

LANDDISTRIKTSREDEGØRELSE 2009

REGERINGENS REDEGØRELSE TIL FOLKETINGET · MARTS 2009



Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri



Indhold

1. Indledning.....	2
2. Landdistrikterne efter kommunalreformen.....	3
2.1. Landdistriktspolitikken efter kommunalreformen.....	3
2.2. Kommunerne, regionerne og landdistriktsudviklingen	4
3. Regeringens indsatsområder	6
3.1. Erhvervsudvikling i landdistrikterne	6
3.2. Generelle levevilkår og bosætning i landdistrikterne	7
3.3. Natur i landdistrikterne.....	8
4. Landdistriktsprogrammet og fiskeriudviklingsprogrammet.....	10
4.1. Status for landdistrikts- og fiskeriudviklingsprogrammet 2007-2009.....	11
4.2. Landdistriktsprogrammet og fiskeriudviklingsprogrammet 2010-13.....	12
5. Udfordringer på landdistriktsområdet.....	13
5.1. Udfordringer, der knytter sig til bosætnings- og erhvervsstrukturen	14
5.2. Udfordringer, der knytter sig til den offentlige service i landdistrikterne	15

Redaktionen er afsluttet den 17. marts 2009.

1. Indledning

Regeringens overordnede målsætning på landdistriktsområdet er, at det skal være attraktivt at bo og arbejde i alle dele af Danmark. Denne landdistriktsredegørelse til Folketinget, der afgives af velfærdsministeren og fødevarerministeren i fællesskab, gør status over udviklingen i de danske landdistrikter og redegør for regeringens konkrete tiltag for at sikre ovenstående målsætning og fremme udviklingen i landdistrikterne.

Redegørelsen sætter særligt fokus på landdistrikternes udvikling i de første år efter kommunalreformen som opfølgning på folketingsvedtagelse V77 fra 2007. Det sker bl.a. med en præsentation af to undersøgelser af kommunernes organisering af landdistriktsindsatsen efter kommunalreformen. Desuden indeholder redegørelsen en detaljeret beskrivelse af regeringens EU-medfinansierede landdistriktsprogram og fiskeriudviklingsprogram 2007-2013, som er blevet sat i værk i perioden siden sidste landdistriktsredegørelse.

Landdistriktsområdet i Danmark vil også i de kommende år være præget af forandringer som følge af den generelle samfundsmæssige og økonomiske udvikling. Aktuelt er dansk økonomi påvirket af den finansielle uro og de svage internationale vækstforhold, og det nuværende konjunkturbillede er præget af betydelig usikkerhed. Udgangspunktet for dansk økonomi er imidlertid en historisk lav ledighed og et meget højt beskæftigelsesniveau. Regeringen har med bl.a. finansloven for 2009 og Forårspakke 2.0 taget en række initiativer, der medvirker til at understøtte vækst og beskæftigelse. Heraf får en række vækstinitiativer allerede effekt i 2009. Det gælder muligheden for udbetaling af Særlig Pensionsopsparing (SP), en pulje på 1,5 mia. kr. til privat renovering af helårsbeboelse og forøgelse af de kommunale investeringer med mindst 2 mia. kr. Aftalen om en grøn transportpolitik forøger endvidere trafikinvesteringerne med i alt 5 mia. kr. i 2009 og 2010.

Der kan være grund til at fremhæve, at de data for udviklingen i landdistrikterne, som ligger til grund for denne redegørelse, ikke viser de seneste ændringer i samfundsökonomien fra efteråret 2008 og frem.

2. Landdistrikterne efter kommunalreformen

Kommunalreformen har nu været en realitet i to år. Med kommunalreformens større og mere bæredygtige kommuner blev der skabt et solidt fundament for en styrket indsats på en række områder, herunder også på landdistriktsområdet.

2.1. Landdistriktspolitikken efter kommunalreformen

Konkret i relation til landdistrikterne anmodede Folketinget med folketingsvedtagelse V23 fra 2005 regeringen om at sikre, at der igangsættes en systematisk overvågning og analyse af landdistrikternes vilkår og udviklingen i processen før og efter kommunalreformen. I nærværende redegørelse præsenteres de første to analyser af landdistriktsudviklingen efter 1. januar 2007. Begge undersøgelser bekræfter, at landdistriktspolitikken er en aktiv del af kommunernes dagsorden, og at kommunalreformen i mange kommuner har medført en opprioritering af landdistriktsindsatsen. Undersøgelsen viser samtidig, at der er stor forskel på, hvordan man i hver enkelt kommune har valgt at tilrettelægge arbejdet med en landdistriktspolitik.

Den første analyse "Kommunalreformen og landdistriktspolitikken" er udarbejdet af Institut for Forskning og Udvikling i Landdistrikter (IFUL) ved Syddansk Universitet. Analysen præsenteres i bilag 5.

Analysens primære konklusion er, at kommunerne generelt er kommet langt med politikformuleringen på landdistriktsområdet. Undersøgelsen konkluderer samtidig, at der er stor forskel på, hvordan kommunerne griber landdistriktsområdet an. Dette skyldes bl.a., at området stadig er forholdsvis nyt, og at det ikke er et lovbundet område. Undersøgelsen viser således, at kommunernes servicering af landdistrikterne foregår ud fra den enkelte kommunes iagttagelser og vurderinger af, hvordan landdistrikterne bedst bevares som attraktive miljøer.

På den baggrund har omkring halvdelen af de kommuner, der har landdistrikter, etableret en selvstændig landdistriktspolitik, mens 14 pct. af kommunerne er ved at udarbejde en landdistriktspolitik. 16 pct. af kommunerne har indarbejdet landdistriktspolitikken i de øvrige politikker. Blot en fjerdedel af kommunerne har således helt fravalgt en landdistriktspolitik, og hovedparten af disse kommuner er bykommuner eller kommuner, der forventer en befolkningsfremgang og dermed er mindre bekymrede for udviklingen i landdistrikterne. Blandt de kommuner, der i en eller anden form har en landdistriktspolitik, findes en overvægt af yder- og landkommuner.

