

LOKAL LANDDISTRIKTSPOLITIK

En vejledning til kommuner og amter



LOKAL LANDDISTRIKTSPOLITIK

En vejledning til kommuner og amter

Lokal Landdistriktpolitik

En vejledning til kommuner og amter

Udgiver: Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Layout og produktion: Rumfang ApS

Trykning: Arco Grafisk, Skive

Oplag: 1500 stk.

Forsideillustration: BAM David Trood

ISBN: 87-7601-076-7

87-7601-077-5 (internet)

Publikationen er tilgængelig på internettet på <http://www.im.dk>

Publikationen kan fås ved henvendelse til:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Økonomisk Afdeling

Slotsholmsgade 10-12

1216 København K

Telefon: 33 92 37 92

Telefax: 33 92 36 46

e-mail: im@im.dk

Forord · 4

1. Baggrund og formål · 6

Baggrund for vejledningen · 6

Hvad er en landdistriktspolitik · 7

Hvorfor en landdistriktspolitik · 8

Sammenhæng med regionplan, kommuneplan, lokalplan og andre politikinitiativer · 10

2. Processen · 13

Hvordan kommer vi i gang? · 13

Forberedelse og PR · 13

Borgerinddragelse og valg af arbejdsform · 14

Arbejdsgruppernes sammensætning og funktion · 16

Vidensgrundlaget · 17

Temaer i en landdistriktspolitik · 18

Formulering af mål og indsatsområder · 19

Fra mål til konkrete projektforslag · 19

Fra arbejdsgrupper til en samlet landdistriktspolitik · 20

3. Implementering og opfølgning · 21

Den endelige landdistriktspolitik og den politiske proces · 21

Opfølgning og evaluering · 22

Landdistriktspolitik og forbedrede støttemuligheder · 22

10 gode råd · 24

Forord

Kommuner og amter er i flere sammenhænge blevet opfordret til at udforme en skriftligt formuleret politik for deres landområder – en landdistriktspolitik. Men hvad er en landdistriktspolitik og hvad betyder det, når kommuner og amter opfordres til at anlægge et helhedssyn på deres landdistriktsområder. Styrken ved en landdistriktspolitik er det lokale fokus og en aktiv borgerinddragelse i processen. Men hvordan gribes det an, og hvordan sikres det, at landdistriktspolitikken implementeres og samordnes med kommunens eller amtets øvrige politik.

Med denne vejledning ønsker Indenrigs- og Sundhedsministeriet at give kommuner og amter et redskab til arbejdet med udformningen af en skriftligt formuleret politik for landdistrikterne. Også andre som arbejder med landdistriktsudvikling kan forhåbentlig hente inspiration i vejledningen. Afhængigt af, hvordan man til daglig arbejder med landdistriktsudvikling, vil vejledningens forskellige afsnit have varierende relevans for den enkelte. Samlet er det formålet med vejledningen at give inspiration til indholdet i en landdistriktspolitik og tilbyde en metodisk tilgang til det praktiske udviklingsarbejde.

I vejledningen benyttes betegnelsen landdistrikter uden en helt fast definition. Dette giver plads til en lokal definition og en lokal vurdering af hvilke områder i kommunen, der betegnes som landdistrikter.

I vejledningen får du svar på:

- Hvad er en landdistriktspolitik
- Fordele ved en landdistriktspolitik
- Guidelines til processen
- En kagebog til operationalisering af borgerinddragelse
- Implementering og opfølgning

Nogle kommuner og amter har allerede udformet eller er i færd med at udforme en landdistriktspolitik. Det kan selvfølgelig også være nærliggende at hente inspiration derfra, når man står overfor at skulle i gang med at lave en landdistriktspolitik og det er i øvrigt herfra, at ministeriet har hentet information. Bagerst i denne vejledning er der en liste over steder, hvor der i øvrigt kan hentes konkret information og inspiration.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil gerne arbejde videre med at forbedre nærværende vejledning og modtager gerne råd i den anledning. Ministeriet takker i øvrigt Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Miljøministeriet og Landdistrikternes Fællesråd for råd om udformningen af denne vejledning.

Et landdistrikt:

Der er landdistrikter i stort set alle kommuner, men der er selvfølgelig områder, som er mere præget af landdistriktsforhold end andre. Landdistrikter er således ikke nogen ensartet størrelse. Nogle landdistrikter er nærmest at betragte som forstæder til større byer og har derfor begrænset afstand til blandt andet service. Andre landdistrikter er en del af større tyndt befolkede områder, atter andre indgår i hvad der kaldes udkantsområder.

Kilde: Landdistriktsredegørelsen 2002

Baggrund og Formål

Baggrund for vejledningen

Siden midten af 90'erne har der været stigende opmærksomhed på landdistrikternes udvikling. Det skyldes blandt andet strukturændringerne i landbruget, som har givet landdistrikterne en anden profil end tidligere. Også udviklingen i EU mod en mere nuanceret opfattelse af landdistrikterne har været med til at øge fokus på området.

Regeringen lægger vægt på, at der sker en afbalanceret udvikling i Danmark, således at alle områder er attraktive for udvikling og bosætning. Landdistrikterne er en vigtig del af denne balance og udviklingen i landets landdistrikter skal følge udviklingen i byområderne. Mange har et ansvar for, at det kan lykkes. I regeringens Landdistriktsredegørelse 2002 er det udtrykt således:

“Det er vigtigt, at kommuner og amter tager ansvar for udviklingen i landdistrikterne og tænker på tværs af de traditionelle sektorgrænser. Mange kommuner anser deres kommuneplan som en plan for landdistrikterne. Men det er ikke tilstrækkeligt. Kommunerne opfordres derfor til at udforme en særskilt politik for landdistrikterne.”

