

Den kommunale landdistriktsindsats

Hovedrapport

13-08-2020

Center for Regional- og Turismeforskning



Titel:

Den kommunale landdistriktsindsats

Hovedrapport

Forfattere:

Anders Hedetoft og Rikke Brandt Broegaard

anders.hedetoft@crt.dk

Center for Regional- og Turismeforskning (CRT)

Stenbrudsvej 55

3730 Nexø

Telefon +45 5644 1144

E-mail: crt@crt.dk

www.crt.dk

© 2020 Center for Regional- og Turismeforskning

ISBN-nummer: 978-87-93583-15-3

Center for Regional- og Turismeforskning er et center for anvendt forskning, der løfter analyse- og udviklingsopgaver samt forskningsprojekter med særligt fokus på yderområder. Centrets primære fokus er regional udvikling med fokus på yderområder, turisme i et destinationsperspektiv samt modeløkonomisk analyse. CRT er beliggende på Bornholm og har eksisteret siden 1994.

Indholdsfortegnelse

1	Sammendrag, konklusion og anbefalinger	5
2	Baggrund.....	13
3	Formål.....	16
4	Metode og afgrænsning	19
5	Litteraturgennemgang, kommuners landdistriktsarbejde	22
5.1	Landdistrikt som forskningstema.....	22
5.2	Politik, ekstern organisering og proces.....	24
5.3	Ressourcemæssige rammer for landdistriktsindsatsen.....	28
5.4	Erhvervs- og turistfremme	29
5.5	Borgerinddragelse og lokaldemokrati	34
5.6	Institutionel kapacitet	35
5.7	Bosætning og levevilkår	37
5.8	Tilflytterindsats	40
5.9	Offentlig service.....	41
5.10	Planlov og formel planindsats	43
5.11	Opsummering af litteraturgennemgang	44
6	Kommunens rolle i den danske landdistriktsudvikling	46
6.1	Politik, organisering og proces	47
6.2	Ressourcemæssige rammer for landdistriktsindsatsen.....	50
6.3	Erhvervs- og turismefremme	52
6.3.1	Den nationale erhvervsfremmeindsats	54
6.3.2	Den nationale turismefremmeindsats	57
6.3.3	Erhvervs- og turismefremme i den kommunale landdistriktsindsats.....	62
6.4	Borgerinddragelse og lokaldemokrati	64
6.5	Bosætning og levevilkår	66
6.6	Tilflytterindsats	67
6.7	Offentlig service.....	68
6.8	Planlov og formel planindsats	69
6.9	Overordnede indtryk fra interviewundersøgelsen	73
7	Litteraturoversigt	77
8	BILAG 1: Oversigt over yder- og landkommuner	81
9	BILAG 2: Oversigt over de land- og yderkommuner, der har deltaget i analysen	83
10	BILAG 3: Eksempler på udfordringer og løsninger fra kommunerne.....	84

1 Sammendrag, konklusion og anbefalinger

Der er gennemført en interviewundersøgelse blandt landdistrikts-nøglemedarbejdere i 41 ud af 45 land- og yderkommuner i Danmark med henblik på at kortlægge, hvordan landdistriktpolitiske indsatser behandles politisk, hvordan de er organiseret forvaltningsmæssigt og hvilke erfaringer man har i kommunerne i den forbindelse. Dertil er gennemført en litteraturgennemgang af eksisterende forskningsbaseret viden på området. Nedenfor gennemgås de væsentligste resultater fra projektet, og de mest centrale anbefalinger til kommunernes landdistriktsarbejde introduceres/beskrives.

Landdistriktsindsats og landdistriktspolitik fremstår både forskningsmæssigt, politisk og organisatorisk som diffuse begreber. Der er en tendens til, at de får karakter af et restfelt – alt det der IKKE er byudvikling, landbrugsudvikling og erhvervsudvikling.

I princippet kan også den kommunale landdistriktsindsats opfattes som et herreløst politisk indsatsområde, som ikke passer ind i den traditionelle kommunale opgavevaretagelse. I stedet opfattes indsatsen af kommunerne som en form for interessevaretagelse for de borgere og virksomheder, der er lokaliseret i de berørte områder. Der er mange fagligheder i spil i den kommunale landdistriktsindsats, og da der ikke er nogen statslig institution med landdistriktsudvikling som indsatsområde, så er der heller ikke noget statsligt (lov)krav til indsatsen og ej heller finansielle rammer omkring indsatsen. Af den grund bliver indsatsen meget uensartet i de forskellige kommuner, ligesom udviklingsopgaven kan fremstå fragmenteret i de enkelte kommuner.

Hele landdistriktsindsatsen er (i stigende grad) afhængig af ekstern fundraising og af bidrag fra private fonde. Dette reducerer kommunens mulighed for at sætte rammerne for udviklingen ud fra devisen, at den der betaler, bestemmer. Som udgangspunkt er der tale om gode og konstruktive samarbejder mellem lokalsamfund, kommuner og fonde, men lokalsamfundenes (og kommunernes?) stigende afhængighed af fondsmidler er samtidig med til at reducere den lokaldemokratiske kontrol med de initiativer, der sættes i værk for at sikre udvikling i landdistrikterne, og samtidig bevirker det, at hele indsatsen kommer til at fremstå noget ad hoc præget.

I den *nationale* landdistriktsindsats er der sket et skifte i fokus fra bosætning og lokal samfundstrivsel (et 'nedefra og op perspektiv'), til et større fokus på erhvervsudvikling og økonomiske aktiviteter udenfor de største byer. Også i landdistriktsforskningen er der mange, der anbefaler et skifte fra fokus på livsvilkår og "hverdagsmageri" til en mere strategisk tilgang til erhvervsudvikling og lokalområdeudvikling. Samtidig er der dog en erkendelse af, at dette ikke er muligt uden opbygning/understøtning af den institutionelle kapacitet i lokalområderne.

Dansk erhvervsfremme, og herunder den kommunale erhvervsfremmeindsats, har imidlertid ikke, og skal nok heller ikke have, en specifik lokalområdetilgang (herunder

en landdistriktsvinkel). Den nuværende erhvervsfremmeindsats bygger på produktions- og innovationskæder og på opbygning af *nationale* erhvervsklynger, hvor der ikke er speciel fokus på lokaludvikling og specifikke lokale styrkepositioner. Det kan også være vanskeligt at argumentere for, at der skulle være behov for en særlig erhvervsfremmeindsats målrettet landdistrikterne, for på hvilken måde skulle erhvervslivet i landdistrikterne have behov for en anden form for erhvervsfremme end erhvervslivet i de øvrige dele af landet? Men det betyder, at dem der gerne vil arbejde med landdistriktsudvikling og erhvervsfremme, kan blive lidt "fortabt" i det generelle erhvervsfremmesystem.

Dette skifte i den nationale landdistriktsindsats og i anbefalingerne fra landdistriktsforskningen ser man imidlertid kun i meget begrænset omfang implementeret i den kommunale landdistriktsindsats. Den har typisk stadig fokus på levevilkår i lokalsamfundene og på initiativer, der skal fremme borgerinddragelse og lokaldemokrati.

Når erhvervsvinklen ikke rigtig er repræsenteret i den kommunale landdistriktsindsats, hænger det i en vis udstrækning sammen med organiseringen af indsatsen. Landdistriktsindsatsen ER tværfaglig, men rent organisatorisk forankres indsatsen i en enkelt afdeling, og denne organisatoriske placering har i høj grad betydning for det overordnede perspektiv på indsatsen. Rent kommunalorganisatorisk placeres ansvaret for landdistriktsindsatsen ganske ofte i kommunernes afdeling for kultur/fritid/borgerbetjening. Her er indsatserne ofte af en "blød karakter" med fokus på borgerinddragelse, livsvilkår og bosætning. En anden, men lidt mindre udbredt organisatorisk placering, er i afdelingen for strategi/udvikling. I sjældnere tilfælde placeres ansvaret i erhvervs- eller planafdelingen.

De landdistriktsansvarliges egen faglighed og organisatoriske placering har således stor betydning for det fokus, som indsatsen får. Ofte er der kun et overordnet kendskab til arbejdet i de andre afdelinger/forvaltninger. I en vis udstrækning bevirker det, at de landdistriktsansvarlige mangler viden om, hvordan og hvor de kan få den nødvendige erhvervsrettede rådgivning. Her kan de senere års reorganiseringer af erhvervsfremmeindsatsen have bidraget til denne usikkerhed.

Generelt set er der blandt de landdistriktsansvarlige både en interesse og en åbenhed overfor i højere grad at inkludere erhvervsvinklen i landdistriktsindsatsen. Udfordringen er imidlertid, at mange af de lokale græsrodder eller ildsjæle, der brænder for at sætte nye aktiviteter i gang i lokalområdet, ofte befinder sig et sted, hvor de IKKE passer ind i det etablerede erhvervsfremmesystem. Mange gange er der tale om livsstilsentreprenører, der ikke skelner så meget mellem hobby, interessedid og mere traditionel forretningsudvikling. I etableringsfasen trækker disse livsstilsentreprenører endvidere ofte på eksterne projektmidler. Når der udvikles på disse projektideer, er der sjældent tale om traditionel forretningsudvikling, og projekterne passer derfor dårligt ind i det traditionelle erhvervsfremmesystem. Mange af sådanne græsrodsprojekter

bliver henvist til finansiering via LAG-systemet, og LAG-systemet er overordnet set ikke gearet til at kunne *rådgive* disse ildsjæle i en forretningsmæssig udviklingsretning.

Såfremt det skal give mening i større udstrækning at inkludere erhvervsfremmevinklen i den kommunale landdistriktsindsats, så synes det at skulle være i form af en mere målrettet indsats mod disse livsstilsentreprenører og mikrovirksomheder, så det i større udstrækning bliver muligt at hjælpe i overgangen fra hobbyfasen og afhængigheden af eksterne projektmidler til en situation med en bæredygtig forretning, der kan give aktivitet og beskæftigelse i lokalområdet.

Landdistriktsforskningens anbefaling om at skifte fokus fra livsvilkår og "hverdagsmageri" til en mere strategisk tilgang til erhvervsudvikling og lokalområdeudvikling fordrer en opbygning/understøtning af den institutionelle kapacitet i lokalområderne. Spørgsmålet er blot, hvad dette betyder og kræver i praksis?

Som minimum fordrer institutionel kapacitetsopbygning både øget viden og udbyggede relationer. Øget deltagerinvolvering er et centralt element i den lokale kapacitetsopbygning, men i praksis foregår store dele af kommunernes arbejde med partcipatorisk planlægning sjældent med henblik på at opbygge kapacitet i lokalsamfundene, men nærmere ud fra kommunale planlægningsbehov, der kræver input fra borgerne. Disse kan både tage sektoropdelte udgangspunkter (f.eks. gennem boligpolitikken) eller lokalområde-definerede udgangspunkter, som f.eks. anlæg af fjernvarme til små landsbyer.

Men lige præcis på landdistriktsområdet ser man faktisk blandt de medvirkende land- og yderkommuner en tendens til deltagerinvolvering med henblik på lokal kapacitetsopbygning. I en vis udstrækning er kommunerne på vej væk fra det ad hoc prægede til en mere strategisk indsats, hvor der er eksempelvis er afsat faste medarbejdere til at varetage landdistriktsindsatsen, hvor det politiske ansvar for indsatsen er forankret i et enkelt udvalg, og hvor samarbejdet med de lokale foreninger i lokalsamfundene er forankret i en fast struktur.

Især synes en systematisk brug af lokale udviklingsplaner (LUP'er) at repræsentere en praktisk anvendelig fremgangsmåde til udvikling af den lokale kapacitet. Nogle gange bliver de lokale foreningers og kommunens samarbejde omkring disse udviklingsplaner så godt, at planerne både tjener til at aktivere og involvere borgere i lokalområdet, *samtidig med* at de lokale mål og prioriteringer får plads i det kommunale planarbejde. Lokalsamfundets arbejde med mere strategiske mål og prioriteringer er samtidig med til at gøre dem bedre rustet til at samarbejde med eksterne fonde, hvilket kan ses som endnu et element i den strategiske kapacitetsopbygning.

Set fra et mellem-kommunalt perspektiv, så var regionerne umiddelbart efter kommunalreformen relativt aktive på landdistriktsområdet. De medvirkede bl.a. til vidensdeling og koordinering mellem kommunernes landdistriktsansvarlige.

Efterfølgende virker det, for en del af de landdistriktsansvarlige i kommunerne, som om regionerne har trukket sig fra dette arbejde og efterfølgende er Kommunernes Landsforening og Landdistrikternes Fællesråd gået mere aktivt ind i arbejdet med at sikre videns- og informationsdeling mellem de landdistriktsansvarlige. Efter at regionerne som led i erhvervsfremmereformen mistede ansvaret for erhvervsfremmeområdet, virker det på nogle af de kommunale landdistriktsansvarlige som om, at nogle regioner igen søger at få en mere aktiv rolle i landdistriktsindsatsen. Der er dog, grundet den korte tid siden erhvervsfremmereformen, i kommunerne nogen usikkerhed om det egentlige indhold af denne indsats og om de eventuelle fordele for kommunerne i et tættere samarbejde med regionerne.

Regionernes rolle i landdistriktindsatsen har ikke været i fokus i nærværende analyse, men da regionerne har ansvar for regional udvikling, så virker det – i et landdistriktsperspektiv -oplagt at regionerne igen går ind og arbejder med at løfte vidensniveauet om regional udvikling, bl.a. blandt de kommunalt ansatte der arbejder med landdistriktsudvikling. Der er behov for en analyse der på overordnet niveau ser på den danske regionaludviklingsindsats. Hvorledes organiseres og prioriteres denne indsats i Danmark efter den seneste erhvervsfremmereform?

Analysens hovedbudskaber

(1) Inkluder erhvervsvinklen i den kommunale landdistriktsindsats

Typisk er en væsentlig del af den kommunale erhvervsfremmeindsats udliciteret til en lokal erhvervsforening. Efter erhvervsfremmereformen varetages en stor del af den virksomhedsrettede erhvervsfremme endvidere af de nye erhvervshuse. Det er ikke altid helt klart for de landdistriktsansvarlige, hvor grænsen mellem den kommunale og den udliciterede erhvervsfremmeindsats trækkes. Bl.a. derfor har de landdistriktsansvarlige ofte vanskeligt ved at få overblik over deres muligheder for at påvirke/udnytte erhvervsfremmeindsatsen i et landdistriktsøjemed.

Det betyder, at de kommunale landdistriktsansvarlige kan have vanskeligt ved at få et overblik over deres muligheder for at få erhvervsrådgivning, og i særlig grad for at finde relevant erhvervsrådgivning til de mere livsstilsprægede iværksættere.

Konkrete anbefalinger:

- a) For at sikre en tættere koordinering, kan den landdistriktsansvarlige placeres i samme afdeling som den kommunale erhvervsfremme, eller en person med ansvar for erhvervsfremmeindsatsen kan placeres i et tværgående kommunalt team med ansvar for landdistriktsindsatsen.

- b) Efteruddannelse af de landdistriktsansvarlige med fokus på at understøtte iværksættere og mikrovirksomheder kunne være et redskab til at bringe en større grad af erhvervsfremme ind i landdistriktsindsatsen.
- c) I takt med, at lokalsamfund ønsker eller har behov for at arbejde med bredere, erhvervsrelaterede initiativer, bliver viden om den formelle organisering af forskellige former for samarbejde samtidig vigtigere. Ofte er det ikke noget, der gives større opmærksomhed blandt lokale ildsjæle, men det kunne være et oplagt sted for kommunerne at gå ind og hjælpe til med at facilitere udviklingen i strategisk kapacitet i lokalsamfundene. En styrkelse af disse kompetencer er nødvendig, både i de tilfælde, hvor lokalsamfundet blot understøtter arbejdet med nye ejerformer, og i de tilfælde, hvor lokalsamfundet selv ønsker at eje eller drifte en aktivitet.
- d) Turismeudvikling med fokus på stedbundne potentialer repræsenterer en oplagt mulighed for at arbejde med erhvervsfremme på lokalsamfundsniveau. Det kunne eksempelvis være udvikling af mindre overnatningssteder i tilknytning til cykel-/vandreruter, eller det kunne være udvikling af yderligere serviceydelser i tilknytning til kulturelle eller historiske besøgscentre.
- e) Aktiv kommunal involvering i erhvervsudvikling kan komme i konflikt med kommunalfuldmagten. Sørg for, at de landdistriktsansvarlige har helt klare retningslinjer for deres aktivitet, således at det ikke er usikkerhed, der forhindrer en mere aktiv lokal erhvervsfremme.
- f) I mange kommuner udgør det "translokale" en skjult ressource. Dvs. personer, der føler sig tilknyttet området/kommunen uden at være borger i kommunen. Der kan eksempelvis være tale om sommerhusejere, fraflyttede (unge) eller pendlere (folk der arbejder i kommunen). Mange af disse personer har en særlig veneration for området og besidder samtidig ressourcer (viden, netværk, kapital), der kan supplere de lokale ressourcer. En del af landdistriktsindsatsen kan målrettes en aktivering af disse eksterne ressourcer.

(2) Læg større vægt på kapacitetsopbygning og borgerinvolvering

Der er en generel tendens til, at borgere, der er bosat i mindre landsbyer, hvis fortsatte eksistens har været/er truet, i højere grad har selvorganiseret sig i aktive beboerforeninger, hvoraf mange har udarbejdet egne lokale udviklingsplaner. I større byområder, som ikke har været lige så udfordrede, er de lokale udviklingsplaner ofte formuleret gennem handelsstandsforeningerne og med planlægningsmæssig assistance fra kommunen.

Forskningen viser, at den lokale kapacitet til selvorganisering er et vigtigt parameter for en succesfuld lokale udviklingsproces. Denne undersøgelse viser dog, at dette sjældent er et *eksplicit* fokusområde i kommunernes landdistriktspolitik. Ikke desto mindre er kommunernes arbejde med lokale udviklingsplaner i de mest vellykkede

tilfælde det bedste eksempel på en *praktisk* tilgang til lokal kapacitetsopbygning. En relevant og involverende lokal udviklingsplan er et godt udgangspunkt for at kunne tage livtag med også de bredere, erhvervsrelaterede initiativer. Flere respondenter fremhæver, at ideer og planer for udvikling af lokalsamfundene i videst muligt omfang skal formuleres af lokalområderne. Derefter gælder det for kommunale embedsfolk og politikere om, i så stor udstrækning som muligt, at implementere disse lokale planer i den kommunale planstrategi. Den modsatte strategi, hvor kommunale visioner og strategier i for høj grad sætter rammen for de lokale tiltag, risikerer at dræne det lokale engagement.

Konkrete anbefalinger:

- a) Arbejd systematisk, men dog tilpasset lokalsamfundenes ønsker og kapacitet, med lokale udviklingsplaner (LUP'er) som en metode til at sikre, at der (1) arbejdes langsigtet med udvikling af lokalsamfundet og (2) at der systematisk arbejdes på at så store dele af lokalsamfundet som praktisk muligt inddrages i arbejdet med at formulere planer og deltage i det praktiske arbejde. Giv plads til, at lokalsamfundene kan udarbejde lokale udviklingsplaner, der er tilpasset deres ønsker og ambitionsniveau. To-tre sider med få konkrete mål og tilhørende handlingsplaner vil i mange tilfælde være tilstrækkeligt. Det systematiske arbejde består også i, at de udarbejdede planer revideres og ajourføres med jævne mellemrum – måske hvert andet år? Sørg så vidt muligt for, at kommunen er repræsenteret når der formuleres lokale udviklingsplaner. Kommunen kan tilbyde at fungere som facilitator, men det vil ikke være hensigtsmæssigt altid at insistere på denne rolle. Medvirken - om ikke andet som observatør - skal sikre, at kendskab til de lokale udviklingsplaner og ønsker (og ikke mindst kendskab til baggrunden for de lokale udviklingsplaner) forankres i den kommunale organisation.
- b) Ønsker og mål i de lokale LUP'er skal i en vis udstrækning finde anvendelse i de kommunale udviklings- og handleplaner. Lokalsamfundene skal vide, at det giver mening at arbejde med lokale udviklingsplaner og at de ikke udelukkende har medindflydelse på drift, men også på kommunens mere overordnede prioritering.
- c) Ofte er erhvervsvinklen underrepræsenteret i arbejdet med de lokale udviklingsplaner. Overvej, hvad man mere konkret vil gøre i lokalsamfundet for at understøtte lokale initiativer, der kan give aktivitet og beskæftigelsesmulighed i lokalområdet? Det kan være en fordel at involvere lokale erhvervsfolk som igangsættere og mentorer i dette arbejde.
- d) Understøt de aktive foreninger/borgere/virksomheder, der tager fællesskabet på sig. Ud over finansiel støtte til de konkrete projekter kan der være tale om kapacitetsopbygning i form af kurser i eksempelvis projektstyring og fondsansøgninger samt støtte til etablering af netværk blandt ildsjæle eller

mellem ildsjæle og eksterne ressourcepersoner (også gerne på tværs af kommuner).

- e) Det vigtigt med *løbende* vedligeholdelse af den strategiske kompetence i lokalsamfundene for at undgå, at initiativer (eller aktører) udtrættes eller kollapser.
- f) Forskellige fonde får stadig større betydning for lokalområdernes mulighed for at finansiere forskellige udviklingsvisioner. Ikke alle lokalsamfund har den nødvendige kapacitet til at kunne arbejde med de krav, fondene stiller. Kommunerne kan med fordel stille medarbejdere til rådighed for lokalområderne, der gør det muligt at planlægge og gennemføre projekter på en måde, der lever op til fondenes krav.
- g) Kommunerne kan med fordel stille krav til lokalsamfundene om, at diverse initiativer kun delfinansieres fra kommunens side. Dette er med til at sikre lokal opbakning og engagement og sikre, at der kun iværksættes initiativer, som de lokale ildsjæle tror fuldt og fast på. Tillad, at lokal medfinansiering kan finde sted med lokal frivillig arbejdskraft, da manglende succes med at indhente ekstern finansiering ellers kan lukke en lokal projektidé helt ned.

(3) Tilpas organisering af landdistriktsindsatsen

Der er en fare for, at landdistriktsindsatsen bliver, som nogle forskere har påpeget, en form for 'rest-politik', der dækker over alt det, der IKKE er dækket af kommunens traditionelle opgavevaretagelse. Landdistriktsindsatsen er i høj grad en kan-opgave, da opgaven ikke er lovreguleret. Det har den konsekvens, at kommunerne griber opgaven an på meget forskellige måder og med en stor variation i fokusområder og økonomi. På samme måde er der risiko for, at indsatsen bliver nedprioriteret som følge af varetagelse af skal-opgaver.

Der er en tendens til, at flere kommuner ikke længere arbejder med en samlet landdistriktspolitik men i stedet med lokalområde-udvikling på tværs af hele kommunen (altså inkl. de større byområder). Dog har ca. halvdelen af kommunerne nedsat landdistriktsråd eller -udvalg, som behandler eller rådgiver om politikker/indsatser, der har relevans eller betydning for kommunens landdistriktsområder.

Praksis viser, at det er en udfordring at få bragt kendskab til lokalsamfundenes ønsker og visioner ind i forskellige dele af den kommunale organisation på en praktisk operationel måde.

Kommunernes forvaltningsmæssige organisation af landdistriktsområdet er præget af stor diversitet. Den praktiske landdistrikts- eller lokalsamfundsindsats er i høj grad tværfaglig. I kommuner, hvor der er nedsat teams af medarbejdere på tværs af

forvaltningsområder, er der stor tilfredshed blandt medarbejderne med samarbejdet omkring landdistriktsindsatsen.

Konkrete anbefalinger:

- a) På kommunalpolitisk plan anbefales det at give landdistriktsindsatsen prioriteret synlighed. Dette kan eksempelvis ske via udarbejdelsen af en formel landdistriktspolitik for kommunen og/eller ved at forankre det politiske ansvar for indsatsen i et landdistriktsudvalg. Det er dog ikke gjort alene med disse formelle initiativer. Det er essentielt, at området samtidig prioriteres med økonomiske og personalemæssige ressourcer.
- b) Få lokalsamfundene til, på demokratiske vilkår, at udpege personer, der kan fungere som det formelle bindeled mellem lokalsamfund og kommune (typisk vedrørende spørgsmål af mere eller mindre praktisk karakter) og udbred kendskabet til disse lokalsamfundsrepræsentanter i hele den kommunale organisation.
- c) Udpeg en kommunal ansat eller en gruppe ansatte, der kan fungere som lokalsamfundenes kontaktpunkt til kommunen. Opgaven for denne person/gruppe er at videreformidle spørgsmål fra lokalsamfundene til resten af organisationen og samtidig "holde snor" i sagen (single point of entry).
- d) Landdistrikts- eller lokalsamfundsindsatsen er i høj grad tværfaglig. En landdistriktskoordinator placeret i en enkelt af kommunens afdelinger kan ikke på egen hånd sikre, at landdistriktsvinklen inddrages i alle relevante politikområder. En løsning på denne udfordring kunne være at etablere et team af medarbejdere, der har opgaver, der relaterer sig til lokalsamfundene. Indtil samarbejdet er indkørt, kan teamet mødes "jævnligt", senere kan møderne blive mere ad hoc præget. I kommuner, hvor der er nedsat sådanne teams på tværs af forvaltningsområder, er der stor intern tilfredshed med samarbejdet omkring landdistriktsindsatsen.
- e) Få lagt samarbejdet med lokalsamfundene ind i en fast mødestruktur, i sin enkleste udgave måske blot i form af et årligt statusmøde. De kommuner, der arbejder med faste møder, har god erfaring med, at lokalsamfundene sætter pris på denne samarbejdsform.

2 Baggrund

Den daværende Lars-Løkke-regering nedsatte i juli 2017 et tværfagligt udvalg, der skulle "... sætte et fornyet fokus på landsbyernes fremtid, og hvordan de kan være levedygtige". Formålet med udvalgsarbejdet var at komme med konkrete anbefalinger til omstilling og fornyelse i retning af levedygtige landsbyer og at bidrage til regeringens ambition om vækst og udvikling i hele Danmark. Udvalget præsenterede deres anbefalinger til den daværende regering i en rapport fra april 2018 (Regeringen, 2018).

Udvalget kom med 17 anbefalinger til, hvordan der kan sikres bedre vilkår for udvikling af landsbyer og landdistrikter. En af anbefalingerne var, at der opbygges en tættere dialog og et tættere samarbejde mellem kommune og lokalsamfund. Det er specielt denne anbefaling, vi ønsker at følge op på med nærværende forskningsprojekt. Endvidere anbefalede udvalget, at kommunerne i dialog med lokalsamfundene foretager en vurdering af de enkelte lokalområders tilstand som udgangspunkt for en målrettet indsats for de enkelte byer. Et andet formål med projektet er at undersøge, om kommunerne er begyndt på denne kortlægningsopgave og i givet fald at kortlægge de forskellige metoder, som kommunerne benytter til at beskrive lokalsamfundenes tilstand og udviklingspotentiale.

Tilbage i 2008 gennemførte Center for Regional- og Turismeforskning en analyse af den samlede nationale, regionale og kommunale landdistriktsindsats umiddelbart efter strukturreformen (*Hedetoft, 2008*). Denne analyse afdækkede blandt andet en meget forskelligartet landdistriktsindsats i de forskellige kommuner. En lignende undersøgelse gennemført af Institut for Forskning og Udvikling i Landdistrikter (*Kromann og Just, 2009*) viste, at den kommunale landdistriktsindsats i vid udstrækning blev udarbejdet under hensyntagen til lokale forhold. Hensigten er at følge op på disse analyser og se på, hvorledes de danske kommuner i dag har udviklet og organiseret landdistriktsindsatsen, og i hvilken udstrækning denne indsats reflekterer udvalgets anbefalinger og de nyeste forskningsanbefalinger (se bl.a. *Tanvig og Jankovic, 2017*).

Strukturreformen i 2007 medførte en radikal opbrydning af det kommunalpolitiske landskab, og de nye, større og stærkere kommuner fik en central rolle i forhold til udvikling af landsbyer og landdistrikter. På trods af, at den nationale og overnationale landdistriktspolitik implementeres i et samarbejde mellem en række forskellige offentlige og halvoffentlige aktører, interesseorganisationer og private organisationer, så udgør kommunens indsats stadig den umiddelbare ramme for udvikling af småbyer og landdistrikter i kommunen. Det gælder både hvad angår den fysiske planindsats, erhvervsfremmeindsatsen, skole- og kulturpolitikken og den dedikerede landdistriktsindsats (der ofte har fokus på levevilkårene i kommunens lokalsamfund).

En væsentlig del af den lokale udviklingskraft vokser selvfølgelig op nedefra via civilsamfundets initiativer og afhænger af indsatsen fra lokale ildsjæle og af den samlede udviklingskapacitet i de enkelte områder. Denne indsats er typisk organiseret i foreningsform eller andre løsere og mere uformelle strukturer. De kommunale politikker og initiativer er imidlertid med til at sætte de overordnede rammer for

lokalsamfundenes udviklingsmuligheder, men i bund og grund har kommunen kun til en vis grad mulighed for at "styre" disse lokalsamfund.

Udvalget for levedygtige landsbyer anbefaler, *"at udviklingen af landsbyerne sker i samråd mellem kommunen og lokalbefolkningen med henblik på at sikre en bred forankret udvikling med en fælles retning, både når det handler om fysisk planlægning og velfærdsløsninger"* (Regeringen, 2018, Faktaark).

I nærværende forskningsprojekt ses der på de forskellige måder, hvorpå *kommunerne* har valgt at organisere landdistriktsindsats, og om disse organisationsformer har betydning for, i hvilken udstrækning der opnås den ønskede effekt af landdistriktsindsatsen.

- Hvad er målet med landdistriktspolitikken?
- Hvad har man gjort for at opnå målet?
- Hvilke virkemidler gør man brug af, og hvilke aktiviteter igangsættes?
- Hvad er der umiddelbart kommet ud af den gennemførte aktivitet (output)?
- Kan der registreres en overordnet effekt af indsatsen (befolkning, tilflytning, beskæftigelse e.l.)?

Projektet er gennemført i perioden fra efteråret 2019 til foråret 2020. Eventuelle effekter af Corona-krisen på den kommunale planlægning og prioritering indgår således ikke i analysen.

Kategorisering af den kommunale landdistriktspolitik kan til en vis grad ske med udgangspunkt i de anbefalinger fra Udvalget for levedygtige landsbyer, der omhandler kommunernes landdistriktsindsatser (anbefaling 8, 9, 10, 12, 14, 16 og 17). Dette sker med henblik på at få et indtryk af, i hvilken udstrækning den aktuelle kommunale landdistriktspolitik adresserer de omtalte problemområder.

De anbefalinger, der omhandler kommunernes landdistriktsindsats, er:

8. Et tilpasset og mere varieret boligudbud

Udvalget anbefaler, at kommunerne i dialog med lokalsamfundet vurderer boligbehovet i kommunens landsbyer og understøtter en tilpasning af udbuddet til den aktuelle efterspørgsel, herunder ved at understøtte etablering af et varieret udbud af leje- og andelsboliger for bl.a. familier og ældre i landsbyerne.

9. Øget tilgængelighed til landskab og natur

Udvalget anbefaler, at kommunerne i deres fysiske planlægning er opmærksomme på i dialog med lodsejerne at fastholde og om muligt øge tilgængeligheden til landskab og natur som en særlig attraktion og bosætningsmotiv i landsbyerne.

10. En mere langsigtet planlægning af de nære offentlige servicetilbud

Udvalget anbefaler, at kommunerne i højere grad planlægger for en langsigtet udvikling i de nære offentlige servicetilbud, så der skabes forudsigelighed og sikkerhed om det fremtidige serviceniveau hos beboere og tilflyttere.

11. Samlokalisering af faciliteter og aktiviteter

Udvalget anbefaler, at de enkelte lokalsamfund i højere grad udnytter fordele ved at sammentænke og dele fælles faciliteter, forenings- og fritidsaktiviteter, offentlig og privat service, forsyning mv.

12. Erhvervsudvikling med fokus på stedbundne potentialer

Udvalget anbefaler, at kommunernes erhvervsfremme og erhvervsudvikling i særlig grad har fokus på landsbyernes eksisterende faciliteter og stedbundne potentialer.

13. Tættere dialog og samarbejde mellem kommune og lokalsamfund

Udvalget anbefaler, at udvikling af landsbyerne sker i samråd mellem kommunen og lokalbefolkningen med henblik på at sikre en bredt forankret udvikling med en fælles retning, både når det handler om fysisk planlægning og velfærdsløsninger.