Den anden analyse, som præsenteres i bilag 5, vedrører "Organiseringen af landdistriktspolitikken efter strukturreformen – med særligt fokus på yderområder", og er gennemført af Center for Regional- og Turismeforskning (CRT) på Bornholm i 2007-08 med støtte fra Velfærdsministeriets landdistriktpulje.

Også denne analyse konkluderer overordnet set, at kommunerne i de seneste år i vid udstrækning har sat landdistriktspolitikken på det kommunalpolitiske landkort. Undersøgelsen anfører, at kommunalreformen i mange kommuner har medført en opprioritering af landdistriktsindsatsen, og at det øgede fokus på området i sig selv har ført til, at flere lokalsamfund, der ikke tidligere var organiseret, er blevet det, med henblik på bedre at kunne matche den nye kommune.

Når det kommer til landdistriktspolitikens indhold konstaterer undersøgelsen, at den fysiske planlægning indgår med betydelig vægt i en række kommunale landdistriktspolitikker, og at processer fra kommuneplanlægningen hyppigt tages i anvendelse her. Dette betyder samtidig, at det koordinerende ansvar for landdistriktspolitikken ofte ligger i kommunernes Planlægnings- eller Miljø- og Teknikudvalg.

Hvis en kommune har udarbejdet en særskilt landdistriktspolitik, vil denne ofte indeholde en beskrivelse af landdistrikterne samt en opstilling af satsningsområder. Politikken indeholder sjældnere specifikke mål for den ønskede udvikling, ligesom de færreste kommuner har udarbejdet interne procedurer for, hvorledes de vil følge op på deres landdistriktsindsats. Derimod er kommunerne langt fremme i udarbejdelsen af procedurer for borgerinddragelse.

Undersøgelsen beskæftiger sig også med samarbejde og koordination de forskellige landdistriktsaktører imellem. Den overordnede konklusion blandt de kommunale landdistriktskoordinatorer er i den forbindelse, at kommunikationen på landdistriktsområdet fungerer tilfredsstillende, både mellem kommunens interne afdelinger og mellem kommune og lokalsamfund. Også de lokale aktionsgruppers formænd erklærer sig tilfredse med samarbejdet med kommunen, ligesom de er tilfredse med samarbejdet med Fødevarerministeriets netværkscenter.

2.2. Kommunerne, regionerne og landdistriktsudviklingen

Kommuner og regioner spiller i den nye kommunale struktur hver især en væsentlig rolle, når det kommer til udvikling på landdistriktsområdet, mens statens primære rolle er at sikre de bedst mulige rammebetingelser for den decentrale indsats.

Kommunerne og landdistriktsudviklingen

Kommunernes status som den primære decentrale ramme om udviklingen i landdistrikterne blev styrket efter kommunalreformen, hvor en række konkrete opgaver og kompetencer blev overflyttet til kommunerne.

På erhvervsområdet har kommunerne fået ansvaret for den lokale erhvervsservice, ligesom kommunerne har overtaget plankompetencen for det åbne land. For begge områder gælder, at kommunerne har fået mulighed for at præge den lokale udvikling ud fra kendskabet til lokalområdernes styrker, udfordringer og praktiske forhold. Som det fremgår af undersøgelseerne ovenfor, har mange kommuner i forbindelse med formuleringen af en sammenhængende landdistriktspolitik indtænkt de nye opgaver.

De nye kommuner har i de første leveår været begunstiget af en positiv økonomisk udvikling, som er kommet alle kommuner til gode. Statistikkerne i bilag 2 viser bl.a., at alle kommunetyper har oplevet en positiv udvikling i den skattepligtige indkomst i de seneste fem år. Det er bemærkelsesværdigt, at den gennemsnitlige vækst i yder- og landkommunerne i perioden har været større end i landet som helhed. Også beskæftigelsen har været stigende i alle kommunetyper fra 2004 og frem, ligesom der i de senere år generelt er sket en indsnævring i forskellene i ledighed de fire kommunetyper imellem. Det bemærkes i denne sammenhæng, at der er tegn på, at den stigende ledighed, der er fulgt i kølvandet af den økonomiske finansielle krise fra efteråret 2008, umiddelbart rammer yderkommunerne lidt hurtigere end de øvrige kommuner.

For de mange sammenlægningskommuner har den nye kommunale struktur også betydet en harmonisering af det eksisterende serviceniveau i de tidligere kommuner. En række kommuner har benyttet sammenlægningen til at gennemføre omlægninger og effektiviseringer af driften på de store serviceområder, og det ses i bilag 2, at kommunerne de senere år har nærmet sig hinandens udgiftsniveau, når det kommer til nettodriftsudgifter pr. indbygger, som kan ses som en indikator for det kommunale serviceniveau.

Bl.a. folkeskoleområdet har de senere år undergået en række omstruktureringer, hvor en række sammenlægningskommuner har valgt at nedlægge eller slå de mindste skoler sammen. Bag en beslutning om at reducere antallet af skoler ligger ofte en kombination af pædagogiske overvejelser og ønsker om omlægning og effektivi-

sering. Ændringerne i de lokale skolestrukturer finder i mange tilfælde sted i landdistrikterne, hvoraf mange ligger i landets yderområder.

Velfærdsministeriet har i februar 2008 offentliggjort resultaterne af en analyse, der netop undersøger konsekvenserne af skolelukninger i landdistrikter. Analysen viser først og fremmest, at skolelukninger ikke er årsag til lokalområdets tilbagegang. Lukningerne er snarere resultatet af en forudgående befolkningstilbagegang i områderne. Det er karakteristisk for disse områder, at de har oplevet en befolkningstilbagegang i en længere periode frem til skolelukningen.¹

Kommunalreformen satte også fokus på at styrke det lokale demokrati. Regeringen har netop samlet op på de første erfaringer, som de nye kommuner har gjort sig på området i en statusrapport om nærdemokrati, som offentliggøres i foråret 2009. Samtidig med statusrapporten udgiver regeringen en publikation, udarbejdet i samarbejde med KL, som samler en række gode eksempler på, hvordan der i kommunerne arbejdes med det lokale demokrati.

