

Indhold

1. Indledning	3
2. Problemfelt	9
2.1 Problemformulering	13
2.2 Konkretisering	15
3. Landdistriktspolitik	16
4. Metode	21
4.1 Casestudie som forskningsdesign	21
4.2 Udvalgelse af case og respondenter	22
4.3 Interviewform og tilrettelæggelse af interview	24
4.4 Videnskabsteori	25
4.5 Dataanalyse	26
5. Teori	28
5.1 Den integrerede implementeringsmodel	28
5.2 Styringsteori	32
5.3 Operationalisering af teori	36
6. Case beskrivelser	39
Morsø Kommune	39
Thisted Kommune	40
Beskrivelse af LAG Thy-Mors	41
Vesthimmerlands Kommune	44
LAG Jammerbugt-Vesthimmerland	45
7. Analyse	47
7.1 Hypotese 1	48
7.1.1 Landdistriktsprogrammet som symbolpolitik?	48

7.1.2 Aktørernes samarbejde	50
7.1. 3 Hvordan skabes der mere fokus på erhverv i landdistrikterne?.....	53
7.1.4 Sammenfatning	55
7.2 Hypotese 2.....	55
7.2.1 De ansvarlige for udvikling i landdistrikterne	55
7.2.2 Paradigmeskiftets betydning for landdistriktsprogrammet.....	57
7.2.3 Sammenfatning	60
7.3 Hypotese 3.....	61
7.3.1 De konkrete tiltag i landdistriktsprogrammet	61
7.3.2 Hvem får noget ud af projekterne?	63
7.3.3 Ændringer til landdistriktsprogrammet.....	65
7.3.4 Sammenfatning	66
7.4 Opsamlende analyse	67
8. Diskussion	71
8.1 Diskussion af analysens resultater.....	71
8.2 Diskussion af teoriernes anvendelighed	73
8.3 Diskussion af analysens validitet	75
9. Konklusion.....	76
10. Perspektivering.....	78
11. Litteratur	80
12. Bilagsoversigt.....	87

1. Indledning

Udkantsområder i Danmark har været et område, hvor forskere og medier har haft interesse i mange år. Fokus og interessen skyldes, at disse områder generelt har klaret sig dårligere på flere parametre end resten af landet, hvor udtryk som ”den rådne banan” er blevet brugt som illustration på udkantsområdernes problemer. Flere medier har haft fokus på udkantsdanmark, hvor fx DR i 2010 bragte en række udsendelser om udkantsdanmark under overskriften ”Danmark Knækker – løsning eller opløsning?”, hvor der blev sat fokus på de udfordringer som udkantsområderne står overfor. De skrevne medier, fx Politiken, Information og Jyllands Posten mv. har også bidraget til debatten med mange historier, om de konsekvenser det har for udkantsområderne, når fx arbejdsplader forsvinder. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) har ligeledes præget debatten. I 2010 fremlagde de en analyse som beskrev, at tre udkantsområder klarer sig markant dårligere end resten af landet. Disse områder er Nordjylland, Syd- og Vest Sjælland og hele det sydlige Danmark. Analysen byggede på parametre som indkomst, arbejdsmarked, uddannelse, sundhed og demografi, hvor konklusionen var, at udkantsområderne klarede sig dårligere på alle parametrene i forhold til resten af landet. Debatten om udkantsdanmark har derfor også medvirket til centrale spørgsmål om, hvor udviklingen på vej hen i udkantsområderne, og hvad skal og kan man gøre ved de udfordringer kommunerne står overfor (Schroll og Søgaard, 2011: 7).