En særskilt landdistriktspolitik er naturligvis ikke det samme som en isoleret landdistriktspolitik. Tværtimod bør kommuner og amter arbejde bevidst med at tænke landdistrikternes udviklingsmuligheder sammen med planlægningsindsatsen for byområdernes udvikling og aktivt tage stilling til, hvilke udviklingsmuligheder man skal forfølge i lokalområderne.

Selve processen med inddragelse af lokalbefolkningen er et meget vigtigt element, og udarbejdelsen af en landdistriktspolitik vil naturligt placere landdistrikterne mere centralt i den politiske debat i kommuner og amter. Det er vigtigt, da det er kommuner og amter, der har hovedansvaret for den offentlige service som leveres i landdistrikterne.

Allerede i 1998 opfordrede det daværende Indenrigsministerium, KL og Amtsrådsforeningen i fællesskab amter og kommuner til at udarbejde en skriftlig formuleret landdistriktspolitik. Flere kommuner og amter har fulgt opfordringen.

Denne vejledning er primært udarbejdet til de kommuner og amter, som endnu har begrænsede erfaringer med landdistriktspolitik og for dem, som trods et forarbejde, ikke har fået implementeret politikken. Vejledningen er suppleret med eksempler fra allerede formulerede landdistriktspolitikker, som kan give inspiration til det videre arbejde. Dette er ikke nødvendigvis bedre eksempler end de,

som ikke bliver nævnt, men er illustrative i forhold til de nævnte elementer, som kan indgå i en landdistriktspolitik.

Både kommuner og amter har opgaver i forhold til landdistriktsudvikling, og på nogle områder kan der opnås synergieffekter ved at indtænke såvel de regionale som de kommunale udviklingstendenser i den strategi, som lægges for lokal udvikling i landområderne. Amternes særlige opgaver i landdistriktspolitikken er i øvrigt skitseret i nedenstående boks.

Særligt om amternes opgaver i landdistriktspolitikken

Amterne har ansvaret for en lang række af de opgaver, der har betydning for den regionale udvikling i amtet og dermed også for landdistrikternes udvikling. Det formelle ansvar er fastlagt i regionplanlægningen. Herudover har amterne en lang række opgaver, der har afgørende betydning for landdistrikternes udvikling. Det drejer sig først og fremmest om infrastruktur, kollektiv trafik og lokaliseringspolitik, herunder placering af den offentlige service. Dernæst har amterne en række opgaver inden for uddannelse, arbejdsmarked, kultur, erhverv og turisme, der også har betydning for landdistriktspolitikken. Alle amter uden for hovedstadsområdet har formuleret en egentlig landdistriktspolitik, der er en helhedsorienteret strategi for udvikling af landdistrikterne. Indholdet af amternes landdistriktspolitik varierer og er tilpasset de regionale forhold. De fleste omfatter en bosætnings- og erhvervsudviklingsstrategi for landdistrikterne. Samtidig administrerer amterne Art. 33-ordningen under EU's landdistriktsprogram. Amterne deltager også i arbejdet med Mål 2 områder, Mål 3 områder, Interreg programmet og EU's sociale fond. Amtets landdistriktspolitik og erfaringer kan være en god inspirationskilde til udformningen af en kommunal landdistriktspolitik.

Kilde: Amtsrådsforeningen

Hvad er en landdistriktspolitik?

En landdistriktspolitik tager udgangspunkt i et bestemt lokalområde, hvor omdrejningspunktet er de mennesker, som bor i området. Overordnet kan det formuleres således at:

En landdistriktspolitik samtænker kommune/regionplanen med sektorpolitikkerne med sigte på at udvikle lokalsamfundene og landsbyerne. En landdistriktspolitik udarbejdes på basis af viden om lokale forhold og udviklingsønsker fra borgere, som bor i landdistrikterne.

En landdistriktspolitik er i modsætning til de fleste andre politikker kendetegnet ved at være afgrænset geografisk frem for emnemæssigt. Alle sektorpolitikker kan indgå i en landdistriktspolitik afhængigt af behovet i det enkelte lokalområde.

Det geografiske afsæt betyder, at en landdistriktspolitik er tilpasset de lokale udfordringer. En landdistriktspolitik er ikke en landsbypolitik. Udgangspunktet bør være hele områder dvs. både det åbne land og landsbyen som helhed samt relationerne til andre landsbyer, centerbyen og større byområder.

Det lokale afsæt lægger op til at inddrage lokalbefolkningen, foreninger og det lokale erhvervsliv – herunder landbruget - i udformningen af en landdistriktspolitik. En inddragelse af de lokale interesser styrker fokus på de lokale behov og muligheder.

Landdistriktspolitikken styrke er netop borger- og interesseinddragelsen, som kan være med til at skabe sammenhæng mellem borgernes ønsker for lokalsamfundene og kommunens eller amtets politik.

I sin konkrete udformning er en landdistriktspolitik en strategi- og handlingsplan for udvikling i lokalområdet. Dette kan for eksempel inkludere en beskrivelse af aktivitets- og projektmuligheder i forskellige lokalområder. Ydermere kan det være hensigtsmæssigt, at landdistriktspolitikken også indeholder en finansieringsplan i form af oplysninger om de økonomiske forudsætninger for gennemførelsen af forskellige initiativer.

Hvorfor en landdistriktspolitik?

Der er intet lovkrav om, at kommuner og amter skal udarbejde en landdistriktspolitik. Men der er mange gode argumenter. Først og fremmest antager en landdistriktspolitik en helhedsbetragtning for et område, der både identificerer udfordringer og anskueliggør løsninger til gavn for både det lokale liv og for området som helhed.

