

Landdistriktsudvikling - et samarbejde

Et kvalitativt studie af samarbejdet om landdistriktsudvikling
mellem kommunale og lokale aktører



Emma Obel Bryrup
By, Bolig og Bosætning
Aalborg Universitet, København
Speciale, April 2018
Vejleder: Helle Nørgaard



AALBORG UNIVERSITET
KØBENHAVN

Aalborg Universitet København
A. C. Meyers Vænge 15
2450 København SV
Danmark

Studiesekretær: Silpa Stella Rondón Pinto
Telefon: 9940 2285
Mail: ssp@sbi.aau.dk

Studenterrapport

Uddannelse: By, Bolig og Bosætning

Semester: 10. Semester

Titel på projekt:

Landdistriktsudvikling – et samarbejde

Projektperiode: 1. september - 19. april.

Vejleder: Helle Nørgaard

Studerende:


Emma Obel Bryrup

Antal normalsider: 65

Vedlagt kvittering fra Digital Eksamen

Afleveringsdato: 19. april 2018

Rural district development in a Danish municipality is the subject of this thesis. Through analysis of empirical findings from interviews, recommendations for future action are made. The key theoretical concepts used are: shrinkage, network management and local strategic capacity. The strategy, organization and cooperation between the political/administrative level and the organization of the local population are understood through the theories of government/governance and top-down/bottom-up. It is recommended that the aforementioned cooperation is made a priority by the political system by means of allocating substantial economic resources and a project manager to, primarily, support the different levels of the collaborative organization in order to develop a local strategic capacity. These are the most necessary components for the strategic development of rural districts.

Indholdsfortegnelse

Problemfelt.....	2
De samfundsmæssige strukturelle forandringer.....	2
Urbaniseringens konsekvenser i landdistrikterne.....	3
Behovet for udvikling og samarbejde.....	4
Problemformulering.....	5
Videnskabsteori.....	6
Kritisk realisme.....	6
Metode.....	10
Casestudiedesign.....	10
Casen.....	11
Kvalitativ metode.....	13
Validitet.....	15
Reliabilitet.....	16
Teori.....	16
Samfundsmæssige strukturelle forandringer i landdistrikterne.....	16
Netværksstyring i organiseringen af landdistriktsudvikling.....	17
Lokal deltagelse i organiseringen af landdistriktsudvikling.....	18
Planlægning og styring i organiseringen af landdistriktsudvikling.....	20
Strategi for landdistriktsudvikling.....	21
Lokal strategisk kapacitet.....	23
Analyse.....	26
Analyse 1 - Samfundsmæssig strukturel forandring.....	26
Analyse 2 - Organisering af landdistriktsudviklingen.....	29
Feltets aktører.....	29
Netværkstyper.....	34
Konsekvenser af organiseringen.....	47
Netværksstyring.....	50
Analyse 3 - Strategien for landdistriktsudvikling i kommunen.....	54
Diskussion.....	60
Konklusion.....	63
Perspektivering.....	64
Litteraturliste.....	66

Landdistriktsudvikling – et samarbejde

Det er 11 år siden at den kommunale strukturreform lagde yderligere pres på landsbyerne og deres eksistensgrundlag, og siden har der været stort fokus på servicetilpasning og udvikling i landkommunerne. Men hvad er det kommunale strategiske greb på de samfundsmæssige strukturelle forandringer for at vende landsbyernes afvikling til udvikling, og hvad er præmisserne for udvikling. Netop dette har skabt interessen for ud fra en konkret case at belyse, hvordan man bedst muligt griber landdistriktsudvikling an, og hvorfor det er så vanskeligt at etablere et kvalificeret samarbejde kommunale og lokale i mellem om landdistriktsudvikling. Denne undersøgelse skal derfor nuancere udfordringerne i et samarbejde om landdistriktsudvikling ud fra et kommunalt og lokalt perspektiv.

Problemfelt

Problemfeltet er beskrivende for den kontekst undersøgte fænomen optræder, her beskrives først og fremmest de samfundsmæssige strukturelle forandringer i et historisk perspektiv, og dernæst hvilke demografiske konsekvenser disse har haft særligt i relation til landdistrikterne.

De samfundsmæssige strukturelle forandringer

Op igennem det 20. århundrede forekom markante samfundsmæssige strukturelle forandringer i kraft af industrialiseringen. Historisk set medvirkede industrialiseringen som udgangspunkt til en positiv forandring i landdistrikterne på baggrund af den senindustrielle udvikling. Derudover blev den decentrale velfærdsstat etableret i denne periode, som medvirkede til at der blev skabt mange arbejdspladser regionalt, og den administrative infrastruktur kunne understøtte den lokale udvikling (Tanvig 2015, 8). I 1960'erne fik den teknologiske udvikling dog afgørende betydning for landdistrikterne, da store dele af den manuelle arbejdskraft i landbruget blev erstattet med maskiner, og landbrugsproduktionens stordriftsfordele blev afgørende for at kunne være konkurrencedygtig inden for landbrugsproduktion. Dertil blev forarbejdningen af landbrugsvarerne flyttet ind til fabrikker i byerne, hvilket medvirkede til en centralisering af

arbejdet. Disse forandringer var medvirkende til at mange flyttede fra landet til byerne, eftersom der ikke var fokus på en anden produktion knyttet til jorden, hvilket ville kunne modvirke affolkningen af landdistrikterne (Lyck 2015, 106). En yderligere centralisering af arbejdsmarkedet skete i 1990'erne, hvor et fokus på videnserhverv medvirkede til, at erhverv og vækst koncentreredes i storbyerne, og København dermed blev omdrejningspunkt for den økonomiske vækst. Disse strukturelle forandringer fik stor betydning regionalt i kraft af yderligere omstrukturering, hvor mangel på beskæftigelsesmuligheder blev efterfulgt af at der i landdistrikterne forekom et minimalt skattegrundlag og et minimum af kommunale services (Nørgaard 2009, 36).

Af nyere dato står kommunalreformen i 2007 som markant samfundsmæssig strukturel forandring, eftersom der med strukturreformen var fokus på stordrift og effektivisering, hvilket betød store kommunale sammenlægninger – 271 kommuner blev til 98 storkommuner. Denne centralisering resulterede i en yderligere undergravning af lokalområderne, hvor skolelukninger, begrænsning af den offentlige transport, samt store afstande til indkøbsmuligheder, fritidsaktiviteter og lægehjælp blev en realitet (Tanvig et al. 2016, 14 - 15).

Urbaniseringens konsekvenser i landdistrikterne

De markante samfundsmæssige strukturelle forandringer, som beskrevet ovenfor, har stor betydning for den demografiske udvikling, og særligt i landdistrikterne har forandringerne store negative konsekvenser. Forskydningen befolkningsmæssigt fra land til by skyldes først og fremmest landbrugets udvikling fra at være det produktionsmæssige og bosætningsmæssige omdrejningspunkt i landdistrikterne (Tanvig 2015, 7). En yderligere kraftig befolkningstilbagegang, skyldes, at mange beboere i landdistrikterne flytter ind til byerne, da der er bedre mulighed for arbejde, institutioner til børnene og offentlige tilbud. Konsekvenserne af urbaniseringen i landdistrikterne er derfor et begrænset kommunalt skattegrundlag og yderligere nedskæring i de kommunale services i form af lukning af skoler og øvrige kommunale institutioner, nedskæring i de offentlige tilbud og i den offentlige trafik. Den store fraflytning medvirker yderligere til mange slidte og tomme boliger, og de affolkede områder præges yderligere af borgere på overførselsindkomst samt ældre (Nørgaard 2009, 39). Tomme boliger, manglende vedligehold og faldende huspriser er netop udfordringerne landdistrikterne i den konkrete kommune (Kommunens Landdistriktspolitik). Den

negative udvikling ses også i den konkrete kommune ved en negativ befolkningstilvækst fra 2008 til 2012, i kraft af indbyggertallet er faldet med 1449, fra 49743 indbyggere i 2007 til 48294 indbyggere i 2012. Nettoaflytningen har i perioden været nået op på 414 borgere årligt (Statistikbanken.dk). Siden 2012 er den negative udvikling dog vendt til en positiv udvikling. Men den demografiske forskydning i kraft af nettoaflytning har medvirket til en aldrende befolkning i kommunen, hvilket den må tilpasse sig. Efter politiske eksperter opfattelse er en fortsat konstant nettoaflytning i landdistrikterne dog uundgåelig i en dansk kontekst. Men sådan forholder det sig ikke i vores nabolande. I flere af vores nabolande forekommer i øjeblikket netop markant udvikling og vækst, som man mener skyldes deres bevidsthed om politisk at fremme udviklingen i alle dele af landet (Lyck 2015, 107). Et nyt politisk udspil, samt den nye planlov, er i dansk kontekst et udtryk for en aktuel politisk opmærksomhed på udfordringerne i landdistrikterne i Danmark.

Behovet for udvikling og samarbejde

I forbindelse med et behov for kommunal servicetilpasning og udvikling i landdistrikterne er det nødvendigt, at man kommunalpolitisk prioriterer landdistrikterne og lægger en politisk strategi for disse områder, eftersom en udvikling i et område under afvikling netop kræver en særlig indsats (Nørgaard 2009, 39 - 41). For at skabe udvikling i landdistrikterne er det yderligere væsentligt at benytte sig af henholdsvis de kommunale og lokale ressourcer og etablere et samarbejde parterne imellem, da der i forbindelse med det fælles ønske om at etablere nogle levedygtige lokalområder opstår en gensidig afhængighed parterne imellem (Tanvig et al. 2016, 8). Men parternes bevæggrunde for at indgå i et samarbejde er ofte vidt forskellige. Kommunalt set ønskes det at etablere attraktive lokalområder for henholdsvis at holde på nuværende beboere og tiltrække nye (Nørgaard & Skifter Andersen 2012, 35). Men for de lokale beboere er det i højere grad vigtigt, at de strukturelle forhold gør et hverdagsliv muligt. Dette i form af god infrastruktur, institutioner i form af børnehaver og skole i nærheden samt have nogle dejlige omgivelser både fysisk og socialt. Den lokale ressource består derfor også i et ønske om at værne om sit lokalområde og derfor tage initiativ og engagere sig i udviklingen heraf, hvorimod kommunen i større udstrækning har en strategisk tilgang og har fokus på udviklingen bredt i kommunen. Kommunens ressource ligger dertil i en faglig og økonomisk kapacitet. Det er derfor vigtigt i forbindelse med landdistriktsudvikling at være opmærksom på, at steder er dynamiske, og at der dertil er mange

forhold, som er afgørende for udviklingen - de samfundsmæssige strukturelle forandringer, kommunale prioriteringer og ikke mindst borgernes engagement. Med dette in mente ønskes det i nærværende projekt at undersøge, hvordan et kvalificeret samarbejde mellem kommunen og de lokale beboere om landdistriktsudvikling organiseres og styres, dvs. hvordan de i kommunen har valgt at organisere sig i forhold til det lokale udviklingsarbejde (Tanvig et al. 2016, 8).

Problemformulering

Omdrejningspunktet for denne undersøgelse er samarbejdet kommunen og de lokale beboere imellem i forbindelse med organiseringen af den lokale udvikling i landdistrikterne i kommunen. Undersøgelsen tager derfor udgangspunkt i de strukturelle udfordringer på landet i kommunen, og det ønskes derfor at undersøge håndteringen af disse udfordringer kommunalt og lokalt. Derfor lyder undersøgelsesspørgsmålet således:

Hvordan er landdistriktsudviklingen i kommunen organiseret og styret, og hvilket samarbejde kommunen og de lokale imellem er nødvendigt for at virkeliggøre den kommunale strategi?

Med problemformuleringen ønskes det derfor at belyse både de positive og negative sider af organiseringen af landdistriktsudviklingen i kommunen, hvor samarbejdet kommunen og de lokale beboere imellem er nødvendigt. Dermed undersøges de udfordringer der er i forbindelse med at etablere landdistriktsudvikling på baggrund af et betydeligt samarbejde kommune og lokale beboere imellem for at opnå positiv udvikling. Formålet er at få indsigt i feltet og de to parter tanker om samarbejdet i forbindelse med landdistriktsudviklingsarbejdet. Herudfra er det ønsket at kunne give nogle anbefalinger til, hvordan man etablerer et godt samarbejde om landdistriktsudvikling lokale beboere og kommunale beslutningstagere imellem.

Da det i denne undersøgelse er ønsket at tage udgangspunkt i de allerede etablerede initiativer i forbindelse med landdistriktsudviklingen, nemlig beboerforeningerne, lokalrådene og landdistriktsudvalget, er dette også afgrænsende for problemstillingen, hvilket betyder at undersøgelsen udelukkende vil dreje sig om organisering og styring og de aktører, som optræder i og på tværs af henholdsvis beboerforeningerne, lokalrådene og landdistriktsudvalget. Da disse tiltag udelukkende er et anliggende mellem lokale beboere og kommunen, er der i undersøgelsen

afgrænset fra at involvere øvrige aktører. Yderligere er den kommunale aktør begrænset til henholdsvis at være den kommunale administrative og kommunalpolitiske aktør, som sidder med i landdistriktsudvalget. Problemstillingen er dermed afgrænset fra at beskæftige sig med den kommunale aktør i forbindelse med andre kommunale udvalg end landdistriktsudvalget. Dertil er beboerne som aktør afgrænset til de, som er medlemmer af en beboerforening i et af kommunens landdistrikter. Udvikling er i nærværende projekt defineret ved ikke udelukkende at sigte på vækst men betegner også den udvikling, der kan forekomme i kraft af en grad af stagnation/tilbagegang.

Videnskabsteori

Den *kritiske realisme* danner i nærværende projekt ramme for det videnskabelige blik på problemstillingen og er dermed bestemmende for henholdsvis det ontologiske og epistemologiske perspektiv samt den metodologiske tilgang. Den kritiske realisme er derved også styrende for det analytiske perspektiv og de mulige slutninger.

Kritisk realisme

Den kritiske realisme er en del af den realistiske videnskabsteoretiske tanke og udspringer af en kritik af positivismen. Roy Bhaskar formulerede i 1980'erne en nytænkning af det ontologiske blik på virkelighedens struktur og dertil en nyfortolkning af de epistemologiske og metodiske muligheder. Ifølge den kritiske realisme kan teori og empiri kun til en hvis grad være beskrivende for virkeligheden (Wad 2012, 375-376). Der er dermed en virkelighed, mennesket ikke kan erkende – *"(...) der eksisterer en virkelighed uafhængigt af vores forestillinger om den"* (Buch-Hansen & Nielsen 2012, 278). Dette medvirker til at der både forekommer 'den viden mennesket har om verdenen' og 'verdenen som den faktisk er'. 'Den viden mennesket har om verdenen' forekommer gennem teori, paradigmer, beskrivelser, data mv. Med den viden kan produceres yderligere viden. 'Verdenen som den faktisk er': *"(...) består af de objekter, som videnskaberne har til formål at generere viden om"* (Buch-Hansen & Nielsen 2012, 281). Disse objekter eksisterer uafhængigt af menneskets viden om dem, hvilket bevirker at objekterne ikke ændrer sig i takt med, at videnskabens forståelse af dem ændrer sig (Buch-Hansen & Nielsen 2012, 280-281).

De kritiske realister betragter den sociale virkelighed som socialt konstrueret dog med det forbehold, som beskrevet ovenfor, at der eksisterer en virkelighed, mennesket ikke kan erfare. Ontologisk forholder den kritiske realisme sig dermed således: *"(...) virkeligheden er et åbent system af uendeligt mange samvirkende årsager og virkninger, der ikke umiddelbart kan forklares ud fra beskrivende iagttagelser"* (Wad 2012, 379). Virkeligheden består dermed af tre domæner: *det empiriske-, det faktiske- og det dybe domæne*. *Det empiriske domæne* er beskrivende for menneskets erfaringer og observationer. *Det faktiske domæne* er betegnende for de fænomener og begivenheder der finder sted og eksisterer uanset menneskets erkendelse af dem (Buch-Hansen & Nielsen 2012, 281). Disse to domæner er udtryk for de empiriske realisters virkelighedsforståelse: *"(...) virkeligheden er det, som lader sig erfare med de menneskelige sanser"* (Buch-Hansen & Nielsen 2012, 278). Kritiske realister har med inspiration fra Karl Marx tilføjet *det dybe domæne* til deres virkelighedsopfattelse. *Det dybe domæne* er betegnende for: *"(...) ikke observerbare strukturer og mekanismer, som under visse omstændigheder understøtter og forårsager begivenheder og fænomener inden for det faktiske domæne"* (Buch-Hansen & Nielsen 2012, 282). De kritiske realister ønsker dermed at undersøge det, der ligger under overfladen, dvs. *"afdække de strukturer og mekanismer, der ligger bag fremtrædelsesformerne og ikke lader sig observere af sanserne"* (Buch-Hansen & Nielsen 2012, 282). Komplexiteten i forståelsen af fænomener er derfor stor.

Fænomenerne og begivenhederne i det faktiske domæne er dermed yderst komplekse at forstå, og derfor er det i en analytisk sammenhæng nødvendigt at bevæge sig fra det faktiske domæne til det dybe domæne og tilbage igen for at forsøge at forklare de fænomener, som forekommer på samfundets overflade (det faktiske domæne) ud fra de ikke-observerbare mekanismer og strukturer i det dybe domæne. Denne analyseform er betegnet *retroduktion* og består i ud fra konklusionen at finde præmisserne for denne ved at undersøge de nødvendige mulighedsbetingelser og årsagssammenhænge, hvilket kræver at gå ned på det dybe domæne (Buch-Hansen & Nielsen 2012, 304). Retroduktion består i, ud fra beskrivelser og analyser af konkrete hændelser, at rekonstruere de bagvedliggende mekanismer for fænomenet. Retroduktion bliver dermed et spørgsmål om at forsøge at opnå viden om hvilke interne relationer, der udgør fænomenet. Dette ved at stille spørgsmål ved fænomenets meningssammenhæng. Retroduktion er derfor udtryk for måden, hvorpå forskeren når frem til,

hvad der er kendetegnende for de generelle strukturer, som fremkommer i forbindelse med *abstraktionen*, hvor hændelserne analyseres, tolkes og rekonstrueres. Abstraktion er derfor udtryk for en nybeskrivelse eller rekontekstualisering af hændelsen. Dermed betragtes, beskrives, tolkes og forklares fænomenet inden for en ny sammenhæng. I fortolkningsprocessen pendler man derfor mellem del og helhed for derved at kunne revidere sine tolkninger af disse. Abstraktionen består derfor i at gå fra en forestilling om et fænomen til en anderledes, eventuelt mere uddybet forestilling om samme fænomen. Abstraktion som analytisk fremgangsmåde søger dermed at belyse årsags-virknings forhold. Hvis det derfor ønskes at forklare de samfundsmæssige mekanismer og strukturer bag fænomenet, er det nødvendigt at trænge ned på det dybe niveau, hvilket sker ved at *"abstrahere og i tanken identificere de kræfter og generative mekanismer, der ligger bag"* (Buch-Hansen & Nielsen 2012, 305). Fremgangsmåderne retroduktion og abstraktion anvendes dermed sammen i en analytisk forståelse af det undersøgte fænomen inden for den kritiske realisme.

Kritiske realister forholder sig epistemologisk relativistisk i kraft af at bekende sig til viden som socialt frembragt. Den sociale virkelighed er, ifølge de kritiske realister, et åbent system fremfor et lukket, hvilket betyder, at der ikke kan være tale om kausale lovmæssigheder men kun tendenser, eftersom fænomenet indgår i en kompleks sammenhæng, hvor andre mekanismer og strukturer er indvirkende, og derfor produceres ikke de samme begivenheder og heller ikke de samme konsekvenser (Buch-Hansen & Nielsen 2012, 283-285). Dette betyder, at det som forsker er nødvendigt at undersøge de strukturer og mekanismer, som forekommer på det dybe domæne for at forstå og kunne forklare fænomenet (Jespersen 2007, 146-148).

I forbindelse med den kritiske realismes sociale ontologi er aktør-struktur forholdet centralt, eftersom det er bestemmende for opfattelsen af den sociale verden. Relationen imellem aktør og sociale strukturer skal ses som et samspil over tid. Her skal samspillet forstås som en cyklisk proces bestående af strukturelle betingelser, social interaktion og strukturel udvikling. De strukturelle betingelser betegner de eksisterende strukturer, som påvirker aktørerne uanset aktørernes bevidsthed om strukturerne - aktørerne i den sociale verden påvirkes dermed af strukturelle forhold, de ikke selv har skabt eller har kontrol over. Strukturer skal dog både ses som muliggørende og begrænsende for den sociale aktivitet. Den sociale interaktion betegner de

menneskelige aktiviteter, som etablerer de sociale strukturer. Dette medvirker til en udvikling af den strukturelle kontekst, eftersom denne eksisterer forud for den sociale interaktion, og dermed genskaber eller omdanner aktørerne de sociale strukturer inden for den sociale kontekst (Buch-Hansen & Nielsen 2012, 292-294). Helt kort betyder det, at strukturerne er bestemmende for aktørernes adfærd, men samtidig påvirker aktørerne strukturerne og omdanner dem.