Danmark har været præget af at være et landbrugsland, men igennem det 20. århundrede er landbrugets økonomiske betydning blevet reduceret. Der er sket en forandring i antal beskæftigede i landbruget, hvor mekaniseringen kan være en af grundene hertil, idet behovet for arbejdskraft er nedsat. Omkring år 1900 var ca. 40 % af den erhvervsaktive befolkning beskæftiget i landbruget. Dette tal var i 1950 faldet til 24 % og yderligere faldet til kun 3 % i år 2000 (Realdania, 2010:12). Siden 1950’erne har der derfor været en udvikling, hvor økonomiske aktiviteter er samlet omkring økonomiske centre. Denne udvikling har været medvirkende til faldende indbyggertal i de kommuner, som ligger langt fra disse centerområder, hvor udviklingen forventes at fortsætte. Dette har medført udfordringer for udkantsområder, hvor manglende beskæftigelsesmuligheder gør, at mange flytter fra områderne eller søger beskæftigelse andet sted og pendler dertil. Dette har yderligere betydning, for især tyndt befolkede områder, idet de vil være udsat for, at lokale funktioner som eksempelvis skoler nedlægges, da det nødvendige befolkningsgrundlag ikke længere er til stede (Fødevareøkonomisk Institut, 2011: 99-102).

Den tidligere VK-regering udarbejdede en oversigt over indikatorer for den økonomiske udvikling, som indeholder befolkningsudvikling, uddannelse, beskæftigelse og indkomst. Denne redegørelse viser, at yderområder såsom Nord-, Vest og Sydjylland samt Vestjylland oplever en negativ befolkningsvækst og at udviklingen forventes at ville fortsætte. I disse områder er mængden af borgere med videregående uddannelse lavere end landsgennemsnittet. Indkomstniveauet er derudover også lavere i de landsdele, som er længst væk fra Hovedstadsområdet, Århus og Trekantsområdet (Ibid:105-106). Denne redegørelse kan sammensættes med analysen fra AE, der viser samme tendens.

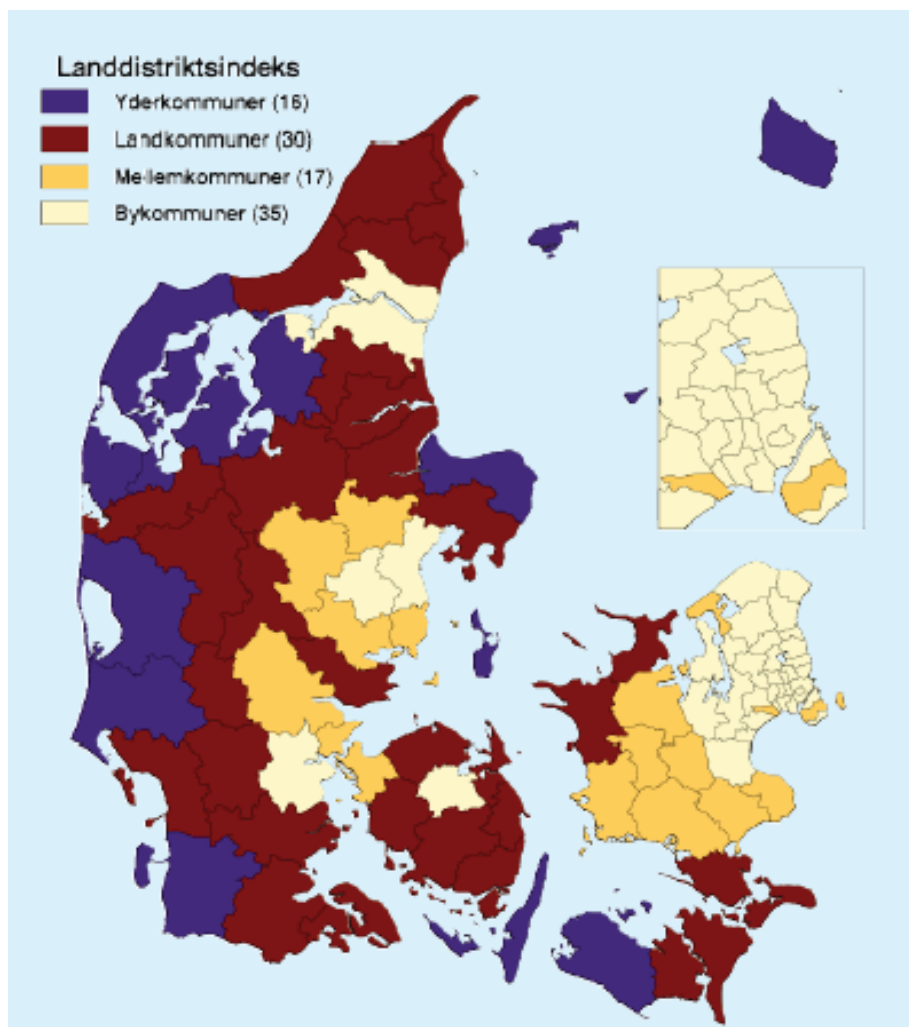
Ændringerne i landbruget har derudover også en vigtig betydning for udvikling af landsbyerne. Tidligere havde landsbyerne samme økonomisk og funktionel udgangspunkt i form af landbruget. Landbruget har i dag ikke længere brug for landsbyerne og omvendt har landsbyerne ikke brug for landbruget, hvor støj og lugt bliver anset som en negativ faktor ved landbruget. Landbrugene i dag er højproduktive, hvor beboerne i landsbyerne nærmest er forment adgang til staldene. Dette medvirker til, at landbruget og landsbyer ikke har den samme samhørighed som tidligere, hvorfor landsbyerne også udvikler sig i forskellige retninger. Nogle landsbyer udvikler sig til ”vinderlandsbyer”, mens andre bliver ”taberlandsbyer”. Der findes mange landsbyer som trives, hvor der er liv i skole, købmand og lokale foreninger. Bygninger og huse er beboede og ser nydelige og vedligeholdte ud, disse landsbyer kan karakteriseres som ”vinderlandsbyer”. Andre landsbyer oplever derimod en udvikling, der er gået i stå og hvor der er forfald. Sådanne landsbyer kan derfor kaldes for ”taberlandsbyer” (Møller og Staunstrup, 2008: 205 - 209).