3 Formål

Projektets formål er at kortlægge den kommunale landdistriktsindsats her 12 år efter kommunalreformens ikrafttrædelse. Hvorledes har de enkelte kommuner valgt at tilrettelægge deres landdistriktsindsats og deres samarbejde med lokalsamfundene? Og hvilke fordele og ulemper er der ved de forskellige måder, hvorpå denne indsats organiseres? Hensigten er at opsamle og videreformidle gode og dårlige erfaringer med samarbejdet mellem kommune og lokalsamfund samt at opstille nogle anbefalinger og redskaber, som kommunerne kan anvende i deres fremtidige arbejde for at sikre gode og levedygtige lokalsamfund.

Projektet er udført i et samarbejde mellem Center for Regional- og Turismedforskning, Landdistrikternes Fællesråd og Kommunernes Landsforening.

Projektets målgruppe er danske yder- og landkommuner samt de dele af civilsamfundet (borgerforeninger, landsbyforeninger og erhvervssammenslutninger), der brænder for og arbejder med udvikling af eget lokalområde.

Derudover anbefalede udvalget for levedygtige landsbyer også at *”vurdering af de enkelte landsbyer og landområder (skal ske) med henblik på at sikre en differentieret og målrettet udvikling”*. Udvalget anbefaler, at kommunerne forpligtes til i dialog med lokalsamfundet at foretage en vurdering af de enkelte landområder eller landsbyers tilstand, udfordringer og muligheder med henblik på at sikre en differentieret og målrettet udvikling af de enkelte landsbyer og landområder. Denne anbefaling er i større udstrækning relateret til kommunernes planarbejde, men samtidig i høj grad relevant for kommunernes landdistriktsindsats. Da den nye Planlov imidlertid først trådte i kraft den 1. januar 2019, kan det være vanskeligt på en meningsfyldt måde at følge op på denne anbefaling, da de fleste kommuner dårligt nok er kommet i gang med dette kortlægningsarbejde endnu.

Udover udvalgets anbefalinger til kommuner og civilsamfund er der fra forskningen i landdistriktsudvikling fremkommet en række anbefalinger af relevans for den kommunale landdistriktsindsats. I kategoriseringen af kommunernes landdistriktsindsats vil vi også se på, i hvilken udstrækning disse forskningsanbefalinger afspejles i den førte politik.

I almindelighed rummer landdistriktspolitik den synsvinkel, at landdistriktsudvikling skal være lokalstyret, og de initiativer, der omfattes af kommunernes landdistriktsindsats, har ofte været *”små og bløde og fragmenterede”* (Tanvig, 2016, s.7), dvs. at de har haft fokus på at styrke bo- og levevilkår og på aktivering af græsrodderne (Hedetoft, 2008, s.7). Udvalgets anbefaling om en tættere dialog og samarbejde mellem kommune og lokalsamfund går dog videre end til de *”sædvanlige”*

aktiviteter, der kan fremme fællesskab og identitet¹ og som kan fremme lokalområdernes attraktivitet og fysiske fremtræden². Udvalget lægger op til at involvere *"lokalbefolkningen med henblik på at sikre en bredt forankret udvikling med en fælles retning, både når det handler om fysisk planlægning og velfærdsløsninger"*. Dette kræver, at lokalsamfundene bliver involveret i et omfang, der går ud over "hverdagsmageriet"³, og det fordrer en vis grad af strategisk kapacitet i de enkelte lokalsamfund, en kapacitet, der langt fra kan forventes at være til stede i alle lokalsamfund, og det fordrer en betydelig kommunal årvågenhed, hvis de mindre ressourcestærke lokalsamfund ikke skal blive "kørt over" i denne proces. Selve processen med inddragelse af lokalbefolkningen er, sammen med kommunens leverance af serviceydelser, selvklart væsentlige elementer i en kommunal landdistriktspolitik. Men en landdistriktspolitik er i modsætning til de fleste andre politikker kendetegnet ved at være afgrænset geografisk frem for emnemæssigt. Alle sektorpolitikker kan i princippet indgå i en landdistriktspolitik, alt afhængigt af behovet i det enkelte lokalområde. Tidligere har det imidlertid ikke været almindeligt, at den kommunale landdistriktsindsats har omfattet strategiske og økonomisk tungere initiativer. Derfor har der været en tilbøjelighed til at se eksempelvis erhvervs politik, boligpolitik og kommunal servicepolitik som indsatser, der ikke nødvendigvis har skullet inddrages i landdistriktsindsatsen.

I nærværende forskningsprojekt ses der også på, om nogle af de "tunge" og mere strategiske indsatsområder inddrages i landdistriktsindsatsen, og på, hvorledes kommunerne udarbejder og implementerer deres landdistriktspolitik, herunder på hvilke måder kommunernes lokalsamfund involveres i denne proces (et oppefra og ned perspektiv). I hvilken udstrækning fordrer den førte kommunale landdistriktsindsats, at de enkelte lokalsamfund stiller med frivillige, der kan fungere som strategiske sparringspartnere for kommunen? Og har lokalsamfundene i praksis tilstrækkelige ressourcer og kapacitet til at arbejde langsigtet og strategisk med lokalsamfundsudvikling?

Udvalget for levedygtige landsbyer var også opmærksom på "dualiteten" i arbejdet med at sikre levedygtige lokalsamfund;

- På den ene side blev det understreget, at et lokalt engagement er en forudsætning for at kunne sætte gang i en positiv udviklingsproces – dvs. at initiativet må komme nedefra. På den anden side fremhæves den store betydning af kommunens serviceydelser og fysiske planlægning for områdernes udviklingspotentiale.
- Samtidig mente udvalget, at det på den ene side er afgørende med en lokal funderet strategisk tilgang til områdets udvikling, mens det på den anden side erkendes, at lokalsamfundene sjældent har både strategisk planlægnings- og handlingskompetence. Her er det kommunerne, der som lokal administrativ enhed

¹ Det kunne eksempelvis være kulturelle arrangementer, drift af samlingssteder, fællesspisning, udflugter etc.

² Det kunne eksempelvis være renovering af bygninger og pladser, fælles faciliteter, beskyttelse af natur- og kulturmiljøer etc.

³ Hverdagsmageriet kan opfattes som de tilfælde, hvor borgerne er aktive, såfremt de direkte kan bruge aktiviteterne i deres eget hverdagsliv, og hvor aktiviteterne ikke er for forpligtende og med mulighed for at kunne trække sig ud med kort varsel (Sørensen og Bang, 1999).

har både ressourcerne og kompetencerne til at arbejde med strategisk udvikling og implementering.

Allerede i udgangspunktet må den kommunale landdistriktsindsats således balancere ønsket om lokal involvering med kommunens mere overordnede udviklingsplaner, og ligeledes må der ske en balancering af ønsket om at arbejde strategisk med områdeudvikling i forhold til civilsamfundets mulighed for (og ønske om) at arbejde på denne måde.

I projektet er det målet at vurdere den kommunale landdistriktsindsats i forhold til de mål og forventninger, kommunerne *se/v* har opstillet for dette politikområde, og i forhold til, om den førte politik lever op til de anbefalinger, der er fremkommet fra Udvalget for levedygtige landsbyer og mere generelt fra forskningssektoren samt at "oversætte" kortlægning og analyser til redskaber, der kan anvendes til at understøtte samspillet mellem kommuner og lokalsamfund.

4 Metode og afgrænsning

Teoretisk set hviler projektets design på overvejelser om, hvordan man opbygger et offentligt 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 inden for rammerne af et sådant netværk af delvis autonome aktører i en form for "metastyring".

Metastyring kan defineres som en indirekte styreform, altså en slags regulering af selvstyringen. I almindelighed forstås metastyring som den øgede opsplnitning af den offentlige sektors organisation i forskellige kontraktstyrelser, aktieselskaber osv., som bindes sammen i et netværk af kontrakter og licitationer. Men metastyring er mere end dette. Det er også 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.

Fokus er på den kommunale landdistriktsindsats i de kommuner, der i det tidligere Landdistriktsprogram blev benævnt som Yder- og Landkommuner, dvs. de kommuner, der er beliggende længst borte fra de økonomiske vækstcentre (se BILAG 1: Oversigt over yder- og landkommuner)). Når det er valgt at fokusere på disse kommuner, er det, fordi disse kommuner i langt højere grad end by- og mellemkommuner er henvist til at udvikle kommunens småbyer med udgangspunkt i *egne* ressourcer, dvs. en indsats, der typisk involverer en sideordnet udvikling af beskæftigelsesmuligheder og gode levevilkår. I modsætning hertil kan by- og mellemkommuner i langt højere grad "lukrere" på urbaniseringen og den positive beskæftigelsesudvikling i de større byer, enten i deres egen kommune eller i nabokommunerne. Så byerne og landdistrikterne i disse kommuner er i de senere år i højere grad blevet til pendleroplade for de voksende urbane områder. For disse kommuner kan landdistriktspolitikken derfor i langt højere grad være et spørgsmål om udvikling af tilfredsstillende bosætnings- og levevilkår i kommunens mindre byer og landdistrikter.

De mindre byer og landdistrikter i landets land- og yderkommuner er endvidere, som tidligere nævnt, udsat for en "dobbelt urbanisering". Disse kommuner er (i det store hele) både udsat for en fraflytning og en intern urbanisering i form af fraflytning fra landdistrikterne og kommunens mindre bysamfund og mod kommunernes hovedbyer⁴.

⁴ Se eksempelvis: <https://www.kl.dk/media/19221/danmark-i-forandring.pdf>

Yderkommuner har i perioden 2010 til 2016 gennemsnitlig haft befolkningstilbagegang i byer mindre end 2.000 indbyggere og i det åbne land. Landkommuner har i samme periode haft befolkningstilbagegang i byer med mindre end 500 indbyggere og i det åbne land. By- og mellemkommuner har på den anden side, og gennemsnitligt betragtet, *ikke* haft befolkningstilbagegang, hverken i de mindre bysamfund eller blandt befolkningen i det åbne land. Dette er en indikation på, at udfordringen med at opretholde levedygtige lokalsamfund især gør sig gældende i yder- og landkommuner.

Projektets datagrundlag udgøres af:

1. En gennemgang af den eksisterende forskningslitteratur på området med særlig fokus på kommunernes rolle i relation landdistriktsindsatsen.
2. Interview af kommunale embedsmænd i landets land- og yderkommuner med ansvar for at udforme og implementere den kommunale landdistriktsindsats (se BILAG 2: Oversigt over de land- og yderkommuner, der har deltaget i analysen).
3. Endelig er der indsamlet en række registerdata, der kan belyse den faktiske udvikling i en række lokalsamfund ned til 200 personer og en restgruppe "landdistrikter", der består af den del af befolkningen. Denne del af analysen er også målrettet landets land- og yderkommuner.

På samme måde som landdistriktspolitik ofte er en størrelse med en uklar afgrænsning til kommunens øvrige indsatsområder, så bruges de forskellige begreber indenfor landdistriktsindsatsen ofte med et forskelligt meningsindhold. I analysen har vi forsøgt at anvende fire centrale begreber med følgende meningsindhold:

Lokalsamfund: Fællesbetegnelse for landsbyer, småbyer og til tider sogne, der typisk opfattes som et historisk sammenhængende område/fællesskab.

Lokalområde: Geografiske områder, der er mindre end kommunen og som typisk omfatter flere lokalsamfund/landsbyer. Nogle gange har lokalsamfundene selv taget initiativ til at definere et lokalområde (eksempelvis i form af et landsbyklyngesamarbejde), andre gange er området defineret af andre, måske kommunen, måske andre eksterne interessenter, der ser et perspektiv i et øget samarbejde mellem lokalsamfund i et bestemt område.

Landdistriktspolitik: De politisk bestemte visioner for udvikling af kommunens landdistrikter og lokalsamfund, samt for hvorledes denne vision skal implementeres i det daglige arbejde. Ofte formaliseret i en nedskreven politik, en vision eller en strategi.

Landdistriktsindsats: De initiativer og handlinger, som kommunerne sætter i værk for at fremme en (mere lige) udvikling i hele kommunen. Indsatsen har ofte fokus på kommunens koordinerende rolle og samskabelsen med organisationer, erhverv og ildsjæle, der bor, lever og driver virksomhed i landdistrikterne.

Kommunernes Landsforening samt Landdistrikternes Fællesråd har deltaget som sparringspartnere i projektet, men analysens tilrettelæggelse samt konklusioner og anbefalinger hviler udelukkende på Center for Regional- og Turismeforskning. Kommunernes Landsforening og Landdistrikternes Fællesråd har nedsat en netværksgruppe af landdistriktskoordinatorer, og denne gruppe har undervejs i forløbet

både bidraget til at udvikle og skærpe projektets arbejdshypoteser samt til at udvikle og tilpasse projektets grundlæggende dataindsamling. Som et resultat af netværksgruppens bidrag, blev det eksempelvis besluttet at droppe en planlagt spørgeskemaundersøgelse til fordel for et personligt interview med landdistriktskoordinatorer i størstedelen af landets 46 yder- og landkommuner. Denne kvalitative dataindsamling har været suppleret med indhentning og analyse af offentligt tilgængelige dokumenter om den kommunale landdistriktsindsats.

Mette Skovbjerg fra Kommunernes Landsforening, Noa Jankovic fra Landdistrikternes Fællesråd samt Karin Topsø Larsen fra Center for Regional- og Turismeforskning har bidraget med værdifulde kommentarer og ændringsforslag i den afsluttende redigeringsfase.

5 Litteraturgennemgang, kommuners landdistriktsarbejde

Formålet med kapitlet er at skabe et overblik over, hvad der findes af forskning og publicering om, hvordan kommuner forholder sig til og arbejder med landdistrikter og landdistriktsudvikling.

Der er ikke tale om en egentlig systematisk kortlægning af forskning om landdistriktsudvikling (som det fx beskrives i Tanvig, 2008) og kommunernes rolle heri. Grundet begrænsede ressourcer har vi brugt en "snowball" metode, hvor relevante rapporter og artikler, der er opstøvet gennem arbejdet med forberedelsen til og udførelse af projektet, er læst og analyseret, ligesom de referencer, de bruger, i et vist omfang også er læst og inddraget. Der er desuden søgt på søgeordene "landdistriktspolitik kommune" og "kommunal landdistriktspolitik" på REX, som tilsammen gav én forskningsartikel (Gunnar Svendsen & Sørensen, 2006) og en redigeret bog (G. Svendsen, 2013), foruden 14 kommunale landdistriktspolitikker. Sidstnævnte fandt vi ikke relevante i sig selv, da det er erfaringerne med arbejdet med disse, kapitlet fokuserer på.

Det var oprindeligt intentionen kun at medtage rapporter og publikationer, hvor kommunen og dens (mulige) rolle i landdistriktsudviklingen var et hovedfokus. Imidlertid har litteraturgennemgangen vist, at dette sjældent er tilfældet, hvorfor kapitlet præsenterer den gennemgåede litteratur om landdistriktsudvikling og fra dette samler op på relevansen af de forskellige erfaringer for kommunernes rolle i og håndtering af landdistriktsudviklingen.

Kapitlet er struktureret som følger: Først introduceres begrebet landdistriktsudvikling sådan som det behandles forskningsmæssigt. Herefter følger et afsnit om forskningen i den nationale landdistriktspolitik og dens udvikling samt forskning i kommunernes arbejde med lokalsamfund. Den forskningsmæssige litteraturgennemgang viser, at den kommunale landdistriktsindsats indholdsmæssigt typisk er koncentreret om seks indsatsområder, der hver især gennemgås efterfølgende. Det drejer sig om (1) Erhvervsfremme og erhvervslivets rammevilkår, (2) Borgerinddragelse og sikring af lokaldemokrati, (3) Fysisk planlægning, herunder evt. boligpolitik, (4) Offentlig service, (5) Sikring af en tilstrækkelig kompetencebase, herunder evt. tilflytterindsats og (6) Infrastruktur, herunder kommunikation og branding. Kapitlet afsluttes med en kort opsummering.

5.1 Landdistrikt som forskningstema

Tanvig (2008) redegør i sin litteraturgennemgang for, at landdistriktsudvikling er et relativt nyt begreb (både i forsknings- og praksisverdenen) på pågældende tidspunkt – for kun 11 år siden. Det er bl.a. fremkommet med "*The New Rural Paradigm*", det nye landdistriktsparadigme, fremført af bl.a. OECD i midt 00'erne (OECD, 2006). *The New Rural Paradigm* lægger op til et fokus på stedbundne ressourcer (på landet) og selvstændig udvikling i forskellige lokalsamfund – altså et mere endogent fokus, end

det kommer til udtryk i den del af litteraturen, der har fokuseret på bysamfunds udvikling (og nærmest ser landdistrikter som peri-urbane områder, der *"rurbaniseres"* (Tanvig, 2008, p. 47).⁵ Man kan med Tanvig's ord sige, at i det nye paradigme er *"udvikling et lokalt ansvar"* (Tanvig, 2008, p. 48) og dermed også et brud med klassiske top-down styringsmekanismer, fx i en landdistriktspolitik (på nationalt plan). Herfra udspringer også begrebet 'neo-endogen rural udvikling' (Shucksmith, 2010), der kan ses som en konkretisering af det nye landdistriktsparadigme. Det nye landdistriktsparadigme bygger på inddragelse af lokalsamfund og alle sektorer, inklusiv civilsamfundet. Den lokale udvikling på landet kommer i dette paradigme til at afhænge af de tilstedeværende menneskelige ressourcer. Der er forskning, der advarer mod at tro, at udfordrede landdistriktsområder, fx med svage menneskelige ressourcer, kan løfte stedets udvikling igennem det nye paradigme; og at fx LEADER-partnerskaber risikerer at være elitære (Tanvig, 2008), altså have social slagside eller øge ulighed, et emne som også Thuesen (2010) har behandlet.

Den neo-endogene udviklingsmodel *"gør en bæredygtig lokal udvikling betinget blandt andet af brug af forskellige lokale kapitaler og samarbejdende horisontale netværk (opbygning af kulturøkonomi) med vertikale netværk (corporate, strategi, marked)"* (Tanvig, 2008, p. 49). Samtidig peger Tanvig (2008, 2016) på, at de mere strukturelle elementer, der strategisk set er vigtige, bliver noget nær usynlige i den neo-endogene model; noget, hun vurderer, kan udgøre en stor risiko for udkantsområderne og de svage landdistrikter.

Tanvig (2008) finder, at *"flere studier fremhæver, at lokal organisering for eksempel som partnerskaber fungerer bedst, når de er styret eller sammensat af de lokale civile samfund eller er formet til de særlige lokale vilkår og behov"* (Tanvig, 2008, p. 49). Hun trækker på forskning, der argumenterer for at *"forudsætningen for vellykkede resultater i det hele taget er, at organiseringen er bestemt af den lokale kontekst"*, og pointerer at *dette ikke hænger "godt sammen med en tendens til øget statslig medvirken og kontrol i forbindelse med støtteordningerne [...] Eller - kunne man tilføje her - den voksende kommunale og fra anden side organisering og deltagelse i 'lokal landdistriktspolitik'."* (Tanvig, 2008, p. 49).

⁵ Der er en interessant pointe om, at the New Rural Paradigm også åbner for en ophævelse af den modstilling, som by og land ofte præsenteres som. Det kan være gennem en argumentation om, at landdistrikternes udvikling betinges af områdets byers udvikling og som sådan er relationelt, eller gennem en argumentation for, at landdistrikternes udvikling primært afhænger af de lokale aktører (se Tanvig 2008 for nærmere redegørelse for disse strenge i den internationale litteratur). Parallelt kan den neo-endogene udviklingsmodel ses som at placere sig midt mellem hhv. klassisk statslig styring på den ene side og markedsstyret udvikling på den anden side.

5.2 Politik, ekstern organisering og proces

Udviklingen i den nationale landdistriktspolitik

Da den nationale landdistriktspolitik er rammesættende for kommunernes ditto, gennemgås udviklingen i den kort. Hanne Tanvig, der har beskæftiget sig med landdistriktsudvikling i Danmark i mange årtier, slår fast, at dansk landdistriktspolitik ikke er en entydig politik med egne mål og midler men snarere må ses som en signalpolitik *"hvor landdistriktsbegrebet – og hermed landdistriktsbefolkningens position i samfundsudviklingen – tildeles forskellig værd og politisk perspektiv"* (Tanvig, 2018, p. 31). Dansk landdistriktspolitik er et forholdsvist nyt fænomen, der første gang optrådte i 1991, da Regeringen på foranledning af Danske Landboforeninger og Landsforeningen af danske landsbyer nedsatte et tværministerielt udvalg, der skulle se på nye økonomiske aktiviteter i landdistrikterne. Dette blev startskuddet til formulering af en (national) landdistriktspolitik, og placeringen af dette politikområde lå under Indenrigsministeriet, hvor det lå i to årtier, hvorefter det midt i indeværende årti er flyttet til en placering under Erhvervsministeriet – et skift, der også reflekteres i den førte politik eller de udsendte signaler og prioriterede virkemidler (Tanvig, 2018). Tanvig (2008) finder, at *"en nyorienteret landdistriktsforskning og -politik har området uden for bykoncentrationer og vækstcentre for sig selv"* (p. 50), og indholdsmæssigt er landdistriktsudvikling så bredtfaavnende, at det er svært at specificere ressortområder og tematikker.

Tanvig udkrystalliserer to hovedperspektiver i dansk national landdistriktspolitik, nemlig et 'nedefra og op' perspektiv, der fokuserer på de lokale samfund og deres trivsel, og et perspektiv, der fokuserer på økonomiske aktiviteter udenfor de største byer og derfor koncentrerer sig om sektorielle tiltag oppefra, særligt indenfor den regionale erhvervsudvikling (Tanvig, 2018). Over tid er der sket et skift fra det lokale blik på landdistriktsudvikling til det mere sektorielle blik og fra et fokus omkring bosætning og trivsel til erhvervsudvikling. Mau Pedersen (2018) forklarer dette dels med, hvilket ressortministerium, landdistriktspolitikken har hørt under, hvilket er skiftet fra Indenrigsministeriet (2001-11), over et ministerium, der inkluderede landdistrikter i sit navn (2011- 15), til Erhvervsministeriet (2016-), og dels med partifarven på den siddende regering. Han fremhæver dog også globale økonomiske konjunkturer og udviklingstendenser som havende indflydelse på den førte politik. Han viser, at der er klare tendenser til en koncentration af væksten og befolkningen i de større byer, og til en divergens mellem by og land i forhold til forudsætninger for at skabe lokal vækst, fx indkomstgrundlag.

Kommunernes organisering af kontakten til lokalsamfundene

Tanvig et al. (2016) finder, at mange lokale foreninger er af nyere dato fra tiden omkring den seneste kommunalreform (fra 2007), og som i vid udstrækning kan ses som en reaktion på (eller forberedelse til) denne. Undersøgelsen konkluderer også, at der er mange lokalsamfund, hvor der ikke er en enkelt, fælles samlende organisering,

der fx arbejder med lokalsamfundets overordnede udvikling. I sådanne situationer har kommunen ikke et samlet borger-organ at koordinere eller tale med (Tanvig, Andersen, & Bech, 2016). Parallelt finder undersøgelsen, at der er mange lokalsamfund, hvor der for nylig er gjort forsøg på at etablere paraplyorganisationer eller andre former for en samlende forening for alle landsbyens eller områdets foreninger, men også at mange af disse endnu ikke er rodfæstede eller i praksis tydeligt repræsenterer alle foreninger og dele af lokalområderne (Tanvig et al., 2016). Hvorvidt disse initiativer er startet nedefra eller er en reaktion på krav til en mere formel organisering fra fx kommunens landdistriktspolitik, og om dette betyder noget for paraplyorganisationens funktionalitet, melder studiet ikke noget om.

Tanvig et al (2016) finder, at udviklingsplaner (fx Lokale Udviklingsplaner, LUP'er) som mange kommuner understøtter, kan være en proces, der er med til at styrke det strategiske blik for udviklingen i lokalsamfundet, men også, at det langt fra altid er sådan, da mange LUP'er er uddaterede, ikke følges, ikke justeres løbende, osv.

Der er hos Tanvig og kollegaer (2016) ingen tvivl om, at kommunernes måde at strukturere sig på omkring deres landdistriktsindsats og deres vedtagne politik påvirker lokalsamfundenes organiseringer. Konkret nævnes både eksempler på, at kommunens har ønske om (og stimulering af), at lokalsamfundene er organiseret på særlige og formelle måder, så de kan være dialogpartner for kommunen om den førte politik i forhold til landdistriktsudvikling, altså en top-down indflydelse; og på det modsatte, hvor lokalsamfund styrker deres formelle organisering motiveret af ønsket om større indflydelse overfor en kommunal politik, som de er kritiske overfor.

Netop landsbyklynger som organisationsform, der kan være gavnlig i arbejdet med at udvikle nye løsningsmodeller for de udfordringer, problemer og potentialer, der er i de danske landdistrikter og landsbyer skriver Laursen, Frølund og Johansen om (Laursen, Frølund, & Johansen, 2015). De definerer en landsbyklynge som følger: "et antal landsbyer, i relativ nærhed til hinanden, der samarbejder i en netværksstruktur, benytter hinandens styrker, samt borgernes evner, viden og erfaring, til at udvikle den individuelle landsby udover dens egne potentialer, og hele klyngen" (Laursen et al., 2015, p. 8). Denne definition kan rumme såvel samarbejder, der rummer få, veldefinerede fokusområder (foreningsliv, institutioner, turisme, erhvervsudvikling, naturplaner) såvel som en bred formulering omkring mange elementer. Rapporten finder en overraskende stor udbredelse af landsbyklyngeprojekter (39 i hele landet); et stort kommunalt engagement i disse projekter, og en forholdsvis stor udbredelse af landsbyklyngeperspektiver i udviklingsstrategier. De ældste landsbyklynger er fra 2003, mens mange er kommet til efter 2012, og tendensen er stigende. Forfatterne argumenterer for, at landsbyklynger tilbyder et interessant perspektiv for udvikling i landdistrikter, fordi 1) mange landsbyer og landdistrikter er udfordrede, også på befolkningsantal; 2) det kan styrke landsbyer at stå sammen og opbygge en kritisk masse i forhold til aktiviteter og foreningsarbejde, men også i relationen til eksterne aktører og instanser; 3) det muliggør strategisk arbejde med udfordringer og potentialer, hvilket muliggør en mere kvalificeret indsats i egne lokalområder, og 4) et

samarbejde mellem landsbyer kan sikre fundamentet for tilbud og styrke arbejdet med eksisterende udfordringer (p. 54). Rapporten viser også, at flere kommuner enten allerede inddrager eller påtænker at inddrage en 'landsbyklyngetilgang' i eksisterende politikker og planer (Laursen et al., 2015, p. 18). Landsbyklyngerne oplever, at borgerinitiativerne gennem klyngerne får en størrelse, så de kan komme i betragtning til større fondsmidler, og også, at de bliver taget mere alvorligt politisk (Laursen et al., 2015, p. 53) I samme forbindelse påpeger rapporten vigtigheden af, at kommuner lærer kompetencer fra sig, fx gennem 'følorder', for på denne måde – på længere sigt – at opbygge landsbyklyngernes strategiske kapacitet.

"Organiseringen af landsbyer i klynger har også planlægningsmæssige fordele for kommunen, da et samarbejde mellem kommune og landsbyklynger giver mulighed for eksperimentelle skridt omkring udvikling og investering i moderne landsbyliv" (Laursen et al., 2015, p. 53). Videre konkluderer forfatterne om kommunernes samarbejde med landsbyklyngerne, at de må *"finde en balance, der muliggør inddragelse og lydhørhed over for landsbyklyngen i beslutninger, samtidigt med at hele kommunen tilgodeses. En ærlig kommunikation og en inddragende, empatisk tilgang kan skabe den nødvendige tillid for samarbejdet. Og kommunen må være åben om sin reelle vilje til at bakke op omkring tiltag. Dette er nødvendigt hvis ikke samarbejdets eller klyngens legitimitet skal undermineres, eller at landsbyklyngen reelt bliver "nyttige idioter" for en kommunal top-down afviklingsstrategi"* (Laursen et al., 2015, p. 57).

Malene Brandt Winther har foretaget en kvalitativ undersøgelse af to kommuners forskellige organisering af partnerskaber omkring lokal udvikling (Winther, 2013), der som nævnt er meget relevant for nærværende kapitel. Hun fremhæver primært de organisatoriske forskelle mellem kommunerne. Den ene kommune formulerer sin landdistriktspolitik, så kommunen tager aktivt ansvar for landdistriktsudvikling, inklusive offentlig service i og driften af landsbyerne, og skriver eksplicit, at egentlige udviklingsopgaver kræver lokalt engagement. Politisk er landdistriktsudviklingen forankret i et Landsbyudvalg under Økonomiudvalget. Her sidder både politikere og (valgte) borgere og fordeler midler fra en dertil oprettet pulje. Administrativt er landdistriktsudviklingen forankret i en By- og Landsbyudviklingsafdeling med 6 medarbejdere, som yder konsulenthjælp i forbindelse med projektudvikling, fondsansøgning og projektledelse. I denne kommune er (væsentlige punkter fra) de lokale udviklingsplaner (LUP'er) gennem afdelingens arbejde blevet inkorporeret i kommuneplanen og har forankret partnerskabet med landsbyerne både politisk og administrativt. Her opnås store projekter og resultater, og de lokale midler "geares" mangfoldigt.

I den anden kommune er landdistriktspolitikken formuleret, så kommunen forpligter sig til at skabe rammer, der understøtter de lokale initiativer. Landdistriktsudviklingen er også her politisk placeret under Økonomiudvalget. Administrativt har kommunen ansat en landdistriktskoordinator på halv tid i udviklingsafdelingen, som primært skal koordinere dialogen mellem det politiske, administrative og lokale niveau, og guide borgerhenvendelser til rette organer. Der er 22 lokalråd, som har et fællesråd.

Fællesrådet har et årligt møde med byrådet, og hvert lokalråd har et årligt møde (af 20 minutters varighed) med Økonomiudvalget. Kommunen forpligter sig til at sikre dialogen; ikke andet. Her finder forfatteren, at lokalsamfundene oplever frustration og spildte kræfter, fordi der ikke er klarhed over, hvad kommunen forventer af lokalsamfundsgrupperne, ligesom de oplever, at opgaverne kan overstige deres kræfter, eller blive meget langstrakte, både pga. langsommelig kommunal sagsbehandling, og fordi rådgivning kun kan opnås gennem fondssøgning til rådgivningsudgifter – de kan ikke hente noget fra kommunen. Denne politiske og administrative organisering laver et A- og et B-hold i landsbyer, hvor det er afhængigt af de interne ressourcer i landsbyerne, inklusive deres forbindelser til det politiske niveau, der afgør, hvorvidt udviklingsprojekter kan lade sig gøre – ikke kvaliteten af projekterne.

Forfatteren konkluderer, at det for at skabe udvikling i lokalsamfund gennem partnerskaber er uhyre vigtigt, at partnerskaber er gensidigt forpligtende, og at ressourcekravene til lokalsamfundene ikke overstiger, hvad der er realistisk. Undersøgelsen viser iflg. forfatteren, at *"kommunerne med relativt få ressourcer kan skabe forpligtende og bæredygtige partnerskaber, der fremmer væksten i landdistrikterne"* (Winther, 2013, pp. 186–187). Omvendt kan såkaldte partnerskaber være skalkeskjul for *"kommunalt orkestrerede udskilningsløb"* (Winther, 2013, p. 187), hvor forskellige lokalsamfund ikke har samme mulighed for at skabe udvikling.

Intern kommunal organisering og koordination

I en nylig undersøgelse om organiseringen af lokalsamfunds udviklingsarbejde finder Tanvig og hendes kollegaer ikke nogen klar sammenhæng mellem kommuners organisering af landdistriktsindsatsen og den strategiske kapacitet i lokalsamfundene (Tanvig et al., 2016). Ud over dette er der ikke fundet tidligere samlende undersøgelser om den interne kommunale organisering af landdistriktsindsatsen. Der henvises derfor primært til denne rapports empiriske afsnit.

Dette betyder dog ikke, at der ikke er nogen anbefalinger eller forslag på området. Vækstudvalget nedsat af Landdistrikternes Fællesråd i 2017 foreslog nemlig, at der skabes en efteruddannelse for landdistriktsudvikling målrettet kommunale landdistriktskoordinatorer. Uddannelsen skal have særligt fokus på lokalsamfunds evne til at skabe nye erhverv (Vækstudvalget, n.d., p. 10) og kan som sådan ses som et forslag, der har med styrkelsen af strategisk kapacitet for såvel embedspersoner som (indirekte) for lokalsamfund at gøre.