Regionerne og landdistriktsudviklingen

Regionerne har efter kommunalreformen fået ansvaret for at udarbejde regionale udviklingsplaner, som beskriver den overordnede strategi for regionens udvikling, herunder regionernes byer, landdistrikter og yderområder. Den regionale udviklingsplan er et centralt virkemiddel for regionernes indsats på landdistriktsområdet. Regionsrådet udpeger i udviklingsplanen retningen for, hvorledes der kan skabes udvikling og vækst i regionen inden for en række indsatser.

Udviklingsplanerne har fokus på de regionale og lokale styrkepositioner, f.eks. koblingen mellem fødevarer, turisme, oplevelsesøkonomi og naturressourcer. Der er også fokus på sammenhængen mellem land og by og tilgængelighed til og fra landdistrikterne. De regionale udviklingsplaner har også indsatser inden for landsbyfornyelse, uddannelse i yderområder, landdistriktsplatforme og profilering af landdistrikterne.

En anden central opgave for regionerne har været at etablere de regionale vækstfora, som regionerne samtidig sekretariatsbetjener. Vækstforaene blev oprettet i 2006 med afsæt i lov om erhvervsfremme. Vækstforaene skal sikre en regional forankring af erhvervspolitikken og bl.a. udarbejde regionale erhvervsudviklingsstrategier og handlingsplaner, der tager afsæt i de enkelte områders rammevilkår og erhvervsspecialisering. Vækstforaene skal blandt andet adressere de særlige udfordringer, der er for den enkelte regions yderområder. Samtidig har Vækstforaene indgået i et samarbejde med de lokale aktionsgrupper ved formulering af disses strategier og ved deltagelse i disses bestyrelser.

De seks vækstfora har i 2008 inden for de regionale udviklingsstrategier og handlingsplaner igangsat en lang række projekter inden for bl.a. fødevarerhvervet, oplevelsesøkonomi og turisme. En række af disse erhvervspolitiske indsatser er beskrevet i Økonomi- og Erhvervsministeriets bidrag i bilag 4.

Vækstfora indstiller til regionerne om anvendelsen af de midler, som regionerne råder over (ca. en halv mia. kr. i 2008), og til staten om prioriteringen af EU's strukturfondsmidler, hvilket i perioden 2007-2013 svarer til ca. en halv mia. kr. årligt. Mindst 35 pct. af strukturfondsmidlerne skal anvendes til gavn for yderområderne under ét.

For flertallet af vækstfora gælder, at der i erhvervsudviklingsstrategierne ikke arbejdes med specifikke yderområdeprojekter, idet udvikling af yderområderne er integreret i den samlede indsats for regionens erhvervsudvikling. Herved bygges der bro mellem yderområderne og resten af regionen, så der skabes gode rammer for vækst overalt.

¹ Teknologisk Institut (2008): Skoler i landdistrikter. Undersøgelsen kan findes på Velfærdsministeriets hjemmeside.

3. Regeringens indsatsområder

Som det fremgår af regeringsgrundlaget fra 2007, fortsætter regeringen arbejdet for udvikling af landdistrikterne med gode rammer for erhverv, natur og bosætning.

Landdistriktsområdet er kendetegnet af mange interessenter, og landdistriktsudvikling i bred forstand såvel som inden for områderne "erhverv, natur og bosætning" omfatter i praksis de fleste politikområder. Landdistriktsudvikling bliver derfor løbende tænkt ind i regeringens arbejde på tværs af de respektive ministerområder.

Gennem de seneste to år har regeringen således iværksat en lang række initiativer, som understøtter målsætningerne om at sikre gode rammer for erhverv, natur og bosætning i landdistrikterne. En oversigt over alle initiativer opdelt efter ministerområde findes i bilag 4.

3.1. Erhvervsudvikling i landdistrikterne

Som beskrevet i kapitel 2 spiller både kommuner, regioner og regionale vækstfora en væsentlig rolle i forhold til erhvervsudviklingen i landdistrikterne. Hertil kommer regeringens strategier for udmøntningen af henholdsvis landdistriktsprogrammet og fiskeriudviklingsprogrammet, hvor et centralt mål netop er at skabe erhvervsudvikling og nye arbejdspladser i landdistrikterne. De to programmer beskrives nærmere i redegørelsens kapitel 4.

Med henblik på at sikre en målrettet regional og lokal erhvervsudviklingsindsats og en enstrengt erhvervsfremmeindsats har regeringen sikret rammerne for, at landdistriktsprogrammets erhvervsrettede indsats koordineres med vækstforaenes erhvervsudviklingsstrategier. Det betyder bl.a., at de lokale aktionsgrupper under landdistriktsprogrammet skal sende deres udviklingsstrategier i høring i vækstforaene, og at der i aktionsgruppernes bestyrelser sidder repræsentanter fra vækstforaene.

Udover ovennævnte programmer har regeringen fremsat en række lovforslag samt igangsat og videreført flere selvstændige initiativer, der forbedrer mulighederne for at drive erhverv i landdistrikterne - såvel i jordbruget som i andre erhverv.

Fødevareministeriets innovationslov blev ændret pr. 1. juli 2008 for at sikre en koordineret innovationsindsats i fødevarersektoren og forbedre små og mellemstore virksomheders muligheder for at udvikle en stærk og konkurrencedygtig fødevarersektor.

En ændring af lov om statsgaranti for lån til yngre jordbrugere, som blev vedtaget i Folketinget i februar 2009, vil gøre det lettere for unge jordbrugere at erhverve sig deres første jordbrugsbedrift. Samtidig vil en ændring af loven om indkøbsforeninger for mindre jordbrugere fra januar 2009, der udvider medlemskredsen af indkøbsforeninger, understøtte regeringens målsætning om at skabe flere iværksættere og lokale arbejdspladser i landdistrikterne.

Fødevareministeriet har i 2008 igangsat Projekt Smag Danmark, der sætter fokus på fødevarerens kvalitet, smag og oplevelse. Målet er bl.a. at igangsætte produktionen af flere kvalitetsfødevarer, der udvikler erhvervet, gavner eksporten og giver forbrugerne gode og sunde madoplevelser. Projektet har stor relevans i forhold til både generel erhvervsudvikling og oplevelsesøkonomi i landdistrikterne.