Udviklingen i industri og servicesektoren har ligeledes haft betydning for landsbyerne. Der har i de sidste 10-15 år været et faldende antal arbejdspladser i disse erhverv, både i den private og den offentlige sektor. På trods af at Danmark ikke er et stort land med store afstande mellem byerne, har de seneste 15 års udvikling medført, at landet vokser skævt og hvor der sker størst udvikling omkring de økonomiske centre som ligger væk fra ydreområderne. Denne udviklingstendens vil næppe ændre sig i de næste år - måske tværtimod. Derfor har udviklingen både i landbrugserhvervet, i industri og servicesektoren givet udfordringer for udkantsområder, da udviklingen har medført manglende arbejdspladser og erhvervsmuligheder.

Andre udfordringer for udkantsområderne er, at unge mennesker rejser væk for at tage en uddannelse. Desuden er der mange af de unge, som ikke vender tilbage efter endt uddannelse. Dette kan skyldes, at arbejdsmarkedet i disse områder ikke matcher de ønsker og karriereplaner de unge har. Udkantsområderne har ikke mulighed for at tilbyde et bredt arbejdsmarkedet, samt et varieret kulturliv (Møller og Staunstrup, 2008: 211-212). Derfor er befolkningen i udkantsområderne ofte dårligere uddannet end i bykommunerne, hvorfor der også er mangel på højtuddannede, som flere erhverv efterspørger (Scroll og Søgaard, 2011:15)

Udkantskommuner ligger, som tidligere beskrevet, væk fra de økonomiske centre, hvilket også kan ses på nedenstående figur. Danmark kan inddeles i forskellige typer af kommuner, hvor yderkommunerne er de kommuner, som kaldes udkantskommuner. Der forekommer dog landdistrikter i både yder-, land- og mellemkommuner. Disse kommuner har derfor også mulighed for at søge økonomiske midler til udvikling af landdistrikter, som Indenrigs- og Sundhedsministeriet råder over. Det er dog først og fremmest yder- og landkommuner som støtten er målrettet mod, dog har mellemkommunerne også mulighed for at søge støtte fra EU-midler (Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Fødevareministeriet, 2011: 32). Nærmere beskrivelse af støttemuligheder for landdistrikterne beskrives i afsnit 3.