Landdistrikter har forskellige behov baseret på geografi og demografi. Derfor er en lokal diskussion omkring, hvordan et lokalområde skal udvikle sig den bedste forudsætning for at formulere en landdistriktspolitik. Det er en styrke, at de lokale borgerinteresser engageres i forarbejdet og formuleringen af hele eller dele af landdistriktspolitikken. Herved opnås et lokalt ejerskab og en større forståelse for de politiske prioriteringer, som nødvendigvis må gøres. Ydermere kan der være den sidegevinst, at de lokale interesser, som et resultat af processen, bliver mere engageret i deres eget område, finder nye samarbejdsrelationer og dermed også bliver motiveret for at yde en anderledes indsats, hvor de er bosat eller

yder deres erhverv. Der skal stræbes efter at opnå en bred borgerinddragelse, således at forskellige aldersgrupper, erhverv og interesser repræsenteres i arbejdet.

Også på forvaltningsniveauet er der gevinster. Stort set alle sektorforvaltninger har berøring og erfaringer med tiltag i landdistrikterne. Processen omkring og selve formuleringen af landdistriktspolitikken kan synliggøre sammenhænge mellem de forskellige sektorområder og dermed styrke den interne koordinering i forvaltningen. Således kan forvaltningen opnå synergieffekter mellem forskellige sektororienterede indsatser.

Det politiske niveau får ligeledes gavn af en samlet politik for landdistrikterne. Politikerne får bedre mulighed for at formulere og afveje konkrete politiske mål-sætninger for landdistrikternes udvikling. Dermed styrkes det politiske beslutningsgrundlag, hvorved der er større mulighed for, at indsatserne bliver priorite-ret og de finansielle virkemidler målrettes. Initiativet til en landdistriktspolitik kan komme flere steder fra, men de konkrete tiltag skal forankres politisk for at lyk-kes.

Det er vigtigt, at både borgere, interessegrupper, forvaltning og politikere fø-ler et ejerskab overfor den færdige landdistriktspolitik, hvis de gode intentioner skal lykkes og udmøntes i konkret handling.

En vellykket landdistriktspolitik kan:

- Skabe og styrke den lokale dialog mellem borgere, forvaltning og politikere
- Skabe klarhed for alle i området om hvordan og i hvilken takt områderne skal udvikle sig, og dermed angive de udviklingsmål, der skal arbejdes mod
- Skabe ejerskab til de politiske tiltag ved at skabe lokal forankring

Nedenstående eksempler illustrerer, hvorledes både administrationen og det po-litiske niveau høster fordele af en formuleret landdistriktspolitik.

Nørhald kommune har udarbejdet en integreret landdistrikts- og er-hvervspolitik

".. I dag handler landdistrikts- og erhvervspolitikken om at bearbejde en langt bredere vifte af vilkår, som erhvervslivet er underlagt. Synspunktet er, at hvad der kommer erhvervet til gode, gavner også befolkningen. Men samtidig smitter gode livsbetingelser for befolkningen af på de, som driver virksomhed i kommunen.

Derfor hører landdistrikts- og erhvervspolitikken også snævert sammen med kommunen andre politikker, især boligpolitik, uddannelsespolitik, kulturpolitik, beskæftigelsespolitik, planlægning, miljøpolitik og familie-politik, – herunder børnepasning.

... En lille kommune kan drage nytte af korte kommandoveje og tæt samarbejde mellem de forskellige afdelinger på Rådhuset. Nørhald kommune ser det som uomgængeligt at søge at udvikle kommunens i forvejen stærke projekt- og servicekultur yderligere som et led i en aktiv landdistrikts- og erhvervs politik.”

Kilde: ”Landdistrikts- og erhvervs politik i Nørhald kommune”

”... men byrådet vil ende op med et godt planlægningsværkstøj til at se, hvilke prioriteringer, som ligger først for, når det gælder udvikling af landområderne i Ringsted kommune...”

Kilde: ”Debatoplæg: Landdistrikts politik for Ringsted kommune”, forord ved borgmesteren.

Sammenhæng med regionplan, kommuneplan, lokalplan og andre politikinitiativer

Det er naturligt, at der er sammenhæng mellem kommune- og regionplanen og en landdistrikts politik. Der er dog en vis forskel både i udgangspunktet men også i fokus i de to initiativer. Traditionelt har kommunal- og regionalplaner i deres udgangspunkt således forholdt sig til arealplanlægningen for både land- og byområder i området. Rammebestemmelserne omsættes herpå i lokalplanen til en konkret og bindende fysisk plan under hensyntagen til lokale forhold. Også en landdistrikts politik kan inddrage den fysiske planlægning. Udgangspunktet er dog bredere og omfatter blandt andet den kommunale og regionale service, hvor alle sektorområder kan inddrages afhængigt af de lokale behov. Men også andre elementer, der har betydning for, hvordan landdistriktet udvikles, kan inddrages, for eksempel styrkelse af lokale netværk. Borgerinddragelse og selve processen er et væsentligt element i landdistrikts politikens realisering.

På kommunalt niveau åbner ændringer i planlovens bestemmelser og introduktion af planstrategien fra 2002 (jf. nedenstående boks) dog op for muligheden for mere fleksibel brug af kommuneplanen, således at den formulerede landdistrikts politik kan knyttes til kommuneplanstrategien. En måde at sikre fokus på landdistrikts politikken, og forholdene i og omkring kommunens landdistrikter, kan for eksempel være ved at udarbejde et særskilt temaafsnit i kommuneplanen.

Kommuneplanstrategi

Kommunalbestyrelsen skal offentliggøre en strategi for deres kommuneplanlægning i første halvdel af hver valgperiode. Strategien skal indeholde kommunalbestyrelsens politiske strategi for udviklingen i kommunen, samt oplysninger om planlægningen siden sidste planrevision. Planstrategien skal samtidig munde ud i en beslutning om, hvordan kommuneplanen skal revideres. Kommunalbestyrelsen behøver ikke længere at revidere kommuneplanen fra ende til anden i hver valgperiode, men kan nøjes med at revidere dele af planen, for eksempel med fokus på et tema eller på dele af kommunens områder. Resten af planen genvedtages.