I regi af Fødevarerministeriet er der i perioden 2007-2009 tildelt 20 mio. kr. til et ambitiøst forskningsprogram, der sætter fokus på jordbrugs- og fødevarersektorens fremtidige rolle og udvikling i et regionalt perspektiv. Formålet er bl.a. at frembringe ny viden om, hvordan jordbrugs- og fødevarersektoren i fremtiden kan skabe grundlag for lokal og regional erhvervsudvikling og bosætning.

3.2. Generelle levevilkår og bosætning i landdistrikterne

Landdistriktsudvikling handler også i høj grad om at sikre attraktive vilkår for bosætning i landdistrikterne samt gode muligheder for at få hverdagen til at hænge fornuftigt sammen for de mennesker, der har valgt at bosætte sig i landdistrikterne. Regeringen har med en række initiativer sat fokus på at understøtte de generelle levevilkår og bosætningen i landdistrikterne. Initiativerne skal ses i sammenhæng med de initiativer, der er nævnt i kapitel 2.

Den generelle boligkvalitet i et lokalområde kan have stor betydning for, hvor attraktivt området opfattes af beboere og potentielle tilflyttere. Velfærdsministeriet fik i 2007 på baggrund af henvendelser fra en række kommuner, der har store problemer med boliger af særlig lav kvalitet, gennemført en undersøgelse af omfanget og betydningen af boliger i særlig ringe stand i yderkommunerne. Undersøgelsen pegede bl.a. på, at kommunerne havde brug for instrumenter, som kunne give bedre muligheder for at afhjælpe disse byfornyelsesproblemer. På den baggrund gennemførte regeringen i 2008 en række ændringer af byfornyelsesloven.

Med virkning fra 1. juli 2008 blev kommunernes muligheder for at gribe ind over for de allerdårligste boliger i landsbyer og landdistrikter forbedret. Kommunerne har bl.a. fået mulighed for at give påbud om at afhjælpe sundheds- og brandfarlige forhold samt at nedlægge forbud mod, at tomme sundhedsfarlige boliger tages i brug til beboelse. Endvidere har kommunerne fået mulighed for at give økonomisk støtte til nedrivning af faldefærdige ejer- og andelsboliger. Endelig er de statslige midler til områdefornyelse i mindre byer blevet forøget.

En ændring af landbrugsloven fra 2007 som følge af en EF-dom tilgodeser bosætningshensynet i landdistrikterne, idet den personlige bopælspligt for visse landbrugsbedrifter fremover også kan opfyldes af andre end bedriftens ejer.

På sundhedsområdet er der i finanslovsaftalen for 2009 afsat 250 mio. kr. til at iværksætte præhospitale løsninger i yderområder med store afstande, f.eks. til organisering af nære tilbud som skadepoliklinikker eller lægehuse. Der er i samme aftale afsat 100 mio. kr. til etablering af en lægehelikopterordning for bl.a. øer og yderområder.

Med aftale om en grøn trafikpolitik fra januar 2009 lægges vægt på at sikre et sammenhængende Danmark. Der er bl.a. afsat 800 mio. kr. til en pulje til bedre kapacitet og bekæmpelse af flaskehalse med henblik på at fremme initiativer, der kan bidrage til et mere trafikalt sammenhængende Danmark.

I aftalen lægges der desuden op til at indføre grønne kørselsafgifter for bilister, der skal betale mest for at køre dér, hvor trængslen er størst og omvendt mindre i områder uden trængsel. Der indgår heri et hensyn til yderområderne, hvor mange borgere er henvist til at benytte bilen.

Endelig er der i aftalen afsat en pulje på 200 mio. kr. til medfinansiering af kommunernes færgeinvesteringer i de kommende år til sikring af forbindelsen til mindre danske øer. Disse øer er i sagens natur landdistrikter, og færgeruterne findes ofte i kommuner, som rummer betydelige landdistriktsområder.

Disse nye initiativer skal ses i sammenhæng med, at regeringen har videreført den midlertidige ordning om forhøjet befordringsfradrag for langdistancependlere i første omgang i december 2006 for perioden 2007-2013, og senest i forbindelse med Forårspakke 2.0 (skattereformen) i marts 2009 yderligere fra 2013 til 2018. Formålet med ordningen er dels at øge jobmobiliteten, dels at tiltrække og fastholde ressourcerstærke indbyggere i landdistrikter og yderområder.

Når det kommer til digital infrastruktur, har over 99 pct. af befolkningen i dag mulighed for bredbåndsadgang. IT- og Telestyrelsen arbejder på at sikre muligheden for højhastighedsadgang til internettet til hele befolkningen inden udgang af 2010.

Samtidig arbejder Videnskabsministeriet med at udbygge hjemmesiden Borger.dk, som skal lette kontakten mellem borgere og det offentlige uanset konkret fysisk afstand. Fra 2009 vil borgere bl.a. få flere selvbetjeningsløsninger på siden, og det vil blive muligt at modtage e-post fra det offentlige.

Regeringen arbejder for at modvirke de unges fraflytning fra yderområderne. For de almene gymnasier er der fra 2008 indført et særligt udkantstilskud, der skal medvirke til at sikre, at der også i yderområder er tilstrækkelig økonomi til udbud af almen gymnasiale uddannelser. Endvidere er der i forbindelse med 2007-godkendelsen af erhvervsfaglige uddannelser blevet lagt vægt på sikring af et økonomisk bæredygtigt udbud af skoler i landets yderområder.

På det kulturelle område bidrager staten gennem en række tilskudsordninger til at skabe et bredt kulturelt grundtilbud over hele landet. Regeringen har derudover igennem en årrække igangsat initiativer til yderligere understøttelse af kulturlivet udenfor hovedstadsområdet. Som led i strategien "Kultur i hele Landet" er der f.eks. i 2008 indgået i alt 12 kulturaftaler mellem staten og klynger af kommuner.

3.3. Natur i landdistrikterne

Regeringen kommer i foråret 2009 med et Grøn Vækst udspil, der skal forene et højt niveau for miljø- og naturbeskyttelse med en moderne og konkurrencedygtig landbrugsproduktion.

