: <http://www.kontaktudvalgirs.dk/>

Sorø: <http://www.soroe.dk/everest/showdoc.asp?id=070611143343&type=doc&pdf=true>

Stevns: <http://www.stevns.dk/lib/file.aspx?fileID=872&target=blank>

Vordingborg:

[http://www.vordingborg.dk/Everest/Publications/Afdelinger/Stab%20Udvikling/Nardemokrati/
20070419141558/CurrentVersion/Politik%20for%20nardemokrati%20og%20borgerinddragels
e.doc](http://www.vordingborg.dk/Everest/Publications/Afdelinger/Stab%20Udvikling/Nardemokrati/20070419141558/CurrentVersion/Politik%20for%20nardemokrati%20og%20borgerinddragelse.doc)

Region Nordjylland:

Brønderslev-Dronninglund: <http://www.broenderslev.dk/nyheder/landdistriktspolitik.pdf>

Frederikshavn:

[http://www.frederikshavn.dk/NR/rdonlyres/0264746D-0BCD-4399-834D-
427645D9375C/1218/DistriktsudvalgetKommissoriumdateret140207.pdf](http://www.frederikshavn.dk/NR/rdonlyres/0264746D-0BCD-4399-834D-427645D9375C/1218/DistriktsudvalgetKommissoriumdateret140207.pdf)

Hjøring:

<http://www.hjoerringkom.dk/sw68670.asp>

Jammerbugt:

<http://www.jammerbugt.dk/Forside-51.aspx>

Læsø: <http://www.laesoe.dk/default.asp?kategori1=7g&id1=630&id2=675&id3=760&level=3>

Morsø: <http://www.ldr.dk/>

Rebild:

<http://www.skoerping.dk/usr/skoerping/Skoerping.nsf/8b54d905e9b1774d4125676f003b186b/489d55dd922dcf6dc1256c3700346eae?OpenDocument&Highlight=2,landdistriktspolitik>

Thisted:

<http://www.thisted.dk/upload/kommunaldirektorensstabe/erhverv/landdistriktspolitik.pdf>

Ålborg:

<http://www.aalborgkommune.dk/Borgerportal/Serviceomraader/Byen/Landdistrikter/hoering.htm>

Region Midtjylland:

Favrskov: <http://www.planstrategi07.favrskov.dk/go.asp?LangRef=97>

Hedensted: <http://www.hedensted.dk/page28150.aspx>

Herning:

<http://www.herning.dk/Om%20Kommunen/Planer%20og%20Politikker/Politikker/Landdistriktspolitik.aspx>

Holstebro:

<http://www.holstebro.dk/Bo%20og%20Byg/Landsbyer%20og%20landdistrikter/Landdistriktspolitik%20og%20planer.aspx>

Horsens: <http://www.landsbyraad.dk/>

Ikast-Brande:

http://www.ikastbrande.dk/frameset/run_frame.asp?RoomID=144&LangRef=1&Area=&topID=&ArticleID=6252&MenuID=146&moduleid=&Template=../templates/1standard_layout_fuldbredde.asp&ExpandID=2230&globallangref=

Norrdjurs: <http://norrdjurs.dk/page2950.aspx>

Odder:

http://www.odder.dk/frameset/run_frame.asp?ArticleID=288&RoomID=12&LangRef=1&Zoom=&Area=&MenuID=23&ExpandID=34&Template=../com_info/com_subject_site_sub.asp

Randers: <http://www.randers.dk/dokumenter/landdistriktspolitik.pdf>

Ringkøbing-Skjern: <http://www.rksk.dk/Politikker-59.aspx>

Samsø:

http://samsoe.dinby.dk/frameset/run_frame.asp?RoomID=136&LangRef=1&Area=&topID=&ArticleID=5880&ParentID=5774&MenuID=172&moduleid=&Template=../templates/template_7.asp&ExpandID=1782

Silkeborg:

<http://www.silkeborgkommune.dk/fakta+om+kommunen/politikker/landdistriktpolitik>

Skanderborg: <http://www.skanderborg.dk/Default.aspx?ID=9597>

Skive: <http://skivekommune.dk/sw145181.asp>

Struer: <http://www.struer.dk/webtop/site.aspx?p=13410>

Syddjurs:

<http://www.syddjurs.dk/Portaler/Politik+og+Demokrati/Kort+og+planer/Planstrategi+2007>

Viborg: <http://www.viborglandogby.dk/Default.aspx>

Region Syddanmark:

Assens: <http://www.assens.dk/page668.aspx>

Billund:

<http://www.billundkommune.dk/Everest/Publications/Politik/udviklingsplaner/20080121083230/CurrentVersion/SAMLET.pdf>

Fredericia:

<http://www.fredericiakommune.dk/FredericiaKommune/Menu/politikogdebat/visionerogvisionerogsektorpolitikker/byoglandsbypolitik/byoglandsbypolitik.htm>

Fåborg-Midtfyn:

http://www.faaborgmidtfyn.dk/fileadmin/user_upload/Plan_og_Kultur/Lokalsamfund/Udviklingsstrategi%202007%20sammenskrivning%20af%20indsatsomr%20E5der.pdf

Haderslev: <http://www.haderslev.dk/index.asp?id=1319>

Kerteminde: <http://www.kerteminde.dk/Det%20politiske%20liv/Landsbyrådet.aspx>

Kolding: <http://www.kolding.dk/pdf/20080220144047.pdf>

Langeland:

<http://www.langelandkommune.dk/Kommunen/Projekter/Planstrategi%20for%20Langeland%20Kommune.aspx>

Middelfart: <http://www.middelfart.dk/Politik%20og%20demokrati/Lokaludvalg.aspx>

Nordfyn: <http://www.nordfynskommune.dk/page.asp?sideid=2619&zcs=2>

Nyborg:

<http://www.nyborg.dk/Nyborg/pegasus.nsf/all/9F2B500AAA93308CC12571FE00435343?OpenDocument>

Svendborg: <http://www.svendborg.dk/om+kommunen+/nyt+fra+lokalområderne>

Sønderborg: <http://www.sonderborg.dk/nonsec/20080617-151807.pdf>

Tønder: <http://www.toender.dk/pdf/Landdistriktpolitik.pdf>

Vejle: <http://www.vejle.dk/page21644.aspx>

Varde:

[http://www.vardekommune.dk/content/dk/demokrati og politik/kommissioner rad og navn/udviklingsradene i varde kommune](http://www.vardekommune.dk/content/dk/demokrati_og_politik/kommissioner_rad_og_navn/udviklingsradene_i_varde_kommune)

Vejen:

<http://www.vejenkom.dk/Topmenu/DetPolitiskeLiv/~//media/Oekonomi%20og%20Plan/Det%20politiske%20liv/Hvidbog16%2004%2007%20pdf.ashx>