Nærværende problemstilling tager udgangspunkt i en aktuel problemstilling angående landdistriktsudvikling i en tid, hvor samfundsmæssige strukturelle forandringer har stor demografisk betydning. Derudover lægges der i projektet et kritisk perspektiv på nuværende håndtering af landdistriktsudvikling, hvilket netop følger den kritiske realistiske optik (Buch-Hansen & Nielsen 2012, 307). Den kritiske realisme, som videnskabsteoretisk afsæt i nærværende projekt, stiller derudover krav om en skitsering af den samfundsmæssige kontekst problemstillingen indgår i - netop for at karakterisere det 'ontologiske genstandsfelt' (Jespersen 2007, 149). Skitseringen skal give mulighed for at se fænomenet i relation til de bagvedliggende mekanismer og strukturer, som påvirker fænomenet - samarbejdet kommunen og de lokale imellem om landdistriktsudvikling. Valget af den kritiske realisme har dertil været bestemmende for, hvordan problemstillingen anskues. Derfor undersøges præmisserne for et samarbejde kommunen og de lokale imellem om landdistriktsudvikling. Dette ved at undersøge baggrunden for valg af organisering i forbindelse med udviklingen, valg af politisk strategi, samt den lokale deltagelse. For at kunne belyse ovenstående præmisser for nærværende fænomen er det nødvendigt at inddrage parter med forskellig position og faglighed i relation til problemstillingen. Dette ydermere fordi den kritiske realisme bekender sig til tværfaglighed som værende et nødvendigt redskab til at forstå fænomenet, eftersom virkeligheden består af åbne systemer, som er foranderlige. Denne foranderlighed er determinerende for nødvendigheden af at inddrage alle de faglige parter, som indgår, for at få en nuanceret forståelse af fænomenet samt at kunne belyse struktur-aktør forholdet. Kritiske realister er yderligere opmærksomme på, at man aldrig kan vide sig sikker på, om en teori er fuldt gældende for den virkelighed, der søges beskrevet og undersøgt, hvilket hænger sammen med den relativistiske epistemologi. Derfor kan man som forsker kun bestræbe sig på at forklare og forstå fænomenet i overensstemmelse med virkeligheden (Buch-Hansen & Nielsen 2012, 300 -307).

Den kritiske realistiske videnskabsteori danner ramme for nærværende undersøgelse, hvilket medvirker til analytisk at bevæge sig fra det *faktiske domæne* til det *dybe domæne*, da det ønskes at finde frem til præmissen(erne) for fænomenet – landdistriktsudvikling gennem kommunalt og lokalt samarbejde. Dette ved at undersøge den meningssammenhæng samarbejdet om landdistriktsudvikling, som metode opstår i. Gennem *retroduktion* og *abstraktion* ønskes det derfor i analysen at identificere de mekanismer som producerer samarbejdet om landdistriktsudvikling. Til dette anvendes de valgte teorier *shrinkage*, *netværksstyring* og *lokal strategisk kapacitet* i forsøget på at forklare og forstå problemstillingen. De teoretiske begreber er dermed styrende for de mulige epistemologiske erkendelser. Dertil er de teoretiske begreber styrende for den metodologiske tilgang i nærværende undersøgelse.

Metode

I følgende vil det blive beskrevet hvordan casestudiedesignet og den anvendte kvalitative metode har været styrende for den empiriske tilgang til undersøgelsen.

Casestudiedesign

Casestudiedesignet er i nærværende undersøgelse valgt, for "(...) at sætte de særlige kendetegn og de interessante fænomener ved organiseringen af det sociale liv under lup". Casen er i dette tilfælde afgrænsende for fænomenet, eftersom fænomenet dermed afgrænses til den valgte organisering af landdistriktsudviklingen i den konkrete kommune, som dertil udgør casen (Antoft & Salomonsen 2012, 29 -31). Casen er dermed også udtryk for en kritisk case, da fænomenet gennem denne case kan eksemplificeres og er udtryk for lignende problematikker i forbindelse med samarbejdet kommunen og de lokale beboere imellem om landdistriktsudvikling i andre kommuner. Med udgangspunkt i den valgte organisering af landdistriktsudviklingen i den konkrete kommune belyser casen netop det teoretiske perspektiv *netværksteori* og *lokal strategisk kapacitet*. Til undersøgelsen er der derfor valgt et singlecasestudie for netop at kunne få forståelse for de strukturer, der er afgørende for landdistriktsudvikling, dvs. de præmisser der er for at et samarbejde kommunen og de lokale beboere imellem om landdistriktsudvikling kan etableres. Casen skal dertil ses i et holistisk perspektiv, da fokus på fænomenet er opstået på baggrund af de samfundsmæssige strukturelle forandringer der finder sted på landsplan (De Vaus 2001, 220).

Undersøgelsen er karakteriseret ved et teorifortolkende casestudie, da de empiriske mønstre sættes ind i en teoretisk sammenhæng qua en teoretisk fortolkning af de empiriske fund. De teoretiske valg er derfor bestemmende for den mulige fortolkning af det empiriske materiale. Derfor er der både udvalgt teori på meso-, og makroniveau for netop at kunne belyse de præmisser, der er for fænomenet i form af relationelle og strukturelle forhold (Antoft & Salomonsen 2012, 39 - 41). I kraft af at casen har aktualiseret problemstillingen, og der i den analytiske proces forekommer en vekslen empiri og teori imellem, anvendes en abduktiv tilgang til forståelsen af fænomenet (Halkier 2001, 44). Det kvalitative metodevalg er derfor oplagt i den analytiske vekselvirkning mellem teori og empiri, som yderligere er i overensstemmelse med den videnskabsteoretiske metodiske tilgang i form af retroduktion og abstraktion.

Casen

Kommunen er kendetegnet ved at være en landkommune, som netop er ramt af de samfundsmæssige strukturelle forandringer, som har store konsekvenser for særligt landdistrikterne (Kommunens Landdistriktspolitik). For at skabe udvikling i landdistrikterne har kommunen oprettet et Landdistriktsudvalg, tre lokalråd og beboerne har dannet lokale beboerforeninger. Disse er de styrende organer i forbindelse med landdistriktsudviklingen i kommunen. Kommunen er det politisk besluttende organ og består af en kommunal administration og en kommunalbestyrelse.

I dag er der dannet 21 beboerforeninger i kommunen som udtryk for et lokalt ønske om at have indflydelse på sit lokalområde. Dertil er det nødvendigt som lokalområde at være repræsenteret gennem en formaliseret forening, hvis det ønskes at indgå i øvrige råd og udvalg på området og derudover få adgang til økonomiske midler øremærket lokale initiativer. En formalisering af beboerforeningerne består i et sæt vedtægter, hvor foreningens formål er beskrevet, kravet om et kontingent, som er udtryk for den lokale opbakning og 2 årlige generalforsamlinger.

Kommunens landdistrikter er på baggrund af et kommunalt initiativ blevet inddelt i 3 geografiske områder – A, B og C, og for hvert område er det fra kommunal side besluttet at danne et lokalråd. Beboerforeninger er dermed hver især repræsenteret i det lokalråd, som

repræsenterer det område, de geografisk orienterer sig mod. I hvert lokalråd afholder repræsentanterne fra de respektive beboerforeninger møde, hvor områdets udvikling diskuteres. Initiativet til disse møder ligger hos beboerforeningsrepræsentanterne og ikke hos kommunen. Hvert år får hvert lokalråd tildelt 50.000 kr., som det kan anvende efter eget ønske, hvilket stiller krav til dialog og eventuelt samarbejde på tværs af beboerforeningerne og dermed have blik for hinanden (Kommunens vedtægter for landdistriktsudvalget).

Som øverste styringsorgan i forbindelse med landdistriktsudviklingen er nedsat et Landdistriktsudvalg – et § 17 stk 4 udvalg nedsat af kommunen, hvor kommunalbestyrelsen bestemmer udvalgets sammensætning og fastsætter regler for udvalgets virksomhed (Landdistriktsudvalgets vedtægter). Her sidder to repræsentanter fra hvert lokalråd, 3 kommunalpolitiske byrådsmedlemmer og en kommunal fagperson, som er sekretær for udvalget. De 9 udvalgsmedlemmer sidder for en 4-årig periode af gangen, som følger byrådsperioden (Kommunens vedtægter for landdistriktsudvalget). Derfor har der ved årsskiftet på baggrund af kommunalvalget i nov. 2017 været udskiftning blandt udvalgsmedlemmerne. Landdistriktsudvalget ligger i regi af 'Kultur og Fritid'-udvalget men refererer til økonomiudvalget, der har det overordnede ansvar for Landdistriktsudviklingen. Udvalget afholder 5 møder årligt og administrerer en pulje på ca. 250.000 kroner årligt, der er afsat af kommunalbestyrelsen til beboerforeninger (Kommunens vedtægter for landdistriktsudvalget). Landdistriktsudvalget har til formål, at fremme dialogen mellem kommunen og de lokale beboere imellem, at være forum for drøftelser af landdistriktsudvikling, beskrive den kommunale landdistriktspolitik, støtte udviklingen af bæredygtige lokalsamfund og etablere mulighed for ideudvikling og sparring i forbindelse med konkrete lokale projekter (Ibid). Dertil er udgangspunktet at landdistriktsudvikling skal ske i et samarbejde - det kan være på tværs af beboerforeninger, lokalråd, øvrige private aktører og kommunen (Kommunens udviklingsstrategi).

Denne organisering skal medvirke til yderligere kontakt mellem beboerforeningerne i landdistrikterne og kommunen samt rette økonomiske midler til udvikling i landdistrikterne og dermed vende den negative bosætning i kommunen - særligt i landdistrikterne (Kommunens udviklingsstrategi). Casens generelle karakter, i form af at være en landkommune hvor der forekommer udviklingstiltag i relation til kommunens landdistrikter i et samarbejde mellem kommune og

lokale beboere imellem, gør det muligt at beskrive nogle generelle tendenser i forbindelse med landdistriktsudvikling, eftersom teorien både har været afgrænsende for problemstillingen og strukturerende for analysen af det empiriske materiale (Antoft & Salomonsen 2012, 39).

Kvalitativ metode

Nærværende undersøgelse tager afsæt i en deskriptiv undersøgelsestilgang, idet det søges at finde præmisserne for samarbejde kommune og lokale beboere imellem om landdistriktsudvikling, hvor en kvalitativ metode i form af interviews danner det empiriske grundlag. Interviewene skal producere viden gennem en professionel samtale, hvor interaktionen mellem interviewer og informanten skaber viden om det fælles interesseemne (Kvale & Brinkmann 2009, 18). For at opnå kontakt til de interviewede skrev jeg en direkte mail til dem, som var opgivet på kommunens hjemmeside under landdistriktsudvalget. Den faglige konsulent havde jeg selv kendskab til gennem tidligere undersøgelser, og den tidligere politiske repræsentant har jeg opnået kontakt til gennem den kommunale administration. Interviewene er henholdsvis afholdt telefonisk og ansigt til ansigt.

De interviewede er udvalgt på baggrund af deres faglige og erfaringsmæssige viden på området. De kommunale fagpersoner og en tidligere politiker, som var en del af oprettelsen af landdistriktsudvalget, giver et indblik i, hvorfor man valgte denne organisering og styring af landdistriktsudviklingen. Dertil byder de kommunale fagpersoner ind med, hvordan man i dag arbejder med landdistriktsudvikling eksempelvis i landdistriktsudvalget, og deres rolle som kommunal administration i forbindelse med landdistriktsudviklingen og deres opfattelse af samarbejdet med de lokale beboere. Kommunalvalget i nov. 2017 har gjort det vanskelig at få kontakt til de politikere, som har siddet med i landdistriktsudvalget til og med 2017. Derfor fremgår kun et politisk perspektiv på den nuværende praksis i landdistriktsudvalget og landdistriktsarbejdet samt ønsket for samarbejdet. Det lokale beboerperspektiv er repræsenteret ved 5 af de lokale beboere, som til og med 2017 har sidde som repræsentanter i landdistriktsudvalget og dermed kan beskrive den lokale interesse i at indgå i udviklingsarbejdet, og hvad det kræver samt deres opfattelse af samarbejdet med kommunen i forbindelse med

landdistriktsudvikling. Endvidere har jeg interviewet en konsulent med faglig ekspertise på området for at få et generelt billede af hvilke udfordringer, der er i samarbejdet om landdistriktsudvikling kommune og lokale beboere imellem.

Denne brede repræsentation af position og faglighed i relation til undersøgelsesfænomenet giver en nuanceret forståelse af fænomenet og mulighed for at belyse relationen struktur–aktør imellem. Derudover er denne tværfaglighed nødvendig i kraft af den kritiske realisme, da tværfaglighed kræves for at kunne forklare fænomenet, eftersom virkeligheden er foranderlig (Buch-Hansen & Nielsen 2012, 300). Kommunen er repræsenteret både administrativt og politisk, hvilket giver et nuanceret indblik i kommunen som aktør, og hvilke tanker begge parter gør sig om landdistriktsudviklingen og samarbejdet med de lokale beboere. Beboerne er repræsenteret på tværs af de geografiske områder og kan bidrage med deres egne erfaringer med landdistriktsudviklingen og samarbejdet med kommunen i den forbindelse gennem beboerforeningen, lokalrådet og landdistriktsudvalget. Den faglige konsulent kan bidrage med nogle generelle tanker om landdistriktsudvikling og samarbejdet kommunen og lokale imellem. Informanterne er derfor udvalgt på baggrund af deres viden om problemstillingen.

Interviewguiden er udformet på baggrund af de teoretiske begreber, som det har været ønsket at belyse empirisk. Dertil har empirisk viden angående casen i kraft af tidligere undersøgelser i relation til landdistrikterne i den konkrete kommune dannet afsæt for de stillede spørgsmål. Interviewguiden er tematiseret ud fra de anvendte teoretiske perspektiver, hvilket gør det muligt at systematisere empirien i relation til teorien. Interviewguiden har dermed lagt op til et *semistruktureret interview* (Kvale & Brinkmann 2009, 23), hvor informanternes fortællinger kunne udfolde sig, for at få forståelse af landdistriktsudvikling både i relation til organiseringen, styringen, strategien, samt samarbejdet kommunen og de lokale imellem. Interviewene er foretaget så vidt muligt med den samme spørgeguide og med et sekventielt design, for at tage forbehold for at give enkelte informanter indflydelse på spørgeguiden og dertil lade dem besvare de samme spørgsmål for at forstå de enkelte dele af fænomenet i et tværfagligt lys. Nærværende undersøgelses forklaringskraft ligger dermed i den deskriptive undersøgelsestilgang og den valgte teori (De Vaus 2001, 5).

For at sikre informanternes anonymitet fremgår den konkrete kommune ved betegnelsen *kommunen*. Inddelingen af de geografiske områder er betegnet ved område A, B og C, og informanterne fremgår ved deres position i relation til landdistriktsudviklingen og ved et andet navn end deres eget. Enkelte interviewpersoner har ønsket ikke at blive citeret for nogle af deres udtagelser, og derfor fremgår den viden udelukkende som min baggrundsviden i relation til feltet.

Validitet

Undersøgelsens gyldighed består i, hvorvidt det opnås at sikre, at det der ønskes undersøgt, også er det der reelt undersøges (Halkier 2001, 56). For at opnå bedst mulig sikkerhed for høj grad af gyldighed i nærværende undersøgelse er der derfor gjort flere overvejelser angående metodevalg. Interviewguiden er eksempelvis valgt for at strukturere interviewet og dermed med spørgsmålene sikre at kunne besvare problemformuleringen. Derudover for at være bevidst om forskerrollen i forbindelse med interviewsituationen, og at være aktivt lyttende (Kvale & Brinkmann 2009, 272). Høj grad af intern af validitet er dermed opnået gennem en systematisk tilgang til indsamlingen og behandlingen af empirien. Den eksterne validitet består i, hvorvidt det undersøgte inden for denne konkrete case kan være forklarende for nogle generelle forhold, hvilket netop gør sig gældende i nærværende undersøgelse i kraft af, at problemstillingen er udtryk for et generelt fænomen i landkommunerne på baggrund af de samfundsmæssige strukturelle forandringer (Kvale & Brinkmann 2009, 272). Dertil indgår der i det empiriske materiale en bred repræsentation af aktører, som indgår i samarbejdet om landdistriktsudvikling. Der er dog taget udgangspunkt i den aktuelle organisering af landdistriktsudviklingen i den konkrete case, hvilket kan være begrænsende for mulige generaliseringer, men refleksionerne over aktørernes rolle, styringsformen og den strategiske tilgang til landdistriktsudvikling er parametre, som er væsentlige at være opmærksom på generelt, og undersøgelsen har derfor en generel karakter, og konklusionerne kan derfor være udtryk for generelle tendenser. Undersøgelsens validitet er derfor høj, eftersom der på baggrund af struktureringen af empirien medvirker til høj grad af intern validitet, og fænomenets generelle karakter og konklusioner kan styrke forståelsen af samarbejdet om landdistriktsudvikling kommune og lokale imellem generelt i en dansk kontekst.

Reliabilitet

Undersøgelsens reliabilitet består i muligheden for at gentage undersøgelsen. For at opnå høj reliabilitet i forbindelse med denne undersøgelse er den metodiske tilgang derfor gjort gennemsigtig i kraft af at beskrive informanterne, og hvordan de er udvalgt. Det vil dog være vanskeligt at opnå samme resultat, da nærværende undersøgelse har et begrænset empirisk grundlag og dertil er baseret på kvalitative interviews, som vil være udtryk for individuelle opfattelser, hvilket begrænser muligheden for at udtømme de forskellige opfattelser af fænomenet og giver derfor ikke et empirisk generelt billede af fænomenet. Dermed svækkes reliabiliteten (Kvale & Brinkmann 2009, 271 - 272).

Teori

Problemformuleringen anviser tre mulighedsbetingelser for virkeliggørelse af den kommunale strategi. Disse ønskes forklaret i relation til det undersøgte fænomen - samarbejde om landdistriktsudvikling kommunen og de lokale imellem. For at undersøge disse tre betingelser for fænomenet, er der valgt tre teoretiske dimensioner, som hver skal være forklarende for et af tre empiriske forhold. *Shrinkage* er valgt for at skærpe forståelsen af de strukturelle samfundsmæssige forhold der gør sig gældende i landdistrikterne og dermed kunne forklare baggrunden for dannelsen af beboerforeninger, lokalråd, og landdistriktsudvalget i kommunen. Valget af denne organisering i forbindelse med landdistriktsudviklingen skal teorien om *netværksstyring* være forklarende for. Netværksteorien bidrager dertil med en forståelse af feltets aktører, deres roller, samt samarbejdet mellem disse. Begrebet *lokal strategisk kapacitet* skal være forklarende for vigtigheden af lokal deltagelse, samt lokalt og kommunalt samarbejde i forbindelse med landdistriktsudvikling. De tre teoretiske perspektiver *shrinkage*, *netværksstyring* og *lokal strategisk kapacitet* skal tilsammen give forståelse af strategi og samarbejde i relation til landdistriktsudvikling.

Samfundsmæssige strukturelle forandringer i landdistrikterne

Shrinkage er en begrebsliggørelse af konsekvenserne af de samfundsmæssige strukturelle forandringer. *Shrinkage* som begreb er opstået i forbindelse med forståelsen af en bymæssig

udvikling og er derfor defineret ud fra en bymæssig kontekst: *"an event resulting from the interplay of different macro-processes at the local scale... Such macro-processes may be related to the economic demographic or settlement system development, as well as to environmental issues or changes in the political or administrative system. Urban shrinkage occurs when the specific interplay of the mentioned macro-processes leads to population decline..."* (Bontje & Musterd 2012, 154; i Rink et al. 2009, 5). Disse konsekvenser af samfundsmæssige strukturelle forandringer ses empirisk også i relation til landdistrikter, hvilket gør begrebet *shrinkage* anvendeligt i en landdistriktsmæssig kontekst fremfor udelukkende at være beskrivende for et fænomen i en bymæssig kontekst. *Shrinkage* er beskrivende for konsekvenserne af de samfundsmæssige strukturelle forandringer, som medvirker til byernes/landsbyernes stagnation eller skrumpning. Der har dog altid været byer og regioner, som har stagneret eller skrumpet (Bontje & Musterd 2012, 153). Men i nyere tid er byernes/landsbyernes stagnation eller skrumpning blevet et mere varigt fænomen, som forekommer i kraft af flere parametre: *"(...) a combination of demographic change, economic transformation, suburbanisation, political upheaval and environmental pollution"* (Schlappa 2017, 163). Disse samvirkende mekanismer er medvirkende til at konsekvenserne ved de samfundsmæssige strukturelle forandringer ikke længere er udtryk for et lokalt og midlertidigt problem, men i stedet et regionalt og varigt problem (Schlappa 2017, 164). Dette fordi betydelige samfundsmæssige strukturelle forandringer i en lang periode har lagt pres på de mindre byers og landdistrikters mulighed for at fastholde erhverv, institutioner, de nuværende beboere og tiltrække nye og dermed forringet landsbyens mulighed for at fastholde sit eksistensgrundlag. I forbindelse med udviklingen i landdistrikterne er *shrinkage* dermed betegnelsen for de dominerende negative konsekvenser af de samfundsmæssige strukturelle forandringer - eksempelvis i form af markant nettofraflytning. *Shrinkage* er derfor en udviklingstendens, som ønskes ændret (Bontje & Musterd 2012, 153-157).