Hvis resultaterne fra KORA's undersøgelse om kommuners samarbejde med civile aktører kan overføres til landdistriktspolitikområdet (selv om dette ikke er belyst i undersøgelsen qua dens fagspecifikke design, der betyder, at "landdistrikt" kun omtales to steder i rapporten, hhv. under "teknik og miljø" området, og "ledelse og strategi"), tyder denne på, at de kommunale fagchefer i højere grad ser udfordringer i de kommunale medarbejdernes viden om, hvilke civile aktører, det kan være relevant at

arbejde sammen med, end i kompetencerne hos de civile aktører (Ibsen & Espersen, 2016, p. 82).

Rapporten finder videre en uoverensstemmelse mellem fagchefernes fremhævelse af demokratisk værdiskabelse og innovation og kvalitet af services som begrundelsen for samarbejder med civile aktører, mens deres erfaringer begrænser sig til samarbejder om driften (Ibsen & Espersen, 2016, p. 9). Endvidere peger rapporten på en risiko for, at samarbejdet med særligt stærke grupper af aktører kan øge den sociale ulighed ved, at disses aktørers interesser varetages på bekostning af almenvellets interesser (Ibsen & Espersen, 2016, p. 20).

5.3 Ressourcemæssige rammer for landdistriktsindsatsen

Der er tilsyneladende ikke tidligere lavet kvantitative studier af de ressourcemæssige rammer, som kommunerne stiller til rådighed for landdistriktsindsatsen (og her henvises til efterfølgende empiriske analyse i senere afsnit). Der er enkelte kvalitative studier, der inddrager de ressourcemæssige rammer for kommuners landdistriktsindsats, og som pointerer, at denne er forskellig og at dette giver markant forskellige betingelser for at skabe borgerdrevet udvikling for lokalsamfund i forskellige kommuner.

Malene Brandt Winther kommer i sin kvalitative undersøgelse af to kommuners forskellige organisering af partnerskaber omkring lokal udvikling ind på de ressourcemæssige rammer (Winther, 2013). I den ene af de to studerede kommuner er der afsat 3 millioner kroner til en pulje, som kan søges af lokale udviklingsgrupper eller foreninger og som forvaltes af et landsbyudvalg med 5 politiske repræsentanter og 6 (valgte) repræsentanter for lokalområder. I den anden kommune ydes der et årligt tilskud på 500.000 kr. til i alt 22 lokalråd (og et samlende fællesråd), ligesom der er afsat godt 350.000 kr. til den Lokale Aktions Gruppe (LAG). Winther finder, at i den første kommune opleves det, at de lokalt afsatte midler "gears", så tre års lokale midler har løftet projekter for over 100 millioner kroner. Tilsvarende resultater findes ikke i den anden kommune. De afsatte puljemidler er dog ikke den eneste forskel: Den ene kommune forpligter sig til samarbejde, transparens og støtte (gennem at sikre medarbejdertimer til at sikre hjælp og støtte til de lokale initiativer, samt sikre politisk behandling af lokale udviklingsplaner), mens dette er fraværende i den anden kommune, der har en landdistriktskoordinator på deltid. På dette grundlag tyder det på, at det i højere grad er den interne opbakning til lokale initiativer og transparensen i processerne, der er afgørende for de lokale resultater, end størrelsen i kroner og ører på en lokale udviklingspulje.

Af nationale ressourcemæssige rammer fremhæver Regeringens Regional- og landdistriktpolitiske redegørelse fra 2019 (Erhvervsministeriet, 2019) landdistriktpuljen, og de muligheder den skaber for fornyelse i landdistrikterne for sine 2*2,5 millioner kroner årligt. De 8.900 millioner kroner, som er afsat til landbruget gennem EU's landdistriktsprogram (i perioden 2014-2020) nævnes kun kort. Forskellen

er påfaldende og leder tankerne hen på opfattelsen af danske landdistrikter som en "residualkategori" i forhold til by og landbrug (Kjeldsen & Christensen, 2013).

Hvor der i det foregående har været fokus på kommunernes organisering af landdistriktsindsatsen samt af de ressourcemæssige rammer for denne indsats, ses der i det følgende på det konkrete *indhold* af landdistriktsindsatsen. De senere års øget fokus på erhvervsudvikling og erhvervsfremme som et væsentlig middel til landdistriktsudvikling bevirker, at der i nærværende empiriske analyse lægges særlig vægt på dette indholdselement.

5.4 Erhvervs- og turistfremme

Det er de færreste lokalsamfund, der kaster sig over at arbejde med erhvervsudvikling (Tanvig et al., 2016), selv om det ikke skorter på anbefalinger af en fokuseret og integreret lokal satsning på tilflytning (eller bevaret bosætning) og erhvervsudvikling (Frandsen, 2013; E. Hansen & Jensen, 2018; Jensen et al., 2019; Laursen et al., 2015) samt af en understøttelse af den strategiske kapacitet i lokalsamfund for netop at kunne tage livtag med også de bredere, erhvervsrelaterede initiativer (Tanvig, 2012; Tanvig et al., 2016).

Vækstudvalgets fokus ligger netop også på erhvervsudviklingen på landet (i yder- og landkommuner) – altså et meget andet fokus, end de (fleste) lokale borgerorganisationer har. Udvalgets 5 anbefalinger drejer sig om "*1) bedre adgang til finansiering, (2) gode muligheder for rekruttering af kvalificeret arbejdskraft, (3) styrket konkurrenceevne, (4) sammenhængende infrastruktur og (5) flere lokale udviklingsprojekter*" (Vækstudvalget, n.d., p. 4). Særligt tiltag 2, omkring (øget) bosætning og tiltrækning af kvalificeret arbejdskraft, bl.a. gennem at kommuner og stat skal "*markedsføre styrker og stedbundne kvaliteter samt gøre det attraktivt for unge at bosætte sig i land- og yderkommuner*" (p 7), har overlappende interesser med mange borgerforeningers tiltag omkring velkomstinitiativer, formidling af lokalsamfundets ressourcer udadtil osv. Vækstudvalget indtænker dog ikke lokalsamfundsinitiativer indenfor erhvervsudvikling, men tager udgangspunkt i erhvervsvirksomheder på landet, og ønsker at præmiere dem, som gør en ekstraordinær indsats for at udvikle det lokalsamfund, de er en del af (Vækstudvalget, n.d., p. 10). Vækstudvalgets anbefalinger er på linje med det generelle skift i den nationale landdistriktspolitik hen imod erhvervsrelaterede initiativer, som Tanvig (2018) og Pedersen (2018) beskriver.

Tanvig et al (2016) finder, at mange lokalsamfundsorganisationer bærer navne, der signalerer, at de også tager sig af erhvervmæssige problemstillinger. Dette skyldes ofte, at der er sket en sammenlægning af borger- og erhvervsforeninger eller ved en knopskydning indenfor én af dem. Samme rapport gør opmærksom på, at netop de bredere, erhvervmæssige initiativer kræver en høj strategisk kompetence i

lokalsamfundet for at kunne blive gennemført, og løbende vedligeholdelse af denne for at undgå, at initiativer (eller aktører) udtrættes og evt. kollapse (Tanvig et al., 2016).

Tanvig et al. (2016) påpeger, at mere erhvervsorienterede formål kan komme i direkte modstrid med fx kommunalfuldmagten (p. 58). Der er mange tvivlsspørgsmål, når lokalsamfund begynder at arbejde med ting, der ligger udenfor grænserne af, hvad borgerforeninger o.l. normalt arbejder med. Etablering af butik eller indkøbsforening kan fx betragtes som erhvervsmæssig virksomhed – og regulering her bygger ikke på detaljeret lovgivning, men på afgørelsespraksis fra myndigheder og domstole (Tanvig et al. 2016). Lokale foreninger kommer altså ud i et nyt reguleringsfelt, når/hvis de går fra ideelle formål til økonomiske formål, også selv om de er fælles. Samtidig viser praksis dog, at det er muligt for borgerforeninger o.l. at kombinere ideelle og økonomiske, erhvervsmæssige aktiviteter (i forskellige organisatoriske /ejermæssige former). Samtidig påpeger forskerne, at nogle af de relevante almenyttige og kooperative organisationsformer for fx borgerforeninger, der ønsker at gå ind i projekter med kombinerede ideelle og økonomiske lokale, fælles formål (foreninger, selvejende institutioner, andelsselskaber/andelsforeninger med begrænset ansvar) ikke omtales særlig meget i vejledningsmateriale fra offentlige myndigheder inkl. lokale erhvervsfremmeaktører (Tanvig et al., 2016, p. 62).

Laursen et al. (2015) nævner også landsbyklyngerne og den fælles stedsidentitet som de skaber i de samarbejdende områder som et initiativ, der kan påvirke erhvervsudviklingen gennem fx opbygning af en særlig erhvervsprofil, fx ift. *"bæredygtig produktion eller et godt sted for microvirksomheder"* (p. 53). Rapporten fremhæver erhvervsmæssige initiativer som en god mulighed for samarbejde mellem hhv. kommune og klynge, fordi kommunen har den nødvendige viden om erhvervsfremme, mens landsbyklynger kan skabe kontakt til og imellem virksomhederne. Rapporten nævner også, at landsbyklyngers organisering kan spille en vigtig rolle i overlevelsen af en lokal dagligvarebutik.

I en øget konkurrence mellem steder om at være attraktive og tiltrække arbejdspladser og borgere, bliver en lokal udviklings- og erhvervs politik vigtig. Hansen og Jensen (2018) argumenterer for, at det er "et spørgsmål om overlevelse (p.11). De argumenterer også for, at man skal *"se erhvervs-, bosætnings-, beskæftigelses- og uddannelsespolitik i en helhed"* og for nyskabelser indenfor offentlige og private samarbejder (E. Hansen & Jensen, 2018, p. 13). Forfatterne forudser, at flere steder vil profilere sig på deres erhvervsbrands. Hansen og Jensen præsenterer mange eksempler på, hvad de kalder en *"fantastisk omstilling"*, hvor *"stagnation og tabt konkurrenceevne har skabt et lokalt modsvar, der har "genopfundet" stedets økonomiske grundlag"* (p. 68). De fokuserer på, hvad de kalder *"lokal vækstledelse"* som nøglen til at identificere og turde satse på og implementere nye muligheder. *"Hvis man skal have gang i lokal ledelse, så er kampen mod store og synlige flaskehalse eller trusler som regel et godt sted at starte. Det giver respekt i erhvervslivet og i lokalbefolkningen at tackle nogle relevante og virkelige problemer. Og jo hurtigere, jo bedre. [...] Ofte er der også behov for at tage et særligt lokalt hensyn til de områder i kommunen, hvor væksten halter"*

mest, hvor skolen er lukket, hvor detailhandelen klarer sig dårligst osv.” (p. 85-86). Samtidig pointerer de, at den bedste lokale ledelse bygger på åbne processer og vokser op nedefra. Forfatterne nævner dog ikke borgerforeninger, landsbyklynger eller lignende, når de lister relevante lokale aktører.

En rapport fra REGLAB understreger vigtigheden af samarbejde og netværksdannelse for erhvervsudvikling (Hens, Jensen, Møller, & Plum, 2010), særligt i landdistrikter, hvor de finder, at rammevilkårene er vanskeligere, projekterne færre, og innovation derfor er vanskeligere. Forfatterne påpeger også, at udviklingen af netværk og innovation eller tilførsel af viden tager tid. Relateret hertil finder en undersøgelse af samarbejdende SMV'er, at SMV'er der samarbejder (i fødevarenetværk), har højere vækst end andre SMV'er i branchen, og at det er virksomhedsejernes empati for medarbejdere, snarere end ejerens passion, der fører til nye ideer og innovation der fører til vækst (Brink, 2013). Hens og kollegaer (2010) pointerer, at hele tonen omkring yderområder (og udviklingen i denne tone) påvirker motivation til udvikling og innovation (se også G. H. L. Svendsen, 2015). De fremhæver vigtigheden af kendskab til de positive eksempler. Man kunne sige, at dette er med til at opbygge efficacy, dvs. tilliden til egne evner, der forbedrer ens virke.

I krydsfeltet mellem planlægning og erhvervsudvikling argumenterer Frandsen (2013) for vigtigheden af at tænke i *”bevarende erhvervsudvikling”* (Frandsen, 2013, p. 103), ligesom vi har *”bevarende lokalplaner”*. Logikken i dette er, at erhvervsudvikling på landet i høj grad også handler om og påvirker identitet og stedsudvikling. Derfor er det ifølge Frandsen vigtigt, at erhvervsudviklingen foregår på en måde, så det ikke er de store kapitalspillere (forretningskæder eller kapitalfonde), der definerer erhvervsudviklingen. Dette er en problemstilling, der handler om ulighed i magt og kapital, og hvor fx særligt de fattigste kommuner i landet kunne være fristet til at indgå erhvervssamarbejder med store aktører, der kommer med attraktiv kapital, men hvor sådanne samarbejder kunne komme til at få negativ betydning for stedets identitet og stedsudvikling. Frandsen kalder dette *”Kampen om den store udendørs fortælling”*, som er en kamp om retten til at definere hvad det er for en udvikling vi finder, vil værne landets natur og miljø; og om og hvordan vi vil vise respekt for menneskers livsvilkår og deres oplevelse af steder.⁶ Temaet om ulige magtpositioner, hvor fx fattige kommuner og lokalsamfund står svagere end rigere og mere ressourcestærke ditto, og hvor større og stærkere udefrakommende aktører kan få mere indflydelse, end de måske burde (se fx Frisvoll, 2012, og Broegaard et al. 2019).

Microiværksættere i landdistrikter

Landdistrikternes microiværksættere gives en særlig opmærksomhed hos flere af forskerne. I sit input til bogen *”Livsvilkår og udviklingsmuligheder på landet”* (G. Svendsen, 2013), konkluderer Tanvig, at *”der findes mange nye spirer til*

⁶ Med henvisning til geofilosoffen Casey (2001) forklarer han, at landskab kan opleves passivt ved at høre til; tilegne sig det og gøres til nyttigt; eller tilegne sig det gennem den stadig rejse og opbrud rejse mellem steder, der skærper blikket for forskellighed og for trusler mod stederne.

erhvervsudvikling, men at de som regel er oversete, fordi de rummer kendetegn, der ikke normalt forbindes med rigtige virksomheder. Entreprenørerne er også anderledes end dem, man normalt forbinder med entreprenørskab. Erhvervene er fx meget små og indlejret i bosætning og hverdagsliv på stedet. Entreprenørerne er ofte tilflyttere, som gennem bosætning i landdistriktet søger livskvalitet og først i anden omgang tager initiativ til skabelse af det nye erhverv. De drager fordel af landdistrikternes særkender og er med til at revitalisere og revaloriserer dem. De kan blive til flere, og mange af dem kan også vokse.” (Tanvig, 2013, p. 71).

Om entreprenørskab uden for vækstområder trækker Tanvig på internationale eksperter, der har studeret såkaldt ‘peripheral mode of entrepreneurship’ (Anderson, 2000; Jack & Anderson, 2002) defineret som “entreprenørskab der er fremmet af, og indlejres i steder med særlige beliggenheder og stedbestede ressourcer” (fx natur og iværksætter tilpasset landlige omgivelser), en såkaldt ‘peripheral mode of entrepreneurship’ (Tanvig, 2013, p. 73). “Denne form [for særlige periferi-tilpasset form for entreprenørskab] praktiseres af veluddannede tilflyttere, som flytter væk fra storbyen for at finde livskvalitet, og som på det tilflyttede sted kan se muligheder for erhvervsaktivitet baseret på stedets aktiver (commodification) og derved ofte også en genoplivning af tidligere leveveje, således en revalorisering af stedet. Pga. deres baggrund og uddannelse evner de at markedsføre disse erhvervsaktiviteter i det nye univers. En sådan ny form for entreprenørskab skaber et gensidigt forhold mellem ‘man’ og ‘place’ og kan i den konkrete form ikke praktiseres andre steder. Men den kan heller ikke forekomme uden de ekstra-lokale relationer, der altså rækker ud over lokalsamfundet, nemlig dem, som de nye entreprenører enten har i forvejen eller har forudsætninger for at opdyrke og styrke” (Tanvig, 2013, p. 73).

Tanvig omtaler mange af livsstils-iværksætterne som ‘usynlige’, “fordi de ofte er meget små og ofte kombineres med andre indtægtskilder”. Mange betjener ikke et lokalt marked; erhvervsaktiviteterne udspiller sig i relation til bosætning og drives fra bopælen. “Deres logik er nøje forbundet med det at bo og leve i landlige lokalsamfund og ikke først og fremmest [...] ud fra en logik om at drive en “rigtig” virksomhed med vækst og succes, løsrevet fra hverdagslivet i øvrigt.” (Tanvig, 2013, p. 74)

“Landdistrikter kan betragtes som brikker i et ‘glokalt’ udviklingsperspektiv, hvor der kan trækkes på stedlige ressourcer (place) og kombineres med ekstra-lokale relationer (space)” [...] Entreprenørerne kan [...] operere mellem det sociale og økonomiske element og mellem stedlige værdier i ‘place-relationer’ og det globale, økonomiske rum i ‘space-relationer’. De kan få et meningsfuldt liv ud af det, ligesom landdistrikternes udvikling ikke alene kan blive stabiliseret og udviklet befolkningsmæssigt, men også økonomisk.” (Tanvig, 2013, p. 76). Iflg. Tanvig kan de “tydeliggøres og understøttes og blive til meget mere” for landdistrikterne (Tanvig, 2013, p. 77).

Forbindelser og netværk har også erhvervmæssig betydning

Der er flere forskellige dele af litteraturen, der argumenterer for, at en forståelse af såvel globale og flydende, som lokale og stedbundne ressourcer er vigtig for at forstå de muligheder og potentialer, der er for udvikling i lokalsamfund på landet – det være sig erhvervmæssige gennem (micro-)iværksætteri eller socialt entreprenørskab, eller i kraft af lokale eller multi-lokale projekt- eller netværksinitiativer. Tanvig (2013) trækker fx på M. Castells, der har forsket i "Netværkssamfundet" (1996), og C. Ray, der har arbejdet med selvgenereret lokalsamfundsudvikling (1999b, 1999a). Castells argumenter for, at globalisering og ny informationsteknologi muliggør udvikling i netværk og muliggør, at strømme af varer, viden og økonomi foregår mellem vertikalt og horisontalt forbundne lokaliteter, fx også mellem by og land, mens Ray argumenterer for, at det er kombinationen af udviklingsaktiviteter i horisontale netværk (lokale, bottom-up) med vertikale (top-down) relationer (økonomiske og strategiske), der er afgørende for et lokalsamfunds udviklingsevne, og at det derfor er disse, det er interessant at analysere. Ligesom mange andre landdistriktsforskere observerer Ray ifølge Tanvig (2013) voksende ulighed mellem lokalsamfund og forklarer disse med lokalsamfundenes forskellige kombinationer af såvel lokale kapitaler som af netværksrelationer (Tanvig, 2013, p. 72). Lokal handlekraft forstås som noget, der promoverer de stedbundne ressourcer overfor de globale netværks-ressourcer.

Topsø Larsen et al. (2018) analyserer i et nyere studie de såkaldt translokale aktører og disses rolle for udviklingsinitiativer på fire nordiske øer. Ligesom Tanvig, Ray og Castell argumenterer de for, at for at forstå et lokalområde og dets udviklingspotentialer og -ressourcer, er det ikke – og i stigende grad ikke – længere tilstrækkeligt at se på de stedbundne ressourcer og den fastboende befolkning. Dette skyldes den øgede mobilitet, der præger vores liv i Danmark og i hele Norden og Nordeuropa: At vi i højere grad flytter os igennem vores liv, og – særligt for dem, der er økonomisk velstillede – er i stand til at have en stedstilknytning til flere steder samtidigt. Det kan være sig gennem fleksible arbejdsliv, der i stigende grad tillader arbejde fra hjemme- (eller fritidshus-) adressen og en opblødning af skellet mellem arbejde og fritidsliv. Undersøgelsen konkluderer, at de translokale aktører, defineret som aktører, der ikke bor fast på de undersøgte øer, men føler en stærk tilknytning til stedet og engagerer sig i lokale udviklings- eller kultur- eller erhvervsprojekter, bidrager med et stort og vigtigt udviklingspotentiale og sætter de mindre lokalsamfund i stand til at løfte og komme i hus med projekter, de ikke ville have været i stand til at løfte (i samme størrelse eller til samme højde) alene med brug af lokale ressourcer. Samtidig konkluderer forfatterne dog, at disse translokale aktører i høj grad er 'usynlige' for kommuner og udviklingsaktører, der ganske vist kender aktørerne på individ-basis, men som ikke har blik for de lokale aktørers indflydelse som gruppe (Se også Back & Marjavaara, 2017). Dette skyldes bl.a., at de ikke figurerer som borgere med rettigheder og pligter i kommunen og derfor heller ikke har strategiske overvejelser om, hvordan man som kommune eller lokal udviklingsaktør kan balancere mellem på den ene side at indgå i udviklingsprojekter sammen med dem, og på den anden side sikre,

at de ressourcestærke, udefrakommende aktører ikke dominerer en lokal dialog om, hvilken udvikling der ønskes lokalt (Topsø Larsen et al., 2018). I et policy brief skriver forfatterne, at de translokale aktører *"ikke bevidst inddrages i lokale høringer og debatter om en lang række politikker, herunder udviklingsplaner, brandingstrategier, boligpolitik, erhvervsstrategier og miljøpolitikker. Det kan betyde, at man som lokalområde går glip af mange forskellige ressourcer, som tilvalgsbeboerne kan bidrage med."* (Topsø Larsen, Broegaard, & Larsen, 2019, p. 4). Samtidig advarer Topsø Larsen et al. om, at en mere systematisk aktivering af disse ekstra-lokale ressourcer kan risikere at skabe eller øge lokal ulighed mht. magt og indflydelse. Undersøgelsen tyder nemlig på, at de lokale beboere og de translokalt besøgende, der finder sammen om projekter og engagement, *"ikke alene er ressourcestærke, men også selvkørende, og dermed risikerer andre borgere at miste indflydelse, fordi de ikke inddrages i fællesskaberne. Således kan sociale eksklusionsmønstre fungere som barrierer for lokal indflydelse"* (Topsø Larsen et al., 2019, p. 4).

5.5 Borgerinddragelse og lokaldemokrati

Der er udviklet mange nye metoder til borgerinddragelse i planlægningsprocesser i by og på land over de seneste årtier. I en landdistriktssammenhæng er dette bl.a. motiveret af strukturreformen fra 2007 og den frygt for et "demokratisk underskud", som de nye, større afstande til lokale beslutningstagere skabte. Mange initiativer har dog også med problematikken omkring offentlige nedskæringer at gøre, og hvordan den berørte befolkning bedst tages med på råd eller inddrages. Dele af metoderne er inspireret fra udlandet, fx fra USA, og overført fra byer til landlige kontekster, som fx ABCD-modellen (Asset Based Community Development, eller en ressourcebaseret model for lokalområdeudvikling) (Agger & Hoffmann, 2008; Vejle Kommune, 2008). Der har været store offentlige-private samarbejder, bl.a. initieret af Realdania, der har arbejdet med at finde nye veje til udvikling i yderområder bl.a. med stor fokus på borgerinddragelse og aktivering af lokale ressourcer (S. S. Hansen, Christensen, Meilvang, Kjærulff, & Schou, 2012; Havelund & Andersen, 2012). I bogen "Mulighedernes Land" konkluderer forfatterne bl.a., at *"forandringer [mht. at højne livskvalitet, styrke yderområdernes stedbundne kvaliteter og skabe fornyet tro på fremtiden] først for alvor sker, når borgere, myndigheder og erhvervsliv formår at arbejde sammen og indgå i nye relationer og roller og ikke mindst formår at tiltrække udefrakommende ressourcer"* (S. S. Hansen et al., 2012, p. 11). Inddragelsen af borgerne, og ikke mindst samarbejdet med både kommune (og evt. andre myndigheder) og erhvervsliv er altså afgørende for at skabe lokal udvikling.

I en undersøgelse om kommunernes samarbejde med civile aktører (Ibsen & Espersen, 2016) bemærkes det, at der primært samarbejdes om "produktionen frem for om udviklingen og planlægningen af services" (p. 7), og altså på den måde ikke sikrer borgernes deltagelse i og indflydelse på selve politikudviklingen, planlægningen af services, budgetmæssige prioriteringer og politisk deltagelse. Ifølge kommunernes fagchefer, som er interviewet i undersøgelsen, er det kun i ringe grad, at lokale

foreninger og borgergrupper tager initiativet til samarbejde, som altså i vid udstrækning i denne undersøgelse beskrives som værende samarbejder, der foregår på kommunens initiativ. Desværre er den tværgående indsats indenfor "landdistriktsudvikling" fraværende i undersøgelsen, der er opdelt i faggrupper- og forvaltningstyper. Denne organisering af analyse og rapport vanskeliggør identifikation af situationen omkring samarbejde, når det kommer til landdistriktspolitik og -udvikling. Rapporten deler heller ikke kommunerne op på yder-, land-, og mellemkommune-typer (men i stedet på rød/blå, relativt udgiftspres, kommunens størrelse og landsdel). Der ses en vis sammenhæng mellem høje udgiftspres i kommuner og brug af samarbejde som en måde til at effektivisere på/lægge opgaver ud til borgere/frivillige (p. 75).

5.6 Institutionel kapacitet

Der er mange danske forskere, der i de seneste 5-8 år har skrevet om institutionel kapacitet.⁷ Ifølge Kjeldsen og Christensen (2013) var det tidligere landbrugets institutionelle kapacitet, der definerede landdistriktet; men i forbindelse med struktur- og markedsændringer blev landdistriktet koblet af i processen af effektivisering og stordrift, så der i dag ikke findes en institutionel kapacitet, der svarer til den, landbruget tidligere repræsenterede for landdistriktet, der har med landdistrikternes udvikling at gøre. Dette gør, ifølge forfatterne, landdistrikterne til en slags "*residualkategori*", en restmængde, både i forhold til by og landbrug (Kjeldsen & Christensen, 2013, p. 114). "*Den politiske platform, som landdistrikterne i givet fald skulle mobiliseres fra, udgøres af mange forskellige, fragmenterede instanser [...]*". Dette påvirker landdistriktsudviklingen, som fragmenteres, og hvor der kan observeres en øget ulighed i udviklingen i yderområderne i Danmark. De nævner fx "baglande" man nærmest flygter fra; i forstæder (hvor man nemt kan pendle til job), og drømmelande (eller sommer-kulisser). Generelt argumenterer de også for, at landdistrikterne (med alle deres forskelligheder, men også ligheder), mangler repræsentation. Mark Schucksmith har i en britisk sammenhæng for nylig argumenteret for behovet for at gen-drømme en fælles drøm om landdistrikterne (Shucksmith, 2018).

Annette Aagaard Thuesen (2013) undersøger bl.a. den institutionelle kapacitet i fem danske landsogne. Thuesen definerer begrebet som "løfteevne til fællesaktiviteter" (Thuesen, 2013, p. 225) i sognet, uanset om denne evne stammer fra organisationer eller individer, en forståelse der bygger på Patsy Healey og kollegaer (Healey, de Magalhaes, & Madanipour, 1999). Den institutionelle kapacitet indeholder tre del-elementer (her fra Thuesen 2013, p. 228, tabel 1): 1) vidensressourcer (intellektuel kapital); 2) relationelle ressourcer (politisk kapital) og 3) mobiliseringsevne (social

⁷ Kjeldsen og Christensen definerer det som "*evnen til at etablere og udvikle et institutionelt arrangement, der, under hensyntagen til samfundets grundbetingelser og løbende udfordringer, etablerer og udvikler et økonomisk system med henblik på sikring af høj økonomisk performance i en omskiftelig og konkurrenceudsat verden*" (p. 113), mens Thuesen (2013) forklarer det som "*løfteevne til fællesaktiviteter*" (p.225).

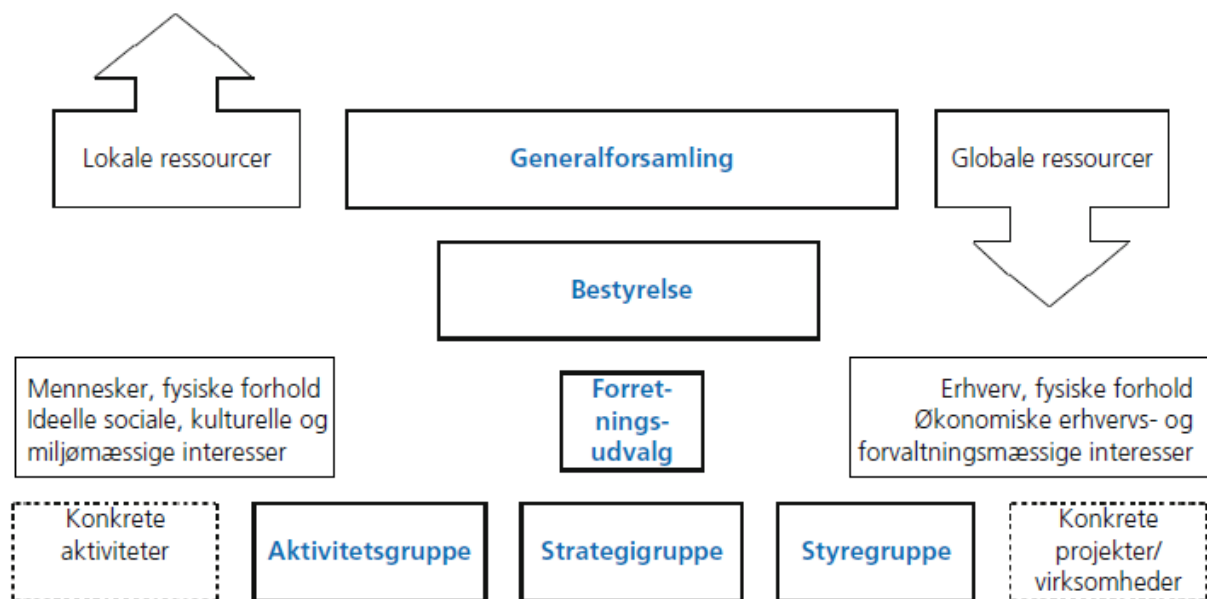
kapital).⁸ Begrebet fremhæves for dets evne til at skabe bevidsthed om, hvad der er med til at skabe *"lokalområder med løfteevne"*. Projektet fandt lokal løfteevne i alle de undersøgte sogne, men viste også, at denne var koncentreret i få foreninger eller få personer, der var helt centralt placeret i forhold til at sætte gang i aktiviteter i sognene (se Tanvig et al., 2016 for en lignende kommentar om lokalsamfunds sårbarhed). Anbefalingen fra studiet er, at landdistriktsudvikling kan understøttes ved at støtte op om de foreninger og enkeltpersoner, der *"tager fællesskabet på sig"* (Thuesen, 2013, p. 230). Thuesen anbefaler også konkret, at kommunerne arbejder med at hjælpe med kapacitetsopbygning lokalt, fx gennem hjælp til foreningslivet og gennem at bruge en LUP-proces som et kapacitetsopbygningsforløb.⁹

Tanvig (2018) fokuserer også på vigtigheden af (at styrke) den lokale strategiske kapacitet i lokalsamfund på landet. Hun trækker på teorier om rumlig udvikling under globalisering og i informationssamfundet (Ray, 1999b, 1999a; Shucksmith, 2010) og påpeger, at lokal udvikling under de nye globale forudsætninger kan finde sted gennem en forbindelse af lokale, stedlige ressourcer og globale ressourcer som økonomi, viden, magt og relationer; og at lokalsamfund kan være hovedaktører i sådanne udviklingstiltag (Shucksmith, 2010; Tanvig et al., 2016). Derfor foreslår Tanvig, at *"en fremtidig landdistriktspolitisk kurs kunne [...] være at understøtte lokalsamfundenes strategiske udviklingskapacitet, så de kan udnytte det 'globale' rums muligheder"* (Tanvig, 2018, p. 32). Dette vil – i vores læsning – i praksis sige, at landdistriktspolitikken (på nationalt plan) bør styrke en lokalt initieret udvikling (nedefra-og-op) med særlig fokus på organisering og kompetenceudvikling, og understøttet af erhvervsrettede tiltag, ligesom den kommunale landdistriktspolitik ligeledes bør støtte og styrke lokalsamfunds-initierede processer og projekter, og hjælpe til med at skabe og styrke den institutionelle kapacitet i lokalområderne.