Ærø: <http://aeroekommune.dk/politik/udviklingsstrategi+for+ærø+kommune>

Aabenraa: <http://www.e-pages.dk/aabenraakommune/82/>

10 Kilde- og litteraturliste

- Amtsrådsforeningen, 2004: *"Regional udvikling – sådan skal det gøres"*.
- Amtsrådsforeningen, 2004: *"Finansiering af regional udvikling – en oversigt"*
- Bertelsen, B.T., L.M. Rasmussen, S. Marcussen, 2006: *"Landdistriktspolitik i kommunerne – før og efter kommunalreformen"*. Masteropgave, Center for Skov, Landskab og Planlægning, KVL.
- Börzel, Tanja, 1998: *"Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks"*. Public Administration, Vol. 76, 2, pp 253 - 273
- Center for Forskning og Udvikling i Landdistrikterne, 2005: *"At være eller ikke at være. Landdistrikter i bevægelse"*.
- Christensen, Jesper Grønnegård, 2007: *"Politik og organisation, organisation og politik"*. I Hanne Fosse Hansen (red.) *"Den organiserede forvaltning. Politik, viden og værdier i Samspil"*. Forlaget Politiske Studier.
- Danmarks Vækstråd, 2007: *"Danmarks Vækstråds hørings svar om Landdistriktsprogram 2007-2013"*, af 26. marts 2007.
- Danske Regioner, 2005: *"Regionerne i tal"*
- Danske Regioner, 2006a: Notat (14/9/2006): *"Oplæg til den videre strategi for udarbejdelse af RUP herunder organisering, nedsættelse af temagrupper og tidsplan"*
- Danske Regioner, 2007a: Notat (30/4/2007): *"Regionale fødevareindsatser"*.
- Danske Regioner, 2007b: Notat (14/5/2007): *"Erhvervsudvikling i landdistrikterne"*
- Danske Regioner, 2007c: *"Regionerne som Vækstdynamoer"*. Strategioplæg til drøftelse på generalforsamlingen 2007.
- Direktoratet for FødevareErhverv, 2003: *"Midtvejsevaluering af det danske landdistriktsprogram"*. Rapport udarbejdet af Kvistgaard Consult.
- Direktoratet for FødevareErhverv, 2005: *"Kommunikation om landdistrikter"* – Interesentanalyse udført af Operate A/S
- Direktoratet for FødevareErhverv, 2005: *"Naturen kalder. Job søges"*. Første rapport fra landdistriktspanelet. Spørgeskemaundersøgelse udført af Operate A/S.
- Direktoratet for FødevareErhverv, 2007a: *"Status for de lokale aktionsgrupper under landdistriktsprogrammet og fiskeriudviklingsprogrammet"*. 6. juli 2007.
- Direktoratet for FødevareErhverv, 2007b: *"Håndbog for lokale aktionsgrupper"* 23. Juli 2007
- Direktoratet for FødevareErhverv, 2008: *"Håndbog 2 for lokale aktionsgrupper om indstilling af projekter"*. Februar 2008
- Erhvervs- og Byggestyrelsen, 2006: *"Iværksættere og nye virksomheder"*. Nøgletal 2006. August 2006.
- Erhvervs og Byggestyrelsen, 2007a: *"Fremtidens erhvervsservice og iværksætterpolitik – en guide til flere vækstvirksomheder"*. RegLab, Fokusanalyse nr. 4.
- Fødevareministeriet, 2007: *"National strategi for Det danske landdistriktsprogram 2007 – 2013"*. 26- april 2007
- Greve, Carsten *"Ikke mange offentlige organisationer i Andeby. New Public Management og offentlig organisationsteori"*. I Hanne Fosse Hansen (red.) *"Den organiserede forvaltning. Politik, viden og værdier i Samspil"*. Forlaget Politiske Studier.
- Groth, N.B. og S. Smidt-Jensen, 2005: *"Erhvervsklynger i den fysiske planlægning. Tre eksempelstudier Randers – Herning – Nakskov"*. By og Landplanserien, nr. 24, 2005. Institut for Skov og Landskab, KVL.
- Hansen, Per Henrik, 2007: *"Råd til Nærdemokrati. Borgerinddragelse gennem lokalråd, foreninger og landdistriktsråd"*. Turbine Forlaget.
- Hedetoft, A. og J. Manniche, 1999: *"De bornholmske landdistrikter. Analyse af udviklingsrammer og muligheder. Bornholms Forskningscenter"*. Working Paper nr. 3.
- Hedetoft, A. og H. Jensen, 2005: *"Bornholmske erfaringer. Borgerforeningernes rolle efter kommunesammenlægningen"*. Center for Regional og Turisurforskning.