Netværksstyring i organiseringen af landdistriktsudvikling

Udviklingen af det moderne samfund og den kollektive styreform har medvirket til, at helt nye former for styring, i dag har vundet frem, hvilket har betydet at der er sket et styringsskift fra *government* til *governance*. *Government* betegner de klassiske og traditionelle styringsformer, hvor den rationelle planlægning består i at man fra et centralt center kan styre, kontrollere, regulere

planlægningsprocessen. Den er dermed udtryk for en hierarkisk organisationsform, hvor der forekommer en central og overordnet beslutningstager (Sehested 2002, 3-5). *Governance* står i modsætning hertil og betegner den nye styreform, som har vundet frem, hvor der forekommer samarbejde og respekt offentlige og private aktører imellem. Dertil er denne netværksorganisering baseret på en fælles forståelse, tillid, ligeværd og forhandling, fremfor hierarki og autoritet. Dette er affødt af erkendelsen af, at hverken det offentlige eller private besidder det overordnede overblik, samt al informationen og ressourcerne til at varetage det politiske ansvar og de politiske opgaver alene: *"De relativt selvstyrende enheder leverer den efterspurgte fleksibilitet, forskellighed, og dynamik, som samfundsudviklingen kræver"* (ibid., 47-55). Styringen er derfor delt ud på flere beslutningscentre, hvor offentlige og private aktører deltager på lige fod i beslutningsprocesserne (ibid., 5). *Governance* er dermed beskrivende for et differentieret og multicentreret politisk system, som er baseret på autonome subsystemer og netværksrelationer, og betegnes derfor også ved netværksstyring. Her deltager både offentlige og private aktører i beslutningsprocesserne, hvilket kan lade sig gøre da der forekommer en gensidig ressourceafhængighed, samt en udviskning af de hierarkiske relationer og en udviskning af de grænser der oprindeligt forekom centre og aktører imellem (Sehested 2002, 47). De forskellige policy-netværk er dermed bestemmende for den samfundsmæssige lokale styring og er relativt uafhængige af andre styringscentre, hvilket betyder at netværket arbejder forholdsvist selvstændigt og har høj grad af frihed til handling (ibid., 5). Netværksstyring er dermed udtryk for en styreform der går på tværs af de formelle beslutningsniveauer, offentlige og private områder, samt på tværs af aktørgrupper og organisationer (ibid., 48). Inden for netværksstyringen er den klare rollefordeling og de klare regler, som det sås inden for *government* styring, derfor opløst, men netværksstyringen er dog truet af muligheden for indgreb fra aktører med formaliseret magt, da: *"(...) netværket arbejder 'i skyggen af' et hierarki"* (Bogason 2003, 198).

Lokal deltagelse i organiseringen af landdistriktsudvikling

Præmissen for netværksstyring i forbindelse med by/landdistriktspolitik er, at *"(...) governanceprocesser ikke kun er en uddelegering af spørgsmålet om, hvem der skal styre hvad. Governance handler i lige så høj grad om, at borgere, beboere og lokale organisationer bliver delagtiggjort i at bestemme, hvad det er, der skal styres"* (Hulgård & Basbille 2003, 100). Politiske

processer og strategier skabes dermed gennem lokal aktiv deltagelse – *”der så at sige bærer den lokale sociale og politiske kontekst med sig ind i de politiske processer”* (ibid., 102). Udover den lokale deltagelses indvirkning på det politiske niveau, har den lokale deltagelse også betydning i en lokal kontekst, eftersom den lokale deltagelse medvirker til et øget tilhørsforhold og ejerskab hos aktøren i relation til lokalmiljøet. Succesfuld styring kan derfor vurderes ud fra, i hvilken grad den politiske og sociale sfære nærmer sig hinanden, så der opnås lokalt fællesskab. Yderligere forekommer der i dag en inddragelse af de lokale i forbindelse med en lokal styring og udvikling, hvilket er et udtryk for en opfattelse af de lokale som værende medspillere og samarbejdspartnere, hvilket gør de lokales sociale kapital politisk relevant (Hulgård & Basbille 2003, 96 - 105). Derudover er *”(...) menneskers civile engagement et grundlæggende vilkår for moderne demokratiske institutioner (...)”* (ibid., 99). Det lokale engagement er dermed en præmis for den demokratiske organisering, hvilket er medvirkende til at de lokale deltagere knytter sig yderligere til deres lokalområde og ikke udelukkende til det politiske spørgsmål. Den lokale deltagelse kan komme til udtryk i eksempelvis brugerbestyrelser, hvor formålet eksempelvis kan være: *”(...) at inddrage brugerne som medansvarlige for bedre serviceydelser, at styrke demokratiet ved direkte adgang til de overordnede beslutninger i en serviceorganisation og at styrke effektiviteten inden for det politiske system ved at forkorte beslutningsgangene”* (Bogason 2003, 204). Dette medvirker til en yderligere lokal indflydelse i forbindelse med den politiske agenda - *”Dannelsen af en brugerbestyrelse er en institutionel forbedring af brugernes påvirkningsmuligheder, fordi det betyder, at organisationen ændres og åbner sig for brugernes indflydelse”* (ibid., 204). Men brugerbestyrelsen stiller krav til den deltagende - *”Her må det være væsentligt, at brugere i en bestyrelse har ressourcer til at gå ind i en aktiv rolle som bærere af synspunkter for de øvrige brugere”* (ibid., 204). Brugerbestyrelsen stiller dermed krav til den deltagende om at være repræsentant for brugergruppen i sin deltagelse. Dertil er den deltagendes erfaringer afgørende for, hvilken position vedkommende indtager og med hvilke kompetencer, vedkommende gør det.

De lokale ressourcer og kompetencer kan inddeles i henholdsvis de økonomiske ressourcer (økonomiske midler til at realisere projekter), kulturelle ressourcer (viden til at formulere og gennemføre udviklingsprojekter), de sociale kompetencer (netværk som kan bringe yderligere viden, ressourcer eller økonomiske midler til projekter), politiske kompetencer (den

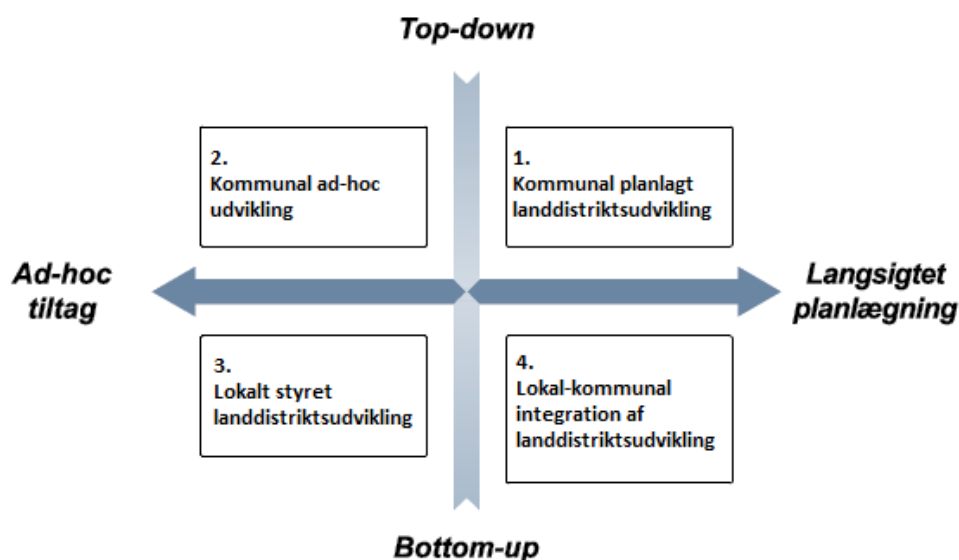
viden og netværk som gør det muligt at forhandle på et kommunalt og politisk niveau) samt symbolske kompetencer (den opmærksomhed og prestige der følger med de øvrige ressourcer, og dermed gør projektet interessant for andre at støtte op om og investere i (Winther 2013, 182). Det kan dreje sig om at indtage en position som igangsætter af nye projekter, med en ambition om at nå fra ide til handling. Eller det lokale for vedkommende er væsentligt og dermed et ønske om lokal kontinuitet dog uden politisk interesse. Eller har vedkommende erfaring med organisatorisk arbejde og kontakter i kommunen og oplever et lokalt ansvar (Bogason 2003, 212).

Hos de kommunale medarbejdere og de lokale beboere er der ofte vidt forskellige opfattelser af, hvad der skal til for at skabe udvikling, hvilket kan gøre det meget vanskeligt at etablere et samarbejde kommunen og de lokale imellem, og derigennem organisere de lokale ressourcer. Disse vanskeligheder kan være grundet den forskellighed, der ligger i deres aktørtype, eftersom det hos de kommunale medarbejdere er deres arbejdsmæssige opgave at skabe udvikling, og dertil er de offentligt betalt, hvor de lokales arbejde er frivilligt og ulønnet. For at kunne håndtere de komplekse problemer der forekommer i landdistrikterne er det dog vigtigt, på trods af de forskellige positioner for aktørerne, at etablere dette samarbejde lokale aktører, private aktører og øvrige organisationer imellem (Schlappa 2017, 162).

Planlægning og styring i organiseringen af landdistriktsudvikling

I organiseringen af landdistriktsudviklingen er det vigtigt at have øje for henholdsvis et styringsmæssigt aspekt i form af kommunal eller lokal beslutningskompetence og et planlægningsaspekt, der spænder mellem en ad-hoc tilgang, hvor et akut og kortsigtet mål er bestemmende for udviklingsprojektet, og en mere strategisk langsigtet planlægning af udviklingen. I forbindelse med beslutningskompetencen skelnes mellem tilgangen top-down og bottom-up. Top-down er betegnende for, at udelukkende kommunen har beslutningskompetencen, og de lokale ikke tages med på råd, hvor bottom-up tilgangen tager udgangspunkt i lokale ønsker og forslag og er baseret på lokal deltagelse og dermed også er karakteriseret ved involvering og dialog med de lokale (Jensen et al 2014, 16-17). Dermed forekommer der 4 idealtypiske forskellige måder at forholde sig på i forbindelse med landdistriktsudvikling:

1. Kommunal planlagt udvikling: Udviklingen er her centralt styret og planlagt udelukkende ud fra en kommunal prioritering af ressourcer fremfor at have blik for det enkelte lokalområde og de forhold og ressourcer der gør sig gældende lokalt (ibid., 16-17).
2. Kommunal ad hoc udvikling: Udviklingen er styret centralt og sættes i gang når problemer opstår og puljemidler kan finansiere det, derfor er udviklingen sporadisk (ibid., 16-17).
3. Lokalt styret udvikling: Udviklingen er udelukkende et lokalt initiativ og en lokal beslutning på baggrund af lokale behov som ikke prioriteres kommunalt (ibid, 16-17).
4. Lokal-kommunal integration af udvikling: Udviklingen tager afsæt i det lokale initiativ og engagement, som tænkes ind i den kommunale planlægning (ibid, 16-17).



Figur 1: Model for landdistriktsudvikling (Jensen et al 2014, 16).

Strategi for landdistriktsudvikling

De seneste år har *shrinkage*, som begreb, vundet frem i forbindelse med, hvordan man tænker udvikling indenfor planlægningen: "(...) *shrinkage* should signify a paradigm change not only from *planning for growth* to *planning for shrinkage*, but *planning for development*" (Sousa & Pinho 2015, 28). *Shrinkage* er dermed udtryk for en helt ny måde at tænke lokal og regional udvikling på,

hvor vækst ikke er det umiddelbare sigte. *Shrinkage* gør dermed op med tanken om, at udvikling skal være svarende til vækst. (Bontje & Musterd 2012, 153). *Shrinkage* som politisk strategi har dermed et potentiale i relation til at skabe udvikling, eftersom "(...) *urban growth itself, is not, in opposition to shrinkage (...)*" (Sousa & Pinho 2015, 26). I forbindelse med de stadige samfundsmæssige strukturelle forandringer medvirker *Shrinkage* som strategisk greb på landdistriktsudvikling til en øget fleksibilitet i henhold til tilpasningen i overensstemmelse med samfundsudviklingen, hvilket de nuværende planlægningspolitikker, greb og værktøjer ikke formår, eftersom skrumpning aldrig er blevet betragtet som en del af ligningen (ibid., 26). *Shrinkage* er dermed blevet betegnende for udvikling gennem en grad af afvikling og i stedet for at tænke i at skabe udvikling, og at de negativt påvirkede områder skal vokse frem igen, så er det vigtigt at tænke i strategier, hvor "*planning for less*" er udgangspunktet (Bontje & Musterd 2012, 157). Dette netop fordi effekterne af *shrinkage* i relation til regenerering/genetablering stiller spørgsmålstejn ved den etablerede tilgang til landdistriktsudvikling (Schlappa 2017, 164). Angående den lokale modstand mod henholdsvis udvikling i kraft af *shrinkage* som greb eller udvikling med sigtet om vækst, forholder det sig således, at *shrinkage* som strategisk greb ofte ikke er i uoverensstemmelse med de lokales interesse samtidig med, at sigtet om vækst ikke udelukkende falder i de lokales interesse (Sousa & Pinho 2015, 28). *Shrinkage* som strategisk greb kan dog på et politisk niveau være vanskeligt at anvende, eftersom de administrative systemer og strategier er orienteret mod et sigte om vækst, hvilket er dybt indlejret administrativt og strategisk, og derfor er det til stadighed den økonomiske konkurrenceevne og den demografiske vækst, der styrkes for at bekæmpe afvikling. Men en eksplicit politisk opbakning er en nødvendig forudsætning for at skabe effektiv udvikling, de steder afvikling finder sted. Statslige initiativer for at bekæmpe afvikling har dertil også begrænset effekt, eftersom en forandring kræver, at strategien er indlejret i de lokale strukturer, institutionelle konfigurationer og muligheder. Derfor anses lokale initiativer som værende de mest effektive. Derudover medvirker begrænsningen af kommunale økonomiske midler til et behov for at inddrage lokale ressourcer (Schlappa 2017, 162 - 164). Det lokale initiativ, de lokale ressourcer og det lokale ejerskab er dermed yderst relevante i forbindelse med landdistriktsudvikling, og derfor er et tæt samarbejde med de lokale nødvendigt for at forankre udviklingen lokalt.

I forbindelse med landdistriktsudvikling forekommer flere forskellige samarbejder foruden det kommunale og lokale samarbejde. Til at beskrive og forstå disse samarbejder anvendes netværksteoriens to netværksformer, som repræsenterer de to yderpoler inden for policy-netværk - netværksdannelsen: det lukkede og stabile policy-netværk som står i modsætning til det åbne og ustabile policy-netværk (Sehested 2002, 56). I det lukkede og stabile policy-netværk "(...) kender folk hinanden godt og mødes ofte. Netværket fremstår som en enig gruppe, og virker ekskluderende på sine omgivelser" (Sehested 2002, 57). I gruppen dannes der enighed om en fælles problem- og løsningsopfattelse, på baggrund af fælles ideer og værdier. Denne form for netværk har derfor et forholdsvist langt tidsperspektiv, da denne fælles forståelse tager tid at etablere (Sehested 2002, 57). Det åbne og ustabile policy-netværk opstår indenfor et politisk område på baggrund af en politisk sag, hvor der deltages når dagsordenen synes interessant og relevant (Sehested 2002, 59). Deltagerne har meget forskellige forudsætninger for at deltage og mødes forholdsvist sjældent. Der udvikles i netværket ikke en fælles forståelse, og derfor opstår der ofte uenighed om hvordan opgaven skal løses (Sehested 2002, 59). Dertil er nogle deltagere forholdsvis styrende i netværket, hvilket ofte afhænger af hvilke ressourcer der er brug for, og dermed skifter styringen hænder i processen. Dertil ophører netværket når den politiske opgave er løst (Sehested 2002, 59). Disse overvejelser om organisering og samarbejde er yderst relevante i forbindelse med at tænke landdistriktsudvikling.

Lokal strategisk kapacitet

I forbindelse med landdistriktsudvikling skal lokalsamfundet gå forrest i arbejdet for udvikling, men projektaktiviteterne skal kædes sammen med en lokal strategisk kapacitet. Den lokale strategiske kapacitet består i at styrke hele tre områder - nemlig de sociale, fysiske og økonomiske forhold. Dertil etablere samarbejde både civilsamfundet, erhvervslivet og myndighederne imellem samt have øje for at tiltrække eksterne ressourcer ved ikke udelukkende at have lokalt fokus men se det lokale i en global sammenhæng. For at opnå en strategisk tilgang til landdistriktsudvikling er det nødvendigt at området gennemgår tre faser: *mobiliseringsfasen*, *modningsfasen* og *professionaliseringsfasen* (Tanvig 2015, 13-14). I mobiliseringsfasen drejer det sig om at skabe engagement ang. en idé/projekt. Ideen, der som udgangspunkt er opstået hos én eller et par lokale, formidles til de øvrige beboere på et møde, hvor ideen indgår som et motiveret punkt på

dagsordenen. Så fra at én enkelt eller et par har været engageret i ideen, spredes den hermed ud til en større gruppe mennesker, som muligvis bakker op om ideen. I modningsfasen suppleres den indledende entusiasme med en mere realitetsorienteret del, hvor de mobiliserede operationaliserer ideen i forskellige elementer, som skal drøftes og tages stilling til - herunder organisering, samarbejdspartnere, økonomi mm. Professionaliseringsfasen er udtryk for processen frem mod virkeliggørelsen af ideen, som stiller kvalifikationsmæssige krav relateret til de forskellige (operationaliserede) elementer, som indgår i virkeliggørelsen af ideen. Disse kvalifikationer er muligvis til stede i gruppen; men hvis ikke de er kan gruppen enten involvere personer med de nødvendige kvalifikationer eller selv kvalificere/uddanne sig. Den lokale strategiske kapacitet kræver dermed en lokal deltagelse, et kommunal politisk strategisk overblik og opbakning, samt et lokalt og kommunalt samarbejde. I forbindelse med at opnå lokal strategisk kapacitet er et samarbejde kommunen og de lokale imellem nødvendigt for at opnå den bedst mulige anvendelse af parternes differentierede ressourcer og kompetencer, dvs. at parterne indgår et partnerskab - *"Partnerskaber er baseret på gensidige forpligtelser og ressourcodeling"* (Winther 2013, 185). I kraft af kommunens begrænsede ressourcer er det derfor nødvendigt at trække på borgernes ressourcer - *"Der er mange kræfter gemt i disse mindre samfund, som er afgørende og relevante at mobilisere"* (Sehested & Brincker 2015, 7). Den lokale opgave kan derfor bestå i at udarbejde en lokal udviklingsstrategi, hvortil den kommunale opgave kan bestå i tildeling af økonomiske midler samt bidrage med kommunalpolitisk kendskab.

I nærværende projekt ses de samfundsmæssige strukturelle forandringer i lyset af *shrinkage*. Dermed er *shrinkage* beskrivende for den samfundsmæssige kontekst det undersøgte fænomen indgår i. *Shinkage* skal derudover være beskrivende for de lokales dannelse af beboerforeninger af frygt for at blive glemt i Storkommunen. Begrebsparret *government* og *governance* anvendes for at kunne anskue, hvordan landdistriktsudviklingen styringsmæssigt er grebet an. Eftersom *government*-styringen i en lang periode har været toneangivende for den kommunale styring, har denne tilgang også sat sit tydelige præg på den offentlige sektor (Sehested 2002, 4). Det er derfor relevant at undersøge hvilken styring, der er dominerende for landdistriktsudviklingen i den konkrete case, og på hvilke præmisser henholdsvis de lokale og kommunale aktører indgår i udviklingsprocessen. I en nuancering af styringsperspektivet anvendes netværksformerne det lukkede og stabile policy-netværk som står i modsætning til det åbne og

ustabile policy-netværk til at forklare effekterne/konsekvenserne af den valgte organisering i den konkrete case, samt hvilket samarbejde der etableres på tværs af kommunale og lokale aktører. Dette samarbejde er nemlig afgørende for muligheden for at opnå lokal strategisk kapacitet, dvs. udviklingsprojekter af høj kvalitet med en lokal forankring. Begreberne *shrinkage*, *netværksstyring* og *lokal strategisk kapacitet* skal derfor samlet set give en nuanceret forståelse af landdistriktsudvikling, som kan benyttes i et fremadrettet arbejde med organisering af landdistriktsudvikling.

Analyse

Analysen er opdelt på baggrund af de teoretiske perspektiver – shrinkage, netværkstyring og lokal strategisk kapacitet.

Analyse 1 - Samfundsmæssig strukturel forandring

I analysen af de samfundsmæssige strukturelle forandringer undersøges det først og fremmest, hvorvidt *shrinkage* kan identificeres i den konkrete case og i hvilken form samt henholdsvis og de lokalebeboeres reaktion herpå. I den konkrete case er kommunen bevidst om den strukturelle udvikling der har fundet sted de seneste 50 år, og dertil er man fra kommunal side opmærksom på konsekvenserne af disse forandringer, hvilket bevirker en kommunal opfattelse af, at kommunen er nødt til at beskæftige sig med landdistriktsudvikling for at undgå yderligere markante problemer i landdistrikterne - som eksempelvis afvikling (Schlappa 2017, 163 – 164). De kommunale administrative fagpersoner er enige om at udfordringerne i landdistrikterne hverken på et statsligt, kommunalt og lokalt niveau "(...) ikke bare er nogen man kan lukke øjnene for" (Kommunal fagperson). Dette afspejler en kommunal anerkendelse af, at *shrinkage* er et fænomen der forekommer i kommunen særligt i relation til landdistrikterne. For at modvirke de negative konsekvenser af de strukturelle forandringer er der kommunalt sat ind for at opnå, at flere flytter til kommunen, dvs. at der er i kommunen er et mål om at opnå et stærkt befolkningsgrundlag – "*Landsbyerne er en vigtig brik i det*" (Kommunal fagperson). Kommunalt er det ønsket, at der er mulighed for at bo på mange forskellige måder, hvilket kommunens henholdsvis bymæssige og landsbymæssige bosætningsmuligheder muliggør - "*Jeg tænker at landdistrikterne er meget aktuelle nu her i forbindelse med bosætningen, da man kan få det dobbelte for det halve, leve sundere, leve mere trygt, være tæt på lokale råvarer mm. Du er ikke så dybt afhængig af en økonomi*" (Politiker, Jytte).