Denne fleksible tilgang til planrevisionen gør det muligt at tilrettelægge en planlægning, der tager afsæt i aktuelle problemstillinger i kommunen. I mange kommuner bruges planstrategien da også som et aktivt, strategisk ledelsesværktøj både politisk og administrativt. Kommuneplanstrategien kan omfatte indsatser, der skal gennemføres sammen med andre initiativer i kommunen og med andre parter i kommunen. Landdistriktspolitikken kan for eksempel kobles til kommuneplanstrategien.

Kilde: Miljøministeriet

Uanset om landdistriktspolitikken bliver et selvstændigt dokument eller integreres i kommuneplanen bør selve formuleringen ske i samarbejde med borgerne, således at der bliver en lokal dialog om muligheder og barrierer for udvikling i et bestemt og afgrænset område. Der lægges med andre ord op til en helhedsorienteret politisk form, der endvidere er dialogpræget. Der er andre politikker, som udformes efter et lignende koncept. Det er blandt andet bypolitikken og udformningen af en lokal Agenda 21 strategi. En del kommuner har formentlig i forbindelse med udarbejdelsen af den lokale Agenda 21 strategi allerede gjort erfaringer med borgerinddragelse, som kan være til nytte i tilrettelæggelsen af en landdistriktspolitik. Såvel landdistriktspolitikken, bypolitikken og Lokal Agenda 21 kan tematisk være overlappende.

Agenda 21 strategi og landdistriktspolitik

Amtsråd og kommunalbestyrelser skal fremlægge en strategi for deres bidrag til en bæredygtig udvikling i det 21. århundrede – en lokal Agenda 21-strategi. Strategien skal indeholde målsætninger for det fremtidige arbejde og skal ligesom kommuneplanstrategien offentliggø-

res i første halvdel af hver valgperiode. Loven indeholder ingen regler om, hvordan en Lokal Agenda 21-strategi skal tilvejebringes. Lokal Agenda 21-arbejdet kan – ligesom landdistriktspolitikken – kobles til kommuneplanstrategien.

Kilde: Miljøministeriet

Landdistrikter indgår også i en regional sammenhæng. Regionplanens betragtninger om landdistriktsudviklingen kan derfor også kobles til landdistriktspolitikken. Det kan ikke mindst være relevant, når kommuner samarbejder med andre kommuner om udviklingen af en samlet politik for områdets landdistrikter.

Processen

Hvordan kommer vi i gang?

Der er ikke en model eller bestemt formel for formuleringen af en landdistriktspolitik. Enhver kommune eller amt må formulere egne mål ud fra de behov og realistiske muligheder, som tegner sig i området. Lokale "traditioner" kan være afgørende for valg af arbejdsmodel. Processen i forbindelse med formuleringen af en landdistriktspolitik er i sig selv et vigtigt element i en lokal landdistriktspolitik. Initiativet til en landdistriktspolitik kan komme fra kommunen eller amtet, men ofte kan processen også have fået et skub på foranledning af borgergrupper. Under alle omstændigheder er det dog vigtigt, at der undgås en bureaukratisering af processen.

Borgerinddragelse er et væsentligt element og fordelene derved er allerede nævnt, men denne proces giver naturligvis også udfordringer. Det er nødvendigt på forhånd at forholde sig til følgende:

- Hvordan engageres og motiveres lokalbefolkningen, organisationerne og erhvervslivet til at deltage i processen?
- Hvordan sikres samspillet mellem lokale interesser, politikere og forvaltning?
- Hvordan klarlægges ansvars- og kompetencefordelingen mellem forvaltningen og de lokale arbejdsgrupper?
- Hvordan skabes et samspil mellem de forskellige lokale interesser, politikere og forvaltning og hvordan opnås det største udbytte?
- Hvordan sikres det, at de lokale interesser, politikere og forvaltning formulerer realistiske udspil?
- Hvem skal være procesansvarlig (tovholder)?

Forberedelse og PR

Borgerinteresse skal muligvis opmuntres for at den manifesteres. Kommunen eller amtet må derfor eventuelt lave PR for det kommende arbejde. I den forbindelse kan der peges på de gevinster, som lokalområderne selv opnår ved aktivt at deltage. Borgere, foreninger og erhvervslivet skal kunne se relevansen af deres deltagelse for at engagere sig i arbejdet.

Borgernes opmærksomhed på processen kan blandt andet tiltrækkes ved, at kommunen eller amtet rundsender information til alle borgere bosat i landdistrikterne. Også den lokale presse kan med fordel benyttes til at skabe opmærksomhed om projektet. Ligeledes kan lokale "nøglepersoner" rekrutteres til at reklamere og skabe opmærksomhed om projektet i nærmiljøet.

Borgerinddragelse skal tænkes bredt. Mange forskellige aktører bør inddrages i arbejdet, ligesom det er en fordel, hvis der er spredning både med hensyn til alder, erhverv og interesseområder. Borgerinddragelse omfatter:

- Interesserede borgerne
- Foreningslivet
- Erhvervslivet og lokale virksomheder – herunder landbruget
- Områdets organisationer

En del af forberedelserne består også i at få overblik over, hvilke ressourcer, både økonomisk og med hensyn til arbejdskraft, der kan afsættes til projektet. Endvidere skal tidsperspektivet fastsættes. En proces med frivillig borgerinddragelse kræver ofte et lidt længere tidsforløb. I den forberedende fase kan hele projektforløbet planlægges, men man kan dog også lade indledende borgermøder være strukturerende for det videre forløb (jf. nedenstående). Ligeledes skal den politiske bevågenhed om projektet sikres, således at landdistrikspolitikken efter processen realiseres.