- Hoff, J., 1998: *"Personliggørelse af det politiske ansvar – hverdagsmagere, tovholdere og iscenesættere"*.
- Holm, Rudi, 2008: *"Regionerne jagter kommunernes opgaver"*. Artikel i Nyhedsmagasinet Danske kommuner, 19. maj 2008.
- Hood, Christoffer, 1991: *"A Public Management for All Seasons?"*, Public Administration, Spring, ss. 3- 19
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 1998: *"Landdistriktsredegørelse"*. Regeringens redegørelse til Folketingen, 1998
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2001: *"Evaluering af kommuners og amters landdistriktspolitik"* – Maj 2001.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004: *"Landdistriktsredegørelse"*. Regeringens redegørelse til Folketingen, december 2004
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004a: *"Lokal Landdistriktspolitik, En vejledning til kommuner og amter"*
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004b: *"Informationsprojekter om udfordringer og muligheder i landdistrikter"*. Introduktion til projekter støttet af Landdistriktspuljens informationsmidler ved en ekstraordinær fordeling i maj 2004.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005: *"Redegørelse af 13/10 2005 om nærdemokrati"*. Redegørelse nr. R 3.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, ??: Udviklingsprojekt. *"10 gode eksempler på borgerinddragelse og nye demokratiformer i kommunerne"*
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2007: *"Landdistriktsredegørelse"*. Regeringens redegørelse til Folketingen, april 2007
- Infrastrukturkommissionen, 2007: *"Arbejdsrapport om byudvikling og infrastruktur"*. Dokument nr. 44.
- Jørgensen, Henrik, 2007: Personlig budgetopgørelse. Konsulent i Danske Regioner
- Kommunernes Landsforening, 2005: *"Hvad er en regional erhvervsudviklingsstrategi?"*
- Kommunernes Landsforening, 2006a: *"Inspirationskatalog – til lokalpolitikere om den nye kommuneplan"*
- Kommunernes Landsforening, 2006b: *"Danmarks nye kommuner"*.
- Kommunernes Landsforening, 2007a: *"Regional vækst og udvikling – et fælles ansvar. Samarbejde om vækstfora, væksthuse og regionale udviklingsplaner"*. Udgivet i samarbejde med Danske Regioner.
- Krog, Chritina og Svend Erik Rolandsen, ByplanNyt nr. 1, 2008, s. 12 – 13.
- Landsforeningen af Landsbysamfund, 2003: *"Lokalråd/landsbyråd. Undersøgelse om samarbejdet mellem landsbyer og deres kommune"*
- Miljøministeriet, 2002: *"Vejledning om landzoneadministration, Planlovens §§34-38"*
- Miljøministeriet, 2006a: *"Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009"*.
- Miljøministeriet, 2006b: *"Landsplanredegørelse 2006. Det nye Danmarkskort – planlægning under nye vilkår"*.
- Miljøministeriet, 2006c: *"Vejledning om kommuneplanlægning"*, Udkast af 10. juli 2006. (Endelig version skulle foreligge sommer 2007)
- Miljøministeriet, 2007a: *"Vejledning om landskabet i kommuneplanlægningen"*.
- Miljøministeriet, 2007b: *"Landsbyer i Yderområder. Arbejdsudvalget om Landsbyer i Yderområder"*. Miljøministeriet, By og Landskabsstyrelsen.
- Miljøministeriet, 2007c: *"Planloven i Praksis"*. By- og Landskabsstyrelsen
- OECD, 2006: OECD Rural Policy Review: *"The New Rural Paradigme. Policies and Governance"*.
- Oxford Research, 2007: *"Den regionale udviklingsmodel. Et indikatorbaseret værktøj til måling af rammerne for det gode liv i kommuner og regioner"*