Landdistrikterne bidrager således kommunalt set til en bred udvikling i kommunen: "*Udviklingsmålet er derfor at holde lokalmiljøerne attraktive, så det bliver lige så attraktivt at flytte på landet, som at flytte ind til byen*" (Kommunal fagperson). *Shrinkage* som fænomen berøres i interviewet dermed gennem en bevidsthed om ikke at lukke øjnene for problemerne, hvilket de udviklingstiltag man kommunalt har sat i gang, som modreaktion på *shrinkage*, dertil også er et

udtryk for. Dermed opfattes *shrinkage*, af kommunen, som en proces der skal stoppes i kraft af de kraftige negative konsekvenser. Den kommunale udviklingspolitik og landdistriktspolitik er netop udtryk for en kommunal modreaktion på *shrinkage*: ”Udviklingspolitikken har det mål at opnå positiv bosætning, hvor landdistriktspolitikken favner hvordan landsbyerne så gøres attraktive, og dertil gøre landsbyerne til nogle dejlige steder at bo og leve i hverdagen, som fungerer for de lokale” (Kommunal fagperson). Da *shrinkage* netop står i modsætning til positiv bosætning og attraktive landsbyer, hvilket ”kommunen skal forsøge at understøtte sammen med de lokale” (Kommunal fagperson). Landdistriktspolitikken er dermed det strategiske redskab til kommunalt og lokalt at understøtte udvikling i landdistrikterne. Dette er dermed også udtryk, at der i den kommunale planlægning i relation til landdistrikterne er fokus på udvikling fremfor stagnation.

Politiske ændringer førte i 2007 til strukturelle forandringer kommunalt set, eftersom 271 mindre kommuner blev lagt sammen til 98 storkommuner. Kommunalreformen i 2007 blev i den konkrete kommune anstødssten til en politisk opmærksomhed på vigtigheden af at agere i forhold til landdistrikterne – ”Kommunalreformen var anstødsstenen til at der skulle gøres noget” (Kommunal fagperson). Da den nye storkommune var sat sammen af 5 mindre kommuner, heraf 4 landkommuner (Kommunal fagperson). Disse strukturelle forandringer er netop udtryk for *shrinkage*, eftersom forandringerne henholdsvis har et samfundsmæssigt økonomisk og politisk afsæt og dertil har mulige konsekvenser i form af et yderligere pres på landsbyernes og landdistrikternes mulighed for at fastholde erhverv, institutioner, de nuværende beboere og tiltrække nye, og dermed forringe landsbyernes mulighed for at fastholde sit eksistensgrundlag, hvilket netop *shrinkage* er betegnende for. I forbindelse med kommunalreformen i 2007 udviklede kommunalbestyrelsen sammen med de kommunale planlæggere en planstrategi for landdistrikterne, hvor der var ”lagt op til, at opdele landsbyerne ud fra størrelse og potentialer - hvor var der nogle landsbyer man kunne udvikle og bygge videre på og andre ikke” (Kommunal fagperson). I den forbindelse oplevede de lokale i nogle af landdistrikterne, at deres landsby eller område blev overset i kraft af at der i kommunalplanen ikke var fokus på deres område/landsby. Kommunalreformen og det efterfølgende kommunale udspil medvirkede til bekymring blandt beboerne i de mindre landsbyer, for, ”at blive glemt ude i de mindre landsbyer/lokalcentre” (Kommunal fagperson), hvilket etablerede en lokal interesse for lokalområdet og udviklingen af det, hvilket manifesterede sig ved, at de lokale i de enkelte landsbyer samlede sig i lokale

foreninger – Beboerforeninger. Dette med henblik på at have fokus på områdets potentialer og hvad man kunne gøre for at fremme disse samt for beboerne at udgøre et talerør til kommunen, for at undgå at forsvinde i denne nye storkommune (Kommunal fagperson). Det at samle sig i lokale beboerforeninger var udtryk for et ønske om lokalt at stå stærkere i en storkommune. Kommunalt blev der spillet bold op ad dette lokale initiativ ved, i forbindelse med kommunalreformen, at give landdistrikterne eksplicit politisk fokus, som forinden ikke havde været nødvendigt, da der i de tidligere små landkommuner i begrænset udstrækning forekom en skelnen mellem centerbyer og landdistrikter, og dermed var der etableret større sammenhængskraft indenfor kommunen på tværs af byer og landdistrikter, hvilket i begrænset udstrækning er tilfældet i storkommunen (Kommunal fagperson). Så for ikke at miste territorie angående landdistriktsproblemerne og landdistriktsudviklingen dannede man fra politisk side et landdistriktsudvalg (Tidl. politiker). Dette bekræfter, at der på daværende tidspunkt i 2007 og 2008 i kommunen sad nogle politikere med stor interesse for landdistrikternes udvikling og derfor gik aktivt ind i forbindelse med landdistriktsproblematikken (Kommunal fagperson). I den nye storkommune blev der derfor også stillet kommunale midler til rådighed, som netop kunne bruges til små lokale initiativer, hvilket ikke var tilfældet i de tidligere små kommuner (tidl. politiker). Dette er netop udtryk for en kommunal bevidsthed om konsekvenserne af kommunesammenlægningen i relation til landdistrikterne og dertil konsekvenserne af *shrinkage*, som følger med disse samfundsmæssige strukturelle forandringer. Jytte oplever, at det politiske fokus på at vende udviklingen de seneste år allerede viser sig - *"Der er ikke nær så mange huse til salg som der har været, så på en eller anden måde er der et øget fokus på at bo i landsbyerne, og det synes jeg områderne i landdistrikterne fortjener"* (Politiker, Jytte).

De samfundsmæssige strukturelle forandringer i form af kommunalreformen i 2007 medvirker til en generel nedskæring i det kommunale økonomiske midler og derfor forekommer generelt i kommunen en servicetilpasning, som særligt har konsekvenser i landdistrikterne, hvor en udvikling derfor er vigtig for at undgå total afvikling. Begrænsningen af de kommunale økonomiske midler medvirker derudover til en yderligere nødvendighed af at bringe de lokale ressourcer i spil. Dette betyder at initiativet og ressourcerne til at skabe udvikling i landdistrikterne derfor skal findes lokalt. Ib oplevede at der i kommunalplanen ikke var fokus på hans område, hvilket han ønskede - *"Jeg ønskede udvikling i stedet for afvikling"* (Beboer, Ib). Det

kommunale udspil, uden fokus på at udvikle Ib's lokalområde, gjorde dertil Ib bevidst om, at de lokalt dermed selv var nødt til tage initiativ til udviklingen af deres lokalområde – *"Jeg ønskede der skete noget"* (Beboer, Ib). Ib var derfor med til at etablere en lokal beboerforening og aktivitetsråd, som udarbejdede et idekatalog til lokale udviklingsprojekter, de ønskede at sætte i gang – *"(...) Jeg elsker at se tingene man har sat i gang tager form og lykkes"* (Beboer, Ib). I kraft af at der lokalt tages initiativer til lokal udvikling, etableres der også en lokal beslutningskompetence i forbindelse med udviklingsprojekterne - *"Vi er en hel masse mennesker i den landsby, som jeg bor i, som synes, det er vigtigt, at styre udviklingen også i vores landsby. At vi ikke bare sygner hen. At vi har nogle værdier, som man kan bygge videre på. Og det vil vi gerne arbejde for. Det kan godt være, at vi ikke rykker bjerge, men det kan være, at vi flytter en tue hist og her. Og så går det i den rigtige retning"* (Beboer, Søren). Dette er medvirkende til en lokal styring af den lokale landdistriktsudvikling. Landdistriktsudviklingen bliver derfor udtryk for en bottom-up styring. Netop i kraft af de lokales reaktion, i form af bekymring, overfor kommunesammenlægningen, hvilket medvirker til en bevidsthed om at de lokalt må gøre noget - *"Der skal nogle til at drive det og tro på ideerne og projektet"* (Beboer, Ib). Dette ved at etablere sig i beboerforeninger og gøre sig bevidste om deres lokalområdes potentialer og deres ønsker for området.

Analyse 2 - Organisering af landdistriktsudviklingen

I analysen af organiseringen af landdistriktsudviklingen vil jeg først og fremmest identificere de aktører, som indgår i landdistriktsudviklingen samt deres rolle i den forbindelse. Dernæst identificeres de netværker og beslutningscentre, som er afgørende for landdistriktsudviklingen, og her behandles aktørernes rolle i de forskellige netværk. Til slut bestemmes den anvendte styreform *government* eller *governance*.

Feltets aktører

I forbindelse med landdistriktsudviklingen gennem beboerforeninger, lokalråd og landdistriktsudvalget indgår to aktører: Kommunen og de lokale beboere. I det følgende skitseres præmisserne for de to aktørers deltagelse i landdistriktsudviklingen, aktørernes bevæggrunde for at indgå i landdistriktsudviklingen samt aktørernes respektive roller i forbindelse med landdistriktsudviklingen.

Kommunen som aktør

Kommunen som aktør består henholdsvis af den kommunale administration og kommunalbestyrelsen bestående af kommunalpolitikere. Kommunalbestyrelsen bestemmer den politiske agenda på området, afsætter økonomiske midler og udstikker de overordnede retningslinjer. Den kommunale administrations opgave er derfor at agere inden for disse rammer, dvs. administrere og facilitere arbejdet omkring landdistriktsudviklingen. I kraft af kommunens karakter og opgaver i offentligt regi er kommunen indbegrebet af en offentlig aktør.

Det er den politiske agenda at landdistriktsudviklingen skal tage udgangspunkt i et lokalt initiativ, som beskrevet i udviklingsstrategien: *"(...) kommunen ønsker at understøtte aktive landsbyer"* (Kommunal fagperson). I landdistriktspolitikken er dette yderligere uddybet: *"Landdistriktspolitikken afspejler, at det er der, hvor der er nogen, der vil noget, hvor kommunen støtter op"* (Kommunal fagperson). Den kommunale udviklingsstrategi og landdistriktspolitik er dermed definerende for henholdsvis den lokale og kommunale rolle som aktør. Den kommunale rolle består i at understøtte lokale udviklingsprojekter på baggrund af et lokalt initiativ, hvilket gør den kommunale aktør afhængig af den lokale aktør i relation til at etablere landdistriktsudvikling. For at kunne udfylde og dermed fastholde sin egen rolle som aktør, er kommunen derfor nødt til at være eksplicit om de lokales rolle i etableringen af landdistriktsudvikling: *"Det er meget vigtigt for kommunen, at det er landsbyernes engagement, forankring og ejerskab"* (Kommunal fagperson). På baggrund af den kommunale definition af den lokale rolle som aktør, definerer kommunen sin egen rolle som aktør således: *"Kommunens tilgang er derfor, at de lokale skal vide, at kommunen er der, hvis de lokale har brug for hjælp, men kommunen ønsker ikke at gå ind og styre. Derfor ønsker kommunen ikke at presse noget igennem lokalt de steder, hvor der ikke er nogen lokale, der er engagerede"* (Kommunal fagperson). Dette på baggrund af en kommunalpolitisk opfattelse af at de lokale bedst selv ved, hvilken udvikling der ønskes lokalt. Denne rollefordeling og kommunale afhængighed af et lokalt initiativ er medvirkende til et kommunalt tab af kontrol i relation til landdistriktsudvikling.

Forklaringen på rollefordelingen mellem de lokale og kommunale følger af en præmis om, at landdistriktsudvikling ikke er en kommunale kerneopgave. Derfor skal ressourcerne til udviklingen findes uden for det kommunale system. Dette betyder også, at opgaven med en eventuel prioritering af hvilke geografiske områder, der fra kommunal side ønskes udviklet ikke finder sted, hvilket også betyder, at kommunen ikke har nogen direkte indflydelse på, hvilke områder der udvikles, og hvilke der stagnerer. Det er det således lokale initiativ, der er bestemmende for, hvorvidt der etableres udvikling eller ej, hvilket er udtryk for en bottom-up styring af landdistriktsudviklingen, da det lokale initiativ dermed er styrende for udviklingen. Den kommunale prioritering af udviklingsområder er derfor et lokalt ansvar, i kraft af at kommunen netop støtter op om det lokale initiativ og engagement til konkrete udviklingsprojekter. Dermed er de lokale ansvarlige for en kommunal prioritering af deres område i forbindelse med landdistriktsudviklingen, eftersom det er den kommunalpolitiske holdning, at i de områder hvor der ikke er et lokalt engagement, dér vil området stagnere eller afvikles over tid. Den politiske beslutningskraft og prioritering danner derfor rammebetingelserne for udviklingen, men udviklingskapaciteten ligger hos de lokale.

I forbindelse med en kommunal facilitering af landdistriktsudviklingen er strukturen for udviklingen defineret fra kommunalt hold. Struktureringen er synliggjort gennem landdistriktspolitikken og nedsættelsen af landdistriktsudvalget, som muliggør den konkrete udvikling - *"(...) et udvalg og en struktur for udviklingen, giver netop mulighed for at sætte noget i gang"* (Faglig konsulent). Den kommunale opgave består derfor i at facilitere udviklingen og give sparring i forbindelse med lokale udviklingsprojekter – *"Kommunen hjælper med at facilitere initiativet, men hvis projektet skal leve, skal det være den lokale virkelyst der gør det"* (Faglig konsulent). Denne facilitering og sparring sker i stor udstrækning gennem det nedsatte udvalg på området – landdistriktsudvalget, som *"(...) har en administrativ opbakning og en administrativ facilitering"* (Faglig konsulent). Landdistriktsudvalget faciliterer dermed udviklingen i form af følgende opgaver: *"(...) et landdistriktsudvalg man kan henvende sig til som forening eller bare et par ildsjæle i forbindelse med sparring og søge midler"* (Faglig konsulent). Dermed indgår den kommunale administration som faglig kompetence i relation til at kvalificere projektideerne, hvilket netop er nødvendigt for at opnå en modning og professionalisering af udviklingsprojektet. I forbindelse med faciliteringen af landdistriktsudviklingen råder landdistriktsudvalget yderligere

over nogle økonomiske puljemidler som er øremærket lokale udviklingsinitiativer. Puljemidlerne kan de lokale søge om i forbindelse med et lokalt initiativ til lokal udvikling, da *”serveretten bliver liggende hos de lokale”* (Faglig konsulent). Derfor er det heller ikke landdistriktsudvalgets opgave at igangsætte udviklingsprojekter i de områder, hvor et lokalt initiativ ikke er til stede - *”og landdistriktsudvalget går ikke ind og hjælper noget i gang, når udviklingsprocesserne er gået i stå”* (Politiker, Jytte). I stedet er der i landdistriktsudvalget blevet udarbejdet vejledninger og skabeloner, som en hjælp til de lokale i forbindelse med de lokale udviklingsprojekter. Dertil sikrer landdistriktsudvalget en kobling mellem *”(...) landdistriktspolitikens 4 hovedpunkter og de konkrete lokale initiativer”* (Faglig konsulent).

I henhold til de ressourcer man fra den kommunale administration stiller til rådighed i forbindelse med de lokale udviklingsinitiativer, har det været diskuteret, hvorvidt *”(...) kommunen skulle stille konsulentbistand til rådighed, og det ville alt andet lige være godt”* (Tidl. Politiker, Jørgen). Men det er en politisk prioritering, hvorvidt man ønsker at bruge penge på denne type indsats: *”(...) det er altid en politisk beslutning, hvorvidt man vælger at mangedoble de ressourcer/timer, der gives til lokal vejledning. Ansættes endnu flere til at arbejde med landdistrikter, så kunne man selvfølgelig gøre meget mere”* (Kommunal fagperson). Men med det politiske ønske om udvikling i landdistrikterne, må kommunen også påtage sig sin del af ansvaret for, at de lokale bliver inddraget når der på et kommunalt niveau træffes beslutninger, som har lokal betydning - *”(...) så er udviklingen afhængig af, at man kommunalt inden for henholdsvis det sociale, kulturelle eller trafikmæssige er opmærksom på, hvad forskellige tiltag har af betydning for landdistrikterne (...)”* (Kommunal fagperson). Kommunen er dermed bevidst om vigtigheden af dialog og samarbejde de lokale og kommunen imellem i relation til landdistriktsudvikling og mener dertil, at der er mulighed for kommunale forbedringer på området - *”Der er ingen tvivl om, at kommunen kan blive bedre til at tænke landdistrikterne ind i alle processer, og det er fokus i 2018”* (Kommunal fagperson).

De lokale beboere som aktør

For at skabe udvikling lokalt er det lokale engagement afgørende, da de områder, hvor et lokalt initiativ og engagement er til stede, prioriteres kommunalpolitisk: *”Politikerne har ved flere lejligheder fortalt os, at de prioriterer altså de borgere, som gerne stiller sig op og bruger noget tid*

og kommer med konkrete forslag” (Beboer, Erik). Derfor er det de lokales vigtigste opgave at engagere sig i deres område og være proaktive i forbindelse med et udviklingsarbejde. Dette ved *”(...) at få fingeren ud og få sin stemme hørt, i stedet for bare at sidde og brokke sig”* (Beboer, Erik). Han pointerer endvidere, at *”det er helt sikkert vigtigt, at folk forstår, at de altså skal rejse sig op for at blive hørt, og så bliver de også taget seriøst”* (Beboer, Erik). Ønsket om lokal udvikling skal dermed komme lokalt fra, hvorefter kommunen går ind økonomisk og fagligt og støtter op om det lokale projekt for i et bredt landdistriktsigte at skabe forandring. De lokale aktører er dermed pr. definition kvalificerede til at indgå i det lokale udviklingsarbejde i kraft af, at de som privatpersoner er bosat i et landdistrikt og dermed er lokale beboere. Derfor kan de lokale aktører karakteriseres som en privat aktør.

De lokales vigtigste opgave i forbindelse med at skabe udvikling lokalt, er: *”Først og fremmest godt naboskab. Dårligt naboskab kan jo smadre en landsby fuldstændig. Hvis der er nogle, der flytter ind, som laver en bilkirkegård i forhaven, så sker der ting og sager i en landsby”* (Beboer, Søren). Dertil er de lokale i kraft af deres stærke ønske om at etablere en dejlig landsby, også villige til at bidrage til udviklingen med deres lokale ressourcer: *”Der er opgaver, som kommunen ikke har mulighed for at udføre på det niveau, som vi gerne vil have det. Der kan vi, som beboere i nogle situationer sagtens gå ind og overtage nogle af de opgaver eller supplere kommunens arbejde. Så de har den standard, som vi har på vores egne arealer, som giver et godt indtryk af byen, for vi mener, at det har en stor betydning, at byen ser ordentlig ud”* (Beboer, Søren). Hermed har de lokale overtaget nogle af de tidligere kommunale opgaver, som kommunen i kraft af de samfundsmæssige strukturelle forandringer ikke i samme udstrækning prioriterer pga. mangel på ressourcer. Denne opgave, som de lokale har påtaget sig, kræver en bred lokal opbakning på baggrund af et lokalt fællesskab, som dermed er vigtigt: *”Det gælder om, at folk synes, at det er et rart sted at være (...) så derfor mener jeg, at det har kæmpe stor betydning, at vi har et godt fællesskab om, at vores landsby ser flot og hyggelig ud”* (Beboer, Søren).

De lokalt engagerede beboere spiller yderligere en betydelig rolle i landdistriktsudviklingen i kraft af deres lokale kendskab – *”Vi ved jo hvad der foregår lokalt, det ved kommunen jo ikke”* (Beboer, Lene). Det lokale engagement i forbindelse med landdistriktsudviklingen har derfor meget stor betydning for den lokale udvikling, hvilket de i

Eriks's område derfor har stort fokus på. Første skridt i forbindelse med udviklingsarbejdet er derfor at beskrive de konkrete projekter, hvilket vil skabe lokal interesse og dermed engagere de lokale – *"Vi har en tro på at hvis du kan lave nogle beskrivende projekter, så kan man altid samle nogle frivillige kræfter, så det tror vi meget på"* (Beboer, Erik). Dermed opnås en lokal mobilisering og modning i relation til udviklingsprojekterne og er dermed et skridt nærmere i at opnå en *lokal strategisk kapacitet*.

Men de lokale ressourcer og kompetencer i relation til lokal udvikling varierer meget fra område til område og fra beboer til beboer. Denne forskellighed i ressourcer og kompetencer hos beboerne er efter Søren's mening en lokal styrke: *"Vi er jo lidt forskellige. Jeg har jo lidt akademisk baggrund, og jeg har ikke noget imod at læse bilag og skrive breve og oplæg. Jeg er sådan lidt vores udenrigsminister, hvor nogle andre er gode til at hænge tønder op til fastelavn og skaffe et stillads"* (Beboer, Søren). Denne forskellighed er vigtig, eftersom udviklingsarbejdet er meget alsidigt og kræver mange forskellige kvalifikationer og kompetencer. De lokale ressourcer er dog i flere af lokalområderne begrænset af, at de lokale, som engagerer sig og har tid til at lægge et stykke arbejde, er 65 år eller derover. Dertil er der kompetencer i forbindelse med anvendelse af forskellige IT-værktøjer, som er vigtige for udviklingsarbejdet i dag, og som flere af de frivillige lokale ikke besidder. Til slut er det afgørende for den lokale udvikling, der finder sted, at de frivillige er 65 år eller derover, da det er bestemmende for hvilke projekter, der sættes i gang, da de som engagerer sig også har beslutningskraften i forbindelse med, hvilke projekter der sættes i gang. Erik pointerer i den forbindelse, at det eksempelvis er vanskeligt at engagere de unge - *"Det, der er det store problem, er at få de unge mennesker til at engagere sig"* (Beboer, Erik).