Figur 1. 1 Inddeling af kommuner

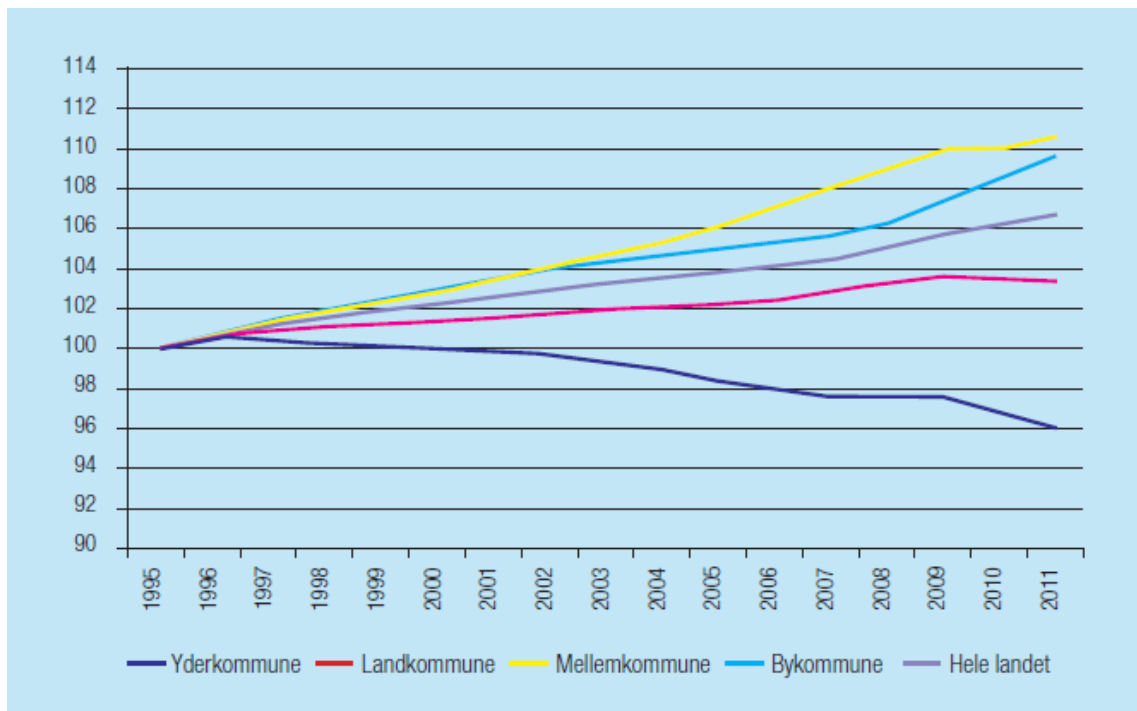


(Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Fødevareministeriet, 2011: 32)

Befolkningsmæssigt har landdistrikter og udkantskommuner oplevet en udvikling, hvor befolkningstallet fra 2007-2010 er faldet med 0,85 %. Dette betyder, at der i 2011 boede 13,2 % af den samlede danske befolkning i landdistrikterne. Siden 1996 har der været befolkningstilbagegang i yderkommunerne, mens mellem- og by kommunerne har oplevet en fremgang af indbyggere. Landkommunerne har frem til 2009 haft en befolkningsfremgang, men er herefter faldet lidt (Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Fødevareministeriet, 2011: 34). Dette kan skyldes, at børnefamilier har valgt at bosætte sig i disse kommuner for at komme tæt på naturen og bo billigere (Tanvig, 2011: 282). Befolkningstallet i yderkommuner var pr. 1. januar 2011 495.983 indbyggere, hvilket svarer til 8,9 %. I landkommunerne var befolkningstallet 1.583.048, som svarer til 27,7 % af den samlede danske befolkning. Hvis tallene sammenlignes med tallene fra to år tidligere, er

befolkningstallet i yderkommunerne faldet med 0,2 % og i landkommunerne med 0,3 %. Nedenstående figur illustrerer befolkningsudviklingen fra 1995 til 2011 med fordeling på typer af kommuner (Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Fødevareministeriet, 2011: 38). Det er ud fra figur 1.2 muligt at se, at yderkommunerne har et betydeligt fald i befolkningsvækst i forhold til de andre typer af kommuner.