- Plan09²⁶, 2007a: *"Regionale visioner og strategier. Kommunerne og den regionale udviklingsplan"*
- Plan09, 2007b: *"Det åbne land. Debat i efteråret 2007"*
- Regeringen, 2007: *"Landdistriktsredegørelse – 2007"*. Regeringens redegørelse til Folketingen, april 2007,
- Regeringen, 2005: *"Regionalpolitikks redegørelse – 2005"*
- Regeringen, 2007: *"Regionalpolitikks redegørelse – 2007"*
- Region Hovedstaden, Vækstforum, 2007: ??
- Region Hovedstaden, Vækstforum Bornholm, 2007: *"Det unikke Bornholm. Vækst via kreativitet og kvalitet!"*
- Region Midtjylland, 2006: *"Lokale og regionale strategier for landdistriktsudvikling"*
- Region Midtjylland, 2007: *"Fornyelse og vækst i en international vækstregion"*. Erhvervsudviklingsstrategi
- Region Nordjylland, Vækstforum, 2007: *"Vækst og Balance"*. Erhvervsudviklingsstrategi for Nordjylland 2007 -10.
- Region Sjælland, 2007: *"Strategi 2007 – 2010. Erhvervsudviklingsstrategi"*.
- Region Syddjylland, 2007: *"Erhvervsudviklingsstrategi 2007 – 2012"*
- Schjeldal, Erik, 2006: *"Kan governancemodellen bruges i planlægningen og realiseringen af en tilbagetogsstrategi i et geografisk udkantsområde"*. Speciale i Integreret Planlægning, Geografisk Institut, Københavns Universitet
- Skov-Petersen, H., 2005: *"Overflødiggjorte landbrugsbygninger"*. Center for Skov, Landskab og Planlægning, KVL
- Stensgaard, Pernille, 2007: *"Grænsen er ikke knivskarp"* I ByplanNyt nr. 5, december 2007
- Storstrøms Erhvervscenter 200?: *"Analyse af landdistrikterne i Storstrøms Amt"*. Analyse udarbejdet af konsulenthuset bp-u
- Svendsen, Gunnar Lind Haase, 2007: *"Hvorfor klarer nogle udkantsamfund sig bedre end andre? En analyse af udnyttelsen af stedbundne ressourcer i to danske udkantsamfund"*. IFUL rapport 2/2007, Syddansk Universitet
- Sørensen, Esben Munk & Jan Kloster Staunstrup, 2008: *"Undersøgelse af erhvervs- og boligbyggeri i landzonen 2000- 2005"*, Ålborg Universitet
- Sørensen, Eva, 2004: *"Offentlig ledelse som meta-styring af netværk"*, Working Paper 2004:3, Centre for Democratic Network Governance, Roskilde Universitet.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing, 2006: *"Den lokale netværksstyrings ABC"* Center for Demokratisk Netværksstyring, Roskilde Universitet
- Tanvig, Hanne Wittorff, 2008: *"International forskningsstatus – udvikling i landsbyer og landdistrikter"*, Notat fra Skov & Landskab, Københavns Universitet.
- Teknologisk Institut, 2001: *"Evaluering af kommunernes og amternes landdistriktspolitik"*.
- Thomsen, Lise og Hanne Tanvig, 2007: *"Subsidy programs in rural Denmark: To whom and for which purpose?"* IFUL, Working Paper nr. 1/2007.
- Thuesen, Annette Aagaard og Arne Bengt Thomsen, 2008: *"LAG'ernes bidrag til vitalisering af lokalsamfundene set i lyset af kommunalreformen"*Rapport nr. 5 fra Institut for Forskning og Udvikling i Landdistrikterne, Syddansk Universitet.
- Tøgeby, L.; J.G. Andersen; P.M. Christiansen; T.B. Jørgensen; S. Vallgård, 2003: *"Demokratiske udfordringer"*. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater. Tilgængelig på www.ps.au.dk/magtudredningen.htm
- Vrangbæk, Karsten, 2006 *"Strukturreform, forandringsspektiver og offentlig sektor værdier"* i Hanne Fosse Hansen (red.) *"Den organiserede forvaltning. Politik, viden og værdier i Samspil"*
- Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2006: *"Regeringens Regionalpolitiske Vækstredgørelse"*.

²⁶ Plan09 er et partnerskabsprojekt mellem Fonden Realdania og Miljøministeriet om udvikling af fornyelse af plankulturen i kommunerne. Formålet er at bidrage til kvalificering af det fremtidige plangrundlag i landets 98 kommuner.

- Økonomi og Erhvervsministeriet, 2007: *"Regionale partnerskabsaftaler om vækst og erhvervsudvikling"*. Juni 2007

Relevante lovbekendtgørelser, bekendtgørelser og vejledninger:

- "Planloven", Lovbekendtgørelse nr. 813 af 21. juni 2007.
- "Vejledning om planloven". Vejledning nr. 187 af 14. november 1996
- Cirkulære om varetagelse af de jordbrugsmæssige interesser under region, kommune og lokalplanlægning mv. Cirkulære nr. 35 af 3. juni 2005.
- Bekendtgørelse om oprettelse og drift af lokale aktionsgrupper under landdistriktsprogrammet for perioden 2007 til 2003. Bekendtgørelse nr. 490 af 30. maj 2007
- "Landdistriktsforordningen". Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).