Den lokale aktør optræder dermed både som enkeltpersoner men også som en enhed i form af en beboerforening. De lokales arbejde i relation til landdistriktsudviklingen er frivilligt, de lønnes derfor ikke for deres arbejde.

Netværkstyper

Landdistriktsudviklingen består i nærværende case af tre typer netværk – beboerforeningerne, lokalrådene og landdistriktsudvalget. I følgende analyse vil det blive belyst hvilke typer netværk og

på hvilket beslutningsniveau de befinder sig samt udfordringerne ved denne organisering af landdistriktsudviklingen.

Den kommunale styring i organiseringen

I forbindelse med det kommunale fokus på landdistrikterne, i kraft af de samfundsmæssige strukturelle forandringer, ønskede man fra kommunal side at etablere et talerør kommunen og de lokale imellem, og derfor var det nødvendigt, i kraft af kommunal ressourcemangel, at gruppere de lokale beboerforeninger i et større netværk: *"Der var et kommunalt behov for at gruppere beboerforeningerne, for at skabe et talerør kommunen og de lokale imellem, da kommunen ikke havde ressourcerne til at nå ud til alle beboerforeninger enkeltvis"* (Kommunal fagperson). Da det er et kommunalt behov, at etablere et talerør aktørerne imellem i form af, at organisere beboerforeningerne i nogle bredere netværk, er der tale om *top-down styring*. I forbindelse med grupperingen af beboerforeningerne handlede det først og fremmest om en identificering af beboerforeningerne og dernæst en geografisk opdeling – *"Men hverken administrativt eller politisk ønskede man at lægge en fast struktur, (...), men i stedet var tilgangen, at kommunen måtte respektere dem, der lokalt allerede havde organiseret sig og dermed tage afsæt i det"* (Kommunal fagperson). Der tages derfor fra kommunal side hensyn til det levede liv i landsbyerne og de igangværende initiativer, da det kommunalt ønskes at en *bottom-up styring* gør sig gældende i forbindelse med landdistriktsudviklingen. Dernæst inddeles landdistrikterne i tre geografiske områder A, B og C, på baggrund af en dialog med beboerforeningerne om hvilket geografisk område, de følte sig knyttet til (Kommunal fagperson). Inden for hvert geografisk område blev der nedsat et lokalråd, som skulle repræsentere de beboerforeninger, som geografisk befandt sig i dette område. Dermed fungerer lokalrådet for hvert område som talerør mellem de to aktører. Dertil er etableringsprocessen et udtryk for, at kommunen allerede i de første skridt i relation til organiseringen af landdistriktsudviklingen inddrager de lokale og dertil danner lokalrådene grobund for et fremadrettet samarbejde. Denne organisering af beboerforeningerne og etableringen af et talerør aktørerne imellem var kommunens udspil i relation til en etablering af landdistriktsudvikling: *"Det var ikke kommunen, der skulle lægge en færdig plan for udviklingen, men fra kommunal side måtte man ligesom se, hvad der skete i områderne i kraft af organiseringen af beboerforeningerne i 3 lokalråd"* (Kommunal fagperson). Organiseringen af

beboerforeningerne i tre lokalråd skulle dermed sammen med etableringen af landdistriktsudvalget danne fundament for landdistriktsudviklingen.

Beboerforeninger

Beboerforeningerne består af lokale beboere, der har haft et ønske om at samle sig i en formaliseret forening, dvs. at der er nedsat en bestyrelse, udarbejdet vedtægter med foreningens formålsparagraffer, samt at medlemmerne betaler et kontingent for at være med.

Medlemskontingentet er udtryk for en lokal opbakning, og foreningens formålsparagraffer giver foreningen en styring i relation til at arbejde for et fælles mål eksempelvis om udvikling – at gøre deres lokalområde til et dejligt og attraktivt område at bo og leve - *"(...) borgerne har mange gode ideer, det er jo trods alt dem der bor der og bruger området"* (Beboer, Erik). Beboerforeningens bestyrelse er talerør henholdsvis udadtil og indadtil. Beboerforeningerne er dermed udtryk for et privat og uformelt netværk på trods af sin formalisering gennem foreningsvedtægter.

Ønsket om at danne en formaliseret forening opstod i flere af lokalområderne i forbindelse med kommunesammenlægningen qua en lokal bekymring for som lille lokalsamfund at blive glemt i en storkommune – *"at blive glemt ude i de mindre landsbyer/lokalcentre"* (Kommunal fagperson). En fælles interesse er derfor netværkets fundament, da de lokale etablerer forandring og udvikling for deres lokalområde gennem et godt samarbejde i kraft af beboerforeningen - *"Vi føler, at vi i foreningen har et rigtig stærkt samarbejde i forhold til, at vi ikke bare sidder og piver over tingene men kommer med konkrete forslag, som vi så også kan se bliver ført igennem"* (Beboer, Erik). I netværket opstår et fællesskab qua fælles mål og en opfattelse af at agere som en enhed i kampen om udvikling, hvilket er udtryk for et *lukket og stabilt policy-netværk*. Det lokale engagement har medvirket til en kommunal opmærksomhed på området, hvilket har gjort, at de lokale i højere grad bliver inddraget og hørt i forbindelse med lokale forandringer. Dertil opleves kommunen som mere lydhør og hjælpsom i forbindelse med at løse lokale problematikker og dermed opfylde nogle af de lokale ønsker: *"Ja meget, og det har man tydeligt kunnet mærke i forløbet, inddragelsen af borgerne er klart blevet øget, og der vil jeg gerne rose kommunen. F.eks. har vi fået lavet cykelstier (...). Og derigennem fik vi fortalt vores holdning, hvilket de også lyttede meget til"* (Beboer, Erik).

I forbindelse med etableringen af de lokale beboerforeninger opstod der hos kommunen en agenda om, at initiativet til udvikling lokalt skal komme lokalt fra, hvilket er medvirkende til, at de områder, hvor der ikke er etableret en formaliseret forening, ikke har adgang til at sidde med i et lokalråd og få del i de afsatte midler samt sidde med i landdistriktsudvalget: *"Beboerforeningerne består af de, for hvem det gir mening at være medlem af en beboerforening"* (Faglig konsulent). Den kommunale organisering og prioritering af landdistriktsudviklingen stiller dermed krav til lokalområderne om at vise initiativ og engagement. Hermed aktualiseres det lukkede og stabile netværk, men netværkets form er truet af et formaliseret krav. Udviklingen er bestemt af de lokale, og hvorvidt der er nogen af disse, som ønsker at gøre en indsats for området - *"(...) livet er dynamisk, og dermed er udviklingen det også"* (Faglig konsulent). Det er derfor vanskeligt at finde en løsning på, hvordan man derfor skal skabe udvikling et sted, hvor der ikke forekommer bred opbakning lokalt, da et lukket og stabilt policy-netværk dermed ikke er anker for udviklingen: *"I mit område kræver det en ny generation, da der er nogle indfødte, som virkelig ikke ønsker forandring - jeg ved ikke hvad man skal stille op med dem, og det betyder, at jeg på sigt ikke gider kæmpe for udvikling mere"* (Beboer, Lene). Det lukkede stabile policy-netværk afspejler sig dermed i udviklingen af lokalområdet, da der er en klar bevidsthed om, hvorvidt dit lokalområde er under udvikling eller afvikling - *"Hvis man er lokalt engageret, er man også meget bevidst om, i hvilken retning udviklingen går, og hvorvidt man skal sætte ind for at påvirke denne udvikling"* (Faglig konsulent). Beboerforeningerne er på den baggrund udtryk for et lukket og stabilt policy-netværk, eftersom netværket består af lokale beboere, som kender hinanden godt og i relation til landdistriktsudviklingen udgør en enhed, hvori der udelukkende forekommer enighed om ønsket om forandring på baggrund af fælles ideer for området.

Lokalråd

Etableringen af lokalrådene var et kommunalt initiativ med henblik på at etablere et talerør kommunen og de lokale imellem samt en måde at etablere et samarbejde beboerforeningerne imellem. Lokalrådet er dermed udtryk for et netværk med afsæt i den politiske problemstilling: landdistriktsudvikling. Etableringsprocessen af lokalrådene bestod i et kommunalt initiativ og en ramme for rådet, men selve etableringen og den fremadrettede proces stod de lokale selv for –

”Kommunalt gik man ud til de lokale og sagde, I må selv finde ud af at finde nogle repræsentanter fra forskellige steder (Beboerforeninger, idrætsforeninger mm – et bredt udsnit af foreninger) som så mødtes i de lokalråd. Det var meget overladt til dem selv” (Tidl. Politiker, Jørgen). Der forekommer derfor en kommunal styring i etableringsprocessen, hvilket gør at policy-netværket ikke tager udgangspunkt i en lokal interesse for at etablere et netværk. Netværket er dermed som udgangspunkt udtryk for et åbent og ustabil policy-netværket. Men idet den yderligere organisering er overladt til de lokale, og de dermed har mulighed for at etablere sig som et lukket fællesskab, bliver netværkets karakter tvetydig: *”De lokale fik ikke ret meget vejledning i forbindelse med, hvilken opgave de var ved at påtage sig – der blev afholdt nogle møder/workshops angående, hvordan man tænkte, det kunne være, og så måtte de tage den derfra”* (Tidl. Politiker, Jørgen). Søren beskriver lokalrådets organisering således: *”(...) lokalrådet har vi selv været med til at opfinde. Der har vi arbejdet på den måde, vi har defineret, hvordan vi arbejder sammen. Hvad vi skal snakke om og sådan noget. Det har vi selv udviklet”* (Beboer, Søren). Den lokale varetagelse af organiseringen af lokalrådet var dermed også den største udfordring for etableringen af lokalrådene i starten: *”Den største udfordring ved denne organisering af landdistriktsudviklingen var i starten at få udbredt forståelsen for lokalt, at de selv skulle gøre noget, tage initiativ og finde ud af det. I starten gik der meget tid med at forklare de lokale, at de ikke fik hjælp af kommunen – der kommer ikke nogen at siger, at det skal være sådan og sådan. De lokale blev ikke holdt ret meget i hånden. Og jeg synes det lykkedes, og det i dag virker”* (Tidl. Politiker, Jørgen). Kommunens fraværende rolle som styringsorgan (udover ved etableringsprocessen) fremgår også i kraft af lokalrådenes eget ansvar for afholdelse af møder og etablere dialog: *”Lokalrådenes møder og dialog i lokalrådet indkalder og faciliterer medlemmerne selv, hvilket er atypisk i relation til øvrige kommuner, hvor der forekommer en større central styring”* (Kommunal fagperson). Dette understreger kommunens rolle som støttende i form af økonomiske midler og professionel sparring, og dermed overlades initiativet og det praktiske til de lokale - *”Kommunen har midlerne, men I skal selv finde ud af hvad de skal bruges til”* (Tidl. Politiker, Jørgen). Erik giver udtryk for, at de i område C fra starten etablerede en struktur for deres lokalråd samt for møderne og dialogen, men at der forekom en del startvanskeligheder. I område C har etableringen af lokalrådet dertil medvirket til en dialog og et samarbejde på tværs af foreningerne: *”Vi har her igennem de sidste 4 år fået et godt samarbejde med det lokale bibliotek.*

Ligeledes arrangerer vi jævnligt forelæsninger og fællesspisninger og den slags (...) (Beboer, Erik). Dette samarbejde på tværs af foreningerne i lokalområderne var netop hensigten med det løse udspil til organiseringen af lokalrådene, da - *"Det er op til den dynamik, der er i lokalsamfundet at finde ud af hvilke foreninger, der skal sidde med i lokalrådet"* (Tidl. Politiker, Jørgen). Dynamikken i lokalområdet er dermed afgørende for, hvilken type af policy-netværk lokalrådet fremtræder som. Ved etablering af et fællesskab og opfattelsen af lokalrådet som en enhed kan lokalrådet være udtryk for et lukket og stabilt policy-netværk men de steder, hvor kun de kommunale krav til lokalrådet praktiseres i lokalrådet, forekommer et åbent og ustabil policy-netværk.

Udover top-down styringen i forbindelse med opdelingen af landdistrikterne i tre områder med hvert et lokalråd, finder den kommunale styring også sted i kraft af, at de kommunale midler på 40.000 – 50.000 kr, som hvert lokalråd årligt får stillet til rådighed. Her skal de i lokalrådet blive enige om, hvordan midlerne skal fordeles - *"En styring kommunalt lå i at man fra kommunal side stillede krav om, at beboerforeninger inden for hvert område skulle blive enige om, hvad puljemidlerne, lokalrådet fik rådighed over, skulle gå til. Dette var fra kommunal side et forsøg på at få beboerforeninger til at tale sammen, så de lokale fik øje for hinanden og få inspiration fra nabolandsbyerne"* (Tidl. Politiker, Jørgen). Kommunalpolitisk blandede man sig derfor ikke i fordelingen af midlerne lokalt - *"Der var derfor stor forskel på, hvordan man taklede den opgave i de tre lokalråd"* (Tidl. Politiker, Jørgen). Lokalrådets håndtering af fordelingen af midlerne er dermed en stærk indikator for hvilken type policy-netværk, der gør sig gældende i det enkelte lokalråd. Den begrænsede sum penge, hvert lokalråd blev tildelt, krævede ideelt set et samarbejde beboerforeningerne imellem for at få mest muligt ud af midlerne - *"(...) de skulle ligesom internt finde ud af hvilket projekt de ønskede at støtte det ene år, og næste år kunne det så være et projekt i en anden landsby man støttede. For hvis man delte pengene ligeligt ud til alle beboerforeningerne, rykkede det ikke ret meget. Så det var ligesom tænkt i relation til at sætte noget lokalt samarbejde i gang"* (Tidl. Politiker, Jørgen). Gennem opgaven om at fordele midlerne ligger dermed en mulighed for at etablere et lukket og stabilt policy-netværk i kraft af at lære hinanden at kende og etablere et arbejdsfællesskab. Det kommunale ønske og mål med at lægge ansvaret for fordelingen af de lokale midler ud til lokalrådene var dertil, *"at for få midler kan vi få beboerforeninger til at netværke. Det er så lykkes bedre nogle steder end andre"* (Kommunal fagperson). Kommunens intentioner om at skabe samarbejde på tværs af beboerforeningerne i

hvert af de tre områder, har manifesteret sig i policy-netværk som spænder fra det åbne og ustabile til det lukkede og stabile - *"Landdistriktsudvalget stillede penge til rådighed med det formål, at vi skulle samarbejde. Det har vi så valgt at gøre hos os. Hos os, der diskuterer vi, hvad de skal bruges til. De fem beboerforeninger har været i stand til at beslutte ikke at dele nogle penge ud til nogle af beboerforeningerne, men at bruge alle penge på noget i fællesskab. De andre områder, de mødes en gang om året, hvor der bliver tildelt penge efter størrelse, det er det"* (Beboer, Søren). Der er dermed stor forskel på hvordan lokalområderne håndterer fordelingen af midlerne. Det er Eriks opfattelse at kravet til lokalrådet om at administrere midlerne har medvirket til en forståelse og et samarbejde beboerforeningerne imellem - *"Så på den måde kan vi spille rigtig godt sammen på tværs af foreningerne"* (Beboer, Erik). Dette samarbejde er vigtigt i et perspektiv om udvikling i landdistrikterne, ifølge Søren: *"Det man kan sige, det er, hvis du ligger som landsby lige midt i et landdistriktsområde, som er i forfald, så er det ikke en fordel. Så vi støtter jo også hinanden"* (Beboer, Søren). Der er dermed en lokal opmærksomhed på, at man i forbindelse med landdistriktsudvikling er nødt til at se det større billede, og at landsbyerne tilsammen skaber udvikling - *"De positive virkninger breder sig. Så hvad der er godt lokalt er også godt for kommune og de øvrige landdistrikter. Så det kan ikke nytte noget, at man ser snævert på det"* (Tidl. Politiker, Jørgen). Vedkommende tilføjer, at det er vigtigt at fastholde administrationen af midlerne på lokalt niveau for at undgå kommunal prioritering af enkelte områder *"Det kan være problematisk hvis nogle områder prioriteres højere politisk end andre, og derfor er det vigtigt at holde midlerne på græsrodsniveau – så de i lokalrådene selv kan finde ud af, hvilke projekter de ønsker at prioritere"* (Tidl. Politiker, Jørgen). Denne lokale administration af midlerne er udtryk for en fastholdelse af bottom-up styring og dermed også udtryk for et kommunalt tab af kontrol.

Som ovenfor nævnt er samarbejdet beboerforeningerne imellem i et område væsentligt for henholdsvis lokal og regional udvikling. Årsagen til at udviklingsprojekter lykkes i område C er, at alle ser området som en helhed og ikke som enkeltstående landsbyer - *"Grunden til, at det fungerer for os i vores lokalråd, så er det fordi, at den enkelte forening ikke sidder og meler sin egen kage. Vi er faktisk blevet rigtig gode til at snakke om, hvad ville være godt for landdistriktet"* (Beboer, Søren). Lokalrådet i område C er dermed udtryk for et lukket og stabilt policy-netværk. Yderligere har område C dermed set fordelene i at se deres område og de enkelte landsbyer som en del af udviklingen bredt inden for landdistriktsudvikling men dette også på

baggrund af et ønske om at styrke landdistrikterne i kommunen bredt – *”Vi kæmper lidt mere for nogle principielle ting, som sker i landdistrikterne, som handler om landdistrikterne og ikke bare os selv”* (Beboer, Søren). Denne solidariske tilgang er de i nogen udstrækning alene om, da de øvrige områder udelukkende tænker sig selv ind i forbindelse med nye udviklingsprojekter. Her fastholdes at projekterne gennemføres på lokalt fremfor regionalt niveau. Dette kan eksempelvis skyldes lokale samarbejdsvanskeligheder – *”Samarbejdet eller mangel på samme er præget af at 3 ud af de 5 repræsentanter mere eller mindre har meldt sig ud af samarbejdet, så et fornyet samarbejde kræver, at de, der har meldt sig ud, kommer på banen”* (Beboer, Lene). I område C afholder de formøde inden hvert landdistriktsudvalgsmøde, hvilket har medvirket til en opfattelse hos de to, som sidder som repræsentanter for område C i landdistriktsudvalget, af at tale på vegne af området og ikke udelukkende på vegne af én landsby – *”Jeg oplever, at der er meget stor opbakning fra de, jeg repræsenterer”* (Beboer, Erik). Hermed udgør lokalrådet en enhed, som er udtryk for et lukket og stabilt netværk. Dette på baggrund af de møder de afholder inden valgsmøderne og dermed en oplevelse af lokal interesse og engagement i det arbejde, de laver i landdistriktsudvalget. Erik er derudover af den opfattelse: *”(...) at vi står stærkere sammen”* (Beboer, Erik). Erik og Søren synes derudover, det er vigtigt at tænke et samarbejde ind på tværs af områderne og gennem landdistriktsudvalget at løfte i flok – at kæmpe for nogle principielle forhold i forbindelse med landdistrikterne. Dette i kraft af, at *”der er lokalområder, som har haft meget svært ved at få forskellige tiltag indført, men det er jo så der, at vi står meget stærkere sammen, fordi vi har fokus på at alle skal med”* (Beboer, Erik).

Landdistriktsudvalget

Landdistriktsudvalget er karakteriseret ved at være et kommunalt ad hoc udvalg, også kendt som et stående paragraf 17 styk 4 udvalg – *”dvs. at det er skrevet ind i kommunalfuldmagten, så man vil altid oprette det indtil man aktivt beslutter ikke at gøre det ved konstitueringen af de nyvalgte byråd”* (Faglig konsulent). De, der sidder i landdistriktsudvalget, sidder dermed også i en 4 årig periode (en byrådsperiode). I forbindelse med et sådant udvalg er det *”meget almindeligt at de kommunale og politiske parter og de lokale indgår”* (Kommunal fagperson). Dette er netop tilfældet med landdistriktsudvalget i den konkrete kommune. Kommunalt set har udvalget til formål, *”at bringe landsbyerne tættere på det politiske niveau – skabe direkte dialog mellem*

politikere og de lokale” (Kommunal fagperson). Landdistriktsudvalget som netværk tager afsæt i den kommunalpolitiske udfordring angående landdistriktsudvikling. Landdistriktsudvalget har kommunalt set *”(...) sin berettigelse i kraft af at der både kan komme noget ned oppefra, og her kan politikere i landdistriktsudvalget afkode, hvordan stemningen er i forhold til det, og det er lokalområdernes mulighed for at bringe noget med ind på det politiske niveau*” (Kommunal fagperson). Det politiske ønske var derfor at etablere et landdistriktsudviklingsarbejde, der startede lokalt og bevægede sig op på et politisk niveau: *”Jeg ønskede, det skulle være en bevægelse fra neden og op – en græsrodsbevægelse*” (Tidl. Politiker, Jørgen). Dvs. en bottom-up styret landdistriktsudvikling. En anden bevæggrund for oprettelsen af udvalget var, at *”Landdistriktsudvalget skulle være bindeled mellem de lokale organisationer*” og dertil skulle landdistriktsudvalget – *”give mulighed for at de tre lokalråd kunne inspirere hinanden og dele erfaringer – udveksle gode ideer*” (Tidl. Politiker, Jørgen). Landdistriktsudvalget havde dermed et dobbeltsigte dels at etablere et talerør kommunen og de lokale imellem og dels at facilitere en mulighed for lokalområderne ift. samarbejde.