Tanvig et al (Tanvig et al., 2016, p. 67) præsenterer en figur for, hvordan lokal strategisk kapacitet kan udfoldes og reflekteres i organiseringen af lokalt aktiviteter (Figur 2 fra Tanvig et al, 2016).

⁸ Under vidensressourcer nævnes rækken af ressourcer, som deltagerne har adgang til; de referencerammer, der former forestillinger om problemer og muligheder, i hvilket omfang rækken og rammerne er fordelt mellem de berørte parter; og evnen til at tage nye ideer ind og lære af dem. Under relationelle ressourcer nævnes rækken af involverede aktører i forhold til den mulige gruppe af deltagere; formen af aktørernes sociale netværk i form af "tykkelsen" på netværksforbindelserne; omfanget af integrationen af de forskellige netværk og placeringen af magten til at handle og samspillet med bredere, politiske kræfter. Under mobiliseringsevne nævnes mulighedsstrukturen; de institutionelle arenaer anvendt og udviklet af interessenterne til at udnytte muligheder; repertoire af mobiliseringsteknikker til udvikling og opretholdelse af momentum og tilstedeværelsen af kritiske forandringsagenter på forskellige stadier (Thuesen, 2013, p. 228).

⁹ 'Tætheden' af frivillige foreninger – og deres mulige sammenhæng med økonomisk udvikling - testes af Svendsen & Sørensen (2006), der afviser en simpel sammenhæng mellem 'social kapital' målt som mængden af frivillige foreninger pr. 10.000 indbyggere, og økonomiske udviklingsindikatorer. På baggrund af et opfølgende etnografisk feltarbejde konkluderer de, at frivillige foreninger kan bidrage med mange varige, fælles goder af betydning for socioøkonomiske forhold i lokalsamfundet, som fx fundraising og viden om politiske strategier, såvel som udvikling af fælles normer og identitet. Forfatterne pointerer dog også, at der er en bagside af den sociale kapital, der bl.a. udvikles gennem foreningsaktivitet, nemlig en overdreven sammenhængs-strategi, der fører til eksklusions-strategier mod ikke-medlemmer og derved skaber mistillid og hæmmer samarbejde.



Organisatorisk struktur der understøtter lokal strategisk kapacitet; Figur 2 fra Tanvig et al (2016) side 67.

Samme interesse i at styrke den lokale kapacitet, viden og visionsdannelse motiverer Nielsen & Nielsen (2013) i deres arbejder med participatoriske geografiske informationssystemer (GIS), hvor de udforsker potentialer i at lade folk bruge og skabe deres egne kort på deres egne betingelser og ved at kombinere elementer fra en eksisterende værktøjskasse (kaldet 'Neografi') (p. 143). De argumenter for, at den participatoriske GIS giver mulighed for direkte kommunikation mellem forvaltning, planlægger og borger; muligheder, der er blevet brugt i lokale udviklingsråd i Varde Kommune.

5.7 Bosætning og levevilkår

Mange forskere skriver om en stigende ulighed mellem by og land og internt i eller mellem yderområder. Laursen et al (2015) omtaler demografisk polarisering (mellem land og by) og tendensen til general aldring af befolkningen og en lavere andel af kvinder, særligt i yderområder. Vækstudvalget taler om en "intern urbanisering" i yderområderne, hvormed de mener, at befolkningen flytter fra det åbne land til kommunens hovedbyer (Vækstudvalget, n.d.), mens Pedersen (2018) peger på en divergens mellem by og lands forudsætninger for at skabe lokal vækst, fx i kraft af indkomstgrundlaget i kommuner, og Svendsen & Sørensen (2018) dokumenterer en stærkt øget ulighed i nærhed til offentlig service som skoler mellem by-, mellem-, land- og yderkommuner. Jensen et al. (2019) påpeger, at Danmark på mange punkter er blevet et geografisk mere ulige samfund, hvor kommunal udligning spiller en meget stor rolle for særligt yderkommunernes fortsatte mulighed for at opretholde offentlig

service, der kan sammenlignes med resten af landet. I en større, ny rapport, hvor forfatterne genbesøger Udkants-diskussionens emner fra ti år tidligere, og finder, at de stadig er relevante (Jensen et al., 2019), fremhæves sammenhængen mellem jobskabelse (erhvervsattraktivitet) og tilflytning (bosætningsattraktivitet), der indeholder befolkningsudvikling og boligpriser. Hvad der er årsag og hvad der er effekt, kan ikke siges entydigt – jf. også Vareide (2018). Jensen et al (2019) fremhæver, at kommuner fx kan arbejde med såvel bosætningsattraktivitet som erhvervsattraktivitet, men også at langt hen ad vejen præges begge elementer af strukturelle rammer, som kommunerne ikke selv kan påvirke i særlig stor grad, som fx funktionstømning af landdistrikter, og centraliseringstendenser i samfundet overordnet og indenfor offentlig service (Jensen et al., 2019). Også uligheden mellem forskellige yderområder problematiseres (Kjeldsen & Christensen, 2013), hvor nogle yderområder omtales som "baglande", man nærmest flygter fra (se også Laursen et al., 2015). En lignende polarisering af udviklingstendenser mellem forskellige dele af landdistrikterne er for nylig dokumenteret i Sverige (Back & Marjavaara, 2017; Hedlund, 2016). Set i dette lys virker Vækstudvalgets forslag om markedsføring af lokalområdets styrker og stedbundne ressourcer (Vækstudvalget, n.d.) som overfladiske lappeløsninger på dybe og strukturelle problemer.

Bosætning og levevilkår er naturligt nok noget af det, som de fleste organisationer, der arbejder med lokalsamfundets overordnede udvikling (snarere end særinteresser som fx idræt eller kultur), engagerer sig i. Konkret finder Tanvig et al (2016) i deres undersøgelse af organiseringen af lokalsamfundets udviklingsarbejde, at de fleste 'samlende lokalsamfundsorganisationer' primært arbejder med sociale aktiviteter (fælles arrangementer) og forbedringer af de fysiske rammer (fx stisystemer, bredbånd) og evt. også digital infrastruktur, der gør opmærksom på lokalsamfundet og dets aktiviteter (fx nyhedsbreve, hjemmeside, avis, PR osv.). Ganske få går skridtet videre og arbejder med erhvervsmæssige aktiviteter (som fx andelsbutikker eller andre virksomheder ejet af lokalsamfundet, eller samarbejde med fx lokalt erhverv) eller med at koordinere og tiltrække eksterne ressourcer til lokalsamfundet (i form af eksterne samarbejder eller tiltrækning af nye tilflyttere, eller involvering af 'translokale' (mennesker, der ikke bor i lokalsamfundet fast, men føler en stor tilknytning til stedet – se Larsen et al. 2018) i fx projektudvikling eller stedsudvikling). Forskerne finder, at disse sidste 'trin' kræver en stor grad af strategisk kapacitet -noget, der ofte ikke er i lokalsamfundet, eller noget, der kræver en form for professionalisering, som kun vanskeligt er foreneligt med det "hverdagsmageri" som langt det meste af borgerinitiativerne og -organisationerne er drevet af.

Tanvig et al (2016) peger på, at hvor man i andelsbevægelsens storhedstid var bundet sammen af en økonomisk nødvendighed, er det i vore dage 'hverdagsmageriet' og stedstilknytning og ønsket om at skabe en bedre hverdag i lokalsamfundet, der driver værket. Og dette er med til at forklare, at de fleste lokalsamfundsorganiseringer arbejder med 'hverdagsmageriet' (sociale arrangementer og fysisk infrastruktur m.v.) snarere end de større strategiske temaer som fx erhvervsudvikling og rammevilkår for

lokalsamfund på landet. De peger på, at *"Uden en tilstrækkelig og kontinuerligt virkende udviklingsstrategi, der kan samle kræfterne og sikre en fælles retning, er et kollaps eller udskilningsløb latent til stede"* (Tanvig et al., 2016, p. 56).

Tanvig et al (2016) påpeger, at vil lokalsamfundsorganisationer indgå i større samarbejdsprojekter, fx med erhvervsliv eller lokale myndigheder, fx overtage opgaver, der tidligere har været offentlige opgaver (som fx pasning af stier eller grønne områder), kræver dette øget organisering og behov for at opruste den strategiske kapacitet, inkl. afklaring om opgavetyper, indflydelse, ansvar og aktørernes rolle (p. 58).

Jo bredere og mere tværgående, og jo mere lokalsamfundsinitiativer ønsker at inddrage erhvervsmæssige forhold og tiltrækning af/koordination af eksterne ressourcer til lokalsamfundet, jo vigtigere bliver den formelle organisering. *"Hvordan og hvorfor man er organiseret, som man er, står ikke som en central viden og er ikke omfattet af nærmere overvejelser for de fleste adspurgtes vedkommende"* (Tanvig et al 2016, p. 73). Her synes at være et oplagt sted, hvor kommuner ville kunne gå ind og hjælpe med at facilitere udviklingen af strategisk kapacitet i lokalsamfundene. Dette siges dog ikke direkte i rapporten.

Tanvig et al (2016) finder, at de eksempler, de undersøger, hvor lokalsamfund er gået ind i erhvervsmæssig udvikling eller strategiske udviklingsprojekter, er det typisk i høj grad båret af enkeltindivider (personbåren styring) med stærke strategiske kapaciteter – men også med fare for, at der sker en udbrænding eller en fragmentering af noget, der starter som fælles projekter, i kraft med at ressource-trækket på strategiske ledelse bliver større. Dette påvirker også relationen til kommunen – som kan risikere at være sårbar, hvis den hviler på eller varetages af enkeltperson(er) i lokalsamfundet.

De store ændringer i funktioner, som landdistrikter har gennemgået de seneste årtier, kalder på ændringer i de fysiske rammer – nye anvendelser af gamle bygninger eller supplerende bygninger og fysiske rammer. Ønsket med indsatser, der skal øge steders arkitektoniske kvaliteter, er at skabe samlende rumlige kvaliteter på landet. Dette kan med fordel søges opnået gennem konsistent lokalplanlægning og gennem indlejring af arkitektoniske kvalitetskrav ti landdistriktsstrategier (se også Havelund & Andersen, 2012; Hjalager, 2018). Hjalager finder, at de høje arkitektoniske kvaliteter (opnået gennem Stedet Tæller kampagnen) skaber værdi for ejerne, for naboerne (og evt. bevidsthed om og inspiration til at vedligeholde bedre), for borgeren, som bruger stederne, og for turister, og derved indirekte også for lokale erhverv. Hjalager refererer til en turisme-tilfredshedsundersøgelse (foretaget af Visit Denmark i 2015) som viser, at der er *"visuelle forbedringspotentialer i landsbyer og småbyer"* (p. 202), hvorfor sådanne indgreb ikke bare har en bosætningsmæssig, men også en erhvervsorienteret relevans.

International forskning finder med Hjalagers ord, at *"kunstnerisk interesserede borgere og turister tilsammen er med til at højne bestemte lokaliteters attraktivitet, fordi de er*

med til at give disse lokaliteter et ry for at være særlige og kreative” (Hjalager, 2018, p. 202; se også Topsø Larsen, Broegaard, & Larsen, 2018).

Hjalager (2018) pointerer, at inddragende processer i lokalområderne ofte skaber ringe i vandet, får udviklingen til at brede sig, evt. gennem at opnå en ”indlejring” af arkitektoniske kvalitetskrav i landdistriktsstrategier. Hun påpeger dog også, at der er behov for flere erfaringer og eksperimenter for at sikre en balance mellem borgerønsker og udefrakommende arkitektoniske kvalitetskrav. Sidstnævnte relaterer til en grundlæggende debat om magtforhold og forskydning af disse i en tid med øget ulighed mellem land og by, og mellem fattige kommuner og rige fonde eller stærke erhvervsaktører. Hvordan stiller ulige magtforhold den demokratiske proces omkring planlægning og udvikling i landdistrikter? Dette spørgsmål optager landdistriktsforskere i forskellige nordiske lande (Se fx. Broegaard, Larsen, & Larsen, 2019; Frisvoll, 2012; Slätmo, Vestergård, Lidmo, & Turunen, 2019).

I den anden ende af magt-spektret befinder flygtninge og migranter sig. En interessant, nylig gennemgang af europæisk forskning viser, at der er meget lidt systematisk, forskningsbaseret viden om betydningen af flygtninge og migranter og deres integration, for landdistrikterne og disses arbejdsmarkeder (Johansen, 2018). De studier der findes, er primært foretaget i en sydeuropæisk kontekst, men må alligevel forventes at have værdifulde indsigter, som vil kunne bruges i en dansk landdistriktssammenhæng.

5.8 Tilflytterindsats

Når befolkningsudviklingen i mange lokalsamfund på landet er negativ, er dette selvfølgelig et emne, der har stor lokal interesse – både for eksisterende landdistriktsborgere og for kommunerne, der ellers risikerer at blive fanget i en negativ spiral af fraflytning, vigende skattegrundlag, nedskæringer på offentlig service, osv. (Jensen et al., 2019; Laursen et al., 2015).

Som tidligere nævnt kan tilflytning (eller fortsat bosætning) og lokal erhvervsudvikling ses som gensidigt forbundne (Jensen et al., 2019; Vareide, 2018), og det er emner, som kommuner og lokalsamfund (eller landsbyklynger) arbejder med – men indenfor strukturelle rammer, som kommunerne (og langt mindre lokalsamfundene) selv kun har meget ringe mulighed for at påvirke (Jensen et al., 2019). I tråd hermed finder Thuesen (2013) i en undersøgelse af tilflytning til fem danske landsogne, at tilflytning primært skyldtes natur, lave huspriser og fællesskabet. Af disse er det primært den sidste faktor, fællesskabet, som lokalsamfundet selv – og evt. med støtte fra kommunen – aktivt og direkte kan få indflydelse på.

Der er forskellige tegn på mod-urbanisering eller mere varierede flyttemønstre end tidligere set, der bl.a. indeholder en stigning af børnefamilier, der flytter til (udvalgte) land- og yderkommuner, sammenlignet med tidligere (Andersen & Nørgaard, 2018; Nørgaard, Jensen, Simon, & Skifter Andersen, 2010; Vækstudvalget, n.d.).

En undersøgelse af, om tilflytning og migration tilfører yderligere beskæftigelse i yderområder, eller om de blot fortrænger anden allerede eksisterende beskæftigelse, konkluderer, at i de tilfælde, hvor der tilføres kompetencer, skabes der øget mulighed for beskæftigelse på landet (Schmidt, 2018). Det er dog ikke altid, at tilflytning tilfører kompetencer (hvis det fx er tilflyttere uden tilknytning til arbejdsmarkedet, der flytter til, eller hvis de er lavt uddannede), mens pendling oftest tilfører kompetencer til indpendlingskommunen. Det fremhæves dog, at hvor tilflytning tilfører kompetencer, altså hvor tilflyttere har høje eller efterspurgte kompetencer ift. tilflytningskommunen, skaber disse generelt øget beskæftigelsesmuligheder i kommunen – også udenfor deres eget erhverv, gennem den øgning af kompetencer og mulige samarbejder, der tilføres.

Dette stemmer godt overens med yder- og landkommuners store satsning på at tiltrække de attraktive tilflyttere – børnefamilier og uddannede med tilknytning til arbejdsmarkedet, gerne selvstændige. Samtidig lægger det dog også op til en intern konkurrence, da alle kommuner efterspørger/forsøger at tiltrække nogenlunde samme type af tilflyttere.

5.9 Offentlig service

Som nævnt i indledningen forstås 'offentlig service' her bredt som den service, borgere oplever i og fra det offentlige. Når forskere og praktikere taler om ulighed mellem land og by, er det bl.a. forskelle i niveauet af eller nærheden til offentlige services, der tænkes på.

Skolelukninger og deres konsekvenser for lokalsamfundene er undersøgt gennem såvel en statistisk befolkningsanalyse som kvalitative interviews i en kommune i det sydlige Danmark (Gunnar Lind Haase Svendsen & Sørensen, 2018). Forfatterne finder, at hvor skolerne er lukket, er der sket en øget befolkningstilbagegang (ikke bare i absolutte tal, men der vises gennem statistiske 'difference in difference' tests, at tilbagegangen i befolkning efter skolelukningen er signifikant større i de sogne, der har oplevet skolelukninger, end i de sogne, der har bevaret skolen. På baggrund af kvalitative interview konkluderer forfatterne, at skolelukningerne fører til fraflytning, problemer med at tiltrække børnefamilier, faldende huspriser, problemer med at optage kreditforeningslån i forbindelse med huskøb, og social fragmentering af lokalsamfundene. Hvor der som reaktion på lukning af kommuneskolen er opstået en privatskole, oplever lokalsamfundet dog positive udviklingstendenser. Det følger af kapitlets argumentation, at man ikke alene kan se skolelukninger som en konsekvens af befolkningstilbagegang, men at offentlig service og bosætning er dynamiske størrelser, der virker i en gensidig påvirkning.

Forfatterne pointerer også, at den offentlige service på landet er faldet, og at der mange steder er blevet meget længere til offentlig service som fx skole eller sundhedstilbud. De viser, at der stor forskel på, hvor procentvis mange skoler der mellem 2000 og 2016 er lukket i hhv. bykommuner (5%) mellemkommuner (37%) og land- og

yderkommuner (hhv. 45 og 43%) (Gunnar Lind Haase Svendsen & Sørensen, 2018). Dette har altså øget uligheden i nærhed til service mellem by og land.

Tilbage i 2013 undersøgte Svendsen (2013) konsekvenserne af skolelukninger på landet. Han fandt overraskende små eller udeblevne, økonomiske besparelser i offentlige udgifter til skoler i de kommuner, der havde lukket en tredjedel eller flere af deres folkeskoler. Dette skyldes bl.a. udgifter til specialklasser, fysisk udbygning af bevarede skoler m.v. samt en stigning i antallet af privatskoler, der ofte er dannet i lokal protest mod skolelukninger. Kvalitativt oplister forfattere en række afledte negative effekter for lokalsamfund, der mister deres skole, som fx lavere huspriser, tab af sociale samlingssteder, færre ildsjæle, tiltrækning af socialt svagt stillede, der bliver en økonomisk byrde for kommunen (qua de lave huspriser), og mindre attraktivitet for turister.

Biblioteker er et andet eksempel på offentlige service, der også er en kulturinstitution og et mødested så vel som et socialt mødested for mange mindre lokalsamfund. Over halvdelen af biblioteksfilialerne i Danmark er lukket siden 1980'erne. En undersøgelse argumenterer for vigtigheden af at bevare biblioteker som kulturinstitution og mødested og socialt mødested; et sted, hvor tillid udbygges og vedligeholdes og social kapital skabes (Kromann, 2013). Løsninger med ubemandede/selvbetjente åbningstider er fundet mange steder, bl.a. muliggjort af ny teknologi; men det kræver og bygger på et højt niveau af tillid.

Transport, og særlig offentlig transport, kan tænkes på som offentlig service. Møller og Agerholm har undersøgt udfordringerne omkring personbefordring i landdistrikterne (Møller & Agerholm, 2013). De beskriver landsbyer som "*højmobile-, byafhængige reproduktions-, bosætnings- og pendlingssamfund*" (fra for to generationer siden at have været kulturelt og økonomiske selv bærende landbrugsdominerede produktionslokalsamfund) (p. 172.) Dette påvirker persontransporten, som stiger – både fordi offentlig service centraliseres, men også fordi vi forventer frit valg på alle forbrugshylder. Undersøgelsen i Favrskov viser en meget høj andel af brug af bil til alle former for transport (arbejde & fritid). Bilen er altafgørende for befordringen i landdistrikterne. Har man ikke bil, er man afhængig af inkluderende, sociale netværk og samkørsel. En positiv holdning til samkørsel og IT- støttede samkørselsordninger er negativt korreleret med alder. Forfatterne konkluderer, at der transportmæssigt er behov for mindre enheder, mere fleksible løsninger og en fysisk planlægning, der samler service færre steder og ikke spreder folk yderligere!

Vækstudvalget foreslår en styrket bredbåndsudvikling i land- og yderkommuner samt trafikale ligestilling i form af fuld implementering af landevejsprincippet til de danske øer; samt analyse af taxidækning i land- og yderkommuner (Vækstudvalget, n.d., p. 9). Vækstudvalget kommer med forslag, der også adresserer strukturelle uligheder, som fx etablering af nye, lokale og regionale uddannelser; inkl. placering af professionsuddannelser i hele landet (snarere end at koncentrere dem i storbyer). Disse

forslag ses alle relateret til også at skabe bedre rammebetingelser for erhvervsudvikling i Danmarks land- og yderkommuner (jf. Pedersen, 2018).

5.10 Planlov og formel planindsats

Med kommunalreformen i 2007 fik kommunerne ansvaret for det åbne lands planlægning – og derved kan de *"arbejde mere lokalt og helhedsorienteret med det åbne land og de forskellige funktioner, der knyttet sig til landskaberne."* (Primdahl, Kristensen, & Møller, 2013, p. 119). Helhedsorienteret planlægning i det åbne land, for enkelte eller grupper af landsbyer, er foregået på forsøgsbasis igennem det sidste årti. I forskningsprogrammet DIAPLAN har forskerne fulgt tværfaglige projekter i Danmark (2010-13) og bl.a. arbejdet med forskellige modeller for samarbejde og dialog mellem kommune, borgere, eksterne fagfolk og andre interessenter og introduceret 'landskabsstrategier' som et middel i den kommunale planlægning og som et redskab for lokalsamfund i det åbne land. De trækker paralleller til de efterhånden velafprøvede 'kvartersløft' indenfor byplanlægningen. Af andre initiativer til at forny og forbedre planprocesserne i kommunerne kan nævnes Plan09 og evalueringen heraf (Sehested, Groth, & Caspersen, 2008). Sidstnævnte illustrerer, at landdistrikters planlægning kan varetages indenfor eller udenfor en kommunal landdistriktspolitik, ligesom der er stor forskel på, hvad der eventuelt lægges ind under landdistriktsplaner. Ligeledes kan nævnes erfaringerne fra "Kommuner på forkant" (Erhvervsstyrelsen, KL, & Realdania, 2015), der bl.a. af KL fremhæves for at vise, at systematisk arbejde med analyser af og strategier for lokalområder kan være med til at legitimere forskellige tilgange til forskellige områder ud fra en logik om, at de qua deres forskellighed skal behandles forskelligt for at få lige muligheder (KL, n.d.).

For landskabsplanlæggere som Primdahl, Kristensen m.fl. er det en grundlæggende præmis, at for at forstå udviklingstendenserne i såvel livsvilkårene som landskaberne, skal såvel de landbrugsstrukturelle tendenser og urbaniseringen ses i sammenhæng. Dette kan være en udfordring for såvel planlæggere som forvaltere. Primdahl, Kristensen og Hansen Møller (2013) diskuterer behovet for lokalt forankrede og samarbejdsdrevne landskabsstrategier og ser dem både som mål og middel for lokal landdistriktsudvikling. Dette behov udspringer af den påvirkning af kulturlandskaberne på landet, som bl.a. den stigende urbanisering er med til at drive, primært gennem at *"give ikke-landbrugsmæssige funktioner som bosætning, friluftsliv samt værdier knyttet til natur og landskab andre betydninger end tidligere"* (p. 119). Dette stemmer godt overens med det fokus, som mange lokalsamfundsorganisationer har i deres arbejde (Tanvig et al., 2016). Primdahl et al. er inspirerede af Patsy Healey, en engelsk planlægger, der har arbejdet med "collaborative planning", en kommunikativ og samarbejdsdrevet tilgang til planlægning – en planlægning, der rummer såvel konflikthåndtering som en samskabelsesproces af stedet (place making), der sikrer, at de, der berøres af en planlægning, inddrages i denne. Netop inddragelsesprocessen bevirker, at planlægningsprocessen samtidig kan være en kilde til fornyende ideer.

Samtidig kræver en frugtbar dialog, at (dominerende) magtforhold problematiseres og udfordres. Healey opererer med fire elementer, der bør indgå i en strategiudviklingsproces (Her med Primdahl et al.'s ord: "1) mobilisering af interesse for 'helheden', 2) afdækning af den konkrete planlægningskontekst, 3) mobilisering af kvalificering af viden, og 4) udvikling af strategiske rammer og udvælgelse af konkrete handlinger/projekter" (Primdahl et al., 2013, p. 121).

Forfatterne fremhæver, at processerne omkring lokalt forankrede strategier for landskabets fremtid kan fungere som "*både samlingspunkt og vejviser*" for beslutninger og handlinger, der "*samlet skaber udviklingen inden for et område*" (Primdahl et al., 2013, p. 125). Det er noget, der eksperimenteres med, og der er mere at lære, bl.a. fordi netværk, drivkræfter og magtforhold fungerer anderledes end i byerne, og dels fordi selve indholdet i strategierne i langt højere grad end i byerne relaterer sig til naturgrundlaget og de processer, der knytter sig til disse. Forfatterne konkluderer, at en landskabsstrategi (som kombinerer lokalt og kommunalt ejerskab) er et særdeles nyttigt redskab, når det handler om at koordinere og kombinere tiltag, og at det "*bidrager til opbygning og 'vedligeholdelse' af lokalsamfundet*" (p. 125). Redskabet er dog ingen garanti for, at man kan nå til enighed om en strategi eller en plan. Forfatterne fremhæver, at det er ressourcekrævende at deltage i strategiarbejdet; det er langsigtet og langtidsholdbart. Det er altså en forudsætning at både lokalsamfund og kommune er villige til at investere tid og penge i strategiprocesen. Endelig fremhæver forfatterne, at nogle områder må henvises til top-down beslutninger; fx hvis grundlæggende interesser som rent drikkevand skal sikres.

Staunstrup & Møller (2013) skriver om omdannelseslandsbyer og boligbyggeri i landzone i yderkommuner. De stiller spørgsmålstejn ved udvælgelsen af yderkommuner som hjemsted for omdannelseslandsbyer (snarere end en analyse af de enkelte landsbyers forhold og udvikling, uanset deres respektive kommunes kategori) og efterlyser, at kriterierne for denne udvælgelse klargøres og diskuteres. Processen for udpegning af omdannelseslandsbyer (indenfor yderkommunerne) og de mange mulige formål hermed diskuteres af KL (n.d.).

5.11 Opsummering af litteraturgennemgang

Danmark er begavet med en række engagerede og dygtige forskere, hvis hjerter banker for landdistrikterne og deres udvikling. Samtidig er feltet præget af, at landdistriktsudvikling er et relativt nyt forskningsområde (Tanvig, 2008), og at det samtidig er ret diffust, hvad landdistriktspolitik eller landdistriktsudvikling indeholder – ud over sin geografiske afgrænsning – hvorfor landdistrikterne behandles som en slags tiloversbleven restmængde i forhold til såvel byudvikling og landbrug, hvor der bruges ressourcer (Kjeldsen & Christensen, 2013; Tanvig, 2018). Selv om der fra politisk hold er et ønske om, at erhvervsudvikling i høj grad skal indgå i landdistriktspolitikken (ja, faktisk er vægten i den nationale landdistriktspolitik forskubbet fra et fokus på lokalområders udvikling til erhvervmæssige økonomiske aktiviteter i områder udenfor

de store byer siden 2015 (Pedersen, 2018; Tanvig, 2018)), så gør forskningslitteraturen klart opmærksom på, at for at lokalsamfund skal kunne løfte at engagere sig i erhvervsrettede (eller andre meget brede) indsatser, så kræver det en stor strategisk kapacitet (Tanvig, 2016; Tanvig et al., 2016; Thuesen, 2013); noget, der ikke er til stede i samme grad i alle lokalsamfund (Tanvig et al., 2016; Thuesen, 2013; Winther, 2013), og hvor kommunens understøttelse eller styrkelse af dette efterspørges (Tanvig et al., 2016; Thuesen, 2013; Winther, 2013). Procesforløb med partcipatorisk planlægning (eventuelt omkring Lokale Udviklingsplaner, eller omkring konkrete projekter og aktiviteter, og kommunal prioritering af at stille ressourcer til rådighed til sådanne forløb, eller til ad-hoc understøttelse af lokalområdernes aktive borgere og foreninger fremhæves som elementer, der (på sigt) kan opbygge en sådan strategisk kapacitet i lokalsamfund (Havelund & Andersen, 2012; Kristensen, Primdahl, & Vejre, 2015; Primdahl et al., 2013; Thuesen, 2013; Winther, 2013).

Ulighed er et gennemgående tema i læsningen om landdistrikters udvikling og landdistriktspolitik i Danmark. Uligheden mellem by og land er stigende (se fx Vækstudvalget, n.d. om "intern urbanisering" i yderområder) (se fx Pedersen, 2018 om divergens mellem by og land i forhold til forudsætninger for at skabe lokal vækst, fx indkomstgrundlag) (se fx Gunnar Lind Haase Svendsen & Sørensen, 2018 om øget ulighed i nærhed til offentlig service som skoler), men også uligheden mellem forskellige yderområder problematiseres (Kjeldsen & Christensen, 2013), hvor nogle yderområder omtales som "bagland", man nærmest flygter fra. En lignende polarisering af udviklingstendenser mellem forskellige dele af landdistrikterne er for nylig dokumenteret i Sverige (Back & Marjavaara, 2017). Men også på en anden måde spiller (stigende) ulighed ind som et underliggende tema i mange af de gennemgåede tekster. Det er som ulighed i magt mellem forskellige aktører, fx mellem landsbyer med lille strategisk kapacitet og kommunale politiske processer (Winther, 2013), eller mellem stadig fattigere yderkommuner på den ene side, og økonomisk stærke aktører (som fonde eller store firmaer), der grundet deres økonomiske ressourcer kan risikere at få et uforholdsmæssigt stort fingeraftryk på lokale beslutninger – muligvis uden at lokale borgere eller interesser reelt har mulighed for at påvirke disse qua det ulige magtforhold (Frandsen, 2013; Hjalager, 2018; Topsø Larsen et al., 2018).

Tanvig foreslår direkte, at landdistriktspolitikken i fremtiden understøtter lokalsamfundenes strategiske udviklingskapacitet for at sætte dem i stand til at udnytte de muligheder, globalisering og teknologi giver (Tanvig, 2018), også indenfor brede og erhvervsrettede initiativer. Her er kommunens rolle vigtigt. I denne sammenhæng er det væsentligt at forstå den akkumulerede betydning af micro-iværksættere i landdistrikterne og følgelig også målrette lokale erhvervsrettede initiativer, så de kan understøtte disse (Tanvig, 2013).

6 Kommunens rolle i den danske landdistriktsudvikling

I dette empiriske afsnit af analysen stilles der skarpt på kommunernes rolle i den danske landdistriktsindsats - hvorledes prioriterer kommunerne denne indsats, og hvorledes er indsatsen organiseret?

Helt overordnet skal det erindres, at kommunernes landdistriktsindsats ikke er et lovreguleret område. Helt basalt så betyder dette, at det er et område, som kommunerne kan arbejde med, men det er ikke et område de skal arbejde med. Dette har flere implikationer, herunder at kommunerne organiserer denne indsats meget forskelligt samtidig med, at de ressourcemæssige rammer for indsatsen varierer meget fra kommune til kommune.

Kommunernes organisering af landdistriktsindsatsen består af flere elementer; dels den politiske organisering – hvilket eksempelvis kommer til udtryk ved, om man har et særskilt landdistriktsudvalg eller ej, dels den administrative organisering på embedsværksniveau – hvilket bl.a. kommer til udtryk ved, om landdistriktsindsatsen udgør et særskilt udviklingsområde eller om arbejdet er mere tværfagligt organiseret. Og endelig består landdistriktsindsatsen af, hvorledes kommunen har valgt at være i kontakt med lokalsamfundene og hvorledes disse lokalsamfund sikres indflydelse på kommunens landdistriktsindsats.

Som det fremgår af litteraturgennemgangen, vil den kommunale landdistriktsindsats indholdsmæssigt typisk være koncentreret om seks indsatsområder:

1. Erhvervsfremme og erhvervslivets rammevilkår
2. Borgerinddragelse og sikring af lokaldemokrati
3. Fysisk planlægning, herunder evt. boligpolitik
4. Offentlig service
5. Sikring af en tilstrækkelig kompetencebase, herunder evt. tilflytterindsats
6. Infrastruktur, herunder kommunikation og branding

Disse seks indsatsområder omfatter i princippet kommunens mulighed for at påvirke de vilkår, der har betydning for lokalsamfundenes levedygtighed (jf. udvalgets anbefalinger, s. 58). Det er samtidig vigtigt at gøre sig klart, at den kommunale indsats kun påvirker lokalsamfundenes udviklingsmuligheder. Den faktiske udvikling i de enkelte lokalsamfund beror i videre forstand på de overordnede vækstvilkår såvel som på den lokale strategiske udviklingskapacitet.