I Give kommune har Borgerforeningernes samarbejdsudvalg været initiativtager til kommunens arbejde med landdistrikspolitik. Der har været indrykket annoncer i de lokale aviser, og der har været indslag i lokalradioen. "Kampagnen" har haft overskriften " Hvordan ser Give ud om 10 år"

Kilde: Information fra Give kommune samt avismateriale

I Sønderjyllands Amt blev processen indledt af amtet. Amtet inviterede befolkningen i landdistrikterne til fire store borgermøder. På disse møder blev problemstillingerne i landdistrikterne præsenteret og diskuteret. En del af diskussionerne foregik i grupper, hvor deltagerne efterfølgende afleverede deres kommentarer og indspark til amtets medarbejdere. Samtidig blev mødedeltagerne opfordret til at gå aktivt ind i arbejdet – enten ved selv at sætte diskussionsgrupper og studiekredse i gang i eget lokalområde eller ved at deltage i en af de arbejdsgrupper, som amtet ønskede nedsat.

Kilde: "Idekatatlog. 76 ideer til en politik for landdistrikternes udvikling i Sønderjylland"

Borgerinddragelse og valg af arbejdsform

Allerede i den indledende fase skal kompetencefordelingen mellem kommunen/amtet og borgere, foreninger og andre lokale interesser fastlægges. Hvad

forventes af borgernes engagement, og hvad kan borgerne med rette forvente fra kommunens eller amtets side? Ikke alle landdistrikter i området er lige ressourcestærke. Det er derfor kommunens eller amtets ansvar, at alle inddrages ligeligt i processen og nogle eventuelt hjælpes lidt på vej.

Processtart og borgerinddragelse kan forløbe efter flere modeller. Indledningsvist kan der afholdes møder, hvor landdistriktspolitik diskuteres bredt. Udgangspunktet kan for eksempel være tematiske diskussioner som "det ideelle landdistrikt", "mit landdistrikt om 20 år" eller "aktuelle problemstillinger". Udgangspunktet kan omvendt også være mere specifikt lokalt.

Disse diskussioner kan foregå på forskellige måder og niveauer for eksempel:

- Møder med "nøglepersoner" fra de enkelte lokalområder
- Møder med borgergrupper fra de enkelte sogne og oplande
- "Kommunal Landdistriktskonference" eller større borgermøde

Indledende borgermøder kan give en oversigt over borgernes ideer, forestillinger, ønsker og behov for lokalområderne, og samtidig også en indsigt i nogle af de problemer, som opleves i de små samfund. Samtidig giver møderne et godt indblik i det lokale engagement, og hvor stor interessen er for at indgå i et videre arbejde. Det kan være en god idé, at forvaltningen oparbejder et kendskab til aktive og interesserede borgere. Her er det blandt andet interessant hvilke særlige interesseområder, de enkelte deltagere har, således at dette kan matches i den videre proces.

I Nordvestjylland får 7 kommuner udarbejdet en landdistriktspolitik efter samme model:

"Der er tale om et omfattende projekt, som er opdelt i følgende to hovedelementer:

- 1) Gennemførelse af udviklingsværksteder i hver enkelt landsby eller landsbyområde i de syv kommuner. Her er det lokalbefolkningen, der træffer beslutning om, hvad der bør ske med deres område.
 - 2) Udarbejdelse af en landdistriktspolitik, som bygger på konklusionerne fra udviklingsværkstederne. Her er det byrådet, der træffer beslutning om, hvordan den samlede politik for landdistrikterne skal være.
- .. Når udviklingsværkstederne er afsluttet i en kommune, afholdes der en erhvervskonference, hvor repræsentanter for erhvervslivet anmodes om at forholde sig til, hvordan man kan styrke kommunens landområder. Derefter afholdes der i hver kommune et kommunalt visionsseminar, hvor landsbyernes og erhvervslivets ideer fremlægges og drøftes med kommunens beslutningstagere."

I Ringsted Kommune blev processen indledt med, at Landdistriktsrådet udsendte en invitation til politikere, embedsmænd, foreninger i landområder, interesseorganisationer mm. Invitationen var til konference om en landdistriktspolitik i Ringsted Kommune. Konferencen, som var gratis var åben for alle interesserede.

Kilde: "Debatoplæg. Landdistriktspolitik for Ringsted Kommune"

I Skørping Kommune blev 18 landsbyer inviteret til at deltage. Processen er startet med en landsbyvandring, hvorefter der er afholdt idémøde. Mellem 200-300 borgere har været aktive.

Kilde: "Landsbypolitik. Skørping Kommune"

Arbejdsgruppernes sammensætning og funktion

De indledende møder benyttes til at strukturere det videre forløb. I næste fase skal arbejdet gøres mere konkret. Hvor de indledende borgermøder kan have karakter af "alt godt fra havet", skal der nu tages stilling til hvilke problemstillinger fra den indledende fase, man vil arbejde videre med og hvordan arbejdet struktureres. Borgerinddragelsen kan nærliggende foregå i mindre arbejdsgrupper, som kan struktureres enten efter geografisk tilhørssted eller tematisk.

Der kan være fordele ved at danne grupper efter lokalitet. Det giver dog forvaltningen et ansvar for, at alle lokalområder efterfølgende indgår med lige vægt i den samlede landdistriktspolitik. Ligeledes er det meget vigtigt at være opmærksom på, at det ikke giver anledning til "kamp mellem de traditionelle sogne", og vigtigt at være opmærksom på, at det ikke er en landsbypolitik, men en politik for hele landdistriktet, som formuleres.

Vælger man at strukturere arbejdsgrupperne efter temaer, er det vigtigt at være opmærksom på de fælder, der kan være i forhold til at tænke inden for de traditionelle sektoropdelinger, eksempelvis at flere sektorområder ofte kan bidrage til løsning af en problematik.