I oprettelsen af landdistriktsudvalget var udvalgets opgave som udgangspunkt at være inspirator og koordinerende – *”Landdistriktsudvalgets opgave bestod derfor i at være koordinerende for de forskellige lokalråd og være inspirerende for de ildsjæle, der nu var rundt omkring, og dertil bakkede den kommunale administration op om initiativerne – der blev ansat en kommunal medarbejder som skulle tage sig af det område*” (Tidl. Politiker, Jørgen). Der var dermed fra kommunal side som udgangspunkt et ønske om både at kunne inspirere, vejlede, bakke op og støtte de lokale initiativer. Dette står i modsætning til en lokal beboeropfattelse af, hvordan det forholder sig i dag. Søren oplever netop ikke, at landdistriktsudviklingen og herunder landdistriktsudvalget bliver kommunalt prioriteret og tildelt de tilstrækkelige ressourcer - *”Jeg ville ønske, at der blev stillet flere ressourcer til rådighed for landdistriktsudvalget, så landdistriktsudvalget som helhed kunne varetage sine opgaver på et bedre grundlag - at der er ressourcer til at forbedre møderne. Og det er simpelthen fordi, at der ikke er afsat nok ressourcer til landdistriktsudvikling i kommunen. Det er både generelt set men også i forhold til selve arbejdet med udvalget. Det er ikke særlig højt prioriteret*” (Beboer, Søren).

Den valgte organisering af landdistriktsudviklingen udsprang af de erfaringer man havde fra LAG-udvalget (Lokale AktionsGrupper) og de erfaringer, man havde gjort sig i andre kommuner (Tidl. Politiker, Jørgen). Styringen af LAG var efter dennes mening optimal i henhold til udvalgsarbejde: *"(...) man havde lagt styringen ud til en uafhængig organisation nemlig et institut på universitetet, der stod for den overordnede koordinering af landdistriktsarbejdet under LAG. Det er senere blevet overtaget af landbrugsministeriet, og denne centrale styring medførte et meget større bureaukrati og en meget dårligere udnyttelse af de penge, der var – det var virkelig et tilbageskridt, at man gjorde det centralstyret"* (Tidl. Politiker, Jørgen). Den decentrale styring, der som udgangspunkt forekom i LAG, medvirkede til en lokal egen prioritering og egen fordeling af midlerne – *"hvilket var rigtig godt for nærdemokratiet"* (Tidl. Politiker, Jørgen). I forbindelse med landdistriktsudvalget forekommer en centralstyring, som har medvirket til et yderst bureaukratisk og regelbundet system, hvor mulighederne er svækkede (Tidl. Politiker, Jørgen). Dette eksempelvis i kraft af at der er høje krav til ansøgningerne om puljemidler samt et krav om at være en formaliseret forening, hvis du skal indgå i det brede samarbejde og få del i midlerne, der administreres af lokalrådene.

Landdistriktsudvalgets rolle som netværk

Landdistriktsudvalgets fornemmeste rolle ligger i en både fagprofessionel og erfaringsmæssig sparring: *"Landdistriktsudvalget kan give en kvalificeret sparring i kraft af de forskellige ressourcer, der ligger i udvalget i kraft af både at besidde de lokale erfaringer, samt de faglige kompetencer i administrationen, så udvalget som samlet er dermed i stand til at løfte opgaven"* (Faglig konsulent). Sparringen består i, at landdistriktsudvalget, på baggrund af de forskellige kompetencer der ligger i udvalget, giver sparring på konkrete projektideer ud fra de lokale og kommunale erfaringer - *"dvs. være med til dirigere i en bestemt retning og oplyse om, at der er nogen et andet sted i kommunen, som gør noget af det samme – prøv at snakke med dem"* (Faglig konsulent). Landdistriktsudvalget har dermed nogle forskellige kræfter og en kapacitet, som kan kanaliseres ud i forbindelse med lokale udviklingsprojekter (Faglig konsulent). De forskellige kvalifikationer - i relation til udvalgets opgave og forskellige forudsætninger for at deltage i netværket i kraft af at være henholdsvis lokal repræsentant eller politiker - gør det vanskeligt at opnå enighed om opgaveløsningen, hvilket er udtryk for et åbent og ustabil policy-netværk.

Dette understreges gennem Lenes opfattelse af, at *"Landdistriktsudvalget har haft utrolig svært ved at finde ud af, hvordan det skulle fungere, fordi det var så nyt, og det har altså taget sin tid"* (Beboer, Lene). De seneste år har der i landdistriktsudvalget derfor været øget opmærksomhed på udvalgets rolle og arbejdsgangene samt sammenhængen mellem arbejdet i landdistriktsudvalget og den kommunale landdistriktspolitik samt, at *"Skabe en fælles forståelse af hvad det er, landdistriktsudvalget skal og skabe et fællesskab omkring det"* (Faglig konsulent). Der er dermed et ønske om at landdistriktsudvalget skal fungere som et lukket og stabilt policy-netværk. Udvalget er på nuværende tidspunkt udelukkende udtryk for et åbent og ustabil policy-netværk i kraft af eksempelvis uenigheden om landdistriktsudvalgets rolle i forbindelse med landdistriktsudviklingen, hvor Erik's opfattelse af udvalgets rolle står i modsætning til Lenes - *"Vi er rigtig gode til at sætte fokus på de vigtige emner, og de ting som trænger til udvikling. De møder vi afholder er rigtig godt givet ud, og ligeledes er politikerne rigtig glade for den hjælp, som vi kan give, hvilket effektiviserer deres arbejde og fremmer de lokales interesser. Det er jo rigtig godt givet ud, at man er på forkant med at lave de rigtige projekter til de mennesker, som det egentlig vedrører"* (Beboer, Erik). Ift. dette er Lene dog uenig, da hun oplever, at der i landdistriktsudvalget er stort fokus på de overordnede linjer for landdistriktsudviklingen i form af udviklingsstrategien og landdistriktspolitikken, hvilket medvirker til, at procedurerne i forbindelse med udviklingsprojekterne bliver meget bureaukratiske - *"Vi lokale repræsentanter har mere brug for hvordan vi rent praktisk gør dit og dat, og hvordan søger vi reelt penge til dit og dat. Og derfor synes vi lokale repræsentanter ofte, at vi i landdistriktsudvalget taler meget generelt (...)"* (Beboer, Lene). Derfor ser Lene positivt frem til en ny 4 årig periode, hvor den nye formand for udvalget ønsker at *"lægge alt det der politik lidt på hylden og snakke lidt mere om hvordan vi kan have mere indflydelse og bruge hinanden bedre"* (Beboer, Lene). Dette er netop, hvad Lene efterspørger i udvalget.

Ustabilitet i netværket

I landdistriktsudvalget sidder 3 politikere udpeget af kommunalbestyrelsen. Denne udvælgelse var det tidligere Teknik&Miljø udvalgets opgave at varetage (politiker, Jytte). Dette har medvirket til, at de politikere som i dag sidder i landdistriktsudvalget alle sidder i Kultur&Fritid udvalget - *"Dermed opnår man ikke den faglige differentiering, som måske er nødvendig, da der er mange*

forskellige vinkler at se landdistriktsudvalget ud fra” (Politiker, Jytte). Hun mener derfor, at det ville være ideelt, hvis der henholdsvis sad en fra Teknik&Miljø, en fra Kultur&Fritid og en fra Børn&Unge udvalget. Hermed ville man etablere direkte kommunikation landdistriktsudvalget og de øvrige udvalg imellem – ”Dette ville også skabe mulighed for at gå tilbage til sit udvalg og sige, at der er et stort ønske om det eller, der er stor uro omkring det” (Politiker, Jytte). Med dette ville man netop skabe den interne kommunikation og det samarbejde på tværs af udvalgene, som i dag er en udfordring. Landdistriktsudvalget, som det er sammensat i dag, besidder som netværk dermed ikke de nødvendige ressourcer for at udføre den ønskede opgave, hvilket der derfor arbejdes på i landdistriktsudvalget – ”Sammensætningen af udvalget kunne godt være mere bredt. Eftersom landdistriktsudvikling er noget der går meget på tværs af de forskellige fagområder” (Kommunal fagperson). Det er derfor vigtigt, at de forskellige øvrige udvalg tænker landdistrikterne ind i deres beslutningsprocesser (Politiker, Jytte). Erik har et konkret eksempel på, hvor et kommunalt udvalg har været opsøgende i forhold til lokalrådet: ”På vores sidste generalforsamling der kom de så ud fra Vej& Park og redegjorde for, hvad de har tænkt sig at lave, hvori de har lavet nogle forsøg på lettere vedligeholdelse i området. Det brugte de rigtig meget tid på. Det gjorde de på helt eget initiativ” (Beboer, Erik). Her tages der således kommunalt initiativ til at kommunikere lokale forandringer ud.

Derudover er Erik af den opfattelse at landdistriktsudvalget, som det på nuværende tidspunkt er konstrueret, har den udfordring, at der ved kommunalvalget hvert 4. år forekommer stor udskiftning blandt politikerne i landdistriktsudvalget, hvilket er medvirkende til et stort tab af viden i udvalget, samt at der dermed *”(...) mangler en kobling over til den politiske side” (Beboer, Erik). Til dette tab af viden, foreslår Erik, ”at der skal bidrages med noget viden i udvalget i form af politisk kompetence” (Beboer, Erik). Yderligere medvirker den store udskiftning blandt politikerne til, at der skal lægges en del energi i et betydeligt relationsarbejde - ”Det er også lige så meget fordi, at der er skabt en god relation, og nu er de politikere jo så ikke længere en del af udvalget” (Beboer, Erik). Dette er dermed udtryk for den store betydning relationen beboerne og politikerne imellem har for arbejdet i landdistriktsudvalget, hvilket om muligt har endnu større betydning i et bredere landdistriktsudviklings øjemed. Netop denne mangel på stabilitet i udvalget i kraft af udskiftningen blandt medlemmerne er udtryk for et ustabil policy-netværk. Lene synes dog udskiftningen af alle politikerne i udvalget er positivt, da det har medvirket til et andet blik på*

udvalgets opgave, og måden hvorpå landdistriktsudviklingen bliver grebet an i dag (Beboer, Lene). Dette er netop udtryk for den mangel på fælles forståelse, der forekommer i et åbent og ustabil policy-netværk.

Lokale ressourcer og repræsentation i netværket

De lokale repræsentanter, som sidder i landdistriktsudvalget, er valgt på demokratisk vis af deres lokalråd, men ifølge Lene stilles der ikke yderligere krav til at sidde som lokal repræsentant - *"Der stilles ingen krav til at være repræsentant udover, at man skal være blevet stemt ind gennem sit lokalråd"* (Beboer, Lene). Det er den kommunale opfattelse, at *"de lokale repræsentanter i landdistriktsudvalget har lokal opbakning, qua den måde de mødes på, men der er forskel på, hvor godt områderne samarbejder"* (Kommunal fagperson). Dertil er der opmærksomhed på at ved at vælge repræsentanter til at repræsentere området, kan der være nogle lokale, som ikke oplever de bliver repræsenteret - *"Der vil altid være nogen ude i lokalsamfundet, som oplever, at de der skal repræsentere dem i landdistriktsudvalget ikke er repræsentative for dem, og det skal politikerne og kommunalbestyrelsen derfor være opmærksomme på"* (Kommunal fagperson). Men manglen på repræsentation af områderne i landdistriktsudvalget kan skyldes det forholdsvis dårlige samarbejde beboerforeningerne imellem i nogle af områderne, dvs. i lokalrådene.

Udover at de lokale har valgt repræsentanterne, hvilket skal være udtryk for, at de lokale dermed er repræsenteret gennem de valgte, så mener Erik, at der yderligere er to parametre, som er afgørende for den enkeltes kvalifikation til at sidde som lokal repræsentant i landdistriktsudvalget: *"Det er i sig selv en kvalifikation, at man er lokal og er engageret i sit lokalsamfund. Interessen skal ligeledes være bred og ikke helt ned i de smalle ting. Men derimod se det store billede"* (Beboer, Erik). Men det kan være svært at finde lokale som ønsker at have bestyrelsesposter og sidde med i et udvalg som landdistriktsudvalget. Derfor udtrykker Erik, at *"(...) der er nok mere behov for nogle ressourcer til at få flere mennesker engageret til at starte med"* (Beboer, Erik). Da flere beboere netop ikke mener, de er kvalificerede til at varetage en bestyrelsesopgave eller sidde i landdistriktsudvalget - *'Uh, jeg skal da ikke sidde i et politisk udvalg. Det kan jeg da slet ikke finde ud af'. Så det er ikke nødvendigvis, fordi folk ikke har kvalifikationerne"* (Beboer, Søren). Det er den generelle opfattelse blandt de interviewede, at man som lokal repræsentant er kvalificeret i kraft af sit lokale kendskab, og øvrige kompetencer qua

arbejde og anden erfaring er udelukkende bestemmende for, hvilke opgaver man påtager sig i bestyrelsen eller udvalget. Som lokal repræsentant i landdistriktsudvalget sidder man, som beskrivelsen afslører, som repræsentant for sit lokalområde. Det vil sige, at man ved sin tilstedeværelse i landdistriktsudvalget repræsenterer sit område og ikke sin egen personlige holdning. Det er dog meget forskelligt fra område til område, hvorvidt en reel områderepræsentation gør sig gældende blandt repræsentanterne: *"Så når vi sidder som repræsentanter for området midt, så er det reelt, at vi sidder som repræsentanter for område C. Dem, der sidder for områderne B og A, de sidder jo for deres egen landsby i landdistriktsudvalget. Det kunne da godt være ønskeligt, hvis der var en mere generel, en lidt mere overordnet landdistriktspolitisk tilgang til tingene end bare, at vi skal sidde der for vores egen landsby"* (Beboer, Søren). Kommunen er opmærksom på problematikken, men mener at det vigtigste er, at de lokale repræsentanter påtager sig opgaven som talerør og kommunikationsled kommunen og de lokale imellem.

I de områder, hvor der er et dårligt samarbejde beboerforeningerne imellem og repræsentanterne dermed udelukkende sidder i landdistriktsudvalget som repræsentant for deres egen beboerforening, kan det at 'sidde med' give en mulighed for direkte indflydelse på vedkommendes landsby: *"(...) når der stemmes om hvilke projekter der skal tildeles puljemidler, må ophavsmanden gerne stemme også. Det betyder, at man som lokal ved at sidde med i landdistriktsudvalget nemmere får bevilget penge til sine projekter. Så jeg tror det har betydning for ens lokalområde, at man sidder i landdistriktsudvalget"* (Beboer, Lene). De, der sidder i landdistriktsudvalget og er med til at uddele puljemidlerne, er dermed ikke inhabile, når det gælder en vurdering af ansøgningen til deres eget område. Derfor har de områder, som har en repræsentant siddende i landdistriktsudvalget, en bedre mulighed for at få bevilget penge til deres udviklingsprojekt.

Konsekvenser af organiseringen

Organiseringen af landdistriktsudviklingen i kommunen har nogle udfordringer. Først og fremmest påtaler Jytte og Søren den manglende politiske prioritering af landdistriktsudviklingen - *"(...) landdistriktsudvalget er ikke det mest prioriterede udvalg i kommunen. Det ville være en stærk overdrivelse. Det vil sige, at de lytter en gang imellem. De lytter, når det passer"* (Beboer, Søren).

Til dette tilføjer Jytte, at *"Hvis vi prioriterede landdistrikterne som kommune, tror jeg vi satte én på området til at koordinere det hele"* (Politiker, Jytte). Hun undrer sig over, at landdistriktsudviklingen ikke ligger i regi af udviklingsafdelingen, og dertil foreslår Jytte, at en politisk prioritering skulle bestå i at ansætte en inspirator for landdistrikterne i udviklingsteamet - *"I kommunen er der ikke en fuldtidsansat til at varetage inspiratorrollen i forbindelse med landdistriktsudviklingen, her er der kun en fuldtidsansat som har en administrativ rolle i forhold til landdistriktsudvalget og de lokale. Jeg tror, der skal en inspirator til, som sidder i udviklingsafdelingen, for at skubbe gang i udviklingsprocesserne"* (Politiker, Jytte). Herved kunne tilføres de nødvendige ressourcer og kvalifikationer til landdistriktsudviklingen, hvilket gør det muligt at opnå lokal strategisk kapacitet. Jytte mener yderligere, at det er nødvendigt, at der er én, som er - *"ansat til at have den gennemgående tankegang og inddrage alle parametre"* (Politiker, Jytte). Det vil sige konkret påtager sig rollen som kommunikationsled landdistriktsudvalget og de øvrige udvalg imellem samt agerer kommunikationsled udvalgene og de enkelte områder imellem - *"hvordan skal vi gøre anskuelsen af landdistrikterne bredere, hvis der ikke er nogen til at varetage denne opgave. På nuværende tidspunkt løses problemstillinger angående landdistrikterne ad hoc i de forskellige udvalg, men det er væsentligt, at det er i idéfasen, at landdistrikterne tænkes i bred forstand"* (Politiker, Jytte). Denne tilgang til udviklingen i landdistrikterne er udtryk for en mangel på langsigtet planlægning i forbindelse med landdistriktsudviklingen.

Den manglende prioritering af landdistriktsudviklingen fra politisk hold kommer også til udtryk ved landdistriktsudvalgets manglende inddragelse i de politiske beslutninger på området: *"Det er meget begrænset. Det er jo ikke sådan, at de emner, som vi forholder os til, det er noget, der står på partiernes liste over ting, som de skal tage sig af. Når de virkelig væsentlige beslutninger skal tages, så tages de i de andre udvalg"* (Beboer, Søren). Dette er dermed udtryk for en begrænset lokal indflydelse, når det kommer til stykket, hvilket gør det vanskeligt at opbygge lokal strategisk kapacitet. Eksempelvis skulle der laves en plan for, hvordan cykelstierne i landdistrikterne skulle placeres: *"Og det drøftede vi sådan set i landdistriktsudvalget, og der blev vi enige om, at nu skulle der ikke bare deles penge ud til dem, som man plejer at dele ud til. Vi skulle ligesom lave nogle objektive kriterier for, hvordan man kunne udvælge hvilke stier, som skulle laves. Og så beslutter teknik- og miljøudvalget selvfølgelig bare at lav en cykelsti til (det område som generelt kommunalt prioriteres). Så, hvis det landdistriktsudvalget siger, at det i øvrigt passer*

ind i politikernes program og de øvrige politikeres program, så sker det. Ellers så er de ligeglade” (Beboer, Søren). Han giver dermed udtryk for, at beslutningskompetencen i forbindelse med kommunale projekter og tiltag udelukkende ligger hos politikerne, og landdistriktsudvalgets beslutningskompetence er dermed begrænset til udvalgets puljemidler.

Etableringen af landdistriktsudvalget har dog ført et bedre kendskab mellem kommunen og de lokale med sig: *”For eksempel i forhold de trafikplaner og busplaner og sådan noget. Der synes jeg, at vi har en vis gennemslagskraft. Det er sådan et område, som er enormt komplekst og svært at styre centralt, fordi man skal have ret godt kendskab til de lokale forhold, for at man kan gennemskue, hvad det betyder, hvis bussen kører sådan eller sådan, eller hvis den ikke holder der, og den holder der i stedet for. Det kræver ret stort lokalkendskab. Og det kan man ikke få indbygget i den enkelte medarbejder i en kommune. Og der har vi fået stor glæde af, at de lokale foreninger er blevet inddraget via en trafik-følgegruppe”* (Beboer, Søren). På dette område oplever Søren dermed, at landdistriktsudvalgets kompetencer er blevet anvendt og dertil det lokale kendskab, der ligger ude hos beboerne. For at gøre sin indflydelse gældende i forbindelse med sit eget lokalområde oplever han derfor, at det er nødvendigt at etablere en individuel relation til kommunale medarbejdere og politikere i de enkelte udvalg for at etablere et godt samarbejde og dermed som lokal og lokalområde blive inddraget. Dette er netop udtryk for de parametre, der gør en lokal strategisk kapacitet mulig.