Samtidig er det ikke givet, at den kommunale politik inden for de seks indsatsområder har en eksplicit landdistriktvinkel. I praksis er det de færreste kommuner, der har en landdistriktspolitik, der går videre end til borgerinddragelse, fysisk planlægning og til tider en kommunikations- og brandingindsats. De øvrige indsatsområder vil i få tilfælde blive givet en lokal geografisk vinkling.

Formålet med den empiriske analyse er at kortlægge de konkrete initiativer, som kommunerne har sat i værk for at sikre en (mere) lige udvikling i de forskellige lokalområder indenfor kommunen. I nogle kommuner har denne indsats ligget inden for rammerne af formelle politikker og strategiplaner, i andre kommuner har der blot været tale om (tematiserede) mål for den ønskede udvikling, og helt tredje steder har landdistriktsindsatsen primært omfattet overvejelser om, hvorledes samarbejdet med kommunens lokalsamfund har skullet organiseres. De formelle rammer for indsatsen har således været meget forskellige.

Undersøgelsen har omfattet interview med landdistriktsansvarlige kommunale embedsmænd i 41 danske yder- og landkommuner.

Resten af kapitlet er struktureret således, at politik, organisering og processuelle forhold omkring landdistriktsindsatser i kommunerne analyseres først efterfulgt af en analyse af de ressourcer, der afsættes til landdistriktsindsatser i kommunerne. Herefter analyseres efter tur de 6 primære indsatsområder, og afslutningsvis analyseres erfaringer med planloven og planindsatser.

6.1 Politik, organisering og proces

Som det fremgår af litteraturgennemgangen (afsnit 5.2) har fokus i den nationale landdistriktsindsats skiftet fra et fokus på bosætning og lokale samfunds trivsel (et 'nedefra og op perspektiv'), til et større fokus på erhvervsudvikling og økonomiske aktiviteter udenfor de største byer. Dette skifte ser man imidlertid kun i meget begrænset omfang implementeret i den kommunale landdistriktsindsats, som typisk har fokus på levevilkår i lokalsamfundene og på initiativer, der skal fremme borgerinddragelse og lokaldemokrati. Den kommunale erhvervsfremme har sjældent en egentlig landdistriktsvinkel, og på tilsvarende vis har kommunernes landdistriktsindsats også kun i begrænset omfang et særligt fokus på erhvervslivet i lokalsamfundene og landdistrikterne.

En del af kommunerne har en formaliseret landdistriktspolitik/strategi som ramme for deres indsats, men tendensen synes at være, at en række kommuner er i gang med at rydde ud i antallet af politikker for i stedet at lade deres indsats blive styret af nogle overordnede mål, værdier eller visioner. Ifølge nogle respondenter opfattes den manglende formelle politik på området af nogle lokalsamfund som mangel på struktur og retning på området. Andre respondenter giver udtryk for, at det manglende fokus på udarbejdelse af formelle politikker og strategier har frigjort ressourcer til konkrete handlinger på området.

Flere kommuner, der tidligere har haft en landdistriktspolitik, er gået over til i stedet at fokusere på kommunens "lokalområder" i en indsats, der omfatter både by- og landområder. Dette betyder, at landdistrikter og landsbyer ikke længere ses som et konkret indsatsområde – alle geografiske områder inden for kommunen anses som lige vigtige, og hvad enten der arbejdes med lokaldemokrati og borgerinddragelse eller med

fysisk planlægning og lokal udvikling, så tilstræbes der en indsats, der omfatter alle lokalområder i kommunen – eller i hvert fald alle de lokalområder, der aktivt byder ind med interesse for konkret kommunal indsats.

Der er endvidere en tendens til, at de mindste og de mest udfordrede kommuner (især ø-kommunerne, men også en del af yderkommunerne) ikke har en selvstændig landdistriktspolitik. I disse kommuner er der en tendens til, "at hele kommunen opfattes som et landdistrikt" og at alt, hvad man gør inden for de forskellige politikområder, gør man for hele kommunen.

I praksis er landdistrikts- og lokalområdeudvikling dog en utrolig diffus størrelse, som det kan være vanskeligt at afgrænse fra kommunens øvrige aktiviteter og politiske indsatsområder. I et forsøg på at sikre overordnet politisk koordinering på tværs af de kommunale indsatsområder er der mange kommuner, der organiserer sig med et "landdistriktsråd" eller lignende. Rådet har, efter forskellige kriterier, repræsentanter fra de forskellige lokalområder i kommunen, og rådet benyttes typisk som bindeled mellem kommunen og lokalsamfundene. Til tider er dette råd organiseret som et såkaldt §17, stk. 4 udvalg og har både politiske udpegede repræsentanter og lokalområdepræsentanter. I andre tilfælde fungerer rådet udelukkende som rådgivende (og i nogle tilfælde som høringsberettiget) i forhold til spørgsmål af relevans for lokalområderne. Cirka halvdelen af de medvirkende 41 yder- og landkommuner har henlagt dele af ansvaret for den kommunale landdistriktsindsats til et såkaldt §17, stk. 4 udvalg. Denne konstruktion er et midlertidigt politisk udvalg, som en kommunalbestyrelse i henhold til Styrelsesloven kan nedsætte til at varetage særlige opgaver, eller til at fungere som rådgivende eller forberedende udvalg for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller et af de stående udvalg. Navnet refererer til den paragraf i Styrelsesloven, der giver mulighed for at nedsætte sådanne udvalg. Sammensætningen af udvalget besluttet af kommunalbestyrelsen, som også fastlægger de nærmere regler for §17, stk. 4-udvalgets arbejde.

Enkelte kommuner¹⁰ har et stående politisk udvalg med ansvar for landdistriktsindsatsen.

Flere kommuner har succes med at have en ambassadør/kontaktperson udpeget i hvert lokalområde. Disse personer kan, også ved en række praktiske opgaver, fungere som bindeledet mellem kommunens forskellige afdelinger og lokalsamfundet. I mange tilfælde har de forskellige kommunale afdelinger med driftsansvar uformelle kontakter i de forskellige landsbyer, men de kommuner, der griber det lidt mere struktureret an og har en formel udpeget kontaktperson, udtrykker stor tilfredshed med denne ordning.

En del kommuner har succes med at have et "One point of entry" for lokalsamfundene – dvs. en person eller et team, der fungerer som lokalsamfundenes kontakt til kommunen. Denne kontaktperson sørger for at bringe spørgsmålet videre til de rette

¹⁰ Fåborg-Midtfyn, Holstebro, Randers og Viborg.

afdelinger og følger, i princippet i hvert fald, lokalsamfundenes "sager" fra start til slut, således at der er mindre risiko for at disse sager falder mellem to eller flere stole.

Set fra et mellem-kommunalt perspektiv, så var regionerne umiddelbart efter kommunalreformen relativt aktive på landdistriktsområdet. De medvirkede til vidensdeling og koordinering mellem kommunernes landdistriktsansvarlige. Efterfølgende virker det, for en del af de landdistriktsansvarlige i kommunerne, som om regionerne har trukket sig fra dette arbejde og efterfølgende er Kommunernes Landsforening og Landdistrikternes Fællesråd gået mere aktivt ind i arbejdet med at sikre videns- og informationsdeling mellem de kommunale embedsmænd med ansvar for landdistriktsområdet. Efter at regionerne har mistet erhvervsfremmeområdet, virker det på nogle af respondenterne som om, at nogle regioner igen søger at få en mere aktiv rolle i landdistriktsindsatsen. Der er dog i kommunerne nogen usikkerhed om det egentlige indhold af denne indsats og om de eventuelle fordele for kommunerne i et tættere samarbejde med regionerne.

Da regionerne har ansvar for regional udvikling, så virker det – i et landdistriktsperspektiv – oplagt, at regionerne igen går ind og arbejder med at løfte vidensniveauet om regional udvikling og i højere grad kobler det til landdistriktsområder, både blandt de kommunalt ansatte, der arbejder med landdistrikter, samt blandt de lokale ildsjæle. Samtidig er det oplagt, at regionerne i tæt samarbejde med kommunerne arbejder med og er tovholder på tværgående indsatser, projekter og strategier på landdistriktsområdet, f.eks. med inspiration fra Region Midtjylland.

Intern kommunal organisering og koordination

Landdistrikts- eller lokalområdeudvikling er et tværpolitisk og tværfagligt indsatsområde, der kræver, at kommunen både politisk og administrativt kan agere på tværs af de traditionelle afdelinger. Det er dog noget nemmere at udstikke politiske visioner, end det er at få det daglige praktiske samarbejde til at fungere.

Rent kommunalorganisatorisk placeres ansvaret for landdistriktsindsatsen ganske ofte i kommunernes afdeling for kultur/fritid/borgerbetjening, hvilket afspejler det, litteraturgennemgangen også viser, om at mange af indsatserne er af mere blød karakter. En anden, men lidt mindre udbredt organisatorisk placering, er i afdelingen for strategi/udvikling. I sjældnere tilfælde placeres ansvaret i erhvervs- eller planafdelingen. Den formelle myndighedsudøvelse (afgørelse af, hvad der rent juridisk kan lade sig gøre eller ej) ligger typisk i afdelingen for teknik/plan/miljø.

Når man forsøger at afdække, hvorledes den kommunale landdistriktsindsats er organiseret og placeret i hver kommune, så gælder det, "at som man råber i skoven får man svar", eller rettere, svaret afhænger af, hvem man spørger. Den kommunale landdistriktsindsats ER tværfaglig, men rent organisatorisk er arbejdet som udgangspunkt altid forankret i en enkelt afdeling. Interviewpersonens egen faglighed

og organisatoriske placering har stor betydning for de svar, der indkommer. Ofte er der kun et overordnet kendskab til arbejdet i de andre afdelinger/forvaltninger.

I de kommuner, der har organiseret sig med et løbende¹¹ tværfagligt team (typisk med medarbejdere fra kultur/fritid, erhverv/udvikling og teknik/plan), er den landdistriktsansvarlige typisk mest tilfreds med det interne kommunale samarbejde.

En udfordring er at få bragt indholdet af lokalsamfundenes ønsker og visioner til kendskab for de forskellige dele af den kommunale organisation. Det går nemmest de steder, hvor lokalsamfundene har udviklet en udviklingsplan (typisk mere eller mindre støttet af kommunen). I de kommuner, der arbejder GIS-orienteret, kan disse planer, der sjældent indgår i det officielle kommunale plan-hierarki, blive indlagt i de forskellige kort, som kommunen arbejder med. Det er særlig vigtigt, at enheder med udekørende drifts- og vedligeholdelsesansvar har mulighed for at orientere sig i disse lokale planer, således at man ikke utilsigtet går på tværs af lokale planer.

6.2 Ressourcemæssige rammer for landdistriktsindsatsen

Som nævnt i teoriafsnittet (afsnit 5.3) er der tilsyneladende ikke lavet undersøgelser, der belyser de ressourcemæssige rammer for den kommunale landdistriktsindsats. På grund af den diffuse afgrænsning af landdistriktsindsatsen er det da også vanskeligt at bestemme eksakt, hvor store personalemæssige og økonomiske rammer, de enkelte kommuner afsætter til området. For udgør eksempelvis støtten til de lokale idrætsforeninger eller de lokale forsamlingshuse en del af landdistriktsindsatsen eller ej? Og er kulturel støtte til diverse events og aktiviteter i lokalområderne en del af landdistriktsindsatsen eller ej? Og kan de byfornyelsesmidler/områdefornyelsesmidler, der anvendes i landdistrikterne, opfattes som en del af landdistriktsindsatsen?

De fleste kommuner opererer med udviklingspuljer, der på forskellig vis og ofte efter ansøgning fra lokalsamfundene kan bruges til forskellige drifts- eller udviklingsaktiviteter. Typisk udgør disse puljer mellem en halv og fire millioner kroner pr. kommune. Hertil kommer diverse tilskud til foreninger (både sociale foreninger og foreninger under Lov om Folkeoplysning samt forsamlingshuse/haller) – tilskud, der mere eller mindre direkte understøtter aktiviteter i de enkelte lokalsamfund.

I nærværende undersøgelse har vi spurgt ind til de økonomiske rammer for kommunens landdistriktsindsats. Vi har haft fokus på de udviklingspuljer, de fleste kommuner benytter til medfinansiering af initiativer i landdistrikterne/lokalsamfundene, men vi har ikke været præcise i, hvorledes kommunerne har skullet opføre denne indsats. Opgørelsen er således i en vis udstrækning et udtryk for, hvad respondenterne opfatter som hørende til landdistriktsindsatsen. Denne indsats vil således i nogle tilfælde omfatte

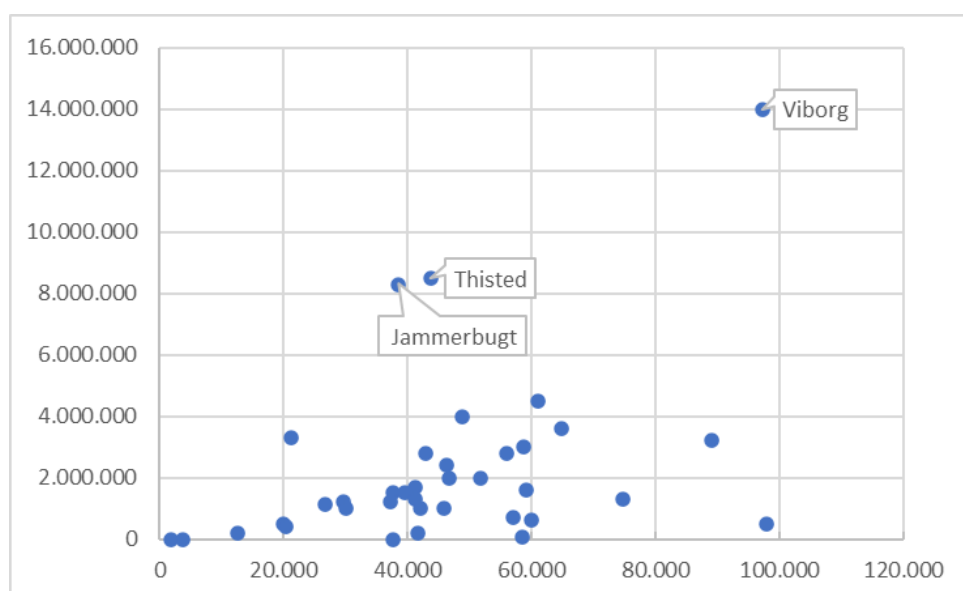
¹¹ Et "løbende team" skal her opfattes som en gruppe fagpersoner,, der mødes med aftalte intervaller for at drøfte/afklare sager og initiativer med et landdistriktsperspektiv. Disse team adskiller sig således fra de grupper eller mere uformelle netvær, der mødes mere ad hoc.

byfornyelsesmidler og støtte til sociale/frivillige foreninger i landdistrikter, hvor andre kommuner ikke har inkluderet denne indsats i opgørelsen.

Samlet set har 34 ud af de 41 medvirkende kommuner forholdt sig til de økonomiske ressourcer til landdistriktsindsatsen. Det årlige budget varierer i disse kommuner mellem 0 kr. i nogle af de mindre ø-kommuner til 14 mio. kr. i Viborg kommune. Gennemsnitlig bruger kommuner efter denne opgørelse lige godt 51 kr./borger/år til landdistriktsudvikling. Yderkommunerne anvender i gennemsnit lidt flere kroner (60,49 kr./borger) til landdistriktsudvikling end landkommunerne (49,65 kr./borger).

Der er dog på ingen måde en klar sammenhæng mellem befolkningstal og budget til landdistriktsindsatsen, hvilket afspejler de forskellige prioriteringer i kommunerne.

Figur 1: Sammenhæng mellem befolkningstal (x) og budget (kr.) til landdistriktsindsatsen



I nærværende analyse har vi valgt udelukkende at fokusere på de kommunale midler, der afsættes til landdistriktsudvikling. Det skal dog erindres, at de nationale/overnationale LAG-midler i en række kommuner udgør en væsentlig del af finansieringen af landdistriktsaktiviteter samt at forskellige private fonde ligeledes har stigende betydning for lokalsamfundenes muligheder for at få finansieret forskellige initiativer.

En anden del af de ressourcemæssige rammer for landdistriktsindsatsen består af de personalemæssige ressourcer, kommunerne har allokeret til dette arbejde. De landdistriktsansvarlige i kommunernes administration har personalemæssigt ofte samtidigt ansvar for andre indsatsområder. Det er faktisk de færreste land- og yderkommuner, der har medarbejdere, der udelukkende arbejder med landdistriktsudvikling. Typisk har kommunerne mellem 1 og 5 medarbejdere med arbejdsfunktioner, der i større eller mindre grad relaterer sig til landdistrikts- og lokalområdeudvikling. Gennemsnitlig har de medvirkende land- og yderkommuner afsat 2,5 medarbejder til indsatsen.

Efter at have set på den overordnede organisering af landdistriktsindsatsen, herunder de ressourcemæssige rammer for denne indsats, vender vi os i de følgende afsnit mod det konkrete indhold af indsatsen. I den nationale landdistriktsindsats lægges der, som tidligere nævnt, i stigende grad vægt på erhvervsudvikling og erhvervsfremme som middel til sikre en mere lige udvikling i landet. I lyset heraf har vi valgt at lægge særlig stor vægt på at afdække, hvorledes dette forhold afspejler sig i den kommunale landdistriktsindsats – velvidende, at erhvervsudvikling og erhvervsfremme i mange tilfælde netop IKKE ses som en integreret del af landsdistriktsindsatsen.

6.3 Erhvervs- og turismefremme

I dette afsnit ses der på erhvervs- og turismeudvikling i et landdistriktsperspektiv. Hvorledes indgår landdistriktsvinklen i den (kommunale) erhvervs- og turismepolitik? Og omvendt – hvordan inddrages erhvervs- og turismespørgsmålet i den førte (kommunale) landdistriktspolitik?

Tidligere – for 50 år siden – var der masser af jobs spredt over hele landet, fordi ethvert lokalsamfund skabte en bred vifte af jobs knyttet til stedets landbrug, produktion og marked. De lokale eller stedbundne jobs var flere end i dag. Nu er den økonomiske arbejdsdeling mellem byer og regioner blevet langt mere udtalt som følge af teknologisk udvikling, udflytning, centralisering og bedre infrastruktur.

Siden 1970'erne er der foregået en gradvis centralisering, bl.a. har de politiske reformer gjort deres. For eksempel reducerede kommunalreformen i 1970 antallet af kommuner fra 1098 til 277, mens strukturreformen i 2007 reducerede antallet yderligere til 98, og 14 amter blev til fem regioner. Andre reformer, for eksempel inden for politiet og domstolene samt fusioner på uddannelses- og sundhedsområdet, har ført til yderligere centralisering.

Centraliseringen skyldes dog ikke kun reformer i det offentlige. I erhvervslivet er udviklingen gået samme vej. De mange arbejdspladser i landbruget og dertil knyttede virksomheder er i vid udstrækning forsvundet. Det har især påvirket forudsætningerne for jobs på landet og i mindre byer. Omstillingen af industrien har ført til endnu en stor omvæltning. Fra 1990 og frem har vi mistet 200.000 industriarbejdspladser pga. lukninger, udflytninger og automatisering. Hertil kommer mistede arbejdspladser i

relaterede erhverv. Dette har i høj grad påvirket beskæftigelsesmulighederne i landdistrikterne.

Samtidig er der dog også i industrien modsat rettede tendenser. En del af den produktion, der tidligere blev outsourcet, er efterfølgende hjemtaget til Danmark igen, og faktisk er industriproduktionen i Danmark større end nogensinde. Der er også skabt mange nye jobs inden for brancher som internethandel, virksomhedsrådgivning, it-rådgivning, vikarbureauer, restauranter og mange andre serviceerhverv. Mange af de nye jobs er indtil nu skabt i de større byer, men samtidig ser vi, at de nye erhverv langsomt breder sig over hele landet. Der er således en udvikling i gang, der giver grobund for optimisme – for at det også fremadrettet kan lade sig gøre at sikre levedygtige lokalsamfund, også i landets yder- og landkommuner.

Politisk er der også et ønske om at løfte det lokale. I mange kommuner står en aktiv erhvervspolitik højt på dagsordenen, og kommunerne er netop i denne tid ved at finde deres rolle i det fremtidige erhvervspolitiske landskab. Netop fordi arbejdspladser og skattegrundlag ikke længere kommer af sig selv, går græsrodder, politikere og embedsmænd mere og mere op i, hvordan man udvikler, positionerer og styrker de enkelte lokalområder.

Når arbejdspladser og vækst ikke i tilstrækkelig grad kommer af sig selv, må man vende blikket indad: Hvad kan vi som kommune gøre for at skabe flere jobs? Og hvad kan vi som lokalsamfund gøre for at adskille os positivt fra andre bosteder?

Det er altså ikke kun virksomhederne, der konkurrerer om at udvikle konkurrencedygtige produkter. For kommuner og lokalsamfund handler det også om at fastholde og tiltrække arbejdspladser og borgere. Vi har en forventning om, at de steder, der lykkes bedst, både formår at have strategisk kapacitet – evnen til at analysere og lægge den rette kurs – og handlingskapacitet – samt evnen til at implementere, følge op og gennemføre det besluttede.

Der er efterhånden en udbredt forståelse af, at landdistrikts- og landsbyudvikling er andet og mere end de initiativer, der skal skabe aktivitet og samvær i lokalsamfundet, og at det også går ud over de initiativer, der skal fremme de enkelte lokalområders attraktivitet og fysiske fremtræden. Før det for alvor rykker, må der også arbejdes strategisk med både at sikre job og sikre de lokale virksomheder den nødvendige adgang til arbejdskraft.

Nogle steder lykkes det for kommuner og lokalsamfund at igangsætte en positiv udvikling. Andre steder er der kommuner og lokalsamfund, der måske nok har et godt udgangspunkt (en stærk institutionel kapacitet), men hvor det ikke lykkes at følge op med den nødvendige handling. Spørgsmålet er, hvad det er, der adskiller disse samfund? Er der ikke tilstrækkelige ressourcer i lokalsamfundet, mangler der politisk lederskab og støtte fra kommunen, eller er det mere grundlæggende strukturelle forhold, så som placering tæt ved økonomiske vækstcentre?

Lige som det på nationalt niveau er et mål at sikre vækst og gode levevilkår i hele landet (i alle landsdele eller alle kommuner), så kan det på samme vis være et mål at sikre gode levevilkår og beskæftigelsesmuligheder indenfor de enkelte kommuner, men er det et spørgsmål, der i det hele taget indgår i den kommunale landdistriktspolitik?

Selvfølgelig er nogle kommuner i større udstrækning afhængig af selv at kunne skabe vækst og udvikling end andre kommuner. Ø-kommuner eller andre kommuner, der er lokaliseret perifært i forhold til regionale vækstcentre, er i større udstrækning afhængig af egen evne til at skabe vækst. En lignende mekanisme kan gøre sig gældende inden for den enkelte kommune, hvor et lokalsamfund eksempelvis kan miste attraktivitet via et tab af lokale arbejdspladser.

Formålet med dette afsnit er at se på, hvorledes landdistriktsvinklen indgår i den overordnede erhvervs politik, og modsat, hvorledes erhvervsindsatsen indgår i den lokale landdistriktsindsats. Endvidere er det formålet at opsamle kommunale erfaringer med lokal erhvervsudvikling på det subkommunale område, er det et indsatsområde man arbejder med rundt om i kommunerne? Og giver det i det hele taget mening at arbejde med sub-kommunal erhvervsfremme, eller er det tilstrækkeligt at arbejde med erhvervsfremme og erhvervsudvikling på et kommunalt eller regionalt niveau?

6.3.1 Den nationale erhvervsfremmeindsats

I 2019 blev der efter flere års tilløb gennemført en reorganisering af den danske erhvervsfremmeindsats. Flere evalueringsrapporter havde peget på, at den danske erhvervsfremmeindsats var blevet for kompliceret med alt for mange aktører og støtteordninger. Resultatet blev en ny Lov om Erhvervsfremme, der trådte i kraft i 2019, og som udstak de overordnede rammer for den nationale danske erhvervsfremme. De væsentligste ændringer var nok, at:

1. Antallet af administrative lag blev reduceret fra 3 til 2. Regionerne skulle ikke længere have ansvar for en regional erhvervsfremmeindsats, og det var fremover kun stat og kommune, der skulle have ansvar for indsatsen. Kommunerne blev dog ikke samtidig tilført flere økonomiske ressourcer, så reorganiseringen var også en økonomisk spareøvelse.
2. Danmarks Vækstråd og de 5 regionale Væksthuse blev nedlagt og erstattet af Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse og 6 tværkommunale Erhvervshuse og 6 filialer. Der var ikke kun tale om en navneændring, men om en reorganisering, der sikrede kommunerne en mere direkte indflydelse på Erhvervshusenes arbejde. I det tidligere erhvervsfremme-regime havde Væksthusene formelt set ansvaret for at rådgive de vækstorienterede virksomheder og iværksættere, mens de nye erhvervshuse har en bredere målgruppe og skal varetage den specialiserede vejledning af alle typer af virksomheder. Kommunerne varetager fortsat den basale erhvervsservice og er indgang for meget af den løbende kontakt til erhvervsfremmesystemet.

3. Kommunerne er via lovgivningen forpligtet til at betale til de nye Erhvervshuse og den erhvervsfremmeindsats, der foregår der¹². Dette har, om ikke andet så for en stund, medført en vis usikkerhed om den øvrige kommunale erhvervsfremmeindsats. Er der behov for en yderligere kommunal erhvervsindsats? Og hvis ja, hvori skal denne indsats så bestå? Denne problemstilling har de enkelte kommuner grebet meget forskelligt an.
4. I forbindelse med reformen blev der oprettet en digital "selvbetjeningsløsning" – Virksomhedsguiden.dk, der skulle gøre det nemmere for virksomhederne at tilgå information og vejledning af mere generel karakter.

Det er Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, der udmønter erhvervsfremmemidler. Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse er samtidig i dialog med erhvervshusenes bestyrelser om at udarbejde regionale kapitler i den samlede strategi for den decentrale erhvervsfremmeindsats. I strategien Dansk Erhvervsfremme i Danmark 2020 – 2023 nævnes det specifikt (s.6,) at der skal arbejdes med særlige potentialer i alle dele af landet – både i byer, landdistrikter og lokal- og yderområder, samtidig med, at der skal koordineres med statslige indsatser og ordninger. Den nationale (decentrale) erhvervsfremmestrategi indeholder derfor en række regionale kapitler udarbejdet i samarbejde med bestyrelserne for de lokale erhvervshuse. Disse regionale kapitler skal bidrage til en fælles og sammenhængende strategisk ramme, der både gælder de indsatser, der igangsættes af Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, og øvrige indsatser, som erhvervshuse, kommuner og andre decentrale aktører selv sætter i gang.

Tabel 1: Oversigt over kommunernes udgifter til lokal erhvervsfremme

Indsats, mio. kr. pr. år	Før erhvervsreform	Efter erhvervsreform
Lokale erhvervsfremmeudgifter	500	320
Væksthuse/erhvervshuse	107	162
Digital erhvervsfremme virksomhedsguiden.dk	-	25
Borgernær velfærd	-	100
I alt	607	607

Kilde: <https://www.kl.dk/kommunale-opgaver/erhvervsudvikling/nyt-erhvervsfremmesystem/>

Som det fremgår af ovenstående oversigt, er kommunernes samlede udgifter til erhvervsfremme i princippet ikke påvirket af erhvervsfremmereformen, men de samlede midler til lokal erhvervsfremme i kommunen er blevet reduceret.

¹² I dert tidligere system bidrog kommunerne også til finansiering af Væksthusene, men der var opgavedelingen ikke beskrevet så tydeligt mellem hhv. kommune, væksthuse og staten.

De tværkommunale erhvervshuse - erhvervshusenes formål og opgaver¹³

Kommunerne og de tværkommunale erhvervshuse udgør sammen med den digitale erhvervsfremmeplatform kernen i den decentrale erhvervsindsats.

Erhvervshusene skal fungere som stærke tværkommunale kompetencecentre og samle de specialiserede faglige kompetencer om virksomhedsdrift og -udvikling. Erhvervshusenes ydelser skal være tilgængelige for alle virksomheder med behov for specialiseret vejledning og dermed understøtte erhvervslivet og vækst og udvikling i hele Danmark. Erhvervshusene skal endvidere fungere som fysiske knudepunkter i erhvervsfremmesystemet og sikre adgang til de højt specialiserede statslige ordninger.

Erhvervshusenes organisering

Der etableres 6 erhvervshuse med særskilte bestyrelser og 6 filialer. Erhvervshusene placeres i Aalborg, Aarhus, Odense, Vojens, Sorø og København. Filialerne placeres i Nykøbing Mors, Herning, Horsens, Hillerød, Vordingborg og Rønne. Bornholm får en selvstændig bestyrelse.

Erhvervshusene etableres i lov om erhvervsfremme som særlige forvaltningssubjekter og dermed selvstændige juridiske enheder inden for den offentlige forvaltning som en del af den kommunale erhvervsfremmestruktur.

Erhvervshusenes bestyrelser

Hvert erhvervshus skal ledes af en bestyrelse bestående af 11 medlemmer, herunder 1 folkevalgt formand. Dertil 1 observatør fra Erhvervsministeriet.

Bestyrelsernes opgave er at sikre en effektiv opgavevaretagelse, der møder virksomhedernes behov og tværkommunale prioriteter for erhvervsudviklingen.

Erhvervshusenes finansiering

Kommunerne finansierer erhvervshusenes basisbevilling med 161,8 mio. kr. årligt (2019). Bevillingen og fordelingen mellem erhvervshuse beregnes på baggrund af befolkningstallet i de kommuner, der hører til det enkelte erhvervshus.

Kommunekontaktrådets rolle i forhold til erhvervshusene

Kommunekontaktrådet (i daglig tale blot KKR) er en politisk organisation i hver af Danmarks fem regioner og er samtidig en del af Kommunernes Landsforening. De fem KKR'er blev oprettet i forbindelse med kommunalreformen, der trådte i kraft i 2007. Rådet er et rådgivende og koordinerende organ og er sammensat af politikere fra alle regionens kommuner. Borgmestrene er fødte medlemmer, men alle større partier er sikret repræsentation. Rådet har et sekretariat.

¹³ En stor del af dette afsnit stammer fra Kommunernes Landsforenings hjemmeside:
<https://www.kl.dk/kommunale-opgaver/erhvervsudvikling/nyt-erhvervsfremmesystem/erhvervshuse/>

KKR varetager en styrende rolle for erhvervshusene, det skal inddrages i udarbejdelsen af erhvervshusenes bidrag til erhvervsfremmestrategien og indgår bl.a. årlige resultatkontrakter med erhvervshusene om konkrete mål og indsatser. Derudover udpeger KKR hovedparten af erhvervshusenes bestyrelsesmedlemmer, herunder de kommunalpolitiske medlemmer samt repræsentanter fra erhvervsliv, videns institutioner og de faglige hovedorganisationer efter indstilling fra disse.

Den digitale erhvervsfremmeindsats

Virksomhedsguiden er det nye digitale redskab for virksomheder og erhvervsfremmeaktører, der samler indhold og tilbud på tværs af myndigheder og erhvervsfremmeaktører til gavn for virksomhederne. Erhvervsstyrelsen offentliggjorde guiden ultimo juni 2019. Virksomhedsguiden samler vejledning på tværs af 16 forskellige myndigheder, de 6 nye erhvervshuse, kommunerne samt erhvervsfremmetilbud fra over 80 erhvervsfremmeaktører.

På sigt skal virksomhedsguiden udvikle sig til en datadreven platform, der skræddersyr ydelserne til den enkelte virksomhed og som samtidig kan understøtte, at aktører på tværs af erhvervsfremmesystemet kan dele data for at målrette ydelserne til virksomhedernes behov. Det er en grundlæggende præmis, at Virksomhedsguiden skal bygges som en fællesoffentlig platform med udgangspunkt i virksomhedernes behov. Udviklingen sker derfor med systematisk brug af brugertests og inddragelse af erhvervsorganisationer, erhvervshusene, KL og statslige ordninger.