I forbindelse med arbejdsgruppernes etablering skal forventningerne gensidigt afstemmes, således at det på forhånd er klart, hvordan gruppernes arbejde efterfølgende indgår i den samlede landdistriktspolitik. Også samspillet mellem arbejdsgrupperne og det administrative personale samt politikerne klarlægges. Arbejdsgrupperne kan eventuelt sammensættes således, at kommunens eller amtets repræsentanter også er repræsenteret deri. Alternativt kan forvaltningen antage en form for konsulentrolle for arbejdsgrupperne og forsyne grupperne med fakta om områderne i den udstrækning arbejdsgrupperne har brug for det.

Det kan være en god idé, at kommunen/amtet er eller udnævner en tovholder i processen, og at der bliver lavet en tids- og arbejdsplan, der sikrer, dels at der er tid nok til den kreative og målformulerende proces, dels at arbejdet afsluttes med resultat. Forudsætningerne for arbejdsgrupperne vil ofte være, at det er frivilligt arbejde, og at der er begrænsede ressourcer.

Vidensgrundlaget

En væsentlig kilde til viden om landdistriktsforholdene vil selvsagt være det input, som fås via borgerne på møderne og som medlemmerne i arbejdsgrupperne selv besidder. Dette kan dog med stor fordel suppleres med en form for "her-og-nu status", som kommunen/amtet udarbejder. Kommunen/amtet kan udarbejde et materiale i den forberede fase, men kan også virke som faktabank og forsyne arbejdsgrupperne med den viden, som de efterspørger.

Status kan opgøres og kommunikeres på mange måder. Det kan blandt andet være de traditionelle "objektive" data, som information om befolkningssammensætningen, erhvervsammensætningen, særlige behov i området etc. Disse data er allerede tilgængelige i kommunen, men skal formidles til arbejdsgrupperne i en tilgængelig form.

De kommunale eller amtskommunale sektoranalyser, som benyttes i forbindelse med generel servicetilrettelæggelse for eksempel på skoleområdet, kan også benyttes som baggrundsmateriale. Men der skal selvfølgelig kun præsenteres statistik, som er relevant i forhold til det arbejde, som pågår i forbindelsen med landdistriktsudviklingen.

Status kan også være en mindre kortlægning af lokalområder og ressourcer, for eksempel foreningslivet. Hvordan er foreningslivet, hvilken type af foreningsliv eksisterer der i området, og hvor mange er engageret i foreningsarbejde/borgergrupper? Dermed fås et overblik over, hvilke ressourcer der findes i de forskellige områder. Denne form for data kan selvfølgelig også generes i processen.

En anden mulighed er at udarbejde en analyse, som inden for udvalgte temaer peger på hvilke styrker, svagheder og muligheder landdistriktet står overfor.

I Herning kommunes landdistriktspolitik er der overordnet fokuseret på fire temaer: "Rammerne" (boliger og erhverv), "De offentlige kerneydelser", "Miljø- og forsyningsforhold" samt "Kultur og fritid". For hvert tema er der indledningsvis lavet en såkaldt swot-analyse. Dvs. inden for hvert tema beskrives "de stærke sider", "de svage sider", "mulighederne" samt "truslerne". Ligeledes er der en kort vurdering af fremtidsbilledet inden for de enkelte temaer.

Eksempler på arbejdsgruppernes datagrundlag kan være

- Socio-økonomiske data
- Oversigt over hvad der allerede er gjort i området, og hvad der er planlagt
- Beskrivelse af, hvordan befolkningen er organiseret (foreninger mm)
- Udbyttet af idémøder.

Temaer i en Landdistriktpolitik

Det er den lokale diskussion, der skal føre frem til valget af de temaer, som skal indgå i den færdige landdistriktpolitik. Valg af relevante temaer må nødvendigvis også afhænge af, hvilken type "landdistrikt" området er. Er det for eksempel et udkantsområde med tendens til affolkning er det måske andre temaer som overordnet er relevante end, hvis landdistriktet er en del af et vækstområde.

Temaerne kan i nogen grad være traditionelle politikområder. Men det er vigtigt, at være opmærksom på, at der tematisk kan være overlap mellem det kommunale og det amtslige opgaveregion. Nogle temaer, for eksempel kollektiv trafik, inddrager det amtskommunale opgaveområde, mens trafiksikkerhed i højere grad har sit udgangspunkt i det primærkommunale opgaveområde.

For at frigøre diskussionen fra traditionelle sektoropdelinger, kan man vælge at formulere temaområderne mere bredt, som for eksempel "hvad skal vi leve af", "hvor mange skal vi være og hvordan skal vi bo" eller lignende. Landdistriktpolitikken kan også inddrage temaer, som ikke relateres til de offentlige serviceområder. Det kan være temaer, som vedrører lokale netværk eller privat service. I de nedenstående bokse gives eksempler på temaer, som har rammen om en formuleret landdistriktpolitik i henholdsvis en kommune og et amt.

I Hammel Kommune er der udpeget syv indsatsområder: "Fysisk miljø", "Trafik", "Boliger", "Handel og Service", "Offentlig Service", "Erhverv" og "Samvær". For hvert af de syv indsatsområder er der fastlagt retningsgivende målsætninger, som lægges til grund for prioritering af den konkrete indsats.

Kilde: *Landsbypolitik for Hammel Kommune, 2001*

Landdistriktpolitikken i Ringkøbing Amtskommune er struktureret omkring fem temaer: "Bosætning og boligmiljø", "Erhverv og jobmuligheder", "Transport", "Service i landdistrikterne". "Kultur" og "Synliggørelse".