Organiseringen af landdistriktsudviklingen kræver en politisk prioritering i stedet for at benytte udelukkende det lokale initiativ som prioriteringsfaktor - *”Så for at gøre det optimalt skal der ligge en politisk lyst til at prioritere”*. Jytte oplever, at det kommunalt ikke prioriteres at støtte op om de områder, som ikke umiddelbart har mulighed for at etablere udvikling ved alene lokale ressourcer, men *”(...) der er ikke de kommunale ressourcer til at hjælpe de andre områder på vej”* (politiker, Jytte). Til dette tilføjer hun, at det er vigtigt at have fokus på en udvikling af større områder og ikke udelukkende lave udviklingsnedslag i de enkelte landsbyer, hvilket er den politiske og kommunale opgave: *”Så udviklingen for mig at se er ikke kun, at landsbyen udvikler sig, men at et område udvikler sig til gavn for dem alle sammen. Men de kan ikke gøre det selv. Og den organisering vi har i dag bygger på, at det skal komme nedefra, og det går skide godt nogle steder, og andre steder sker der intet. Så dermed er organiseringen efter min mening ikke optimal.*

Hvis vi vil landdistriktsudvikling som kommune og politikere, så skal vi vise det i vores prioriteringer og handlinger. Udvikling handler om at eksperimentere og turde gøre noget andet og tro på at et område kan blomstre ” (Politiker, Jytte). I forbindelse med denne manglende politiske prioritering af landdistriktsudviklingen og det at se landdistrikterne ind i en bred kommunal udviklingsammenhæng, tilføjer Jytte, at den politiske dialog og idéudveksling dertil er meget minimal: ”Jeg synes det er underligt, jeg har siddet i kommunalbestyrelsen i 8 år, og vi har aldrig på tværs af partierne haft en snak om, hvordan vi tror og mener kommunen skal udvikle sig – bare at snakke om det. Vi snakker aldrig på tværs af partierne. Man snakker kun i flertalsgruppen og i oppositionen, men der er skotter imellem, så vi ved jo ikke, hvad de mener og de ved ikke hvad vi mener” (Politiker, Jytte).

Landdistriktsudviklingen i nærværende case består hermed af tre typer netværk – beboerforeningerne, lokalrådene og landdistriktsudvalget. Beboerforeningerne er udtryk for et lukket og stabilt policy-netværk. Beboerforeningerne og lokalrådene er udtryk for brugerbestyrelser, og dertil er deres organisering udtryk for et privat og uformelt netværk. Dog forekommer der i forbindelse med lokalrådene et offentligt element i form af kommunal finansiering af lokale initiativer. Lokalrådene og landdistriktsudvalget er udtryk for et åbent og ustabil policy-netværk. Dertil er landdistriktsudvalget udtryk for et offentligt og formelt netværk. De tre netværk udgør hver især et beslutningscenter dog med beslutningskompetence på forskellige niveauer: lokalt -, område- og kommunalt niveau. Dette i kraft af de aktører der indgår, hvor det i beboerforeningerne og lokalrådene udelukkende er lokale aktører, er det i landdistriktsudvalget både lokale og kommunale. I det de lokale aktører befinder sig i alle tre beslutningscentre et samarbejde inden for netværksorganiseringen – på tværs af de tre beslutningscentre. I landdistriktsudvalget tilføjes faglige kompetencer ved den kommunale aktør, hvilket modner og professionaliserer udviklingen, og dertil er den kommunalpolitiske aktør medvirkende til en fastholdelse af den politiske agenda.

Netværksstyring

På baggrund af ovenstående identifikation af de aktører og netværk, der indgår i landdistriktsudviklingen, vil det i det følgende blive belyst hvilken styringsform, som finder sted i forbindelse med organiseringen af landdistriktsudviklingen.

Som udgangspunkt er organiseringen af landdistriktsudviklingen gennem beboerforeningerne, lokalrådene og landdistriktsudvalget udtryk for en netværksstyret tilgang til landdistriktsudviklingen, som netop tager højde for shrinkage, ifølge kommunen: *”Ting forandrer sig i kraft af demografiudviklingen, dermed er der nogle områder, som blomstrer op og andre, der dør lidt ud, og dette tager denne organisering højde for”* (Kommunal fagperson). Kommunen mener dermed at organiseringen af landdistriktsudviklingen tager højde for shrinkage i kraft valget af bottom-up styring som udgangspunkt for udviklingen. I forbindelse med governance-styring er der også krav om et betydeligt samarbejde netværkene imellem for at opnå det tilsigtede mål med etableringen af disse foreninger og udvalg og netop en forøget kommunikation og etablering af et samarbejde om landdistriktsudviklingen kommunen og de lokale beboere imellem - *”Der er et godt samarbejde, men jeg er ikke sikker på, at det nødvendigvis er på grund af organiseringen. Jeg tror mere, at det er på grund af det engagement hos dem, som er involveret. Jeg tror ikke, at organiseringen er afgørende for det gode samarbejde. Det tror jeg er viljen”* (Beboer, Søren). Han giver dermed udtryk for, at netværksdannelsen, som han ser det, ikke er afgørende for samarbejdet kommunen og de lokale imellem, men at det derimod er de individer, som agerer aktører i udviklingsarbejdet, som har etableret et samarbejde aktørerne imellem. Dermed opnås ikke umiddelbart det tilsigtede mål med valget af governance-styring.

I forbindelse med samarbejdet om landdistriktsudvikling kommunen og de lokale imellem spiller lokalrådene en betydelig rolle i den valgte organisering af landdistriktsudviklingen, da de skal være kommunikations- og samarbejdsled mellem de lokale beboere, som er medlem af en beboerforening, og kommunen. Det er derfor problematisk, at der lokalt er begrænset opbakning til lokalrådene eksemplificeret gennem manglende dialog og møder imellem de lokale beboere, som af deres beboerforeninger er blevet valgt til at sidde i lokalrådet. Fra kommunalt hold var det tanken, at lokalrådene og deres forvaltning af økonomiske midler skulle etablere et samarbejde om landdistriktsudvikling på tværs af beboerforeningerne - *”Som udgangspunkt var det ikke så vigtigt med samarbejdet kommunalbestyrelsen og de lokale imellem, det var mere vigtigt at samarbejdet fungerede foreninger imellem lokalt – i lokalrådet”* (Tidl. Politiker, Jørgen). Dette for at tænke udvikling bredere end den enkelte landsby. Men kæden hopper af så snart de, som sidder i lokalrådet, ikke tager initiativ til at mødes og samarbejde, og eftersom det fra kommunalt hold har været udgangspunktet, at lokalrådene selv er ansvarlige for at organisere sig

og finde ud af, hvordan de ønsker at samarbejde, kan dette eksempel på organisering af landdistriktsudvikling være udtryk for, at mangel på kommunal styring i begrænset udstrækning fungerer optimalt, når lokalrådene er dannet kommunalt. Derfor er der måske som udgangspunkt ikke den nødvendige lokale interesse for at samarbejde på tværs af beboerforeningerne og de enkelte landsbyer. Et lokalråd, hvor en begrænset lokal interesse for et samarbejde på tværs af beboerforeninger gør sig gældende, kræver måske derfor en yderligere kommunal styring (eller opbakning) for at opnå det kommunalt ønskede mål om samarbejde på tværs gennem lokalrådet - *"(...) kommunen kan godt sætte noget i gang, men er nødt til at slippe på et tidspunkt, da du som kommune ikke kan gå ind at drive det og er meget afhængig af initiativer andre steder fra, og fra kommunens side handler det derfor meget om at facilitere et samspil med andre aktører"* (Faglig konsulent). I forbindelse med en yderligere kommunal indblanding i relation til netværksdannelsen inden for lokalrådet, for at opnå den kommunalt ønskede funktion af lokalrådet, er det derfor væsentligt, at lokalrådet fortsat er styret bottom-up. En mulighed kan derfor være at tilføje lokalrådet flere kommunale ressourcer, for at lokalrådet kan agere som det bindeled, der skal til for at opnå lokal strategisk kapacitet.

Da den manglende kommunikation og samarbejde på tværs af de beboerforeninger, som indgår i lokalråd sammen, sætter sine tydelige spor i landdistriktsudvalget på nuværende tidspunkt. Dette skyldes eksempelvis organiseringen af henholdsvis lokalrådet og landdistriktsudvalget, hvor to repræsentanter for hvert lokalråd sidder som repræsentanter for op mod 5 beboerforeninger. Denne organisering har derfor negative konsekvenser for dialogen og udbyttet af det brede udviklingsarbejde i landdistrikterne, når de i flere af lokalrådene ikke er i dialog og ikke samarbejder med hinanden, og de to repræsentanter fra hvert lokalråd derfor ikke er i stand til at repræsentere alle de beboerforeninger, som er repræsenteret i deres lokalråd. De lokale repræsentanter, som sidder med i landdistriktsudvalget, repræsenterer i flere tilfælde derfor udelukkende deres egen beboerforening. Dermed forpures muligheden for at etablere udvikling bredt i kommunens landdistrikter, og en samlet strategisk planlægning for udviklingen eksisterer derfor ikke eller er i mindste fald umulig at opnå i dette tilfælde.

Landdistriktsudvalget bliver derfor i større udstrækning de enkelte beboerforeningers mulighed for at etablere en god kontakt og et samarbejde med kommunen om

individuelle udviklingsprojekter. En måde at brede udviklingen mere ud er, at *”Det kunne være kommunens opgave i regi af landdistriktsudvalget at lave nogle aktiviteter, som indebærer nogle involveringstiltag i forhold til de, som i mindre grad har involveret sig i udviklingen af deres lokalområde”* (Faglig konsulent). Dette vil måske også kunne dæmme op for en geografisk skæv udvikling, som på nuværende tidspunkt allerede finder sted ved valget af repræsentanter til landdistriktsudvalget, idet der på baggrund af repræsentationen forekommer en skævvridning af opmærksomhed på de enkelte landsbyer, og den lokale indflydelse på landsbyens udvikling dermed minimeres for de landsbyer, som ikke direkte er repræsenteret. Disse landsbyers udvikling afhænger derfor udelukkende af ressourcerne i den lokale beboerforening og lokale ildsjæle, som har ekspertisen til at ansøge om de puljemidler, der ligger i landdistriktsudvalget. Her er den politiske holdning, at *”Det vil ikke være alle steder som trives lige godt, så derfor vil der være nogen områder, hvor der virkelig rykkes og andre steder, hvor der ikke sker det store. Og man kan sige, at der er et ønske om, at der bor mennesker alle steder, men hvis ikke de lokale vil, sker det ikke. Den politiske tanke er derfor, at der vil altid være nogen, der vil på et eller andet tidspunkt”* (Tidl. Politiker, Jørgen). Men flere steder er det ikke umiddelbart initiativet og engagementet, der mangler men i stedet adgang til midler. Dette i kraft af at der i landdistriktsudvalget forekommer en geografisk skævvridning af udviklingen. Eftersom de lokale som sidder i landdistriktsudvalget i forbindelse med tildelingen af puljemidlerne har mulighed for at argumentere og stemme for deres eget projekt. Dermed giver det et gevaldigt lokalt forspring at sidde med i landdistriktsudvalget, da valget af projekter, som bevilges midler, udelukkende besluttet af de lokale repræsentanter, idet repræsentanterne fra henholdsvis den kommunale administration og bestyrelsen ikke stemmer.

Kommunalt set forholder man sig således til den valgte organisering af landdistriktsudviklingen: *”Fordelene er større en ulemperne ved denne organisering, der er nok nogen som ikke har fået øjnene op for, hvilke midler og ressourcer kommunen stiller til rådighed”* (Kommunal fagperson). Den valgte organisering af landdistriktsudviklingen i kommunen, med etableringen af forskellige netværker (beslutningscentre) er udtryk for governancestyring – netværksstyring.

Kommunalbestyrelsen er besluttende i henhold til summen af de puljemidler landdistriktsudvalget råder over, og de midler hvert enkelte lokalråd råder over, hvilket medvirker til, at kommunalbestyrelsen automatisk har en vis styring i forbindelse med landdistriktsudviklingen, og derfor er landdistriktsudviklingen i regi af lokalrådene og landdistriktsudvalget ikke udelukkende bottom-up styret, selvom det var tanken fra kommunens side.

Analyse 3 - Strategien for landdistriktsudvikling i kommunen

I kommunen er tilgangen til landdistriktsudviklingen den, at initiativet skal komme lokalt fra, og dermed overlades i udgangspunktet ansvaret for lokal udvikling til de lokale beboere - *"Jeg tror kun vi udvikler effektivt ved at sende pengene ud til de lokale"* (Politiker, Jytte). Dette for at undgå de bureaukratiske processer i forbindelse med ansøgninger til landdistriktsudvalget. Men denne tilgang til landdistriktsudviklingen kræver økonomiske ressourcer. Politisk skal det derfor ønskes at prioritere udviklingen og dermed også bakke op økonomisk - *"(...) hvis man vil udvikle så koster det"* (Politiker, Jytte). En eksplicit politisk opbakning på baggrund af en politisk ambition er derfor nødvendig - *"Landdistriktspolitikken er det nærmeste, vi kommer til at konkretisere ambitionerne og målet for landdistrikterne"* (Politiker, Jytte). Derfor mener Jytte ikke, der på nuværende tidspunkt forekommer den nødvendige politiske ambition og prioritering på området til at etablere en lokal strategisk kapacitet i forbindelse med landdistriktsudviklingen, eftersom hun mener, at - *"hvis vi prioriterede landdistriktsudvikling som politikere, lagde vi det så ikke i vores udviklingsafdeling. Hvis man vil nytænke, er man jo nødt til at lægge det over i et regi, hvor udviklingen er det væsentlige"* (Politiker, Jytte).

Finansieringen af udviklingsprojekter gennem landdistriktsudvalget stiller krav til projektet i form af at opfylde målet for landdistriktspolitikken, dertil skal ansøgningen være af en hvis karakter og beskrive projektet forholdsvis detaljeret. Dette giver på den ene side mulighed for at projekterne kan indgå i en strategisk planlægning af landdistriktsudviklingen, i kraft af at opfylde de strategiske krav der er for planlægningen af landdistriktsudviklingen i kommunen på nuværende tidspunkt. Men hermed ikke sagt at de lokale projekter indgår i en strategisk langsigtet planlægning af landdistriktsudviklingen. Men på den anden side er kravene til ansøgningens og projektets karakter vanskelige at opfylde med de lokale ressourcer og kompetencer. Jytte foreslår derfor, at

man, for at undgå de bureaukratiske arbejdsgange i forbindelse med godkendelse af puljemiddelansøgninger, i stedet stiller krav om, at de lokale gør sig nogle tanker og ideer om lokalområdets fremtid, som lokalområdet ønsker at bevæge sig hen mod - *"(...) pengene skal decentraliseres for at få udviklingen, for ellers bliver det nogle meget overordnede tiltag, som er fjernt for de lokale, og de derfor står kritiske overfor"* (Politiker, Jytte). Dette netop i kraft af hendes opfattelse af, *"(...) at der forekommer stærke lokale kræfter og ambitioner – de brænder virkelig for det"* (Politiker, Jytte). Hvilket kommunen bakker op om, idet – *"det er vigtigt med lokal forandring, og derfor er det vigtigt, at der er nogle lokale til at bære projekterne"* (Kommunal fagperson). Da det netop *"(...) har stor betydning for udviklingen lokalt at det netop er drevet af en drift lokalt"* (Faglig konsulent). Dette i kraft af sigtet om lokal forankring og dermed en opbygning af lokal strategisk kapacitet i forbindelse med landdistriktsudvikling - i form af en lokal mobilisering og modning i forbindelse med udviklingsprojektet. I forbindelse med kommunens ønske om lokalt initiativ er det for kommunen vigtigt at pointere, at de kommunale ressourcer som tilføres udviklingen ikke skal give sig til udtryk i en top-down styring - *"De kommunale ressourcer er ikke til kommunal styring"* (Kommunal fagperson).

Organiseringen af landdistriktsudviklingen med udgangspunkt i lokalt initiativ medvirker yderligere til en meget begrænset kommunal kontrol med, hvornår det langsigtede mål opnås. I forbindelse med at lægge ansvaret for landdistriktsudviklingen ud til de lokale beboere, er kommunen bevidst om, at nogle områder vil blomstre og andre vil stagnere. Det er dog kommunens klare opfattelse at lokalområderne aldrig vil stagnere over en længere årrække, da de forventer, at enten de nuværende beboere på et tidspunkt vil tage affære, eller at nye, som ønsker udvikling frem for tilbagegang, vil flytte til. Dermed er den lokale udvikling meget personbestemt og afhængig af, at der er nogen lokale, som ønsker og er i stand til at varetage opgaven. Dette synes Lene netop er problematisk og ønsker derfor, at der i større omfang er et kommunalt initiativ til landdistriktsudvikling, som et udtryk for at kommunen tager ansvar på området – *"det hedder landdistriktsudvikling, men vi skal selv lokalt skabe al udviklingen"* (Beboer, Lene). Der er hos hende dermed et ønske om et øget samarbejde om landdistriktsudviklingen, hvilket Jytte bakker op om – *"Samarbejdet for udvikling kommunen og de lokale imellem er ikke eksisterende, (...) i praksis er det jo ikke sådan, at man tænker landdistrikterne ind når man beslutter noget"* (Politiker, Jytte). Så der om landdistriktsudviklingen forekommer et mere gensidigt ansvar. Et

kommunalt ansvar kunne bestå i at ansætte en inspirator – ”Der skal noget udefra til” (Politiker, Jytte).

Den nuværende kommunale tilgang til de samfundsmæssige strukturelle forandringer er udtryk for en opfattelse af, at udviklingen vendes ved en vækstorienteret tilgang, da der i landdistriktspolitikken står, at man i udviklingsarbejdet skal – ”sørge for gode vækstvilkår” (Kommunens landdistriktspolitik). Dette strider mod den teoretiske opfattelse af, at ’planning for less’ er et nødvendigt strategisk greb at anvende til at modvirke fortsat shrinkage, da denne tilgang til udviklingen giver en fleksibilitet i tilpasningen til den fortsatte samfundsudvikling. Dette er Jytte opmærksom på i kraft af hendes opfattelse af ”*at ændre noget – udvikle noget, nogen gange er det også at afvikle noget*” (Politiker, Jytte). Men i kommunen indgår denne opfattelse ikke i en strategisk tilgang til landdistriktsudviklingen. Den nuværende planlægningsmæssige tilgang til landdistriktsudviklingen i kommunen er derfor ikke langsigtet. Da de forandringer, man fra kommunal side ønsker at etablere, er med et sigte om vækst. Dermed forholder man sig ikke realistisk til de fortsatte strukturelle forandringer, hvor konsekvenserne er yderligere shrinkage. For at undgå yderligere shrinkage er det nødvendigt, at man kommunalt forholder sig ydmygt og strategisk til de samfundsmæssige strukturelle forandringer, samt politisk eksplicit bakker op om de områder, hvor afviklingen finder sted. Den valgte strategi i kommunen strider dog ikke som udgangspunkt helt imod shrinkage som strategisk greb, da lokale initiativer bedst kan håndtere ’planning for less’ fremfor et sigte om vækst. Men det kræver et tæt samarbejde kommunalt og lokalt, hvilket ikke er etableret endnu.

I forbindelse med den strategiske tilgang til landdistriktsudviklingen kan det diskuteres hvorvidt der i forbindelse med landdistriktsudviklingen - organiseret ved landdistriktsudvalget, lokalrådene og beboerforeningerne - forekommer en lokalt styret udvikling eller en lokal-kommunal integration af udviklingen. Det kan dog fastslås, at udviklingen er baseret på et lokalt initiativ, og der dermed forekommer en bottom-up tilgang, hvor en lokal forankring af udviklingsprojekterne er garanteret, hvilket er nødvendigt for at etablere langsigtet udvikling. Men hvorvidt udviklingstilgangen er ad hoc orienteret, fremfor at indgå i en langsigtet planlægning eller omvendt, det kan diskuteres. Det formelle og indholdsmæssige i forbindelse med landdistriktsudviklingen er ikke tænkt sammen med det processuelle, og tilgangen er dermed ikke

stringent og ikke tænkt i forhold til et meta-niveau. Der forekommer dermed ikke en logisk sammenhæng mellem det konkrete faktuelle og det processuelle niveau i tilgangen til udviklingen. Dette syner af en ad hoc tilgang til udviklingen, dog er der krav til de lokale projekter, som bevilges puljemidler, om at projektideen formuleres ind i kommunens strategiske udviklingsplan i form af landdistriktspolitikken, hvilket medvirker til, at der forekommer en form for langsigtet planlægning i forbindelse med de enkelte udviklingsprojekter. Derudover tager udviklingen udgangspunkt i det lokale initiativ og det lokale bidrag i form lokal repræsentation i landdistriktsudvalget, da det kommunalt ønskes at forankre udviklingen lokalt, og dertil er de lokale ressourcer og kompetencer en betydelig styrke i forbindelse med arbejdet for landdistriktsudvikling. Dermed lægger den konkrete organisering af landdistriktsudviklingen sig hovedsageligt inden for den lokal-kommunale integration af udvikling, hvor et samarbejde om landdistriktsudviklingen kommunen og de lokale imellem finder sted, hvilket er nødvendigt for at forankre udviklingen lokalt. Dog med undtagelse af de lokale udviklingsprojekter, som går udenom den kommunale planlægning ved eksempelvis ikke at anvende landdistriktsudvalgets puljemidler til finansieringen, og der dermed ikke forekommer et samarbejde kommunen og de lokale imellem om landdistriktsudviklingen.

Samarbejde som strategi for at opnå lokal strategisk kapacitet

I kommunen anvendes samarbejde som det strategiske greb for at opnå lokal strategisk kapacitet i forbindelse med landdistriktsudviklingen. Dette gælder i de enkelte landsbyer og er formaliseret dels gennem beboerforeninger på tværs af landsbyerne dels ved lokalråd, samt kommunen og de lokale imellem ved landdistriktsudvalget. For hvert organisatorisk niveau man går op tilføres yderligere viden og erfaringer på henholdsvis lokalt-, område- og kommunalt niveau. Tilsvarende forøges den strategiske tilgang til udviklingen. Men hvordan forholder det sig i praksis.