På virksomhedsguiden er virksomhederne den primære kunde, og "produkterne" er digital vejledning og alle de tilbud, som udbydes i erhvervsfremmesystemet. Men kunderne er også aktørerne i erhvervsfremmesystemet (erhvervshuse, den lokale erhvervsservice, Trade Council, Innovationsfonden mv.) for hvem, platformen skal være en relevant kanal til virksomhederne og en kilde til data og information, som kan understøtte et efterspurgt udbud.

Udvalget for Levedygtige landsbyer anbefalede, at kommunernes erhvervsfremme og erhvervsudvikling i særlig grad har fokus på landsbyernes eksisterende faciliteter og stedbundne potentialer (anbefaling nr. 14). Når man ser på den nationale (decentrale) erhvervsfremmeindsats er der dog ikke en specifik geografisk vinkel på denne indsats, idet der fokuseres på specifikke brancher og styrkepositioner i både de regionale kapitler og den decentrale strategi.

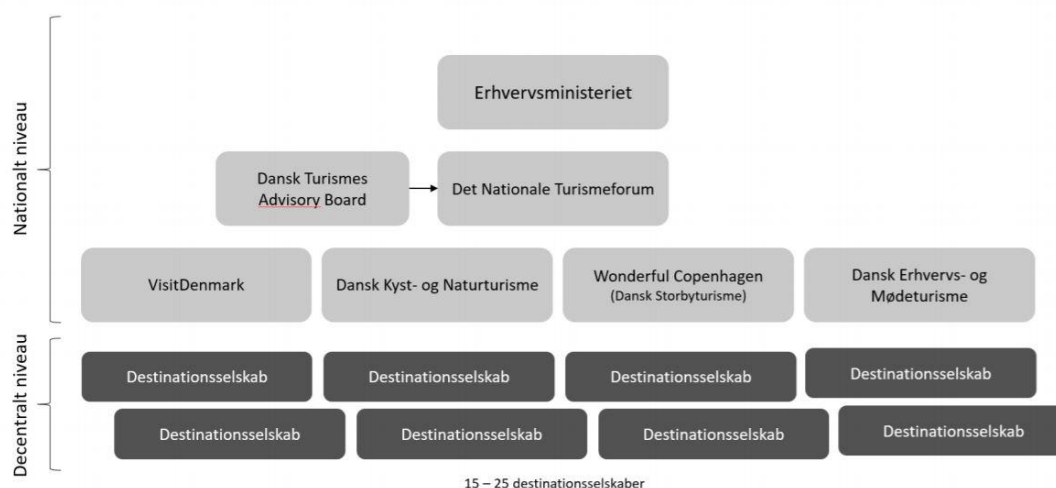
6.3.2 Den nationale turismefremmeindsats

Turisme udgør et særligt erhvervsområde, hvor der historisk set altid har været et tæt samarbejde mellem den offentlige sektor og erhvervet. Også på kommunalt niveau er der ofte et særligt forhold til denne erhvervssektor, bl.a. fordi offentlig infrastruktur udgør en central del af det samlede turismeprodukt.

Der er to overordnede niveauer i den offentlige turismefremmeindsats i Danmark: ét decentralt og et nationalt niveau. Det decentrale niveau har en stærk kommunal forankring, og indsatsen skal frem mod udgangen af 2020 konsolideres i destinationsselskaber.

I perioden 2018 til 2020 er der fra Erhvervsministeriets side fokus på, at den samlede offentlige turismefremmeindsats på lokalt, kommunalt og nationalt niveau skal være mere effektiv og sammenhængende, og at overlap mellem forskellige aktører skal undgås.

Figur 2: Organisering af den offentlige turismefremmeindsats
ORGANISERINGEN AF DEN OFFENTLIGE TURISMEFREMMEINDSATS



Kilde: <https://em.dk/ministeriet/arbejdsomraader/erhvervspolitik-og-planlaegning/turisme/>

Det Nationale Turismeforum har til formål at styre og koordinere den offentlige turismefremmeindsats i Danmark. Dansk Turismes Advisory Board har til opgave at rådgive Det Nationale Turismeforum. Begge organisationer er nedsat i etableret jf. lov om dansk turisme.

VisitDenmark

VisitDenmarks formål er at fremme Danmark som turistmål og derigennem bidrage til at skabe økonomisk vækst inden for det danske turismeerhverv. VisitDenmark løser tre typer opgaver; (1) International markedsføring, (2) National og international koordinering vedr. markedsføring og branding af Danmark som turistmål samt (3) Viden og analyser om Danmark som turistmål.

Dansk Kyst- og Naturturisme

Dansk Kyst- og Naturturisme blev stiftet som en selvstændig erhvervsdrivende fond med egen bestyrelse i 2015 og som en del af regeringens vækstplan for turisme og oplevelsesøkonomi. Dansk Kyst- og Naturturisme har, i henhold til Lov om dansk turisme, til formål at udvikle kyst- og naturturismen i Danmark og sætte en fælles agenda for udviklingen med vision, ambition, retning, prioritering og fokus. Fonden skal medvirke til at fastholde en kontinuerlig vækst og sikre, at kyst- og naturturismen i Danmark vinder nye markedsandele i et stadigt mere konkurrencepræget marked.

Dansk Storbyturisme Wonderful Copenhagen og Dansk Erhvervs- og mødeturisme er nationale udviklingsselskaber på linje med Dansk Kyst- og Naturturisme, men de har ikke en specifik landdistriktsvinkel i deres arbejde.

Det Nationale Turismeforum

Det Nationale Turismeforum arbejder på at styrke indsatsen for bedre synergi og sammenhæng mellem de forskellige offentlige indsatser samt samarbejdet med turisterhvervet, så værdiskabelsen i dansk turisme styrkes. Det Nationale Turismeforum udarbejder oplæg til effektivisering, koordinering og fokusering af den offentlige turismeindsats, som efterfølgende drøftes med de relevante parter (Turismestrategien, side 67).

Anbefalinger fra turismeforummet til udvikling af dansk turisme er sammenfattet i følgende figur:

Figur 3: Anbefalinger til udvikling af dansk turisme

- 1 Turismeerhvervet skal have gode rammer for vækst.
- 2 Turismefremmeindsatsen skal være effektiv, og effekten af de offentlige midler skal øges.
- 3 Danmark skal markedsføres koordineret og digitalt.
- 4 Stærke destinationer skal drive turismevæksten.
- 5 Turisterne skal møde kvalitetsoplevelser i Danmark.
- 6 Digitaliseringen af dansk turisme skal styrkes.
- 7 Turisterne skal nemt kunne komme til og rundt i Danmark.
- 8 Turismeerhvervet skal være kompetent og innovativt.
- 9 Udviklingen af dansk turisme skal baseres på viden.
- 10 Ikke kun turismeerhvervet, men hele Danmark skal byde turisterne velkomne.

Kilde: Den nationale strategi for dansk turisme

https://www.stm.dk/multimedia/den_nationale_strategi_for_dansk_turisme.pdf

I Turismestrategien fra 2016¹⁴ nævnes landdistrikter enkelte steder:

Turisme som drivkraft for vækst og udvikling i landdistrikterne

For at skabe øget forretningsorientering og omsætning i turismen i landdistrikterne blev der udmøntet 10 mio. kr. som en ansøgningsrunde under Landdistriktspuljen i efteråret 2016. Midlerne kunne søges til initiativer, der fx skaber gode madoplevelser for turisterne, underbygge nye kommercielle naturbaserede aktivitetstilbud og faciliteter til turisterne eller styrker tiltrækningen af turister til lokale events (Turismestrategien, side 51).

Nye muligheder for ferieboliger i bygninger i landzone

Der er et voksende antal tomme bygninger i landdistrikterne, hvoraf nogle potentielt vil kunne anvendes til ferieboliger. Reglerne om etablering af ferieboliger i overflødiggjorte bygninger i landzone gøres derfor mere fleksible, så kommunerne kan give landzonetilladelse til etablering af mere end ti ferieboliger i overflødiggjorte bygninger. Det bliver dermed størrelsen af de eksisterende overflødiggjorte bygninger, der sætter grænsen for antallet af ferieboliger (Turismestrategien, side 58).

I forhold til små og mellemstore virksomheder i landdistrikterne, hvor mange turismevirksomheder findes, er der også blevet peget på, at det selv for veldrevne virksomheder med gode business cases har været vanskeligt at få adgang til lånekapital. Her kan det fx være svært at opnå fuld finansiering i realkredit- og pengeinstitutter til om- og tilbygninger, hvis der er stor usikkerhed om værdien af det pant, virksomheden kan stille. Dette er et område, hvor der allerede er igangsat en indsats, blandt andet ved at sikre, at reglerne for realkreditinstitutternes værdiansættelse af ejendomme bliver præciseret (Turismestrategien, side 62).

Igangsættelse af landdistriktsvækstpilotordning

For at understøtte innovationsaktiviteter hos virksomheder i landdistrikterne via bedre adgang til veluddannet arbejdskraft er det med "Aftale om vækst og udvikling i hele Danmark" besluttet at igangsætte en landdistriktsvækstpilotordning. Gennem ordningen gives tilskud til små og mellemstore virksomheder i landdistrikter, der ønsker at ansætte en medarbejder med en videregående uddannelse i op til to år til et innovationsprojekt, fx til udviklingen af nye produkter, services og produktionsmetoder. Ordningen vil også kunne anvendes af turismevirksomheder, der er beliggende i et landdistrikt (Turismestrategien, side 66).

¹⁴ . Der er aktuelt (maj 2020) en proces i gang med at udarbejde en ny national strategi for dansk turisme – bl.a. fordi hovedparten af de anbefalinger eller aktiviteter, der foreslås i den eksisterende strategi er gennemført.

Mere effektiv offentlig turismefremmeindsats

Den samlede offentlige turismefremmeindsats på lokalt, kommunalt, regionalt og nationalt niveau skal være mere effektiv og sammenhængende, og overlap mellem forskellige aktører skal undgås. Det Nationale Turismeforum vil derfor styrke indsatsen for bedre synergi og sammenhæng mellem de forskellige offentlige indsatser samt samarbejdet med turisterhvervet, så værdiskabelsen i dansk turisme styrkes. Det Nationale Turismeforum vil udarbejde oplæg til effektivisering, koordinering og fokusering af den offentlige turismeindsats, der vil blive drøftet med de relevante parter (Turismestrategien, side 67).

Destinationsudvikling og destinationsselskaber

Som et element i organiseringen af det nye turismefremmesystem¹⁵, skal den kommunale turismefremmeindsats konsolideres i 15-25 tværkommunale destinationsselskaber inden udgangen af 2020. Dermed skal man i kommunerne i 2019/2020 organisere turismefremmen og den strategiske destinationsudvikling i tværkommunale destinationsselskaber.

De tværkommunale destinationsselskaber skal have det overordnede strategiske ansvar for en destinationsudvikling, som skaber en sammenhængende fortælling, der udspringer i lokale stedbundne potentialer og kulturelle og naturbundne særkender. Stærke fortællinger, der binder et område sammen, skal også sikre en mere tydelig kommunikation. Konsolideringen ledes af kommunerne, der skal sikre destinationsselskabernes basisfinansiering, men alle steder er turismeerhvervet også involveret i etableringen af de nye selskaber.

Turismeerhvervet har med erhvervsfremmereformen fået bedre adgang til specialiseret vejledning i de nye Erhvervshuse. Dermed er der skabt en kobling på tværs af erhvervsfremme- og turismefremmesystemet, således at branding og markedsføring primært varetages af destinationsselskaberne, hvorimod turismevirksomhederne kan søge støtte til produkt- og virksomhedsudvikling i de tre nationale turismeudviklingsselskaber og i de enkelte erhvervshuse.

Rammerne for konsolideringen af den nye turismefremmeindsats er aftalt mellem KL og Erhvervsministeriet, og rent finansielt understøttes udviklingen af en række puljeordninger, som kommuner, destinationer og virksomheder kan søge. Mange destinationsselskaber er allerede etableret, og andre steder er kommuner i gang med at afsøge mulige samarbejder i denne destinationsselskabsdannelse.

For det første er der en pulje under Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, der er øremærket til turismefremme. Den første del af denne pulje på 50 mio. kr. blev frigivet i april 2019. Heraf er 10 mio. kr. i puljen for lokal og tværgående turismeudvikling. Disse midler kan søges af alle aktører og er tildelt projekter inden for lokal og

¹⁵ Dette ligger dels i Lov om Dansk Turisme (<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/242>), dels i aftalen mellem regeringen og KL.

tværgående turismeudvikling. De resterende 40 mio. kr. er øremærket destinationsudviklingspuljen og kunne kun søges af destinationsselskaber.

For kommunerne er det typisk et opmærksomhedspunkt, at der i de nye destinationsselskaber bliver tale om en organisering, der sikrer fortsat kommunal indflydelse og at selskaberne som operatør på turismefremmeopgaven samtidig er opmærksomme på at sikre en stærk kobling til det politiske og administrative niveau i de enkelte kommuner.

15 af de eksisterende danske destinationsselskaber er med i brancheorganisationen "Danske Destinationer", der blev stiftet i 2009. Formålet med foreningen er at sikre udvikling og netværk blandt medlemmerne, at sikre koordineret markedsføring af destinationer i Danmark, samt mere generelt at være talerør for danske destinationer.

I regi af Danske Destinationer satses der bl.a. på udvikling af bæredygtig turisme, og i destinationsammenhæng handler dette bl.a. om at udvikle lokale turistmiljøer og lokale turismeprodukter.

6.3.3 Erhvervs- og turismefremme i den kommunale landdistriktsindsats

Spørgsmålet er, hvad den centralisering og professionalisering af erhvervs- og turismefremmeindsatsen der gennemføres i disse år, kommer til at betyde for indsatsen i landdistrikterne?

I en kortlægning udført af Landdistrikternes Fællesråd (2019) har man talt med forskellige lokale turistorganisationer, der dagligt står for den lokale turismeudviklingsindsats. Kendetegnende for langt de fleste af disse lokale turistorganisationer har været, at de i deres daglige arbejde har haft størst fokus på de store turistattraktioner, som ofte udgør et fyrtårn i deres område. Kun i mindre omfang har der været mulighed for at have fokus på de små aktører i landdistrikterne. Kommunerne og de lokale turistorganisationer arbejder allerede i dag primært for at udvikle de store destinationer for på denne måde at tiltrække turister til området, og dette arbejde er også afgørende for de små turismevirksomheder i landdistrikterne. I nogle kommuner er de lokale turistorganisationer til en vis grad opmærksomme på mikroturismen i landdistrikterne, mens der i andre kommuner ikke kan findes ressourcer til at prioritere et fokus på mikroturismen. Spørgsmålet er, hvad dannelsen af de nye og større destinationsselskaber vil komme til at betyde for landdistriktvinklen inden for turismeudvikling? Sandsynligvis vil det større fokus på mellemkommunalt samarbejde i større destinationsselskaber medføre, at kommunernes turismefremme i mindre udstrækning vil omfatte kommunens landdistrikter og lokalsamfund. Dette øger behovet (og muligheden) for, at den kommunale landdistriktsindsats i større udstrækning rettes mod landdistrikternes mikrovirksomheder.

Den resterende del af dette afsnit bygger primært på interview med de kommunale landdistriktsansvarlige i de danske yder- og landkommuner.

Mange steder er en væsentlig del af den kommunale erhvervsfremmeindsats udliciteret til den lokale erhvervsforening. Efter erhvervsfremmereformen varetages størstedelen af den virksomhedsrettede erhvervsfremme endvidere af de nye erhvervshuse. Det er ikke altid helt klart for de landdistriktsansvarlige, hvor grænsen mellem den kommunale og den udliciterede erhvervsfremmeindsats trækkes. Derfor har de landdistriktsansvarlige også ofte vanskeligt ved at få overblik over deres muligheder for at påvirke/udnytte erhvervsfremmeindsatsen i et landdistriktsøjemed.

Erhvervs- og turismefremme ses kun sjældnere som en del af landdistriktsindsatsen – det er i hvert fald sjældent, at disse indsatsområder gives en egentlig landdistriktsvinkel. Tværtimod går tendensen for øjeblikket i retning af en nedprioritering af den kommunale erhvervs- og turismefremme til fordel for en tværkommunal indsats.

I den udstrækning, landdistriktsindsatsen har en erhvervsvinkel, er fokus primært på iværksættere og mikrovirksomheder (livsstilsvirksomheder) inden for turisme og fødevarerproduktion.

Flere kommuner gør opmærksom på, at de oplever, at handel og håndværkserhverv er et underprioriteret indsatsområde i den statslige/centrale erhvervsfremmeindsats, der typisk har fokus på de videnstunge og eksportorienterede erhverv. Flere mener, at man bl.a. kan afgrænse den kommunale erhvervsfremmeindsats fra den tilsvarende statslige indsats ved netop at gøre noget særligt for de lokale handels- og håndværksorienterede erhverv (hvor især de lokale detailhandelsvirksomheder er truet af den øgede internethandel).

Nogle kommuner arbejder dog mere strategisk med erhvervsudvikling (eksempelvis udvikling af havne, attraktioner eller events) med det erklærede formål at skabe arbejdspladser uden for kommunens hovedby.

Flere respondenter giver udtryk for, at eksterne fonde får større og større betydning for og indflydelse på de projekter, der gennemføres i landdistrikterne. Som udgangspunkt er der tale om gode og konstruktive samarbejder, men det betyder samtidig, at den demokratiske kontrol med dele af den kommunale udvikling bliver mindre.

Generelt udtrykkes der nogen tvivl om det giver mening at give den kommunale erhvervsfremmepolitik en landdistriktsvinkel – altså eksempelvis med fokus på, hvad man kan gøre for at fremme erhvervsudvikling i specifikke lokalområder. Nogle kommuner har forsøgt sig med at etablere lokale erhvervsnetværk eller etablere en "fremskudt lokal erhvervsfremme". Typisk ved, at erhvervskonsulenter på forskellige ugedage sidder placeret i de forskellige lokalområder i kommunen. Generelt opleves der dog en ringe interesse for både lokale erhvervsnetværk og lokal erhvervsfremme.

God infrastruktur - gode trafikale forbindelser og gode IT-forhold (bredbånd og mobilforbindelser) - har ifølge en række respondenter afgørende indflydelse på virksomhedernes lokaliseringsbeslutninger, og det er primært her, at forskellige lokale forhold har indflydelse på virksomhedernes lokaliseringsbeslutning.

Kommunerne har reageret ret forskelligt på den seneste omlægning af erhvervsfremmesystemet (bl.a. med etablering af Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse og etablering af de lokale erhvervshuse). Nogle kommuner har neddrolet den kommunale erhvervsfremme med den begrundelse, at denne funktion nu varetages af de lokale erhvervshuse. Andre kommuner har fastholdt den kommunale erhvervsindsats (men måske i højere grad drejet indsatsen væk fra en direkte virksomhedsrettet indsats til en indsats, der mere er rettet henimod at forbedre de generelle erhvervsvilkår og at tiltrække nye virksomheder). Der er også kommuner, der ikke anerkender rationale i den decentrale erhvervsfremmestrategi. De mener ikke, at al specialiseret virksomhedsrådgivning blot kan overlades til erhvervshusets konsulenter. De tvivler på, at erhvervshusenes konsulenter i tilstrækkelig grad vil komme ud på de lokale virksomheder, og derfor fastholder de lokale konsulenter, der kan rådgive inden for eksempelvis digitalisering.

Strukturen for den fremtidige turismefremmeindsats er endnu ikke på plads. Kommunerne skal indgå i de nye destinationsselskaber, bl.a. med fælles branding og forretningsudvikling, men disse selskaber forventes først endelig på plads i 2021, og hvilke former for forretningsudvikling, der fremover skal foregå i hhv. destinations- og kommuneregi er endnu uafklaret. En del kommuner forholder sig afventende i forhold til at lægge indsatsen i et tværkommunalt samarbejde.

6.4 Borgerinddragelse og lokaldemokrati

De mellemstore byer (3.000 – 5.000 indbyggere) har ikke på samme måde som de mindre landsbyer været truet på deres eksistens. Dette har bl.a. betydet, at de mellemstore byer ofte ikke har organiseret sig i borgerforeninger, fælles udviklingsforeninger eller lignende. Derfor er det i de mellemstore byer i stor udstrækning handelsstandsforeningerne og ikke borgerne, der tegner arbejdet med udvikling af disse byer. Borgerne er typisk kun engageret, hvis det er kommunen, der tager initiativ til debatmøder og høringer. De mellemstore byer (ofte benævnt centerbyer) er imidlertid nu også ved at blive ramt af butiksdød og virksomhedssammenlægninger, og erhvervsforeningerne i disse byer er derfor udfordrede og har vanskeligere ved at løfte udviklingsopgaven alene. Her mangler disse byer så den samme stærke organisering af borgerne, som man ser i mange af de mindre landsbysamfund.

Som udgangspunkt lader kommunen det være op til lokalsamfundene, hvordan de vil organisere sig set i relation til deres samarbejde med kommunen. Lige fra uformelle netværk til sogneforeninger, borgerforeninger og paraplyorganisationer (samarbejder

mellem flere foreninger og organisationer). Der er en tendens til, at lokalsamfund, der er organiseret med en paraplyforening, fremstår som de stærkeste samarbejdspartnere med en evne til at arbejde mere strategisk og med en bredere forankring i lokalsamfundet. Et lokalsamfund, der er organiseret omkring en borger- eller sogneforening, er typisk i langt højere grad afhængig af foreningsbestyrelsen og denne bestyrelses kapacitet.

Nogle kommuner arbejder meget strukturelt med landdistriktsudvikling. Kommunen inddeles i centralt fastlagte lokalområder, og inden for hvert af disse områder stiller kommunen krav om, at lokalsamfundene skal være repræsenteret i områderåd (og måske efterfølgende i et fælles kommunalt landdistriktsråd). Endvidere kan der være krav om, at de enkelte lokalområder (der typisk omfatter flere lokalsamfund/landsbyer) skal udarbejde og vedligeholde udviklingsplaner og at disse udviklingsplaner efterfølgende udgør rammen for tildeling af midler fra diverse puljeordninger. Til gengæld er der ikke eksempler på, at kommunerne stiller formelle krav til, hvorledes det enkelte lokalsamfund organiserer sig. Andre kommuner har langt løsere rammer for borgerinddragelse og lokaldemokrati uden krav om områdeinddeling og faste regler for, hvorledes det sikres, at bestemte foreninger/netværk legitimt kan repræsentere et lokalområde. Overordnet viser interviewundersøgelsen, at den interviewede landdistriktsansvarlige i kommunerne generelt forsvare det regime, han/hun er sat til at repræsentere.

Flere respondenter opfatter den traditionelle foreningsrepræsentation af et lokalsamfund (eksempelvis som borgerforeninger, landsbyforeninger eller sogneforeninger) som lettere antikveret og uden den nødvendige forankring og evne til også at repræsentere nye/unge medlemmer af lokalsamfundet. Interessegrupper/ad hoc grupper er, ifølge disse respondenter, langt bedre til at aktivere de unge. Dilemmaet set fra kommunens side er at afbalancere de to hensyn – mellem på den ene side at finde en organisationsform, der tiltaler de aktive (dem der ønsker at yde en indsats), og på den anden side sikre, at de initiativer og aktiviteter der støttes, også repræsenterer det, som flertallet i lokalsamfundet ønsker.

Nogle kommuner kræver, at lokalsamfundene skal være organiseret som lokalråd uden krav om medlemskab for at rådene kan få et (højt) kommunalt driftstilskud. Nogle kommuner gør også meget ud af, at der så bredt som muligt indkaldes til valgmoder i disse lokalråd, da en bred borgerdeltagelse anses som afgørende for lokalområdernes legitimitet.

Arbejdet med lokale udviklingsplaner fremhæves af flere respondenter som en metode til at forankre en vision/en plan i lokalsamfundet. Det er ikke så meget planen i sig selv (som jo selvfølgelig også har en værdi), men selve processen med at udarbejde planen, der er med til at udbygge og forstærke relationer, både mellem aktører i lokalsamfundet og mellem lokalsamfundet og kommunen.

Flere respondenter fremhæver, at ideer og planer for udvikling af lokalsamfundene i videst muligt omfang skal formuleres af lokalområderne. Derefter gælder det for

kommunale embedsfolk og politikere om i så stor udstrækning som muligt at implementere disse lokale planer i den kommunale planstrategi. Den modsatte strategi, hvor kommunale visioner og strategier i for høj grad sætter rammen for de lokale tiltag, risikerer at dræne det lokale engagement.

6.5 Bosætning og levevilkår

Den typiske kommunale landdistriktsindsats er målrettet borgerinddragelse og lokaldemokrati samt bosætning og tilflytning, hvor "bosætning" drejer sig om at sikre/forbedre levevilkårene for de mennesker, der bor i lokalsamfundene, og hvor "tilflytning" både drejer sig om den generelle branding af kommunen og om den mere håndholdte tilflytterindsats.

Den kommunale brandingindsats er kendetegnet ved, at næsten alle kommuner prøver at markedsføre/brande deres kommune som et unikt og smukt sted at bo og arbejde - som et sted, hvor man kan "stå af ræset". Endvidere er der en lang række kommuner, der i deres selvbeskrivelser fremhæver, at netop deres kommune repræsenterer en særlig smuk og attraktiv natur og med særlige kulturhistoriske værdier.

Byfornyelses- eller områdefornyelsesmidler udgør i mange kommuner en betydelig del af de økonomiske midler, der benyttes til udvikling af områder uden for de store byer. Denne indsats varetages typisk af kommunernes planafdelinger, og det er ikke altid, at indsatsen er særlig tæt koordineret med kommunes øvrige landdistrikts- og erhvervsindsatser. Områdefornyelsesmidler og midler under den såkaldte nationale pulje er i øvrigt midler, der er udsat for meget skiftende politiske prioriteringer. Derfor er det svært for kommunerne at planlægge deres aktiviteter på byudviklingsområdet. Især de mindre kommuner samt de vanskeligt stillede kommuner har svært ved at stille med den ønskede selvfinansiering.

Tilvejebringelse af et mere varieret boligudbud, bl.a. i form af flere lejeboliger eller alternative boformer, er et aktuelt tema i den kommunale landdistriktsindsats. Til gengæld er der blandt respondenterne ret så forskellige holdninger til kommunens rolle i den forbindelse. En gruppe mener, at kommunens indsats bør begrænses til rent planmæssigt at gøre alternative boformer muligt og at det herefter er op til det private og frivillige initiativ, hvad der i praksis gennemføres. Andre respondenter tiltænder kommunerne en langt mere proaktiv rolle – eksempelvis ved at samle interessenter og drive processen.

Nogle respondenter mener, at der er for meget fokus på behovet for lejeboliger i landområderne. Praksis fra flere kommuner viser, at boligselskaberne ofte har svært ved at udleje boliger i de mindre bysamfund. Ældre foretrækker, når de bliver nødt til at afhænde deres bolig, at flytte til store/mellemstore byer, hvor der er en større sandsynlighed for, at der fortsat vil være indkøbsmuligheder i byen.

I mange landdistrikter findes en række boliger i så dårlig kvalitet, at de ikke efterspørges. Derfor kan der sagtes være efterspørgsel på nye byggegrunde og lejligheder, samtidig med at der står en række tomme huse, der ikke kan sælges.

Nogle af de mest udfordrede yderkommuner har så pressede ressourcer, at de bliver nødt til at koncentrere deres udviklingsindsats omkring deres "større" bysamfund. Fraflytningen fra landområderne og de mindste byer er så massiv, at det her primært drejer sig om at rydde op. I nogle af disse kommuner er opfattelsen, at det kun er i kommunens større byer, at det er muligt at tilbyde offentlig og privat service på et tilstrækkeligt niveau, og derfor koncentrerer udviklingsindsatsen omkring disse byer.

6.6 Tilflytterindsats

Den kommunale tilflytterindsats indeholder typisk en overordnet information/branding af kommunen og til tider af enkelte lokalsamfund i kommunen. Herudover indeholder tilflytterindsatsen til tider en mere håndholdt tiltrækning af udvalgte målgrupper og specifikke initiativer for at integrere nyttilflyttede borgere i kommunen/lokalsamfundet.

Som nævnt ovenfor er den kommunale brandingindsats kendetegnet ved at være temmelig ens med fokus på netop deres kommune som et unikt og smukt sted at bo og arbejde.

En række kommuner har organiseret sig med en bosætnings- eller tilflytningskonsulent, hvis primære opgave er at tiltrække nye borgere til kommunen. Det er imidlertid langt fra altid tilfældet, at denne medarbejders arbejde er særligt tæt koordineret med det traditionelle landdistriktsarbejde. Opgaven er typisk "at tiltrække borgere til kommunen", men hvor disse nye borgere vælger at bosætte sig, anses for at være af mindre betydning. Lokalsamfundenes forsøg på at gøre opmærksomme på sig selv får derfor også ofte karakter af noget, der foregår sideløbende med kommunens tilflytterindsats.

I overraskende stor grad er både den kommunale og den lokale tilflytterindsats rettet mod de borgere, der allerede har besluttet sig for at flytte til et givet område. Dette sker eksempelvis i form af diverse velkomstture eller velkomstpakker. Mange lokalsamfund har en årelang tradition for at tage godt imod nyttilflyttere, bl.a. med brug af velkomstambassadører og velkomstpakker. I de senere år er det også blevet mere almindeligt, at de forskellige lokalsamfund forsøger at "brande" sig på forskellige måde, bl.a. med videoer og andre fortællinger på de sociale medier. Den mere håndholdte og opsøgende tilflytterindsats¹⁶ er dog ofte overladt til kommunen eller forskellige erhvervsorganisationer.

Fraflyttede unge er den primære målgruppe for de fleste kommuners tilflytterindsats, hvilket giver god mening, eftersom 40 – 50% af tilflytterne til land- og yderkommunerne

¹⁶ Opsøgende forstået på den måde, at man forsøger at fange interessen hos personer, der endnu ikke har besluttet sig for at flytte til området.

typisk har en tidligere relation til kommunen. Flere og flere kommuner gør en indsats for at bevare relationen til de fraflyttede unge, bl.a. for at kunne trække på den ressource, som de pågældende udgør. Relationsopbygningen sker bl.a. ved at støtte klubber eller netværk af fraflyttede unge, ved udsendelse af nyheder om hjemkommunen (og om jobmuligheder i kommunen) samt ved støtte til diverse arrangementer for fraflyttede unge.

Flere kommuner har i samarbejde med det lokale erhvervsliv gjort sig erfaringer med at gå efter specielle uddannelsesgrupper, hvor der i stor udstrækning mangler lokale kompetencer. Respondenternes erfaring med disse initiativer er dog blandede. Nogle mener, at sådanne kampagner (eksempelvis i kombination med en indsats for at skaffe de medfølgende ægtefæller et job) er meget effektfulde. Andre mener, at kampagnerne er stort set uden betydning. Er der jobmuligheder i nogenlunde nærhed, og repræsenterer lokalområdet gode levevilkår, bl.a. ved offentlige og private serviceydelser, så kommer tilflytterne uanset hvilke supplerende kampagner der gennemføres.

Flere yderkommuner har en aldrende befolkning, og de ældre fylder ofte også godt blandt tilflytterne (specielt de kommuner, der har store sommerhusområder og hvor de ældre sommerhusejere ønsker at bo i deres sommerhuse hele året). I disse tilfælde kræves der en meget målrettet tilflytterindsats, altså en indsats, hvor man forsøger at tiltrække småbørnsfamilier, og hvor man i den kommunale serviceprofil også forsøger at tilfredsstille denne potentielle tilflyttergruppe.

Forskningsmæssigt er der fokus på livsstilsentreprenører som en potentiel interessant tilflyttergruppe til landdistrikterne, netop fordi deres erhvervsmæssige virke er stedsuafhængig, men bortset fra de mindre ø-kommuner (Læsø, Samsø og Ærø) fylder denne målgruppe ikke meget i de kommunale tilflytterstrategier.

6.7 Offentlig service

Privat og offentlig service har betydning for levevilkårene i lokalområderne. Det er dog kun i de færreste tilfælde, at kommunerne har en formel politik, der har en eksplicit landdistriktsvinkel på de forskellige offentlige serviceområder.