Kilde: "Hvad vil vi med landdistrikterne". Landdistriktpolitik for Ringkøbing Amtskommune 2001

Endelig kan det i nogle tilfælde være relevant at integrere andre politiske strategier i landdistriktspolitikken, for eksempel en landbrugsstrategi.¹

Formulering af mål og indsatsområder

Et af de meget konkrete, men også vanskelige, skridt i processen er formulering af mål og indsatsområder inden for de enkelte temaer. Mål og indsatsområder skal afspejle de lokalt oplevede problemstillinger, sådan som de er blevet identificeret og kortlagt i de indledende faser. Arbejdet indebærer også en diskussion af prioriteringen af de enkelte delelementer.

Ikke alle mål er direkte operationelle, men der kan typisk formuleres et delmål, som kan omsættes i en handlingsplan. Det er vigtigt, at alle som deltager i processen, er bevidste om, at det de arbejder med, er en del af et større projekt, og at der i forhold til konkret handling kan ske prioriteringer. Gode – men ikke konkrete idéer – kan med fordel gemmes i et idékatalog.

Fra mål til konkrete projektforslag

De mål og indsatsområder, som bliver prioriteret højest kan konkretiseres i handleplaner og konkrete projektforslag. Dette indebærer, at man overvejer og beskriver, hvilke forudsætninger de enkelte indsatser kræver. Selve denne aktivitet er med til at skabe fokus på, at målene er realistiske i deres udformning samt om de er praktisk og økonomisk mulige inden for en overskuelig eller nærmere fastsat tidshorisont.

For hvert eller et udvalgt antal indsatsområder kan man vælge at udarbejde en handleplan, som angiver, hvordan målene nås, og hvad der kan være en realistisk tidshorisont. Det kan være, at der er tekniske løsninger til et givent problem, eller at en anden organisering omkring en given opgave vil føre til en bedre løsning for det enkelte område. Det kan være hensigtsmæssigt også at forholde sig til, hvem der har ansvaret for, at handling realiseres.

I Nørhald kommunes Landdistrikts- og Erhvervs politik opstilles en række delmålsætninger. Disse følges af en meget konkret beskrivelse af aktivi-

¹ I regeringens landsplanredegørelse 2003 opfordres regionale og lokale myndigheder – i områder med landbrug – til at kortlægge konflikter mellem den landbrugsmæssige arealanvendelse og anden arealanvendelse og til at udarbejde strategier for fremtidens landbrugserhverv. En landbrugsstrategi bør, ifølge landsplanredegørelsen, opstille scenarier for områdets landbrug i fremtiden. Fremover vil det i områder med landbrugsbedrifter være oplagt at indarbejde en eventuel landbrugsstrategi i en samlet landdistriktspolitik. (kilde: Miljøministeriet)

tets- og projektmuligheder. For eksempel indsatsområde 5.2: Udvikling af familietilbud med landdistriktspræg:

Delmål: Det er målet at styrke tilflytningen af nye erhvervsaktive familier med afsæt i de eksisterende kendetegn og udvikling af nye, som passer til behovet. Nørhald Kommune skal ikke kopiere de større byers familietilbud, men derimod tage afsæt i landdistriktets særlige profil.

Aktivitets- og projektmuligheder:

Profilering af tilbud inden for børnepasning, profilering af skoler, fritidstilbud og ungdomstilbud. Synliggørelse af tilbudene over for mulige tilflyttere, herunder aktiv brug af kommunens hjemmeside.

Kilde: Nørhald Kommunes Landdistrikts- og Erhvervs politik

Projektforslag kan være strategier for, hvorledes et område skal udvikle sig mht. boligudbuddet og arealanvendelse, eller det kan være konkrete ønsker vedr. gadebelysning eller cykelstier etc. Fælles er det, at projektforslagene forholder sig konkret til delmålenes realisering.

Fra arbejdsgrupper til en samlet landdistriktspolitik

De konkrete projektforslag skal omformuleres til en samlet landdistriktspolitik. Det kan blandt andet ske ved, at der dannes en ny arbejdsgruppe med deltagelse af 1-2 personer fra de enkelte arbejdsgrupper og repræsentanter fra såvel forvaltning og politikere. Denne proces samler trådene og skaber forståelse for, at kommunen/amtet er en helhed, som må tage vare på alle områder og også har visse serviceforpligtigelser og ikke mindst budgetrestriktioner. Ikke alle ideer og forslag, som er kommet frem i løbet af processen, kan omformes til handlingsplaner. I den afsluttende proces kan der udarbejdes et idékatalog, som kan benyttes senere.

Eftersom en landdistriktspolitik anlægger et helhedsperspektiv for udviklingen i lokalområderne, skal det sikres, at de mål og strategier, som formuleres, hænger sammen. Der skal naturligvis også være en sammenhæng med kommunen eller amtets øvrige politik.

Når udkastet til den endelige landdistriktspolitik er udarbejdet, bør den sendes i høring blandt borgerne. Lokalpressen kan med fordel inddrages til igen at skabe opmærksomhed på projektet, således at der skabes debat om den samlede landdistriktspolitik. Internettet kan ligeledes være meget anvendeligt som et værktøj og et debatskabende forum.

Implementering og opfølgning

Den endelige landdistriktspolitik og den politiske proces

Den endelige og færdige version af landdistriktspolitikken skal vedtages af byrådet/amtsrådet. Det politiske engagement er en klar forudsætning for, at de mål og visioner, som er blevet formuleret, også realiseres.

Den endelige landdistriktspolitik kan siges at have et trefoldigt sigte:

- En langsigtet handleplan for kommunens eller amtets samlede landdistriktsudvikling
- En god oversigt over aktuelle problemstillinger og behov. Således samles trådene og giver basis for en større koordinering internt i kommunen/amtet
- En konkret handlingsplan for at igangsætte nye eller fastholde allerede eksisterende initiativer

Det er naturligvis i den politiske proces, at der tages stilling til prioriteringerne. Det er klart, at denne del lettes, hvis det politiske niveau på en eller anden måde har fulgt processen eller endda deltaget i den. Men omvendt skal det "officielle" politiske niveau måske også holde sig lidt tilbage for at få landdistriktsbeboerne på banen i størst muligt omfang.