Grøn Vækst angiver blandt andet, hvordan de ambitiøse målsætninger i Vandramme- og Natura2000-direktiverne skal opnås. Planen skal udpege konkrete indsatser for mere og bedre natur, der er tilgængelig for borgerne. Udspillet skal samtidig bidrage til, at det bliver lettere for dansk landbrug at udvikle sig på markedsvilkår, og at barrierer for nye teknologier og produktionsformer fjernes.

Udspillet vil endvidere fremhæve betydningen af investeringer i forskning og teknologi indenfor natur, miljø og vækst, så Danmark kan styrke sin rolle som leverandør af bæredygtige løsninger indenfor fødevarer- og energiproduktion. Forskning og innovation indenfor fødevareresektoren skal i højere grad målrettes miljø, energi og klima samt fødevarer sikkerhed og dyrevelfærd.

Landdistriktsprogrammet for 2009-2013 er et vigtigt værktøj til at sikre gennemførelse af natur- og miljøindsatser.

Regeringen har i de senere år styrket vand- og naturindsatsen for at bevare danske naturværdier for eftertiden og gennemført en omfattende naturgenopretningsindsats. Indsatsen vedrører bl.a. genskabelse af søer, vådområder, statslig skovrejsning, restaurering af vandløb og fjernelse af spærringer. Der arbejdes generelt med at skabe forbedret adgang for publikum. De nye attraktive grønne områder og de nye friluftsmæssige muligheder giver både øget bosætning og turisme i landdistrikterne.

Med vedtagelsen af en ny lov om fremme af vedvarende energi i december 2008 er der dannet grundlag for øget udbygning med vindkraft. Loven indfører bl.a. en række ordninger, der skal øge den lokale interesse for og opbakning til opstilling af nye moderne vindmøller, hvilket ikke mindst har betydning for mange landdistrikter. Afledte effekter af loven kan være øget lokal indtjening og beskæftigelse.

Der etableres fem danske nationalparker med det mål at skabe store sammenhængende naturområder og styrke fritidsliv, kulturhistoriske værdier og lokal udvikling. Nationalpark Thy blev indviet i august 2008, mens yderligere

fire nationalparker er udpeget og indvies i løbet af de næste par år. De fire nationalparker er Mols Bjerge, Skjern Å, Vadehavet og Kongernes Nordsjælland.

4. Landdistriktsprogram-met og Fiskeriudviklings-programmet

Regeringen har i 2007 udarbejdet såvel et landdistriktsprogram som et fiskeriudviklingsprogram, som begge gælder for årene 2007-2013. Begge programmer har som overordnet formål at understøtte udviklingen i landdistriktsområder og fiskeriudviklingsområder og finansieres fra EU af henholdsvis EU's landdistriktsfond og EU's Fiskerifond med offentlig dansk medfinansiering.

De vigtigste målsætninger i landdistriktsprogrammet er at skabe en stærk konkurrencekraft i fødevarerektoren, at understøtte indsatsen for miljø og natur, herunder bidrage til opfyldelse af Danmarks EU-forpligtelser, samt at bevare og udvikle en stærk sammenhængskraft mellem landdistrikterne på den ene side og byerne på den anden side. Programmet er desuden tilrettelagt, så det understøtter bosætning og generelle levevilkår. I regeringsgrundlaget fra 2007 har regeringen tydeliggjort, at miljøindsatsen også fremover er central, idet 75 pct. af landdistriktsprogrammets midler som pejlemærke afsættes til indsatser for natur og miljø.

Fiskeriudviklingsprogrammet er med til at udvikle og støtte den regionale forankring af fiskeri og akvakultur, hvor udfordringen er at skabe en fornuftig sammenhæng mellem regional udvikling og global konkurrence under hensyn til målet om bæredygtighed.

En central nyskabelse i begge programmer er nedsættelsen af de lokale aktionsgrupper (LAG'er), som står for prioritering og indstilling af en betydelig del af programmernes indsats – især for udvikling af levevilkår og arbejdspladser i landdistrikterne. LAG'erne præsenteres uddybende i bilag 3.

Rammene for de enkelte indsatser i landdistriktsprogrammet 2007 og 2008 er fastlagt i den politiske aftale, som regeringen indgik med Dansk Folkeparti i 2006, og som siden er blevet fornyet med en aftale om udmøntning af programmet i 2009. Der er ligeledes indgået en aftale om en særlig økologipakke, som sikrer en fokuseret indsats for økologien i hele programperioden 2007-2013.

I efteråret 2008 vedtog EU's landbrugsministre det såkaldte sundhedstjek af landbrugspolitikken, hvor det blev besluttet at overføre yderligere fem pct. fra den direkte landbrugsstøtte til landdistriktsprogrammet – såkaldt modulerede midler.

Et væsentligt formål med landdistriktsprogrammet er at bidrage til at løfte de store miljøudfordringer, der forudses i de kommende år, hvor der især er fokus på implementeringen af Vandrammedirektivet og Natura2000-direktiverne. Regeringen har nedsat et ministerudvalg, der i foråret 2009 fremsætter et samlet udspil til en Grøn Vækst Vision, der forener et højt niveau for miljø- og naturbeskyttelse med en moderne og konkurrencedygtig landbrugsproduktion. Dette udspil vil få væsentlig indflydelse på udformningen af landdistriktsprogrammet i årene 2010-2013.

Indsatsen under landdistriktsprogrammet og fiskeriudviklingsprogrammet skal løbende tilrettelægges, så de enkelte ordninger har den størst mulige effekt i forhold til målsætningerne. Dette sikres dels ved den konkrete udformning af ordningerne, dels ved at koordinere landdistriktsprogrammets tiltag med de indsatser, der i øvrigt

gennemføres. Fødevareministeriets indsatser under innovationsloven, initiativet "Smag Danmark" og indsatsen i husdyrpakken for udviklingen af miljøteknologier er eksempler på væsentlige initiativer, som understøtter udviklingen af landdistrikterne.