Enkelte kommuner har opstillet servicemål for det kommunale servicetilbud. Det er dog ikke helt tydeligt, om der er tale om eksplicite servicemål, eller om der er tale om blødere "hensigtserklæringer". Men nogle kommuner har som mål, at ingen skoleelev må have længere end 1 times transport til skole. Andre har som erklæret mål, at ingen folkeskole nedlægges, medmindre elevtallet falder til under en vis grænse (typisk 75 – 80 elever for den pågældende skole). Hensigten er at give både nuværende borgere og tilflyttere en vis sikkerhed for det kommunale servicetilbud i lokalområderne.

Kollektiv trafik indtager ofte en fremtrædende plads, når man taler om offentlige serviceydelser i landdistrikterne. Faldende befolkningsgrundlag i de egentlige

landdistrikter (det åbne land) gør det stadig vanskeligere at opretholde det kollektive trafiktilbud i områder, der ikke ligger ved de store færdselsårer. Flere busruter er bl.a. lukket i de senere år. For øjeblikket er antallet af unge (13 til 19 år) i tilbagegang i mange yderområder, hvilket yderligere er med til at forstærke krisen for den kollektive trafik, da de unge ofte er den primære kundegruppe. De fleste steder er der også tilbud om forskellige flex-ordninger, men det er primært de ældre, der bruger disse tilbud, dels fordi det er meget tidskrævende at benytte flex-ordningerne og dels fordi det er relativt dyrt. Det er ikke en løsning for de unge.

Flere kommuner (eller lokalsamfund i kommunerne) har eksperimenteret med delebil, fælles kørsel eller forskellige former for minibusser. Rent økonomisk er der endnu ingen, der har fundet en bæredygtig model. Blandt respondenterne er der en ret forskellige holdning til transportudfordringerne. Nogle kalder det en udfordring, og mener at det er noget, som borgerne af sig selv finder en løsning på. Andre mener, at det er det helt store problem, som skal løses før man kan få løst udfordringen med den stadige tilbagegang i befolkningsantallet i det åbne land.

Der er blandede erfaringer med den såkaldte Bredbåndspulje. Mange udbydere af bredbånd mener tilsyneladende, at ordningen er for bureaukratisk, og derfor benytter de kun indmeldinger til Bredbåndspuljen som springbræt til at tilbyde kommercielle løsninger (hvor de i en vis periode låser kunderne til deres ordning) til nogle af de husstande, der er tilmeldt Bredbåndspuljen. Andre kommuner har mere positive erfaringer med at fungere som facilitator, hvor de organiserer og indsamler interessetilkendegivelser og efterfølger afholder informationsmøder for flere potentielle udbydere af bredbånd på én gang.¹⁷

Ved mastetilladelser er der krav om, at alle udbydere skal tilbydes adgang til den pågældende mast på ensartede vilkår.

6.8 Planlov og formel planindsats

Ifølge Planloven skal kommunerne under hensyn til lokale forhold udarbejde en strategisk planlægning, der sammenhængende tager stilling til muligheder for udvikling af de enkelte landsbyer i kommunen.

Landsbyfornyelsesramme

Landsbyfornyelse er en fokuseret indsats, der bl.a. sikrer midler til nedrivning af dårlige boliger og forskønnelse af de mindre byer. På finansloven 2019 er byfornyelsesrammen i årene 2019-2022 omprioriteret til en ny landsbypulje. Denne nye landsbyfornyelsesramme er lagt sammen med den tidligere pulje til landsbyfornyelse, så der nu kun er én samlet ramme til landsbyfornyelse.

¹⁷ Flere giver udtryk for, at de er meget opmærksomme på ikke at komme i konflikt med kommunalfuldmagten i forbindelse med udrulning af bredbånd.

Omprioriteringen betyder, at der er 56 ansøgningsberettigede kommuner, der er omfattet af puljen og som kan få del i rammen til landsbyfornyelse. Reglerne for ansøgning og fordeling af midler er reguleret i Bekendtgørelse om landsbyfornyelse.¹⁸

I hvert af årene 2016 – 2020 er der afsat 55,7 mio. kr. til landsbyfornyelse. Den enkelte kommune får andel i den samlede statslige udgiftsramme til landsbyfornyelse efter en fordelingsnøgle udarbejdet af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på grundlag af objektive kriterier fastsat af Transport-, bygnings- og boligministeren. Udgiftsrammen til landsbyfornyelse kan anvendes i byer med færre end 4.000 indbyggere og i det åbne land.

Områdefornyelse

Kommuner kan træffe beslutning om gennemførelse af områdefornyelse i nedslidte byområder med et væsentligt behov for bymæssig udvikling og en flerhed af væsentlige problemer. Kommunen kan afholde udgifter til bl.a. at forny gader og veje, torve og pladser og til at sætte sociale eller kulturelle aktiviteter i gang. Det er en forudsætning for en områdefornyelse, at interessenterne i området inddrages i planlægning og gennemførelse af indsatsen. Kommunen kan indenfor sin andel af den statslige udgiftsramme, der uddeles af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, afholde udgifter i forbindelse med en beslutning om områdefornyelse. Kommunen kan få refusion for op til 50 pct. af deres udgifter i forbindelse med områdefornyelsen¹⁹.

Siden 2004 har de danske kommuner med støtte fra Lov om byfornyelse og udvikling af byer igangsat mere end 100 områdefornyelsesprojekter.

Strategisk planlægning for landsbyer

Som opfølgning på aftalen fra juni 2016 "*Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet*" mellem Regeringen, Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti, blev der nedsat et Udvalg om levedygtige landsbyer. Dette afgav den 9. april 2018 sin samlede rapport med 17 anbefalinger. Udvalget anbefalede bl.a., at landsbyernes levedygtighed skal understøttes ved at sikre, at kommunerne foretager en strategisk planlægning af landsbyer. Ved lov nr. 1714 af 27/12/18 blev Planloven ændret med følgende (udvalgte) ændrede formulering (ikrafttræden pr. 1/1/19):

§ 5 c. Kommuneplanlægningen skal under hensyn til lokale forhold indeholde en strategisk planlægning, der sammenhængende tager stilling til muligheder for udvikling af landsbyer, jf. § 5 d.

§ 5 d. Kommuneplanlægningen for landsbyer skal:

¹⁸ <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/489>

¹⁹ <https://www.trafikstyrelsen.dk/da/Bolig/Byfornyelse/Omr%C3%A5defornyelse#om-omr%C3%A5defornyelse>

- 1) understøtte en udvikling af levedygtige lokalsamfund i landsbyer,
- 2) fremme en differentieret og målrettet udvikling af landsbyer og
- 3) angive overordnede målsætninger og virkemidler for udviklingen af landsbyer

§5d. Redegørelsen for den del af kommuneplanen, som indeholder en strategisk planlægning for landsbyer, jf. § 5 c, stk. 1, skal indeholde:

1. oplysninger om grundlaget for den strategiske planlægning for landsbyer og
2. en redegørelse for, hvordan kommuneplanlægningen understøtter den ønskede udvikling af landsbyer.

Udvalget for levedygtige landsbyer anbefalede også, at kommunerne fremover og i dialog med lokalsamfundene foretager en vurdering af de enkelte lokalområders tilstand, som udgangspunkt for en målrettet indsats for de enkelte byer. Denne anbefaling er dog ikke implementeret i Planloven eller vejledninger.

Realdania har i 2019/2020 gennemført to delprojekter, der har haft til formål at kortlægge kommunernes strategiske planlægningsindsats på landbyområdet. Projekterne har haft til formål at kortlægge, hvordan kommunerne konkret vurderer og prioriterer mellem deres landsbyer. Desuden har formålet med Realdaniaprojektet været at beskrive, på hvilke måder kommunerne har lært af og samarbejdet med hinanden inden for dette nye planlægningsområde.

Realdanias to delprojekter på området er:

Historisk kortlægning af praksis for planlægning i det åbne land

Den hidtidige praksis for planlægningen for landsbyer kortlægges. Undersøgelsen skal give et overblik over den hidtidige kommunale og statslige praksis på området og give input til konkrete virkemidler.

Udvikling af metoder til den kommunale planlægningsproces

Der vil blive udviklet og afprøvet en metode til at analysere og vurdere en kommunes landsbyer i tæt samarbejde med tre kommuner. Metoden skal understøtte den enkelte kommunes strategiske arbejde med landsbyerne. Ved at samle op på tværs af de tre eksempelprojekter vil Realdania samtidig understøtte og styrke alle øvrige kommuners arbejde med at leve op til lovkravet om at lave strategisk planlægning for deres landsbyer. De tre kommuner, som Realdania samarbejder med, er Vejen Kommune, Holstebro Kommune og Norddjurs Kommune.

De to delprojekter skal efter projektplanen formidles til kommunerne primo 2020 (status: ikke publiceret medio maj 2020).

Indtryk fra interview af kommunernes landdistriktsansvarlige:

Den reviderede Planlov kræver som nævnt ovenfor, at kommunerne gennemfører en strategisk landsbyplanlægning. Som led i undersøgelsen af kommunernes aktuelle landdistriktspolitik er det undersøgt, om kommunerne har påbegyndt denne kortlægningsopgave og i givet hvilke metoder kommunerne benytter til at beskrive lokalsamfundenes tilstand og udviklingspotentiale. Ifølge interviewundersøgelsen er hovedparten af kommunerne endnu ikke kommet i gang med denne kortlægningsopgave. Eller for at være mere præcis, de interviewede kommunale embedsmænd med ansvar for den kommunale landdistriktsindsats, ved ikke om de respektive kommuner har påbegyndt den lovbefalede planlægningsindsats. Sandsynligvis har mange kommuner holdt igen med dette planlægningsarbejde, da det nødvendige vejledningsmateriale endnu ikke foreligger fra Erhvervsstyrelsen.

Blandt de respondenter, der har forholdt sig til dette planlægningssspørgsmål, er de fleste noget usikre på, hvorledes denne planlægning skal gribes an. Nogle overvejer at bruge det velafprøvede kommunale værktøj *Lokale Udviklingsplaner* (LUP'er) til at lave nye udviklingsplaner for de berørte lokalsamfund. Mange kommuner har dog besluttet, at den pågældende ændring af Planloven ikke kræver en yderligere planlægningsindsats fra deres side (at man er dækket ind med de planer, der allerede foreligger).

Blandt de kommuner, der arbejder mest systematisk med lokale udviklingsplaner, ser man, at elementer fra de lokale udviklingsplaner efterfølgende inddrages i kommune- og lokalplaner.

Nogle respondenter har den holdning, at arbejdet med lokale udviklingsplaner eller andre initiativer, der har til formål at arbejde strategisk med udvikling af et lokalområde, ikke bør udliciteres til eksterne konsulenter eller andre eksterne interessenter. Kommunerne bør "understøtte arbejdet efter bedste evne" for at sikre, at overordnede udviklingsideer og visioner fra lokalområderne forankres i den kommunale organisation (på både politisk og embedsmandsniveau).

Blandt de kommuner, der arbejder med lokale udviklingsplaner (LUP'er), er der en tendens til, at de nye udviklingsplaner bliver mindre omfattende og ambitiøse end de gamle. Der lægges også vægt på, at lokalsamfundene får et tydeligere ejerskab til de nye udviklingsplaner, end de måske havde tidligere.

Der er også kritiske røster vedr. plan-kravet om, at der SKAL udarbejdes strategiske landsbyplaner. Værktøjet opfattes ikke som værende relevant i alle tilfælde. Man frygter, at det i visse tilfælde bliver en skrivebordsøvelse, der tager ressourcer fra andre, mere handlingsorienterede indsatser.

Den reviderede Planlov giver også kommunerne mulighed for at operere med planlægningsværktøjet "omdannelseslandsbyer". Dvs. op til 2 landsbyer pr. kommune pr. år, hvor kommunen har mulighed for at åbne op for en knapt så restriktiv opdeling mellem by- og landzone. Langt de fleste kommuner har ikke tænkt sig at gøre brug af dette styringsredskab, og de kommuner, der overvejer det, er stadig meget usikre på, om, og i givet fald hvordan, redskabet skal anvendes.

I januar 2020 (efter afslutning af hovedparten af interviewene i nærværende undersøgelse) udsendte Erhvervsstyrelsen en vejledning om planlægning for omdannelseslandsbyer²⁰. Det er muligt, at denne vejledning har fjernet noget af den usikkerhed over for dette nye planlægningsredskab, som de landdistriktsansvarlige gav udtryk for i interviewene.

6.9 Overordnede indtryk fra interviewundersøgelsen

De mindre lokalsamfund har i årevis skullet kæmpe for deres overlevelse. Dette har bl.a. medført, at de har organiseret sig i forskellige former for beboergrupper. Igennem årene har disse lokalsamfund/beboergrupper opbygget et samarbejde med kommunen. I modsætning hertil har de større byer (bl.a. centerbyerne) igennem mange år kunnet tage deres overlevelse for givet. Imidlertid fører strukturudviklingen inden for bl.a. detailerhvervet til, at også disse byer er i fare for at blive, om ikke funktionstømte, så dog i væsentlig omfang at få beskåret deres serviceudbud. Disse byer har dog ikke samme tradition for organisering af beboergrupper, og byudviklingen er i højere grad lagt i hænderne på handelsforeninger og andre erhvervs sammenslutninger. Disse sammenslutninger er imidlertid også presset i disse år, og derfor fremstår disse byer som mere afhængige af den kommunale planlægningsproces²¹ end de mindre lokalsamfund.

I den nationale landdistriktsindsats er der sket et skifte i fokus fra bosætning og lokale samfunds trivsel (et 'nedefra og op perspektiv'), til et større fokus på erhvervsudvikling og økonomiske aktiviteter udenfor de største byer. Også i landdistriktsforskningen er der mange, der anbefaler et skifte fra fokus på livsvilkår og "hverdagsmageri" til en mere strategisk tilgang til erhvervsudvikling og lokalområdeudvikling. Samtidig er der dog en erkendelse af, at dette ikke er muligt uden opbygning/understøtning af den institutionelle kapacitet i lokalområderne.

Dette skifte i den nationale landdistriktsindsats og i anbefalingerne fra landdistriktsforskningen ser man imidlertid kun i meget begrænset omfang implementeret i den kommunale landdistriktsindsats. Denne indsats har typisk stadig fokus på levevilkår i lokalsamfundene og på initiativer, der skal fremme borgerinddragelse og lokaldemokrati. Den kommunale *erhvervsfremme* har sjældent en egentlig landdistriktsvinkel, og på tilsvarende vis har kommunernes *landdistriktsindsats* også kun i begrænset omfang et særligt fokus på erhvervslivet i lokalsamfundene og landdistrikterne.

Landdistriktsforskningen viser, at den lokale kapacitet til selvorganisering er et vigtigt parameter for at understøtte positive lokale udviklingsprocesser, specielt når det

²⁰

https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/vejledning_for_omdannelseslandsbyer.pdf

²¹ Kommunale planer og høringer som anledninger til at få

kommer til strategiske udviklingsindsatser. Interviewundersøgelsen viser, at dette sjældent er et særskilt fokusområde i kommunernes landdistriktspolitik.

Udvalget for levedygtige landsbyer fremkom i 2018 med 17 anbefalinger til den fremtidige landdistriktsindsats. En del af disse anbefalinger relaterer sig til den kommunale landdistriktsindsats. De overordnede indtryk fra den gennemførte interviewundersøgelse sammenfattes nedenfor i forhold til disse anbefalinger. Det skal dog understreges, at de interviewede kommunale medarbejdere ikke direkte er blevet bedt om skulle forholde sig til udvalgets anbefalinger.

1. Strategisk planlægning af kommunens landområder og landsbyer

På udvalgets anbefaling er der i planloven blevet indarbejdet en forpligtelse for kommunerne til i kommuneplanlægningen at foretage en strategisk planlægning for kommunens landsbyer og landområder.

Kommunerne forholder sig afventende overfor opgaver. Flere kommuner mener, at eksisterende udviklingsplaner (typisk LUP'er) må kunne opfylde den pågældende planlægningsforpligtelse. Det skal dog understreges, at hovedparten af de interviewede landdistriktsansvarlige ikke er direkte knyttet til deres kommunes planafdeling, så besvarelsene kan skyldes manglende information om, hvad der foregår i planafdelingen, hvilket så i sig selv er en interessant observation.

2. Vurdering af de enkelte landsbyer og landområder med henblik på at sikre en differentieret og målrettet udvikling

Udvalget anbefalede, at kommunerne blev forpligtet til, i dialog med lokalsamfundet at foretage en vurdering af de enkelte landområder eller landsbyers tilstand, udfordringer og muligheder med henblik på at sikre en differentieret og målrettet udvikling af de enkelte landsbyer og landområder.

Kommunerne er ikke blevet forpligtet til at lave denne kortlægning/vurdering. Enkelte kommuner arbejder med at bruge forskellige data til kortlægning af kommunens lokalsamfund, men der er ikke tale om et systematisk benyttet planlægningsværktøj, og det virker ikke til at være en prioriteret indsats i kommunerne.

8. Et tilpasset og mere varieret boligudbud

Udvalget anbefalede, at kommunerne i dialog med lokalsamfundet vurderer boligbehovet i kommunens landsbyer og understøtter en tilpasning af udbuddet til den aktuelle efterspørgsel, herunder ved at understøtte etablering af et varieret udbud af leje- og andelsboliger for bl.a. familier og ældre i landsbyerne.

Enkelte kommuner arbejder for, at der skal etableres lejeboliger og bofællesskaber i udvalgte landsbyer. Som regel er kommunen ikke direkte involveret men bistår med det nødvendige planarbejde.

Hovedparten af de respondenter, der har forholdt sig til spørgsmålet, er dog af den opfattelse, at behovet for lejeboliger netop ikke er ret stort i landsbyerne og i de mindste byer. Det er særligt de ældre, der sælger en ejerbolig, og de unge, der efterspørger lejeboliger, og begge disse grupper efterspørger lejeboliger i de lidt større byer, hvor der er et passende serviceudbud.

9. Øget tilgængelighed til landskab og natur

Udvalget anbefalede, at kommunerne i deres fysiske planlægning er opmærksomme på i dialog med lodsejerne at fastholde og om muligt øge tilgængeligheden til landskab og natur som en særlig attraktion og bosætningsmotiv i landsbyerne.

Rigtig mange lokalsamfund arbejder med at øge tilgængeligheden til det nærliggende landskab og natur. En række af de landdistriktsansvarlige i kommunerne mener dog, at de lokale borgere er langt bedre til at skaffe de nødvendige aftaler med lodsejere end kommunen ville være i stand til. Derfor relaterer kommunes bistand sig ofte kun til praktisk og planlægningsmæssig hjælp. Derudover kan adgangen til kommunale arealer nogle gange være det, der sikrer muligheden for sammenhængene stiforløb.

10. En mere langsigtet planlægning af de nære offentlige servicetilbud

Udvalget anbefalede, at kommunerne i højere grad planlægger for en langsigtet udvikling i de nære offentlige servicetilbud, så der skabes forudsigelighed og sikkerhed om det fremtidige serviceniveau hos beboere og tilflyttere.

Forudsigelighed og sikkerhed omkring det fremtidige offentlige servicetilbud er på ingen måde noget, der prioriteres højt af kommuner. Et par kommuner har udmeldt et "minimumsniveau for elevgrundlag" til de enkelte folkeskoler, forstået på den måde, at kommunen ikke vil lukke den pågældende skole, så længe elevtallet er over det udmeldte niveau. Men ellers er der ikke fundet eksempler på, at kommunerne arbejder med forpligtende servicemål som et middel til at skabe forudsigelighed og sikkerhed.

11. Nye kollektive trafikløsninger

Udvalget anbefalede, at stat og kommuner arbejder for en kollektiv trafikplanlægning, der sikrer tilfredsstillende forbindelser i landsbyerne og at aktørerne for fremtiden arbejder med at inddrage private og offentlige aktører i transportløsningerne.

En lang række kommuner har været involveret i projekter, hvor man har afprøvet forskellige metoder og modeller til sikring af kollektive/fælles transportløsninger i

landdistrikterne. Der er det fællestræk ved de forskellige modeller, at der i alle tilfælde har været tale om projekter (altså initiativer, der kun iværksættes i et begrænset område og i en afgrænset tidsperiode), og samtidigt har det ikke været mulig at finde holdbare økonomiske løsninger.

12. Samlokalisering af faciliteter og aktiviteter

Udvalget anbefalede, at de enkelte lokalsamfund i højere grad udnytter fordele ved at sammentænke og dele fælles faciliteter, forenings- og fritidsaktiviteter, offentlig og privat service, forsyning mv.

14. Erhvervsudvikling med fokus på stedbundne potentialer

Udvalget anbefalede, at kommunernes erhvervsfremme og erhvervsudvikling i særlig grad har fokus på landsbyernes eksisterende faciliteter og stedbundne potentialer.

Erhvervsudvikling med udgangspunkt i stedbundne potentialer har i en årrække været i fokus i Danmarks og EU's landdistriktsindsats. Når det kommer til erhvervsudvikling på subkommunalt niveau, er der dog blandt de kommunale landdistriktsansvarlige nogen usikkerhed om, hvordan den anbefaling kan håndteres i praksis. I alle de tilfælde, hvor kommunerne arbejder med erhvervsudvikling med udgangspunkt i stedbundne potentialer, vedrører indsatsen udvikling af turisme og udvikling af mikroturismevirksomheder, der kan udnytte særlige stedsspecifikke ressourcer, som eksempelvis adgang til unik natur eller lokalisering tæt ved kulturattraktioner.

16. Tættere dialog og samarbejde mellem kommune og lokalsamfund

Udvalget anbefalede, at udvikling af landsbyerne sker i samråd mellem kommunen og lokalbefolkningen med henblik på at sikre en bredt forankret udvikling med en fælles retning, både når det handler om fysisk planlægning og velfærdsløsninger.

Ideelt set, så er dette netop formålet med den kommunale landdistriktsindsats. Alle de medvirkende kommuner, uanset om de havde en formel landdistriktspolitik eller ej, eller om de var organiseret med §17, stk. 4 udvalg eller ej, har i en eller anden udstrækning initiativer, der sigter på at involvere lokalbefolkningen i udvikling af de forskellige lokalområder af kommunen. Selvom tendensen er, at kommunerne i mindre omfang udarbejder formelle landdistriktspolitikker, så er det overordnede indtryk af de gennemførte interview alligevel, at kommunerne lægger større vægt på borgerinddragelse og at der eksperimenteres med mange forskellige modeller til i højere grad at involvere lokale borgere i både drift og overordnede prioriteringer.

7 Litteraturoversigt

- Agger, A., & Hoffmann, B. (2008). *Borgerne på banen. Håndbog til borgerdeltagelse i lokal byudvikling*. København.
- Andersen, H. T., & Nørgaard, H. (2018). To myter om den regionale befolkningsudvikling. In Gunnar Lind Haase Svendsen, J. F. L. Sørensen, & E. Noe (Eds.), *Vækst og vilkår på landet. Viden, visioner og virkemidler* (pp. 153–164). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Anderson, A. R. (2000). Paradox in the periphery : an entrepreneurial reconstruction? *Entrepreneurship & Regional Development*, 12(2), 91–109. <https://doi.org/10.1080/089856200283027>
- Back, A., & Marjavaara, R. (2017). Mapping an invisible population : the uneven geography of second-home tourism second-home tourism. *Tourism Geographies*, 19(4), 595–611. <https://doi.org/10.1080/14616688.2017.1331260>
- Brink, T. (2013). Netværkssamarbejdende SMV'er: Hvordan påvirker de livet på landet? In Gunnar Lind Haase Svendsen (Ed.), *Livsvilkår og udviklingsmuligheder på landet. Viden, cases, teorier*. (pp. 89–97). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Broegaard, R. B., Larsen, K. T., & Larsen, L. H. (2019). Translocal communities and their implications for place branding. In A. Lucarelli, C. Cassinger, & S. Gyimóthy (Eds.), *Nordic Place Branding*. Edward Elgar Publishers.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture*. Cambridge, MA & Oxford: Blackwell.
- Erhvervsministeriet. (2019). *Regional- og landdistriktpolitisk redegørelse 2019*. København.
- Erhvervsstyrelsen, KL, & Realdania. (2015). *Kommuner på forkant. 25 lokale strategier viser nye veje*. København.
- Frandsen, J. N. (2013). Bevarende erhvervsudvikling i landdistrikterne? In Gunnar Lind Haase Svendsen (Ed.), *Livsvilkår og udviklingsmuligheder på landet. Viden, cases, teorier* (pp. 98–104). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Frisvoll, S. (2012). Power in the production of spaces transformed by rural tourism. *Journal of Rural Studies*, 28(4), 447–457. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2012.06.001>
- Hansen, E., & Jensen, B. E. (2018). *Lokal ledelse, lokal vækst. Når steder og mennesker skaber forandring og udvikling*. Latvia: Gyldendal.
- Hansen, S. S., Christensen, S. M., Meilvang, M. L., Kjærulff, T. R., & Schou, K. (2012). *Mulighedernes Land. Nye veje til udvikling i yderområder*. København: Realdania.
- Havelund, L. W., & Andersen, C. (2012). *Agenda Y. Yderområdernes potentialer*. København: Realdania.
- Healey, P., de Magalhaes, C., & Madanipour, A. (1999). Institutional capacity-building, urban planning and urban regeneration projects. *Futura*, 18(3).
- Hedlund, M. (2016). Mapping the Socioeconomic Landscape of Rural Sweden: Towards a Typology of Rural Areas. *Regional Studies*, 50(3). <https://doi.org/10.1080/00343404.2014.924618>
- Hens, M. F., Jensen, H. T., Møller, K. H., & Plum, V. (2010). *10 debatpunkter om erhvervsudvikling i yderområder. Et indlæg i den danske udkantsdebat*. REG LAB.

- Hjalager, A.-M. (2018). Skabelsen af merværdi på landet gennem arkitektonisk kvalitet. In Gunnar Lind Haase Svendsen, J. F. L. Sørensen, & E. Noe (Eds.), *Vækst og vilkår på landet. Viden, visioner og virkemidler* (pp. 201–210). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Ibsen, B., & Espersen, H. (2016). *Kommunernes samarbejde med civile aktører*. København.
- Jack, S. L., & Anderson, A. R. (2002). The effects of embeddedness on the entrepreneurial process, *17*, 467–487.
- Jensen, H. T., Plum, V., Hegelund, P., & Holmes, E. (2019). *Udkantsdanmark myte eller realitet?* Roskilde.
- Johansen, P. H. (2018). Immigranter i land- og yderkommuner. In Gunnar Lind Haase Svendsen, J. F. L. Sørensen, & E. Noe (Eds.), *Vækst og vilkår på landet. Viden, visioner og virkemidler* (pp. 189–198). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kjeldsen, C., & Christensen, B. A. (2013). Et billede på landdistrikterne? Et essay om repræsentation. In Gunnar Lind Haase Svendsen (Ed.), *Livsvilkår og udviklingsmuligheder på landet. Viden, cases, teorier*. (pp. 109–117). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- KL. (n.d.). *Omdannelseslandsbyer og andre redskaber. Baggrund, formål og realisering*.
- Kristensen, L. S., Primdahl, J., & Vejre, H. (2015). *Dialogbaseret planlægning i det åbne land*. Nykøbing Sjælland: Bogværket.
- Kromann, D.S. & Just, F. (2009). *Kommunalreformen og landdistriktspolitikken - en spørgeskemaundersøgelse* Institut for Forskning og Udvikling i Landdistrikter.
- Kromann, D. S. (2013). Bibliotekets betydning i landdistrikterne. In Gunnar Lind Haase Svendsen (Ed.), *Livsvilkår og udviklingsmuligheder på landet. Viden, cases, teorier*. (pp. 162–170). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Laursen, L. H., Frølund, M., & Johansen, P. H. (2015). *Landsbyklynger som Udviklingsstrategi. Muligheder og Barrierer*. Aalborg.
- Landdistrikternes Fællesråd (2019). Notat. *Analyse af relevante kommuners turismepotentiale inden for mikroturisme*
- Møller, J., & Agersholm, N. (2013). Personbefordring i landdistrikterne: En udfordring, der kræver nytænkning. In Gunnar Lind Haase Svendsen (Ed.), *Livsvilkår og udviklingsmuligheder på landet. Viden, cases, teorier*. (pp. 171–177). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Nielsen, N. C., & Nielsen, T. T. (2013). Sognekort, radikal kartografi og borgerinddragelse version 2.0. In Gunnar Lind Haase Svendsen (Ed.), *Livsvilkår og udviklingsmuligheder på landet. Viden, cases, teorier*. (pp. 136–145). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Nørgaard, H., Jensen, J., Simon, C., & Skifter Andersen, H. (2010). *Tilflyttere til yderområder: forandring, integration og strategier*. Aalborg.
- OECD. (2006). *The New Rural Paradigm. Policies and Governance*. OECD.
- Pedersen, N. J. M. (2018). Den nationale landdistriktspolitik. Skift i prioriteringer og virkemidler. In Gunnar Lind Haase Svendsen, J. F. L. Sørensen, & E. Noe (Eds.), *Vækst og vilkår på landet. Viden, visioner og virkemidler* (pp. 35–46). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Primdahl, J., Kristensen, L., & Møller, K. H. (2013). Lokalt forankrede og samarbejdsdrevne landskabsstrategier - både mål og middel for lokal landdistriktsudvikling. In Gunnar Lind Haase Svendsen (Ed.), *Livsvilkår og udviklingsmuligheder på landet. Viden, cases, teorier*.

- (pp. 118–127). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Ray, C. (1999a). Endogenous development in the era of reflexive modernity. *Journal of Rural Studies*, 15(3), 257–267.
- Ray, C. (1999b). Towards a meta-framework of endogenous development: Repertoires, paths, democracy and rights. *Sociologia Ruralis*, 39(4), 521–537.
- Regeringen (2018). *Udvalget for levedygtige landsbyer - Afrapportering til regeringen*.
- Schmidt, T. D. (2018). Kan beskæftigelsen i den danske landdistrikter styrkes ved tilflyttere og pendlere til kommunerne på landet? In Gunnar Lind Haase Svendsen, J. F. L. Sørensen, & E. Noe (Eds.), *Vækst og vilkår på landet. Viden, visioner og virkemidler* (pp. 131–140). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Sehested, K., Groth, N. B., & Caspersen, O. H. (2008). *Evaluering af planstrategier*.
- Shucksmith, M. (2010). Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts. *Sociologia Ruralis*, 50(1), 1–14.
- Shucksmith, M. (2018). Re-imagining the rural: From rural idyll to Good Countryside. *Journal of Rural Studies*, 59, 163–172. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.07.019>
- Slätmo, E., Vestergård, L. O., Lidmo, J., & Turunen, E. (2019). *Urban – rural flows from seasonal tourism and second homes*. Stockholm: Nordregio.
- Staunsstrup, J. K., & Møller, J. (2013). Fremtidens boligbyggeri i landzonen. In Gunnar Lind Haase Svendsen (Ed.), *Livsvilkår og udviklingsmuligheder på landet. Viden, cases, teorier*. (pp. 128–135). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Svendsen, G. (2013). *Livsvilkår og udviklingsmuligheder på landet*. (Gunnar Lind Haase Svendsen, Ed.). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Svendsen, G. H. L. (2015). Hvorfor bliver der talt så grimt om de danske landdistrikter? In *Oprør fra udkanten* (pp. 62–79). Hovedland.
- Svendsen, Gunnar Lind Haase. (2013). Skolelukninger på landet: Hvor, hvor mange og hvilke konsekvenser? In Gunnar Lind Haase Svendsen (Ed.), *Livsvilkår og udviklingsmuligheder på landet. Viden, cases, teorier*. (pp. 149–161). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Svendsen, Gunnar Lind Haase, & Sørensen, J. F. L. (2018). Lukninger af kommuneskoler på landet: Konsekvenser for lokalsamfundene. Resultater fra en kombineret interviewundersøgelse og befolkningsanalyse i Tønder Kommune. In Gunnar Lind Haase Svendsen, J. F. L. Sørensen, & E. Noe (Eds.), *Vækst og vilkår på landet. Viden, visioner og virkemidler* (pp. 57–68). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Svendsen, Gunnar, & Sørensen, J. F. (2006). The Socioeconomic power of social capital. A double test of Putnam's civic society argument. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26(9/10), 411–429.
- Tanvig, H. W. (2008). *International forskningsstatus - udvikling i landsbyer og landdistrikter*. København.
- Tanvig, H. W. (2012). *Projekter og lokal udvikling i yderområder? En analyse af ti projekter med succes*. København.
- Tanvig, H. W. (2013). Nyt brug af land - nye landbrugere. In Gunnar Lind Haase Svendsen (Ed.), *Livsvilkår og udviklingsmuligheder på landet. Viden, cases, teorier* (pp. 70–78). Odense: Syddansk Universitetsforlag.