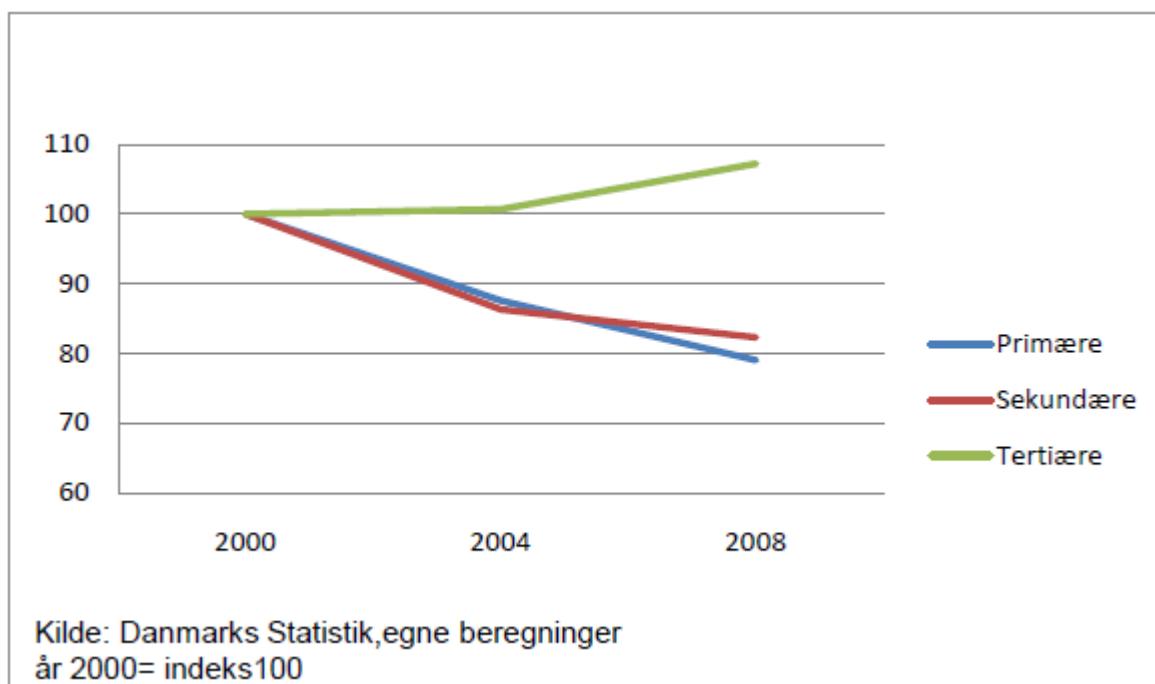
Figur 1.2 Befolkningsudvikling 1995-2011



Der er altså en tendens til, at befolkningstallet er faldende i yderkommunerne, mens de er stigende i by- og mellemkommunerne. Tendensen har været forklaret ud fra den faldende beskæftigelse, hvorfor bosættelse og beskæftigelse kan ses som værende afhængige af hinanden, idet manglende jobmuligheder i området medfører fraflytning. Derudover kan tendensen inden for beskæftigelsen også forklares ud fra udviklingen i de primære, sekundære og tertiære erhverv. De primære erhverv kan karakteriseres, som erhverv der beskæftiger sig med produktion af råvarer, mens sekundære erhverv beskæftiger sig med forarbejdning af råvarer. Tertiære erhverv er øvrige erhverv, primært service erhverv. Landdistrikter og udkantsområder har haft en stor andel af de primære erhverv, mens de fleste tertiære erhverv findes i byområder. Dette kan være med til at forklare den faldende beskæftigelse, eftersom de tertiære erhverv er stigende og de primære og sekundære erhverv er faldende. Den faldende beskæftigelse i de primære og sekundære erhverv rammer