I den politiske proces skal der også tages stilling til, hvordan der sker en konkret opfølgning, både af de foreslåede tiltag, men også med hensyn til hvordan og hvor ofte landdistriktspolitikken revideres. Det er vigtigt, at landdistriktspolitikken samordnes med kommunens eller amtets øvrige politik og således bliver en integreret del af den samlede politik. I forbindelse med budgetforhandlingerne kan der for eksempel laves en handleplan for den konkrete årlige indsats.

I forbindelse med vedtagelsen af den samlede landdistriktspolitik bør der tages stilling til, hvilken kadence der skal være for revision. For kommunerne kan det være en mulighed at knytte en revision af landdistriktspolitikken sammen med kadencen for kommuneplanstrategien.

Landdistriktspolitikken tilstræbes revideret hvert fjerde år. Ved de kommende revisioner søges politikken suppleret med konkrete handlinger. En forudsætning herfor er at vilkårene for realisering af de forskellige ønsker er beskrevet i sektorplanerne i en prioriteret rækkefølge med terminer og suppleret med en beskrivelse af finansieringsmuligheder.

Opfølgning og evaluering

Arbejdet med den lokale landdistriktspolitik stopper ikke ved den politiske vedtagelse. Men den politiske vedtagelse er som sagt en forudsætning for at handleplanerne realiseres.

En aktiv borgerinddragelse i udformningen af en landdistriktspolitik giver mulighed for at fortsætte borgerinddragelsen. Der kan være forskellige metoder her til, men én af dem kan være etablering af et landdistriktsudvalg. Formålet er, at denne gruppe kan diskutere relevante landdistriktsrelaterede problemstillinger og fungere som en inspirations- og sparringspartner for såvel lokale borgergrupper som by eller amtsrådet.

Hvis der etableres et landdistriktsudvalg er det en forudsætning, at udvalgets kompetencer i forhold til politisk arbejde fastsættes.

Den 19. marts 2001 vedtog kommunalbestyrelsen og det daværende landsbyudvalg forslag til en landdistriktspolitik for Morsø kommune. Som serviceorgan for de 22 borger- eller beboerforeninger i kommunens landdistrikt og som led i landdistriktspolitikken og kommunikationen mellem landdistriktet og kommunen blev der stiftet et landdistriktsråd for Morsø kommune. Landdistriktsrådet er ikke tillagt egentlig beslutningskompetence, men alene høringsret og eller -pligt af kommunalbestyrelsens trufne beslutninger.

Kilde: "Landdistriktsrådet for Morsø Kommune"

Der er også eksempler på kommuner og amter, som har oprettet en mindre pulje til landdistriktsprojekter, som årligt fordeles efter ansøgning. En sådan ordning bør naturligvis evalueres med mellemrum, for at vurdere om det er de rigtige projekter, som støttes, og hvilke effekter projekterne har for områdets udvikling.

Landdistriktspolitik og forbedrede støttemuligheder

Udformningen af en landdistriktspolitik med aktivering af borgere, embedsmænd og politikere koster selvsagt nogle ressourcer på forskellige leder. Derudover skal kommunen og kommunens borgere gerne kunne se nogle umiddelbare gevinster ved at få udformet en landdistriktspolitik. Det er også søgt illustreret i det foregående. Derudover er der i forhold til de støtteordninger, som retter sig mod landdistrikterne store fordele ved at få udformet en landdistriktspolitik. Indenrigs- og Sundhedsministeriet administrerer blandt andet Landdistriktpuljen. For at en kommune kan komme i betragtning ved tildeling af tilskud til landdistriktsprojekter er det en klar fordel, hvis denne har udformet en landdistriktspolitik, idet

ministeriet herved betrygges i det aktive miljø i kommunen for intentioner på dette område. Landdistriktspuljen kan dog ansøges om støtte til udformningen af en landdistriktspolitik.

Ministeriet kan endvidere fordele et beløb fra puljen for de særligt vanskeligt stillede kommuner til tilskud til kommunale udviklingsprojekter i landdistrikterne. For at komme i betragtning til tilskud er det et væsentligt krav, at kommunen har udformet en landdistriktspolitik.

De særligt vanskeligt stillede kommuner kan også søge om at få medfinansieret EU-projekter. Også her er det en fordel at kommunen har udformet en landdistriktspolitik, hvis projektet vedrører kommunens landdistrikter.

Endelig er det en betingelse for amterne i forbindelse med Artikel 33 under EU's landdistriktsprogram, at de udarbejder en handleplan for udviklingen af deres landdistrikter.

10 gode råd

1. Afstem forventninger mellem politikere, forvaltning og borger- og interessegrupper
2. Lav PR forud for processen, således at flest mulige får interesse for at deltage i arbejdet
3. Undgå bureaukratisering
4. Udarbejd et idékatalog
5. Vælg tovholder/procesansvarlig
6. Tænk på tværs af traditionelle sogneskel
7. Vær åben overfor innovative forslag
8. Kontakt eventuelt andre, som har gennemført en lignende proces
9. Arbejd aktivt for at inddrage mange borgergrupper
10. Både borgere, forvaltning og politikere skal føle ejerskab til projektet

Her får du mere information og inspiration

Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2002: Regeringens Landdistriktsredegørelse 2002

Indenrigsministeriet 2001: Evaluering af kommuner og amters landdistriktspolitik

Miljøministeriet 2001: Strategi og kommuneplanlægning – en vejledning

Miljøministeriet 2002: Strategi for lokal Agenda 21 – en vejledning

Miljøministeriet 2002: Overblik over statslige interesser i regionplanrevision 2005

Landdistrikternes Fællesråd: Oversigt over landdistriktspolitikker, www.land-distrikterne.dk