For at sikre bedst mulig koordination med regioner, vækstfora og kommuner er disse repræsenteret i Fødevareministeriets relevante udvalg, ligesom der gennemføres en række konsultationer og høringer særligt med kommuner og vækstfora. Dette gælder i særlig grad de initiativer, der gennemføres af de lokale aktionsgrupper.

Fiskeriudviklingsprogrammet for 2009-2013 er aftalt som led i finanslovsaftalen med Dansk Folkeparti. Overordnet gælder det, at regeringens og Dansk Folkepartis handlingsplan fra oktober 2006 "En ny fremtid for dansk fiskeri og akvakultur for 2007-2013" danner baggrunden for en række tiltag på fiskeriområdet, hvoraf mange er finansieret via midler ansøgt fra det danske fiskerifondsprogram.

4.1 Status for landdistriktsprogrammet og fiskeriudviklingsprogrammet 2007-2009

Landdistriktsprogrammet

Den første aftale om landdistriktsprogrammet for årene 2007-2008 blev indgået med Dansk Folkeparti i november 2006. Der blev aftalt aktiviteter for 560 mio. kr. og desuden stillet EU-midler til rådighed for de lokale aktionsgrupper i mellemkommunerne og til projekter medfinansieret af andre ministerier og af landbrugets fonde.

Det endelige program blev godkendt af EU-kommissionen i februar 2008. Programmets ordninger er løbende sat i gang, og med opstarten af de lokale aktionsgrupper i sommeren 2008 er programmet fuldt implementeret.

I december 2008 blev regeringen og Dansk Folkeparti enige om en aftale om udmøntningen af Landdistriktsprogrammet for 2009. Der afsættes i alt 760 mio. kr. til indsatser inden for fødevarerhvervet, miljø og natur samt til de lokale aktionsgrupper og til børn- og ungeaktiviteter i landdistrikterne, jf. bilag 4. I 2009 vil de finansielle rammer for perioden 2010-2013 blive fastlagt.

Omstruktureringsprogram for sukkersektoren

I forbindelse med afvikling af EU's støtte til sukkerproduktion igangsættes et omstruktureringsprogram for sukkersektoren. Danmark modtager 56 mio. kr., der fordeles mellem region Sjælland og region Syddanmark, som er de to regioner, der er hårdest ramt af afviklingen af sukkersektoren. Midlerne skal administreres efter samme EU-regelsæt som landdistriktsprogrammet. Fødevareministeriet iværksætter en fokuseret støtteordning i 2009 med støtte til grønne investeringer, som f.eks. pesticidteknologi, biogas og solfangere.

Fiskeriudviklingsprogrammet

Regeringens og Dansk Folkepartis handlingsplan fra oktober 2006 "En ny fremtid for dansk fiskeri og akvakultur for 2007-2013" danner baggrunden for en række tiltag på fiskeriområdet, hvoraf mange er finansieret via midler ansøgt fra det danske fiskerifondsprogram.

I 2008 blev der i alt afsat 284 mio. kroner til indsatser på området, bl.a. tilpasning af fiskerflåden, investeringer i fiskerihavne og til igangsætning af lokale aktionsgrupper under fiskeriudviklingsprogrammet.

Som led i finanslovsaftalen med Dansk Folkeparti er det aftalt, at der i 2009 skal anvendes ca. 200 mio. kr. til hele programmet inklusive EU midler. Den statslige medfinansiering aftalt for 2009 udgør 56,5 mio. kr.

Fiskeriudviklingsprogrammet og landdistriktsprogrammet vil i 2010 blive evalueret med henblik på at undersøge, om programmerne fungerer efter hensigten. Fødevareministeriet har fokus på effekten af de gennemførte aktiviteter og arbejder løbende med at målrette programmerne gennem fastlæggelse af klare udvælgelses- og prioriteringskriterier for de enkelte indsatsområder.

De lokale aktionsgrupper i landdistriktsprogrammet og fiskeriudviklingsprogrammet

Der er nu etableret 56 lokale aktionsgrupper med mere end 700 medlemmer. De 40 fungerer i landdistrikter, de 5 i fiskeriområder og 11 er fælles. Grupperne indsender løbende projektansøgninger, og der er foreløbig givet tilsagn til over 600 projekter.

Sammenhæng mellem landdistriktsprogrammet, fiskeriudviklingsprogrammet og øvrige indsatser

Ordningerne under landdistriktsprogrammet og fiskeriudviklingsprogrammet understøtter en lang række initiativer af betydning for landdistrikter og yderområder, der i øvrigt sættes i værk. For eksempel inddrager landdistriktsprogrammets indsats for økologi konklusionerne fra en rapport, som Fødevareministeriet fik udarbejdet af Internationalt Center for Forskning i Økologisk Jordbrug og Fødevarer-systemer (ICROFS). Rapporten pegede på de væsentligste barrierer for udviklingen af økologien og gav en række anbefalinger, som indarbejdes i Fødevareministeriets samlede politik for udvikling af økologien.

På samme vis understøtter fiskeriudviklingsprogrammets indsats for erhvervsudvikling og udvikling af havne og anden infrastruktur den generelle fiskeripolitik.

På regeringsniveau koordineres der tæt mellem de relevante ministerier, så der sikres en sammenhængende indsats over for landdistrikter og fiskeriområder. Landdistriktsprogrammet medfinansierer også andre statslige initiativer i forhold til landdistrikterne, som for eksempel Velfærdsministeriets indsats for fornyelse af landsbyer og en række projekter under landdistriktpuljen.

4.2. Landdistriktsprogrammet og fiskeriudviklingsprogrammet 2010-13

Ved opstarten af landdistriktsprogrammet blev Danmark tildelt godt 3,4 mia. kr. til landdistriktsprogrammet 2007-2013 fra EU. Der var allerede igangsat en række indsatser under det tidligere program og med aktiviteterne i 2007-2009 er der disponeret over ca. 2,3 mia. kr., således at der i dag rådes over ca. 1,1 mia. kr. fra EU. Hertil kommer de 880 mio. kr., der følger af den nye modulation, som blev vedtaget i sundhedstjekket. Disse midler skal anvendes under landdistriktsprogrammet i 2010-13 til særlige udfordringer vedrørende klimæændringer, vedvarende energi, vandforvaltning og biodiversitet, samt i mælkesektoren.