udkantsområderne hårdest, hvilket kan forklares ud fra faldet i beskæftigelse indenfor landbrug og industri. Nedenstående figur 1.3 viser udviklingen i de primære, sekundære og tertiære erhverv, hvor det tydeligt ses, at de tertiære erhverv er stigende (Schroll og Søgaard, 2011: 15). Faldet i de primære og sekundære erhverv, som typisk er produktionserhverv kan skyldes, at disse ikke længere er konkurrencedygtige. Produktionen bliver derfor flyttet ud til andre lande, hvorved der sker en outsourcing (Tanvig, 2011:281).

Figur 1.3 Forskydning i erhverv hele landet



(Schroll og Søgaard, 2011:15)

2. Problemfelt

Støtte til udvikling af landdistrikter har sin oprindelse fra EU, hvor der siden 2000 har været et øget fokus på at støtte landdistrikter. EU's landdistriktsprogram er opbygget over tre akser, samt en LEADER tilgang, som anvendes omkring implementering af politikken (Fødevareøkonomisk Institut, 2005: 57). Det er derved op til de enkelte medlemslande selv at formulere deres landdistriktspolitik. Det danske landdistriktsprogram for perioden 2007-2012 tager derfor også udgangspunkt i EU's landdistriktsprogram fra 2005, hvor politikken er inddelt i tre akser.

- Akse 1: Styrke konkurrenceevnen i jordbrug, skovbrug og fødevaresektoren.
- Akse 2: Omhandler forbedring af miljø og landskab.
- Akse 3: Er primært relateret til at fastholde og øge beskæftigelse og sikre attraktive levevilkår for befolkningen i landdistrikterne.

Dertil er der en akse omhandlende LEADER, hvor målsætningerne er at øget beskæftigelse, attraktive levevilkår og natur- og miljøprojekter. Indsatsen skal gennemføres ved hjælp af lokale udviklingsstrategier, hvorfor LEADER omhandler, hvordan landdistriktspolitikken skal udføres (Fødevareøkonomisk Institut, 2011:109-110).

De overordnede mål i landdistriktsprogrammet er at udvikle fødevarer, landbrug og skovbrug, så Danmark kan fastholde en position i den globale konkurrence. Men således også at der stadig tages hensyn til miljø, økologi og dyrevelfærd. Derudover er målsætningen at få flere iværksættere og lokale arbejdspladser, og skabe attraktive levevilkår i landdistrikterne. (Fødevareøkonomisk Institut, 2011:109-110). Undersøgelser viser, at der er opstået mange små nye erhverv i landdistrikterne i form af iværksættere. De nye iværksættere kan karakteriseres ved at være tilflyttere med relativ høj uddannelse, som ofte har været en årrække på arbejdsmarkedet og ønsker at skabe en ny beskæftigelse. Bosætningen har heri en værdi, da dette er med til at bestemme, hvor de nye erhverv ligger. Landdistrikternes natur, plads og attraktioner spiller således en rolle. De nye typer af erhverv er service af forskellige arter, som fx e-handelsvirksomheder. Men på trods af de mange nye typer af erhverv, er disse ofte meget små enkeltmandsvirksomheder og kan derfor ikke opveje den mængde af arbejdspladser, der forsvinder i landdistrikterne (Tanvig, 2011:284). Nærmere beskrivelse af landdistriktspolitikken vil forekomme i afsnit 3.