- Tanvig, H. W. (2016). Vi skal og kan selv! *Futuriblerne*, 44(5-7), 32-38.
- Tanvig, H. W. (2018). To perspektiver i dansk landdistriktspolitik. Mening, sammenhæng og historiske rødder. In Gunnar Lind Haase Svendsen, J. F. L. Sørensen, & E. Noe (Eds.), *Vækst og vilkår på landet. Viden, visioner og virkemidler*. (pp. 23-34). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Tanvig, H. W., Andersen, I. N., & Bech, U. (2016). *Organisering af lokalsamfunds udviklingsarbejde: Lokal strategisk kapacitet i landdistrikter*. København: Institut for Geovidenskab, Københavns Universitet
- Thuesen, (2010). Is LEADER Elitist or Inclusive? Composition of Danish LAG Boards ind the 2007 - 2013 Rural Development and Fisheries Programmes. *Sociologia Ruralis*, (50/1) (pp.31-45), No.1, January 2010.
- Thuesen, A. A. (2013). Luft omkring dig. Om tilflytning og institutionel kapacitet i fem danske landsogne. In Gunnar Lind Haase Svendsen (Ed.), *Livsvilkår og udviklingsmuligheder på landet. Viden, cases, teorier*. (pp. 225-230). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Topsø Larsen, K., Broegaard, R. B., & Larsen, L. H. (2018). Nye stemmer i landdistrikterne. Nexø: Center for Regional og Turismeforskning.
- Topsø Larsen, K., Broegaard, R. B., & Larsen, L. H. (2019). *Nye stemmer i landdistrikterne. Policy Brief*. Nexø.
- Vækstudvalget. (n.d.). *Mere vækst på landet. 5 veje og 18 anbefalinger til mere vækst i land- og yderkommunerne*.
- Vareide, K. (2018). *Hvorfor vokser steder?* Oslo, Norge: Cappelen Damm Adkademisk.
- Vejle Kommune. (2008). *ABCD for landsbyer, juni 2007 - juni 2008. Evaluering af forsøg med ressourceteret og deltagerdrevet landdistriktsudvikling i Vejle kommune*. Vejle.
- Winther, M. B. (2013). Partnerskaber: Vækstfremmere eller skalkeskjul? In Gunnar Lind Haase Svendsen (Ed.), *Livsvilkår og udviklingsmuligheder på landet. Viden, cases, teorier*. (pp. 178-188). Odense: Syddansk Universitetsforlag.

8 BILAG 1: Oversigt over yder- og landkommuner

Opdeling af landets kommuner efter landdistriktsgrad bygger oprindeligt på en rapport fra Dansk Jordbrugsforskning "Landdistriktskommuner - indikatorer for landdistrikt" fra 2007. Denne rapport udgjorde grundlaget for klassificering af kommuner i det daværende Landdistriktsprogram. Der er efterfølgende udviklet flere andre metoder til klassificering af de danske landdistrikter, men den daværende opdeling har vist sig levedygtig og bruges i mange sammenhænge.

Tablet 2: Indikatorer benyttet til klassificering af kommuner

Emne	Indikator
Urbanisering	1 Befolkning i 2004 - pr. km ²
	2 Befolkning i landområder og byer under 1000 indb. - andel af befolkningen i 2004
	3 Areal i landzone - andel af kommunens areal
Center periferi	4 Gennemsnitlig afstand til motorvej. - km
	5 Antal arbejdspladser i forhold til antal beskæftigede i 2004
Landbrugets betydning	6 Gennemsnitlig afstand fra et punkt i kommunen til områder med stort overskud af arbejdspladser i 2004. - km
	7 Beskæftigede i landbrugserhverv - andel af beskæftigede i 2004.
Udvikling	8 Udviklingen i beskæftigelsen 1994-2004 - Andel af beskæftigede i 1994.
	9 Befolkningsudviklingen 1994-2004 - andel af befolkningen i 1994.
Demografi	10 Befolkningen i alderen 17-64 år - andel af befolkningen i 2004.
	11 Befolkningen i alderen 25-44 år - andel af befolkningen i 2004.
Uddannelse	12 Indbyggere kun med grundskole uddannelse. - andel af uddannelse i alt
	13 Indbyggere med mindst mellemlang uddannelse. - andel af uddannelse i alt
Økonomi	14 Beskatningsgrundlag. - pr indbygger i 2007 - tusind kr.

Kilde: *Landdistriktskommuner - indikatorer for landdistrikt, Kristensen, I.T., 2007*

Yderkommuner:

KodeKommune

- 360 Lolland
- 400 Bornholm
- 411 Christiansø
- 482 Langeland
- 492 Ærø
- 550 Tønder
- 573 Varde
- 665 Lemvig
- 671 Struer
- 707 Norddjurs
- 741 Samsø

- 760 Ringkøbing-Skjern
- 773 Morsø
- 779 Skive
- 787 Thisted
- 820 Vesthimmerland
- 825 Læsø

Landkommuner:

KodeKommune

- 306 Odsherred
- 326 Kalundborg
- 376 Guldborgsund
- 390 Vordingborg
- 420 Assens
- 430 Faaborg-Midtfyn
- 440 Kerteminde
- 450 Nyborg
- 479 Svendborg
- 480 Nordfyns
- 510 Haderslev
- 530 Billund
- 540 Sønderborg
- 561 Esbjerg
- 563 Fanø
- 575 Vejen
- 580 Aabenraa
- 657 Herning
- 661 Holstebro
- 706 Syddjurs
- 730 Randers
- 756 Ikast-Brande
- 766 Hedensted
- 791 Viborg
- 810 Brønderslev
- 813 Frederikshavn
- 840 Rebild
- 846 Mariagerfjord
- 849 Jammerbugt
- 860 Hjørring

9 BILAG 2: Oversigt over de land- og yderkommuner, der har deltaget i analysen

Kommune	Kommunetype	Interviewperson
Assens	Landkommune	Steen Søgaard
Billund	Landkommune	Karen-Louise Smidth
Bornholm	Yderkommune	Niels Chresten Andersen
Fanø	Landkommune	Jakob Kristian Bay
Frederikshavn	Landkommune	Henrik Stage
Faaborg-Midtfyn	Landkommune	Jens Peter Jacobsen
Guldborgsund	Landkommune	Carina Woolthead
Haderslev	Landkommune	Bitten Jensen
Hedensted	Landkommune	Susanne Ernst
Herning	Landkommune	Mette Berggreen
Hjørring	Landkommune	Helle Lyngbak
Holstebro	Landkommune	Niels Sparvath
Ikast-Brande	Landkommune	Lone Neldeburg
Jammerbugt	Landkommune	Lars Haagensen
Kalundborg	Landkommune	Maria Singerholm
Langeland	Yderkommune	Thomas Røddik Konradsen
Lemvig	Yderkommune	Mariane Vistisen
Lolland	Yderkommune	Claus Lyngby Pedersen
Læsø	Yderkommune	Peter Pietras
Mariagerfjord	Landkommune	Jens Lykke
Morsø	Yderkommune	Ann Sophie Øberg
Norddjurs	Yderkommune	Jesper Stubsgaard Holst
Nordfyns	Landkommune	Hanne Bille
Nyborg	Landkommune	Michael Rasmussen
Randers	Landkommune	Line Marie Sørensen
Rebild	Landkommune	Camilla Framnes
Ringkøbing-Skjern	Yderkommune	Lotte Finnerup
Samsø	Yderkommune	Mette Løkke
Skive	Yderkommune	Anders Storgaard Rask
Struer	Yderkommune	Rikke Vilsgaard Jespersen
Svendborg	Landkommune	Zacharias Baden
Syddjurs	Landkommune	Nanna Kinch
Sønderborg	Landkommune	Connie Skovbjerg
Thisted	Yderkommune	Mads Albrektsen
Tønder	Yderkommune	Karin Lorenzen
Vejen	Landkommune	Linette Holst Pedersen
Vesthimmerland	Yderkommune	Anne Marie Holm
Viborg	Landkommune	Hanne Nissen Toksvig
Vordingborg	Landkommune	Martin Holmsgard Rubini
Ærø	Yderkommune	Allan Krogh Filtenborg
Aabenraa	Landkommune	Katrine Callesen

10 BILAG 3: Eksempler på udfordringer og løsninger fra kommunerne

I forbindelse med interview af de landdistriktsansvarlige er der i de fleste tilfælde blevet spurgt ind til, hvad kommunerne selv oplever som succesfulde initiativer eller særlige udfordringer inden for landdistriktsudvikling. Nedenfor er der opsamlet en række eksempler på sådanne initiativer og udfordringer.

- **Aabenraa:** Kommunen har etableret en "frivillighedspilot", hvis primære opgave er at være foreningernes (og ikke kun de sociale foreninger som borger- og sogneforeninger) indgang/kontaktperson til kommunen. Større udviklingsprojekter kræver ofte flere tilladelser samt koordination med flere aktører. Den pågældende frivillighedskoordinator hjælper med at kortlægge de enkelte projekter, hvorefter projektet sendes i "intern høring" i kommunen for at afklare eventuelle problemområder. Samtidig holder frivillighedskoordinatoren snor i de enkelte ansøgninger for at sikre, at projekterne ikke "falder mellem to stole".
- **Hjørring:** Der opereres med et lidt specielt §17, stk. 4 udvalg med ansvar for strategisk udvikling i byer og landdistrikter. Dette udvalg har næsten kun politikere som medlemmer (og kun en enkelt repræsentant for det såkaldte Landsbyforum). Denne ordning sikrer en løbende koordination mellem de stående udvalg og de forskellige politiske partier og sikrer Landsbyforum en direkte og løbende (hver måned) adgang til det politiske niveau. **NYT:** Udvalget har nedsat arbejdsgrupper med repræsentanter (for lokalforeninger, erhvervsgrupper, politikere og eksterne eksperter), der skal arbejde med forskellige temaer – bl.a. udvikling af kystbyer og udvikling af alternative boligformer. Dette er et eksempel på landdistriktsindsats med en konkret inddragelse af erhvervslivet. I de fleste tilfælde synes det at være vanskeligt at involvere erhvervslivet direkte i lokalområdeudviklingen.
- **Ærø:** Som en af landets mindste kommuner har Ærø en række særlige udfordringer og muligheder. Blandt andet udnytter kommunen deres "lidenhed" til at sikre en meget direkte borgerinvolvering i kommunalpolitikken. Der inviteres bredt for at involvere målgrupper, når kommunen laver en indsats på forskellige områder. Kommunen gør det muligt for borgerne direkte på kommunens hjemmeside at stille forslag til punkter, man ønsker at kommunalbestyrelsen skal behandle. Såfremt der så er tilstrækkelig stor borgeropbakning til det pågældende forslag (kommunen har endnu ikke lagt sig fast på den endelige procedure), er kommunalbestyrelsen forpligtet til at behandle det pågældende punkt.
- **Skive:** Arbejder i modsætning til de fleste andre kommuner systematisk på at integrere erhvervsindsats og landdistriktsindsats. Kommunen lægger stor vægt på at blive opfattet som en erhvervsvenlig kommune, og kommunen er i løbende dialog med de forskellige brancheorganisationer. Kommunen har udviklet et særligt erhvervsudviklingsområde i landzone kaldet "Greenlab". Det er et område, der omfatter en række virksomheder, der arbejder med forskellige former for miljøteknologi. Placering på en samlet matrikel har den fordel, at man kan lade overskudsvarme/energi cirkulere frit mellem virksomhederne. Der er stor interesse fra andre virksomheder for at kunne blive placeret i området. Det er Skive kommunes overordnede erhvervsindsatsning at tiltrække virksomheder, der arbejder

med grøn teknologi, og det er også noget der bruges i den overordnede branding af kommunen. Kommunen er medejer af det pågældende erhvervsudviklingsområde.

- **Jammerbugt:** Har indført en systematisk brug og opdatering af lokale udviklingsplaner (Light LUP'er). Hvert andet år afholdes der borgermøder med deltagelse af politikere og medarbejdere fra kommunen. Kommunen er initiativtager og tovholder. LUP'erne er holdt i en "light-version". Formålet er at opnå sikkerhed for, at der er lokal opbakning til visionerne, at der arbejdes med aktuelle problemstillinger og at der arbejdes relativt strategisk med udvikling af lokalområderne. Efterfølgende indarbejdes de lokale udviklingsplaner i den kommunale planstrategi, og de operative beslutninger og planer videreformidles til de relevante afdelinger i kommunen.
- **Jammerbugt:** Har et projekt "Liv i By og Skole", hvor formålet er at bringe skolen tilbage som kulturelt samlingspunkt i lokalsamfundet. Dernæst er formålet selvfølgelig også at redde de mindre skoler fra lukning. Projektet har stor politisk bevågenhed, bl.a. med en stærk styregruppe bestående af borgmester og formænd for de forskellige politiske udvalg samt direktører fra de forskellige afdelinger i kommunen. Der holdes tre årlige møder med styregruppen og de involverede lokalsamfund med lukningstruede skoler. Effekten er, at lokalsamfundene føler sig hørt og set, og at der både politisk og administrativt er stor bevågenhed om gruppens arbejde og visioner. Det er således en fordel, at alle beslutninger vedr. projektet umiddelbart kanaliseres videre til de forskellige forvaltninger/afdelinger i kommunen. Endvidere er det en fordel ved denne skoleorienterede indsats, at arbejdet engagerer en anden og yngre gruppe af mennesker end de sædvanlige (lidt ældre) mennesker i de lokale byforeninger. Konstruktionen er både politisk og administrativt ressourcekrævende, men foreløbigt har indsatsen fungeret siden 2014, og der er ikke planer om at indstille projektet.
- **Mariagerfjord:** Kommunen er involveret i et "mobilitetsprojekt" sammen med NT-trafik og Trafikstyrelsen. Som led i projektet er der etableret delebiler og 2 minilandsbybusser. Både biler og busser kan bookes af private, foreninger og institutioner. Samtidig kombinerer man disse tilbud med flexbusordninger og organiserede samkørsler. Projektet udløber allerede til marts 2020 og vil nok ikke blive kommercielt bæredygtigt. I samarbejde med det regionale trafikselskab arbejder man på at etablere en model, hvor der overføres midler fra den ordinære kollektive trafik til mere tilpassede og lokale løsninger. Det kan måske være en af de veje, man kan gå for at løse problemerne med kollektiv trafik i det åbne land.
- **Herning:** Det diskuteres/overvejes, om den offentlige service i fremtiden kan blive mindre central end i dag. Både borgerservice, erhvervsfremme og sundhedsindsats er blandt de indsatsområder, hvor man arbejder på alternative organisationsmodeller, bl.a. ved en alternativ brug af kommunens biblioteksbusser.
- **Billund:** Der er etableret et erhvervsfremme- og iværksætterhus i Billund. Der er ikke en speciel erhvervsfremmeindsats rettet mod virksomheder i landdistrikterne. Det eneste område, hvor der arbejdes med en speciel erhvervsfremmeindsats i landdistrikterne, er ved en målrettet indsats mod mikrovirksomheder inden for turisme. Dvs. små pensionater, autocamperpladser, hytter osv. Her prøver kommunen at hjælpe private iværksættere i gang ved at etablere teams på

rådhuset, som kan hjælpe de erhvervsdrivende med at få forskellige tilladelser på plads (landdistriktskoordinator, erhvervskonsulent, plan-folk) osv.

- **Ikast-Brande:** Landdistriktsindsatsen går på tværs af flere forvaltninger i kommunen. Der er nedsat et 3 personers "tvær-forvaltnings-team" (erhverv, kultur og plan), der har ansvaret for at koordinere kommunens arbejde med landdistriktsudvikling. Dette sikrer i praksis en tæt koordinering og informationsdeling mellem de enkelte afdelinger. Det er et vilkår for alle, der søger økonomisk fra kommunens forskellige puljeordninger, at der aldrig gives mere end 50% finansiering. Dette sikrer et lokalt engagement og at der kun iværksættes projekter, der er "trykprøvet" under forskellige forhold.
- **Fanø:** Der er en del udenøjs købere af sommerhuse på øen. Mange af disse er velhavere, der for det første betaler grundskyld i kommunen og for det andet påvirker efterspørgslen på øen i retning af høj kvalitet. Mange af disse tilvalgsborgere er på mange måder MEGET attraktive for kommunen, de har et stort netværk, de er aktive borgere, der sætter ting i gang, og ofte er deres interesse for øen blot første skridt, før de selv eller nogen fra deres netværk flytter til øen.
- **Langeland:** Kom med i et af de første Realdania landsbyklynge-projekter, hvor man opfattede hele øen som en stor landsbyklynge. Ideen med landsbyklyngen var, at den skulle koordinere aktiviteter og initiativer i de forskellige lokalsamfund. Forsøgsperioden er nu overstået, og i princippet burde klyngen kunne stå på egne ben. Imidlertid har der hele tiden være problemer med klyngens legitimitet. Blandt andet derfor arbejder kommunen nu på et projekt, der skal forbedre borgerinddragelsen, bl.a. er der nedsat et borgerinddragelsesudvalg (§17, stk. 4 udvalg), og både politisk og administrativt er der fastlagt procedurer, der skal sikre, at alle afdelinger i kommunen aktivt og mere direkte arbejder med borgerinddragelse.
- **Thy:** I et par år har kommunen arbejdet med et projekt "Cold Hawaii indland", der går ud på at lukrere på Cold Hawaii-navnet og samtidig målrette en række aktiviteter til fjordsiden af området. I samarbejde med en række lokalsamfund er der udvalgt 7 "spots", hvor man ønsker at udvikle aktiviteter relateret til outdoor-aktiviteter. Der er fokus på udvikling af fysiske rammer, og man er allerede gået i gang med det første "spot"/den første aktivitet. Det er nogle gange en udfordring for kommunen at sikre, at ikke alle lokalsamfund på en gang kaster sig over tidens "hotte emner" som f.eks. udvikling af MTB-spor eller vandreruter.
- **Svendborg:** Kommunen har et ønske om, at lokalsamfundene organiserer sig på tværs af byer, i landsbyklynger eller i grupper. Men man har ikke nogen fast skabelon for, hvorledes denne organisering fra lokalsamfund til lokalområde skal foregå. Fra kommunens side har man ønsket at give størst muligt råderum til lokalsamfundene. Nogle lokalsamfund er godt tilfredse med den store metodefrihed, andre har givet udtryk for usikkerhed og frustration over de meget løse rammer, og endnu er det ikke så mange af kommunens lokalsamfund, der er begyndt at arbejde med udvikling af områder frem for de mere landsbyorienterede tiltag.
- **Lolland:** Kommunen er præget af stor fraflytning og har derfor mange huse "til overs". I et samarbejde med Guldborgsund og Vordingborg har kommunen i mange år satset på at markedsføre kendskabet til flexboligordningen, og de tre kommuner er det sted i landet, hvor der er givet flest flexboligtilladelser. Kommunen har i to

omgange fået midler fra Landdistriktspuljen til at markedsføre flexboliger, bl.a. via www.flexbolig.nu. De tre kommuner har på eget initiativ valgt at fortsætte markedsføringen. Selvom kommunen i første omgang mister skatteborgere er det alligevel en fordel for kommunen, at de mange huse fortsat vedligeholdes.

- **Holstebro:** Ifølge den reviderede planlov skal kommunerne lave en kortlægning af landsbyernes strategiske udviklingskapacitet (strategisk landsbyplanlægning). Holstebro er, sammen med tre andre kommuner og et eksternt konsulentfirma, involveret i et pilotprojekt, hvor målet er at udvikle metoder og handleplaner til denne indsats. Håbet er at kunne inddrage projektets resultater direkte i kommuneplanlægningen. Der laves en kvantitativ kortlægning og en kvalitativ "levedygtighedsanalyse" af hver enkelt landsby i kommunen.
- **Ringkøbing-Skjern:** Kommunen har to landsbyområder, hvor man gerne vil bruge områdefornyelsesmidler til en udvikling af byerne. Samtidig mener kommunen, at de planlagte områdefornyelser med fordel kan kombineres med muligheden for at operere med det nye redskab i planloven - "omdannelseslandsby", der giver en mulighed for at bløde den traditionelle zoneinddeling lidt op og få placeret nye boligområder på en mere naturskøn beliggenhed. Det er dog helt afgørende, at lokalsamfundene ønsker at bakke op omkring planerne.
- **Vordingborg:** Umiddelbart efter kommunalreformen blev kommunen inddelt i en række lokalområder med lokalråd for hvert område, men med tiden blev det i for høj grad "en lukket klub". Kommunen har derfor lavet en helt ny model for borgerinddragelse. Der er oprettet en frivillighedspulje, hvor alle, både borgere og foreninger, kan søge, hvis de vil gøre et eller andet for at udvikle deres lokalområde. Lokalråd er blevet omdannet til lokalfora, og den geografiske afgrænsning er ikke defineret af kommunalbestyrelsen. Det er de områder, "der kan og vil" og områderne kan også omfatte byerne. Målet er, at de nye fora skal arbejde langt mere strategisk og policy-orienteret end de gamle lokalråd – eksempelvis med udvikling af strategiske udviklingsplaner. Reorganiseringen af indsatsen er dog helt ny, og der er ikke så mange erfaringer
- **Læsø:** Læsø er uden sammenligning den kommune i Danmark med den ældste befolkning. Over 50% af beboerne på øen er over 60 år gamle. Dette gør også, at landdistrikternes generelle demografiske udfordring er endnu større på Læsø. Den såkaldte forsørgerbrøk er på 104 i dag og forventes at stige til 129 i løbet af 10 år (forsørgerbrøken dækker over, hvor mange borgere i alderen 0-16 år og 65+ år, der er per 100 borgere i alderen 17-64 år). Dette kan udligningssystemet ikke håndtere. Hverken København eller Læsø passer ret godt ind i det kommunale udligningssystem. Fra kommunens side kunne man ønske, at man ville bruge Læsø som en form for laboratorium. Hvordan kan man få et samfund med så mange ældre til at fungere, og på hvilken måde kan det øvrige samfund bistå?
- **Guldborgsund:** VLF (Visit LollandFalster) varetager den mere erhvervstunge turisme (det erhvervsøkonomiske paradigme). Men i de små lokalsamfund arbejdes der med mikroturisme (små oplevelsessteder, små overnatningssteder, små erhvervsnetværk etc.), og kommunen har hhv. en oplevelseskonsulent og en turismekonsulent ansat, der primært skal understøtte disse mikroturismevirksomheder, der ofte indeholder et element af hobbyvirksomhed. Ud

over konsulentbistand har kommunen en turismepulje, der er øremærket til at støtte sådanne mikrovirksomheds-initiativer.

- **Guldborgsund:** Det 100% frivillige borgerinitiativ "LoveStorm Lolland-Falster" har haft meget stor betydning for positiv branding af hele området, og der findes stort set ikke tilflyttere, der ikke er orienteret om materialet fra "LoveStorm". På trods af succesen har det dog knebet med offentlig opbakning og finansiel støtte til initiativet.
- **Struer:** Planlægger en relativ struktureret lokalområdeindsats over en femårig periode. Kommunen er inddelt i 4 lokalområde (ud over Struer By). Hvert lokalområde får i gennemsnit tildelt en pulje på 3,5 mio. kr. til udviklingsprojekter. Der etableres et §17, stk. 4 udvalg, der har det strategiske ansvar for denne udviklingsindsats.
- **Samsø:** Bosætnings- og tilflytterindsatsen varetages af Samsø Erhvervs- og Turistcenter. Der er derfor en langt tættere sammenkobling mellem bosætnings- og erhvervsindsats end man ser de fleste steder. Turisme er et meget vigtigt erhverv, og man forsøger at udnytte den ressource, som "fritids-samsingerne" udgør ved at knytte dem sammen med fastboende i en "klub" med særlige tilbud. Hensigten er at være med til at knytte netværk mellem fastboende og "fritids-samsinger".
- **Morsø:** Kommunen har etableret et landdistriktsråd, der *udelukkende* har repræsentanter fra lokalområder. Rådet sekretariatsbetjenes af kommunen. Rådet råder over en pulje som efter ansøgning kan benyttes til at understøtte projekter i lokalsamfundene. Problemstillinger af relevans for landdistrikterne bliver almindeligvis forelagt for rådet, men de er ikke formel høringsberettiget.
- **Nyborg:** Kommunen har inviteret alle lokalsamfund til at få udarbejdet en lokal udviklingsplan, hvis de ønsker det. 10 lokalsamfund tog i første omgang imod tilbuddet. Flere er kommet til siden. Kommunen fungerede som tovholder/sekretariat. Via e-Boks blev kendskabet til arbejdet udbredt til lokalsamfundenes borgere. De lokale ønsker og visioner indarbejdes efterfølgende så vidt muligt i kommunale planer.
- **Assens:** Kommunen er overgået fra borgerforeninger til lokalråd. For kommunen er det vigtigt, at der er tale om en organisationsform, der er repræsentativ for deres lokalområde. En borgerforening (der jo kræver medlemskab) blev ikke anset som repræsentativ. Alle der bor i det pågældende lokalområde, har mulighed for at stemme og på anden måde give deres mening til kende, og der må ikke opkræves medlemskab. Derudover er kommunen inddelt i fem lokalområder, og 5 kommunalpolitikere har fået tildelt ansvaret for hvert lokalområde (pt. gennemsnitligt 3 lokalråd pr. lokalområde). Der er etableret en struktur, hvor lokalpolitikere er forpligtet til mindst en gang pr. år at mødes med repræsentanter fra deres lokalområde. Dette holdes ofte som åbne debatmøder om udvikling i X-by. Dette har medvirket til at gøre flere borgere engageret i lokalrådsarbejdet.
- **Assens:** Borgerinvolvering: Kommunen har indkaldt et tilfældigt udvalg af borgere til Folkemøde om kommunal sundhedspolitik. Indkaldt via e-Boks. Kun 2 – 3% mødte op, men der var stor tilfredshed blandt de fremmødte. Mange var ikke kommet uden denne indkaldelse. Borgere var med til at bestemme temaer i sundhedspolitikken, og de var med til at videreudvikle ideerne i efterfølgende arbejdsgrupper.

- **Vejen:** Der er 21 lokalråd i kommunens landdistrikter (foruden et lokalråd i de 3 centerbyer). Der er udarbejdet en lokal udviklingsplan for hvert område, og der er etableret en fast procedure, der sikrer, at hver enkelt lokalråd hvert år får mulighed for at præsentere deres planer/ønsker for det kommende år for enten landdistriktsrådet eller økonomiudvalget. På baggrund heraf opstiller administrationen en handlingsplan, hvor det gøres klart, hvad kommunen helt konkret kan gøre for at understøtte de lokale planer for det kommende år (hvilket eksempelvis kan involvere bistand fra Teknik og Miljø). Der nedsættes en lille gruppe af medarbejdere fra kommunen (på tværs af afdelinger), der får ansvaret for at følge op på den administrative handlingsplan.
- **Haderslev:** Kommunen har som en af de få kommuner i landet et stående udvalg med ansvar for landdistriktspolitikken. Udvalget holder deres møder (10 stk. pr år) ude i lokalområderne. Hvert udvalgs møde begynder med fokus på planer/ønsker/problemer i det lokalområde, hvor man er på besøg. Der er altid indsendt planer/ønsker/problemer på forhånd, så der er tale om et forberedt udvalg, der møder lokalområdet. Møderne er åbne for alle borgere i lokalområdet. Dette har sikret en meget direkte dialog mellem lokalsamfund og det politiske niveau.
- **Sønderborg:** En meget langvarig og stabil satsning på landdistriktsudvikling har resulteret i, at der er opbygget en fast struktur for samarbejde mellem 36 lokalsamfund og kommunen. Alle aktører kender "reglerne" for samarbejdet. Der er kontaktpersoner i alle områder, en fælles informationsplatform og stort set (opdaterede) lokale udviklingsplaner i alle lokalområder.
- **Kalundborg:** Kommunen lægger stor vægt på en decentral kommunal servicestruktur. Tidligere var der kun en enkelt landdistriktskoordinator ansat. Nu er der ni personer, der i de forskellige faglige afdelinger arbejder med at få landdistriktsvinklen integreret i alle kommunens faglige indsatsområder. Disse ni personer arbejder som en form for "key-account-managere" for de 22 lokalområder. Alle afdelinger skal have landdistriktsvinklen med i deres arbejde.
- **Frederikshavn:** En række lokalsamfund arbejder på at etablere et sammenhængende stiforløb, som kaldes "De endeløse stier og den fantastiske natur". Den lokale natur og de tilknyttede kulturspor skal gøres tilgængelige, aktiveres og formidles. Der skal skabes lokalt baserede oplevelser, som kan formidles med udgangspunkt i lokale fortællinger, der skal gøres tilgængelige for både lokale og turister.
- **Syddjurs:** Landsbyklyngen Østdjurs har fået forsøgsmidler under byfornyelsesordningen til bl.a. at arbejde med udvikling af bofællesskaber i overflødiggjorte landbrugsbygninger. Der er mange planlovsmæssige begrænsninger for at få lov at indrette en tidligere landejendom med flere boliger. Det er udredningen af dette problemkompleks, som kommunen medvirker til at løse. Fordi processen tager så lang tid er det en udfordring at holde sammen på den gruppe borgere, der ønsker at etablere et bofællesskab. I en by er det meget nemmere via nye lokalplaner, at få plangrundlaget på plads for etablering af et bofællesskab.
- **Aabenraa:** Landdistriktskoordinatoren fungerer også som frivillighedskoordinator ("frivillighedspilot"), hvor opgaven er at fungere som de frivillige foreningers kommunale kontaktperson, bl.a. med hjælp til fundraising og byggetilladelser.

Frivillighedspiloten hjælper foreningerne med at beskrive deres projekt. Derefter sender hun sagen "i stjernehøring" blandt de forskellige embedsmænd i kommunen. Derefter tilbagemelding til foreningerne og eventuelt derefter et fællesmøde med foreningerne og de relevante embedsfolk. Målet er at hjælpe foreningerne hurtigt videre med deres visioner og planer.

- **Vesthimmerland:** Landsbycoachordningen, hvor en deltidsmedarbejder hjælper lokalsamfundene med at holde snor i deres udviklingsprojekter, fremhæves som en succes. Landsbycoachen hjælper bl.a. med at søge eksterne projektmidler, og han er med til at facilitere selve udviklingsprocessen. Landsbycoachen tilbydes kun til de lokalsamfund, der selv har ønsket det. Denne ordning er, i kombination med en stor politisk opmærksomhed mod landdistriktsindsatsen, medvirkende til, at det er lykkedes at komme i hus med en række konkrete udviklingsprojekter.
- **Hedensted:** Kommunen har i 2 år haft forsøg med en "lokalkontakt" i kommunen. Ordningen gøres nu permanent og udrulles til hele kommunen. "Lokalkontakten" er en person i kommunen (landdistriktskoordinatoren eller en medarbejder i kommunens andre afdelinger), der fungerer som kontaktperson for specifikke lokalsamfund. Dvs. at der altid er en person, som lokalsamfundene kan henvende sig til, når de står med et problem/et ønske. Lokalsamfundene behøver ikke at bruge denne kontaktperson, det er udelukkende et tilbud. Det er kontaktpersonens opgave at tage hånd om den pågældende henvendelse fra start til slut. Internt i kommunen er der desuden etableret et netværk for de lokale kontakter, hvor man mødes hver anden måned for at sikre samarbejde og informationsudveksling på tværs af forvaltninger). I alt er der 10 – 12 medarbejdere, der fungerer som "lokal kontakt". Lokalkontakten kan bruges både af foreninger og borgere, der arbejder med brede projekter.
- **Faaborg-Midtfyn:** Siden 2007 har kommunen haft en landdistriktskoordinator. Halvdelen af tiden arbejder vedkommende for kommunen, og den anden halvdel for lokalrådene (Fynsland), der kan disponere over vedkommende. Der er 21 lokalråd i kommunen, to af disse har direkte valg til lokalrådet. Dette valg afholdes samtidig med kommunalvalget. Selve valghandlingen må ikke foregå i samme lokale men er i stedet henlagt til en skurvogn i nærheden. Alle, der bor i lokalområdet kan stemme.
- **Rebild:** Flere landsbyer i den østlige del af kommunen har været med i et landsbyklynge-projekt, under Realdania/DGI-ordningen. Formelt set blev klyngeprojektet afsluttet i sommeren 2018. Projektet har fået revitaliseret området, og der er stadig gang i en række forskellige initiativer i området, bl.a. arbejder de lige nu med en bosætningsindsats og en generel brandingkampagne for landsbyerne i området.