Regeringens kommende udspil til Grøn Vækst, som tidligere er omtalt i kapitel 3, sigter på at forene et højt niveau for miljø- og naturbeskyttelse med en moderne og konkurrencedygtig landbrugsproduktion. Landdistriktsprogrammet for 2009-2013 er et vigtigt værktøj til at sikre gennemførelsen af denne indsats.

5. Udfordringer på landdistriktsområdet

Politikken på landdistriktsområdet er i bevægelse i disse år, hvilket bl.a. har resulteret i, at man internationalt taler om et nyt landdistriktsparadigme.² Paradigmeskiftet er resultatet af en række ændringer, som de europæiske landes landdistriktspolitikker har gennemgået over en årrække.

Tidligere var landdistriktspolitikken karakteriseret af et sektorbestemt fokus, hvor landbrug eller fiskeri var altafgørende for udviklingen i landdistrikterne, hvor landbruget var den primære aktør, og hvor subsidier var det primære virkemiddel til at hæve erhvervsproduktiviteten og indkomstdannelsen i landdistrikterne.

I dag karakteriseres landdistriktspolitikken i højere grad af et territorielt fokus og af tilstedeværelsen af langt flere erhvervssektorer end landbruget og fiskeriet, bl.a. turisme, håndværk og videnserhverv. Derudover samarbejder aktører fra flere niveauer, og der er generelt et større fokus på landdistrikternes landskabelige og kulturelle herlighedsværdier. Samtidig bevæger det primære virkemiddel i landdistriktspolitikken på EU-plan sig fra at være subsidier og i retning mod investeringer og målrettet projektstøtte med fokus på udnyttelse af regionale og lokale områders respektive konkurrencefordele.

Dette skift i landdistriktspolitikken er ledsaget af et skift i den offentlige styring af landdistriktspolitikken, som i højere grad inddrager de lokale ressourcer. Skiftet ses f.eks. i landdistriktsprogrammet, hvor de lokale aktionsgrupper (LAG'er) tillægges en væsentlig rolle.

Det nye landdistriktsparadigme betyder, at der tænkes i nye internationale såvel som nationale løsninger for fortsat at skabe udvikling i landdistrikterne.

Med reformen af EU's landbrugspolitik fra 2003 blev den direkte EU-støtte til landbruget reduceret, og en del af midlerne blev stillet til rådighed for landdistriktspolitikken under forudsætning af national medfinansiering – de såkaldte modulerede midler. Senest har sundhedstjekket af EU's landbrugspolitik resulteret i, at der kanaliseres flere midler fra den direkte landbrugsstøtte til landdistriktsudvikling, hvor fokus er på de nye udfordringer, som er klimaændringer, biodiversitet, vedvarende energi og forvaltning af vandressourcerne, samt omstrukturering af mejerisektoren.

På nationalt niveau er det nye landdistriktsparadigme i mange år kommet til udtryk ved, at Velfærdsministeriet – og tidligere Indenrigs- og Sundhedsministeriet – har haft den koordinerende rolle på landdistriktsområdet med fokus på en helhedsorienteret landdistriktspolitik på kommunalt og centralt niveau.

Senest er det nye paradigme kommet til udtryk i regeringens strategi for landdistriktsprogrammet 2007-2013, hvor der udover et mål om en stærkere konkurrencekraft i jordbrugssektoren er fastsat mål om flere iværksættere

² OECD Rural Policy Reviews (2006): "The New Rural Paradigm. Policies and governance"

og lokale arbejdspladser i landdistrikterne, en rig natur, et rent miljø og varierede landskaber samt attraktive levevilkår i landdistrikterne.

I de lande, vi typisk sammenligner os med, er forskellen mellem land og by væsentligt større end her i Danmark. Regeringens regionalpolitiske redegørelse for 2008 viste således, at de regionale forskelle i ledighed er blevet væsentlig mindre siden regeringens tiltrædelse i 2001. Derudover viste redegørelsen, at der i regeringens levetid er skabt større regional lighed i den skattepligtige indkomst pr. indbygger. Tallene i denne redegørelses bilag 2 understøtter billedet af, at forskellen på land og by er mindsket i de senere år.

Regeringen er imidlertid opmærksom på, at den generelle samfundsudvikling og den økonomiske udvikling – ikke mindst den aktuelle globale finansielle krise – kan sætte landdistrikterne under pres i de kommende år. Det er endnu for tidligt at vurdere, om krisen systematisk vil påvirke de regionale forskelle i ledighed og økonomi. Regeringens kommende regionalpolitiske redegørelse for 2009, der fremsættes i dette forår, vil belyse den seneste udvikling på dette område.

I det følgende skitseres i overskriftsform nogle af de udfordringer, der forventes at være på dagsordenen i de nærmeste år:

5.1. Udfordringer, der knytter sig bosætnings- og erhvervsstrukturen

Der er i Danmark en generel befolkningsvækst, men en del yderområder er udsat for en stadig befolkningstilbagegang, idet en række kommuner over en årrække har oplevet en nettofraflytning.

Men landdistrikter er forskellige og er i forskelligt omfang påvirket af de ændrede samfundsstrukturer. Der er derfor også varierende udfordringer og behov for forskellige løsninger i forskellige landdistrikter. Hvor mange bynære landdistrikter opleverer en befolkningsvækst, oplever flere yderområder fraflytninger, hvor det primært er de unge, der flytter. Fraflytningerne resulterer visse steder i problemer med tomme bygninger og forfaldne ejendomme i det åbne land og mindre landsbyer. Flere yderområder melder også om en ubalance mellem antallet af mænd og kvinder, og tallene i bilag 2 bekræfter, at der i landdistrikterne generelt er en lavere kvindeandel end i resten af landet.

Undersøgelserne i bilag 5 viser, at kommunerne er bevidste om de forskellige udfordringer landdistrikterne imellem, idet det især er kommuner med faldende indbyggertal, der har formuleret en landdistriktspolitik.