I 2000'erne reviderede EU landdistriktsprogrammet, hvor den blev ændret fra direkte landbrugsstøtte til støtte af udvikling af landdistrikter, jf. afsnit 3. Men på trods af denne revision retter landdistriktsprogrammet sig stadig sig i høj grad mod landbrug, skovbrug og fødevareerhvervet, og i mindre grad på de attraktive levevilkår. (Fødevareøkonomisk Institut, 2011: 124). Problematikken om landdistriktsprogrammets tredje akse tydeliggøres yderligere ved Kommunalreformen i 2007. Det kritiseres her især, at der stort set ikke indgår noget omkring landdistriktspolitik. Det eneste som fremgår deri er, at der skal udarbejdes regionale udviklingsplaner, hvor forholdene i landdistrikterne og udkantsområderne tages op. Landdistrikterne er derfor kun nævnt, som en sidebemærkning. Fokuset på beskæftigelse og attraktive levevilkår falder altså i baggrunden, når der tales om landdistriktspolitik som helhed i dansk sammenhæng. Det er i stedet op til de enkelte lokalsamfund at skabe udvikling, som er udgangspunktet i bottom-up tilgangen i LEADER (Tanvig, 2005a: 49-50). De regionale udviklingsplaner varetages af de regionale vækstfora, hvor hver region har sit eget vækstforum. Et regionalt vækstforum består af 20 repræsentanter fra regionen, kommuner, erhvervslivet, arbejdsmarkedspartner samt videns- og uddannelsesinstitutioner og har til formål at udarbejde en regional erhvervsudviklingsstrategi samt overvåge regionale og lokale vækstvilkår (Danske Regioner).

Prioriteringen af akserne i landdistriktsprogrammet kan også ses ud fra fordelingen af midler hertil:

- Akse 1: Landbrug 25,4 %
- Akse 2: Natur og Miljø 55,0 %
- Akse 3: Levevilkår og beskæftigelse 19,6 %

(Tanvig, 2007: 37).

Ud fra denne fordeling af de økonomiske midler kan det udledes, at natur og miljøområdet er den akse, som får tildelt flest økonomiske midler, mens der bliver tildelt næst flest midler til landbrugesaksen. Akse 3 omhandlende attraktive levevilkår og beskæftigelse, er altså den akse i landdistriktsprogrammet, som får tildelt færreste økonomiske ressourcer.

En anden grund til at akse 3 ikke har formået at opnå en større andel af de økonomiske ressourcer, kan skyldes processen omkring udarbejdelsen af landdistriktsprogrammet 2007-2013. I denne proces skulle LEADER princippet integreres som en central del i politikken. Men LEADER havde ikke været et diskuteret emne i den generelle debat i starten af udarbejdelse af

landdistriktsprogrammet. Dette kan skyldes, at det ikke var et kendt og forstået begreb i Danmark, hvor lokalbefolkningen blev set som hovedaktør i landdistriktsudviklingen. Der var således en frygt for hvilken betydning og magt de lokale aktionsgrupper ville få. Dette syn på de lokale aktionsgrupper er senere blevet ændret. LEADER-aksen har fået større opmærksomhed end først beregnet på nationalt niveau. Denne tilgang blev i slutningen af processen anset som en succesfuld måde at løfte aktivitetsniveauet på i landdistrikterne. I processen om landdistriktsprogrammet 2007-2013 var der desuden kamp blandt ministerierne om, hvordan midler skulle fordeles mellem akserne. Miljøministeriet ville, at akse 2 skulle have store dele af midlerne, mens Fødevareministeriet ikke mente, at landdistriktsprogrammet 2007-2013 hovedsagelig skulle støtte naturbeskyttelse og miljø, men i stedet skulle have fokus på lokaludvikling og vækst. Det ansvarlige ministerium Indenrigs- og Sundhedsministeriet forholdte sig forholdsvis passive i diskussionen herom (Tanvig, 2007: 37-38). Der har altså været uenigheder blandt de forskellige ministerier om, hvordan midlerne skulle bruges, hvilket kan have en betydning for udførelsen af landdistriktsprogrammet. Ministerierne havde vanskeligt ved at opnå enighed, hvilket kan afspejle ministeriernes forskellige interesser. Derudover kan man undre sig over, at det ansvarlige ministerium for landdistriktsprogrammet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, forholdt sig passiv under denne proces.