For at opnå lokal strategisk kapacitet skal der først og fremmest opnås en mobilisering lokalt, hvilket svinger meget fra område til område - *"(...) der er meget stor forskel på den lokale opbakning fra område til område – om folk interesserer sig for det eller ej. I mit lokalområde kunne det da være dejligt, hvis nogle af de øvrige beboere interesserede sig for det der sker lokalt"* (Beboer, Lene). Kommunalt set er et internt lokalt samarbejde nødvendigt for at kunne opnå lokal udvikling, derfor må den strategiske tilgang først og fremmest være at knække

koden til lokal mobilisering. I nogle områder er en bred lokal opbakning opnået, og her anvendes mobiliseringen som lokal strategi for at få indflydelse lokalt på et politisk niveau. Her forekommer dermed en klar bevidsthed hos de lokale om vigtigheden af udvikling lokalt i et langsigtet perspektiv, dvs. at man lokalt forholder sig strategisk i forhold til at etablere udvikling, for at den nuværende udvikling karakteriseret ved shrinkage ikke på sigt vil gøre det meget vanskeligt og uattraktivt at bo og leve på landet. En lokal strategisk kapacitet etablerer dermed en fortsat udvikling lokalt - *"Lige nu er alle godt klar over, at der er nogle, som vil klare sig, og nogle som ikke vil klare sig. Og det tænker folk jo over, når de skal finde ud af, om de vil bo sådan et sted. Og der ligner vi en landsby, som vil klare sig"* (Beboer, Søren). I de områder, hvor der er etableret et godt samarbejde på tværs af beboerforeningerne, forekommer der også en lokal strategisk tænkning i forhold til udvikling. Dette sker i kraft af at tænke udvikling geografisk bredere end den enkelte landsby i relation til, at eksempelvis shrinkage i nabolandsbyen vil påvirke ens egen landsby negativt på sigt. Det er derfor vigtigt for udviklingen at tænke landsbyen ind i en geografisk sammenhæng - *"Der er to niveauer, og det er vi helt på det rene med. Vi har det niveau, der er vores landsby. Og så har vi det, der er vores område. Og området er også vigtigt. Det kan man ikke se bort fra"* (beboer, Søren). Samarbejdet beboerforeningerne imellem om en udvikling af området kan dertil medvirke til opbygning af en høj grad af lokal strategisk kapacitet - *"(...) vi står stærkere, hvis vi står sammen"* (Beboer, Søren). Dette er en mulighed for de lokale at udvikle uden kommunens indblanding, hvilket Jørgen bakker op om - *"For min skyld kunne det alt sammen foregå på lokalt niveau. Men kommunen har jo interesse i at være medkoordinerende og sikre, at midlerne giver afkast"* (Tidl. Politiker, Jørgen). En udelukkende bottom-up styret udvikling kan dog være problematisk, da en overordnet strategisk tilgang til landdistriktsudviklingen bredt i kommunen dermed forsvinder.

For at opnå lokal strategisk kapacitet i forbindelse med landdistriktsudviklingen er et samarbejde kommunen og de lokale nødvendigt, for at tilføre de nødvendige kommunale ressourcer til en modning og professionalisering af udviklingen, som udelukkende har lokalt afsæt. Denne nødvendighed af begge faggruppers kompetencer nødvendiggør et samarbejde de to parter imellem. I nærværende case er etableringen af landdistriktsudvalget udtryk for at facilitere en mulighed for samarbejde aktørerne imellem - *"Hensigten var også at skabe kendskab de lokale og kommunen imellem for at give en bedre baggrund for en generel udvikling i hele kommunen"*

drevet nedenfra i stedet for ovenfra” (Tidl. Politiker, Jørgen). Der var hermed allerede i udgangspunktet fokus på vigtigheden af at inddrage den lokale viden i den kommunale tankegang. Men landdistriktsudvalgets karakter gør et langsigtet samarbejde vanskeligt - “Jeg er fuld af optimisme for samarbejdet. Men det er virkelig ærgerligt, at der kommer nye politikere ind, fordi vi havde så godt et samarbejde med de, der lige er gået af. Så mange af de fælles åbenbaringer vi fik ,og erfaringer vi har tilegnet os, der er vi jo sat lidt tilbage og skal til at starte forfra. Så det er ærgerligt, at de ikke bibeholder den kontinuitet, men at de derimod vil have nye mennesker ind, det er meget ærgerligt” (Beboer, Erik). Dette er udtryk for at samarbejdet om landdistriktsudviklingen starter i de enkelte relationer, og derfor er faciliteringen af samarbejdet udelukkende gennem et ad hoc udvalg ikke optimalt.

I forbindelse med landdistriktsarbejdet forekommer der en gensidig afhængighed af hinanden de lokale og kommunen imellem, men det varierer, hvorvidt et kvalificeret samarbejde etableres og med hvilke ressourcer aktørerne byder ind - *”Mange gange finder man frem til samarbejde parterne imellem, hvor eksempelvis de lokale giver arbejdskraften, og kommunen giver materialerne. Midlerne kan ofte skabe merværdi, hvis man snakker sammen. Kommunen er jo bevidst om, at de ikke får forankret deres landdistriktspolitik, hvis ikke de går ind i et samarbejde med de lokale – en samskabende tilgang” (Faglig konsulent). Dette er netop udtryk for at samarbejdet kommunen og de lokale imellem i nærværende case er nøglen til opbygning af lokal strategisk kapacitet i relation til landdistriktsudviklingen men fra et lokalt beboerperspektiv, har et optimalt samarbejde og muligheden for at opnå lokal strategisk kapacitet lange udsigter - “(...) i det lange løb vil der være nogle ting, som vi siger og bliver ved med at sige, de siver måske ind. Så har det alligevel en effekt. Men man skal fandeme være villig til at kunne se tingene i det lange perspektiv for at kunne se, at det skaber noget” (Beboer, Søren). Vanskelighederne ved samarbejdet består grundlæggende i, “At der forekommer to rationaler der støder sammen. Kommunalt forekommer et administrativt politisk rationale – systemverdenen, og som borger har man den der livsverden, som går på tværs af den kommunale organisation” (Faglig konsulent). Samarbejde på tværs af disse rationaler er derfor vanskeligt at etablere, og derfor har samarbejde som den strategiske tilgang til udviklingen lange udsigter, men når det lykkes, ligger der et langsigtet perspektiv heri.*

Diskussion

På baggrund af det teoretiske begrebsapparat er det søgt at finde frem til de mulighedsbetingelser, der gør sig gældende i forbindelse med landdistriktsudvikling med afsæt i et kommunalt og lokalt samarbejde. Dette for at kunne besvare problemformuleringen - Hvordan er landdistriktsudviklingen i kommunen organiseret og styret, og hvilket samarbejde kommunen og de lokale imellem er nødvendigt for at virkeliggøre den kommunale strategi?

Da de teoretiske begreber i forbindelse med det erkendelsesteoretiske afsæt i den kritiske realisme er definerende for den viden der kan opnås om fænomenet - 'samarbejde kommunen og de lokale imellem om landdistriktsudvikling' er de teoretiske begreber begrænsende for den viden, der kan opnås om fænomenet, og der kan derfor godt være forhold som er afgørende for fænomenet, som jeg gennem det teoretiske apparat ikke har kunnet erfare og erkende. Det videnskabsteoretiske afsæt gør det muligt at finde de strukturer og mekanismer, der er præmisserne for den aktuelle landdistriktsudvikling og dermed identificere de mekanismer, som er afgørende for, at der i den aktuelle case ikke etableres et kvalificeret samarbejde om landdistriktsudvikling aktørerne imellem.

I kraft af det anvendte teoriapparat finder jeg flere forhold som er afgørende i relation til landdistriktsudvikling i et samarbejde kommunen og de lokale imellem. I forbindelse med organiseringen af landdistriktsudviklingen stilles der først og fremmest krav til samarbejdet, da udgangspunktet for landdistriktsudviklingen sker med afsæt i et lokalt initiativ, og der derfor allerede fra start af ikke er skabt grobund for landdistriktsudvikling bredt i kommunen, da flere lokalområder ikke har organiseret sig i et lukket og stabilt netværk, som er fundamentet for lokal udvikling i kraft af den valgte organisering. Dernæst er det i 2 ud af 3 områder ikke lykkedes at etablere et samarbejde beboerforeningerne imellem, og derfor kan lokalrådet kun i ét tilfælde udgøre den tiltænkte rolle som kommunikations- og samarbejdsled kommunen og de lokale beboere imellem. Dette medvirker til at den kommunale udviklingsstrategi for landdistrikterne i kraft af landdistriktpolitikken i begrænset udstrækning bliver retningsgivende for de lokale udviklingsprojekter, og dertil er lokalrådets dysfunktion medvirkende til en mangel på ressourcedeling parterne imellem. Derfor bliver samarbejdet reduceret til individuelle relationer

aktørerne imellem. Udover at der i kraft af lokalrådets manglende funktionsdygtighed forekommer en mangel på bred lokal repræsentation i landdistriktsudvalget, så er der i det kommunale system ikke tilstrækkelig opmærksomhed på landdistriktsudvalgets funktion, og dermed opnås der på kommunalt niveau ikke et kendskab til lokalområderne og et samarbejde med de lokale i forbindelse med kommunale tiltag. Der er dermed stor forskel på, hvorvidt der er etableret et samarbejde på henholdsvis lokalt -, område- og kommunalt niveau, hvilket er afgørende for, hvorvidt det er muligt at skabe udvikling i landdistrikterne. På baggrund af ovenstående udgør samarbejdet på henholdsvis lokalt -, område- og kommunalt niveau en af de vigtigste præmisser for etablering af landdistriktsudvikling. Hvis der ikke etableres samarbejde på de tre niveauer er præmisserne for organiseringen og strategien for udviklingen ikke tilstede.

Yderligere kan det diskuteres, hvorvidt landdistriktsudviklingen i kommunen har de nødvendige mulighedsbetingelser i kraft af en begrænset tildeling af ressourcer i form af såvel faglige kompetencer som økonomiske midler for at kunne kvalificere udviklingen ift. opbygning af lokal strategisk kapacitet. Dette synes at være udtryk for en manglende politisk prioritering af landdistriktsudviklingen. Det er måske også det, der er afgørende for den manglende bevidsthed om landdistriktsudvalget og landdistriktspolitikken i det øvrige kommunale system, hvilket har negative konsekvenser lokalt i relation til en mangel på kommunal inddragelse.

Den strategiske tilgang til landdistriktsudviklingen er dermed baseret på et gennemgående samarbejde på henholdsvis lokalt -, område- og kommunalt niveau. I udviklingsprocessen er det derfor væsentligt at opnå lokal strategisk kapacitet. Dette medvirker til at lokalområderne på sigt kan varetage sin opgave mere kvalificeret. Det vil medvirke til en lokaludvikling, som er i overensstemmelse med de samfundsmæssige lokale forandringer. På nuværende tidspunkt forholder man sig ikke til shrinkage som strategi for at modvirke konsekvenserne af de strukturelle forandringer. Strategien for landdistriktsudviklingen er yderligere karakteriseret ved en bottom-up styret tilgang, men der forekommer central styring i valget af organiseringsform både i nedsættelsen af lokalrådene, valget af landdistriktsudvalgets rolle, landdistriktspolitikken, formelle krav til ansøgningerne om udviklingspuljemidlerne, og de kommunale udvalgs beslutningskompetence uden inddragelse af de lokale.

Da de teoretiske begreber opstiller en dualistisk tilgang til fænomenerne giver begreberne begrænset mulighed for at forholde sig til fænomener der ligger i et felt imellem. Det gælder begrebsparringene: Top-down/bottom-up, government/governance, lukket og stabilt policy netværk og for det åbne og ustabile policy netværk, samt ad hoc eller langsigtet planlægning. Begreberne gør det dermed vanskeligt at belyse de nuancer af netværk og styring der ligger her imellem, da mellemformerne ikke direkte indfanges af begreberne.

Konklusion

Landdistriktsudviklingen lider under mangel på politiske prioritering i kraft af mangel på tilførsel af de nødvendige fagprofessionelle og økonomiske ressourcer, og derfor kan det arbejde politikere, kommunale medarbejdere og lokale beboere lægger i det synes spildt. Hvad selve organiseringen angår er det på papiret en god måde at gribe landdistriktsudviklingen an på, men det kræver at kommunikationen og samarbejdet i de enkelte netværk fungerer og dertil netværkene imellem. Det er særligt kommunikationen og samarbejdet i lokalrådene, som giver vanskeligheder. Dette har store konsekvenser, da det netop er lokalrådene, som skal etablere et bindeled, hvad angår kommunikation og samarbejde kommunen og de lokale beboerforeninger imellem. For de landsbyer og lokalområder hvor der finder udvikling sted, skyldes det først og fremmest nogle engagerede ildsjæle med bred lokal opbakning og et lokalt samarbejde. Landdistriktsudvalget har dertil begrænset indflydelse i en bredere kommunal sammenhæng, da landdistriktsudvalgets beslutningskompetence begrænser sig til prioriteringen af udviklingsprojekter i henhold til landdistriktsudvalgets puljemidler. Derfor er landdistriktspolitikken heller ikke retningsgivende for den brede kommunale strategiske tilgang til landdistriktsudviklingen.

Perspektivering

For at landdistriktsudvikling skal lykkes på baggrund af den valgte organisering kræves en yderligere kvalificering af samarbejdet kommunen og de lokale imellem, da den valgte organisering stiller store krav til samarbejdet. Dermed er det en overvejelse, hvorvidt en organisering med et så omfattende samarbejde er at foretrække, medmindre man vil allokere de nødvendige ressourcer. Ved anvendelse af den valgte organisering i nærværende case i relation til landdistriktsudviklingen er det fremadrettet nødvendigt at der forekommer en yderligere kommunalpolitisk prioritering. Denne kan bestå i:

På kommunalt niveau:

- Lægge landdistriktsudvalget i regi af den kommunale udviklingsafdeling, for at der kan lægges en udviklingstanke ned over landdistrikterne i udgangspunktet. Derudover at sikre at landdistrikterne tænkes ind i øvrige udviklingsprojekter, som ligger i udviklingsafdelingen.
- Tilføje flere kommunale ressourcer i form af faglige kompetencer ved eksempelvis at ansætte en inspirator til at sidde i udviklingsafdelingen, hvor vedkommende kan tænke landdistrikterne ind i de udviklingsprojekter, der allerede ligger i udviklingsafdelingen. Endvidere tænke nye udviklingsprojekter for landdistrikterne, agere inspirator for de lokale i deres udviklingsprojekter, samt bakke op om de lokale initiativer. Derudover at være kommunikationsled kommunen og de lokale imellem, samt kommunikere mellem de kommunale udvalg om landdistriktsudvikling, for at sikre lokal inddragelse i forbindelse med intervention lokalt.
- Integre landdistriktspolitikken i de øvrige udvalgs ageren, så landdistrikterne tænkes ind bredt kommunalt.

I Landdistriktsudvalget:

- Sørge for at der i landdistriktsudvalget sidder politikere fra alle de udvalg som arbejder med landdistrikterne og lade dem varetage den opgave at kommunikere på tværs af udvalgene.

- Tilføre flere ressourcer til landdistriktsudvalget angående mødekultur, dvs. forberedelse, mødestruktur, rollefordeling mm – med det formål at de involverede tager opgaven alvorligt, og politikerne og kommunen i større udtrækning byder ind med deres ekspertise.
- Søge at de bureaukratiske krav og processer i forbindelse med at søge midler, tilladelser m.fl. holdes på et minimum.

I lokalråd og beboerforeninger:

- Tilføre yderligere økonomiske midler til lokalrådene og beboerforeningerne, hvilket kunne opgradere bottom-up styringen. Dette vil også gøre udviklingen mindre afhængig af et kvalificeret samarbejde med kommunen.
- Tilføre økonomiske midler til de enkelte landsbyer for at etablere et incitament til at samarbejde lokalt, da der på nuværende tidspunkt er mange landsbyer, hvor de lokale ikke engagerer sig i en udvikling. Dette er dermed en mulighed for at der forekommer udvikling fremfor afvikling flere steder.
- Tilføre ressourcer til lokalråd og beboerforeninger i form af sparring til at etablere samarbejde.

Derudover er det væsentligt politisk at anvende shrinkage som strategisk greb på de samfundsmæssige strukturelle forandringer i forbindelse med den måde man kommunalt tænker landdistriktsudvikling.

Litteraturliste

Antoft, R. & Salomonsen, H. (2012), *Det kvalitative casestudium*, i Håndværk & Horisonter - Tradition og nytænkning i kvalitativ metode, af Antoft, R., Hviid Jacobsen, M., Jørgensen, A. & Kristiansen, S., Syddansk Universitetsforlag

Bogason, P., Lars A. Engberg, Christian S. Friis, Lars Hulgård, Lotte Jensen, Sandra Kensen, Anne Reff Pedersen, Johan smed, Eva Sørensen og Kaare Thomsen (1998): *Samfundsforskning bottom-up – Teori og metode*, Roskilde Universitetsforlag, 1. udgave.

Bogason, Peter (2001): *Fragmenteret forvaltning – Demokrati og netværksstyring i decentraliseret lokalstyre*, Systime 1. udgave, 1. oplag.

Bogason, Peter(2003): Kapitel 7 - Den organisatoriske fragmentering af bystyret i *Bypolitik – mellem hierarki og netværk*, Karina Sehested (red.), Akademisk forlag.

Bontje, Marco & Sako Musterd (2012): *Understanding shrinkage in european regions*. Article in Built Environment.

Buch-Hansen, Hubert & Nielsen, Peter (2012): Kapitel 8 - Kritisk Realisme i *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori*. 1. udgave. 1. oplag. Red. Søren Juul og Kirsten Bransholm Pedersen. København: Hans Rietzels Forlag.

De Vaus, D. (2001): *Research Design in Social Research*, Sage London.

Halkier, B. (2001): *Kan pragmatisme være analytisk?* i Pedersen, K. B. & L. D. Nielsen (red.) *Kvalitative metoder – fra metateori til markarbejde*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag. S. 41-59.

Hulgård, Lars & Thomas Bisballe (2003): Kapitel 4 – Governance og social kapital – i krydsfeltet mellem sociale fællesskaber og politik i *Bypolitik – mellem hierarki og netværk*, Karina Sehested (red.), Akademisk forlag.

Jensen, Jesper O., Helle Nørgaard, Christian Broen og Ellen H. Jensen (2014): *Servicetilpasning og lokaludvikling i yderkommuner*, Statens Byggeforsknings institut, Aalborg Universitet, 1. udgave.

Jespersen, Jesper (2007): Kapitel 4 - Kritisk realisme, teori og praksis i *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne*. 2. udgave. 3. oplag. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009): *InterView - Introduktion til et håndværk* (2. udgave, 4. forlag), København, Hans Reitzels Forlag

Lyck, Lise (2015): Kapitel 7, Et Danmark i dynamisk balance i *Hvidbog: Et Danmark i balance er et rigere Danmark*, Danmark på vippen.

Nørgaard, H. & Skifter Andersen, H. (2012): *Motives for moving rural, peripheral areas – work, "rural idyl" or "income transfer"*, i Perspektiv nr. 22., s. 33 – 44.

Nørgaard, Helle (2009): *Diskurser, indsatser og muligheder i udkants- og yderområder*, i Byplan, 61 (03), side 36 – 41.

Sehested, Karina & Sofie Brincker (2015): *Strategisk bydesign med borgere – Hvordan mindre byer kan udarbejde strategier for fremtidens byudvikling*, Ministeriet for by, bolig og landdistrikter.

Sehested, Karina (2002): *Netværksstyring i byer*, Jurist- og økonomiforbundets forlag, 1. udgave, 1. oplag.

Sehested, Karina (2003): Kapitel 1 – Bypolitik mellem hierarki og netværk i *Bypolitik – mellem hierarki og netværk*, Karina Sehested (red.), Akademisk forlag.

Sørensen, J. (2014): *Landdistrikternes befolknings og beskæftigelsesudvikling*, Center for Landdistriktsforskning.

Tanvig, H. Wittorff (2015): *Fem viser vej – fra småprojekter til lokal strategisk udvikling i yderområder*, IGN Rapport september 2015, institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet, Frederiksberg.

Tanvig, H. Wittorff, Ivan Normann Andersen, Uffe Bech (2016): *Organisering af lokalsamfunds udviklingsarbejde: Lokal strategisk kapacitet i landdistrikter*, IGN Rapport .

Wad, Søren (2012): Kapitel 10 – Realistisk videnskabsteori og kritisk realisme i *Videnskabsteori i statskundskab, sociologi og forvaltning*. 2. udgave. 2. oplag. Red. Michael H. Jacobsen, Kasper Lippert-Rasmussen og Peter Nedergaard. København: Hans Rietzels Forlag.

Winther, Malene B. (2013): Kapitel 18 - Partnerskaber: Vækstfremmere eller skalkeskjul? i *Livsvilkår og udviklingsmuligheder på landet – viden, cases, teorier*, Gunnar Lind Haase Svendsen (red.), Syddansk Universitetsforlag.

Bilag

Bilag 1: Interviewguide

Bilag2: Interview – Beboer, Ib

Bilag 3: Kommunens udviklingsstrategi

Bilag 4: Kommunens landdistriktspolitik

Bilag 5: Kommunens vedtægter for landdistriktsudvalget

Bilag 6: Kommunens udviklingspulje

Lydfiler – Interviewoptagelser

- Beboer, Erik
- Beboer, Søren
- Beboer, Lene
- Beboer, Torben
- Politiker, Jytte
- Tidl. Politiker, Jørgen
- Faglig konsulent
- Kommunal fagperson