Det er ikke et særegent dansk fænomen, at den økonomiske vækst er højere omkring de store byer, og at befolkning og virksomheder følger med. Der er snarere tale om en international trend. Den generelle samfundsudvikling skaber således forskellige udfordringer for forskellige typer af landdistrikter.

Regeringen er opmærksom på disse udfordringer og har igangsat mange nye initiativer og reformer, der skal bidrage til en afbalanceret regional udvikling. På det overordnede plan har kommunalreformen og finansieringsreformen skabt et forbedret grundlag for, at yderkommuner har mulighed for at tilbyde en god offentlig service for deres indbyggere. Hertil kommer, at mange regionale erhvervs- og vækstpolitiske initiativer søger at etablere beskæftigelsesmuligheder i alle dele af landet. I den nye strukturfondsperiode fra 2007 til 2013 skal i gennemsnit mindst 35 procent af midlerne, som nævnt i kapitel 3, anvendes til gavn for yderområderne under ét.

Men der er fortsat behov for at overveje situationen på både bosætnings- og erhvervsområdet. Der skal være rum for kommunale og lokale løsninger på de konkrete udfordringer, som et område står over for, men der kan også være behov for, at de relevante ministerier hjælper med at skabe overblik over, hvilke rammer og muligheder den enkelte kommune har på de forskellige sektorområder.

Som eksempel på en sådan støtte har Velfærdsministeriet i marts 2009 udsendt en tværministeriel vejledning "Udvikling af landsbyer", som gennemgår gældende lovgivning og støttemuligheder, når det gælder problemer med boliger af særlig lav kvalitet. Vejledningen skal hjælpe kommunerne med at skabe en positiv udvikling i landsbyerne.

Samtidig kan der være behov for inspiration til, hvordan man lokalt kan medvirke til at skabe en positiv befolkningsvækst i yderområderne. Miljøministeriet fik derfor i 2008 lavet en undersøgelse af hvilke faktorer, der kan forklare, at omkring en tredjedel af yderområdernes landsbyer vokser. Rapporten vurderer, at en kombination af kommuneplanlægning og erhvervsmæssige strategier for vækst vil kunne anvendes til at skabe lokale strategier for bosætning og erhvervsudvikling i yderområdernes landsbyer.

Endelig har Velfærdsministeriet ved 2009-fordelingen af midler fra Landdistriktpuljen efterlyst ideer til projekter, der gør noget særligt for, at kvinder finder det attraktivt at bosætte sig i landdistrikterne. Af en samlet uddeling af midler til forsøgsprojekter på 11 mio. kr. har ministeriet i marts 2009 givet tilsagn til 12 projekter med et særligt fokus på kvinder, svarende til i alt 2,4 mio. kr.

5.2. Udfordringer, der knytter sig til den offentlige service i landdistrikterne

Den offentlige service i landdistrikterne er løbende til debat. Senest har særligt den offentlige transport og sygehuse i yderområderne givet anledning til diskussioner i nogle kommuner og regioner.

Regeringen anerkender, at der i nogle tyndbefolkede områder er udfordringer for den kollektive trafik og ønsker en løbende debat om, hvorledes de bedst mulige rammer for den kollektive trafik sikres, og hvordan der skabes fleksible og rentable løsninger. Der kan f.eks. være potentiale i at indsætte telebusser eller sende taxaer ud i yderområder, hvor en stor rutebil aldrig vil kunne fyldes op.

Ansvar for det offentlige trafikudbud er imidlertid kommunernes og regionernes, og det er i den sammenhæng kommunerne og regionerne, der skal tilrettelægge driften af f.eks. busser, herunder omlægning, nedlæggelse eller oprettelse af ruter.

Regeringen har i januar 2009 indgået en aftale med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Liberal Alliance om de kommende års infrastrukturinvesteringer, hvor der satses massivt på den kollektive trafik og skabelsen af et sammenhængende Danmark. Dette indebærer, at der skal investeres i at skabe effektive forbindelser fra de enkelte landsdele og lokalområder til de centrale transportkorridorer i Danmark. Dette vil således få betydning for borgere i yderområder i Danmark.

Også på sygehusområdet har der på det seneste været diskuteret udfordringer, som berører befolkningen i landdistrikter og yderområder. Baggrunden er bl.a. den nye sygehusstruktur, hvor der som led i en modernisering af det danske sygehusvæsen over en årrække vil ske en samling af den specialiserede behandling på færre sygehuse.

En samling af behandlinger på færre fagligt bæredygtige enheder skal sikre den faglige kvalitet i behandlingen og samtidig gå hånd i hånd med en styrket præhospital indsats. I områder med store afstande kan der også være nære tilbud, f.eks. i form af skadesklinikker, lægehuse mv. i eksisterende lokaler, der kan håndtere de lettere skader. Det skal medvirke til at skabe tryghed i yderområder og landdistrikter. Der er i finanslovsaftalen for 2009 afsat i alt 250 mio. kr. fra kvalitetsfonden til disse formål. Derudover er der afsat 100 mio. kr. i 2011 til etablering af en lægehelikopterordning, der skal øge befolkningens tryghed på bl.a. øer og i yderområder.

Det præhospitale beredskab skal understøtte den nye sygehusstruktur. I regeringsgrundlaget indgår, at hjælpen under normale omstændigheder skal være fremme indenfor 15 minutter fra alarmen til 112.

Når regeringen ovenfor henviser til kommunernes og regionernes ansvar for den offentlige service i landdistrikterne, skal det i samme forbindelse fremhæves, at der med kommunalreformen også blev vedtaget en reform af tilskuds- og udligningssystemet, som især er kommet de vanskeligt stillede kommuner i yderområderne til gode. Regeringen sikrer hermed de kommuner, der har udfordringer med negativ befolkningsvækst og et relativt lavt beskatningsgrundlag, en bedre mulighed for at levere det samme serviceniveau ved en ensartet skatteprocent.

Hertil kommer, at der årligt afsættes en pulje til særlig vanskeligt stillede kommuner, der fordeles efter ansøgning. De tilskudsberettigede kommuner findes i overvejende grad i landets yderområder. Puljen udgør i 315 mio. kr. i 2009.