Blandt forskere og interessenter på landdistrikts- og udkantsområdet har debatten, som tidligere nævnt, været stor. Der er stor enighed om, at der er ved at udvikle sig en ulighed, hvor Danmark bliver delt og udkantsområderne bliver hægtet af. Hanne Tanvig, tidligere leder for Center for Udvikling og Forskning i Landdistrikter påpeger, at forskellene mellem dele af Danmark er blevet kraftigt øget i de seneste år. Hun uddyber, at det er utrolig svært at vende udviklingen. Derudover mener Tanvig, at det er en svaghed, at mange af udkantsområderne gør det samme og at de i stedet skal tænke i nye baner. Lars Winther fra Geografisk Institut på Københavns Universitet påpeger ”*at der ikke er nogen universal-løsning for udkantsområder*”, og at områderne er forskellige og derfor også har forskellige problemer. Derfor mener han, at det er nødvendigt at finde ud af, om områderne har nogle ressourcer, man kan trække på, for hvis der ingenting gøres, kan problemerne kun blive værre. Politikerne opfordres af forskere til at skabe en mere åben og fordomsfri debat om udkantsområderne, hvor det kan blive nødvendigt at afvikle landsbyer. Lektor Jørgen Møller fra Aalborg Universitet mener, at det er langt fra alle landsbyer som er eksistensberettigede, hvorfor politikerne burde ”*overveje flytte- og nedrivningstilskud til beboere i landsbyer, der ikke længere*

har nogen fremtid” (From og Andersen, 2006). Nedrivningen af faldefærdige bygninger er også imødekommet af den tidligere VK-regerings nedrivningspulje, hvor der i 2011 blev afsat 100 mio. kr. til, at kommuner kan opkøbe bygningerne og renovere eller rive dem ned (Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, 2011). Den nuværende regering har dog valgt at nedlægge nedrivningspuljen og erstatte den med byfornyelsespulje på 278 mio. kr., hvor nedrivning underligges (Landdistrikternes Fællesråd, 2012).

Hvert år bliver der investeret et stort beløb i at skabe vækst i udkantsområderne. Men der er kun lavet stikprøver på, om projekterne skaber vækst og om de faktisk er berettiget til at modtage støtte. En af grundene til at det kan være svært at måle, om støtten har givet vækst, kan være på grund af, at støtten uddeles fra flere ministerier. Dette kan betyde, at projekter modarbejder hinanden (Pedersen, 2010), idet ministerierne, som tidligere beskrevet, har forskellige interesser.

Epinion har i 2010 foretaget en meningsmåling, hvor 62 % af danskerne har erklæret sig helt eller delvist enige i, at politikerne på Christiansborg har svigtet yderområderne (Rottbøll, 2010). Tidligere formand for Landdistrikternes Fællesråd, Tove Andersen, er enig i denne meningsmåling, hvor hun mener at *”Landspolitikere glemmer landområderne, når de træffer beslutninger”*. (Kaarup, 2008) Når det gælder politikere på det centralpolitiske niveau, mener professor i statskundskab fra Københavns Universitet Peder Nedergaard at *”Det ville være politisk selvmål at sige lige ud, at provinsen ikke er økonomisk bæredygtig og derfor må passe sig selv”* og uddyber med at *”Det ville være som at sige til folk, at de bor i et natur-reservat, og at de skal se at komme væk. Det kan godt være nogle, tænker sådan, men de kunne aldrig finde på at sige det, hvis de overhovedet vil have nogen stemmer”* (Rottbøll, 2010). Der er herved en politisk interesse i at bevare fokus på landdistrikterne og derfor også skabe udvikling, idet politikerne gerne bevarer udkantsdanmarks stemmer.

Derudover ligger mange af udkantsområderne i Vestjylland, hvor Venstre traditionelt står stærkt, hvorfor mange af stemmerne også stammer herfra. Men på trods af mange år med venstrestyring er ubalancen accelereret, hvorfor det for Venstre har været et ekstra ømt punkt, hvor andre partier har set deres mulighed for at skabe konflikter. Dette skete fx ved lokalpartiet Fælleslisten, der fik et øget mediefokus på udkantsområderne. Men den politiske konflikt er afhængig af, at den bliver italesat, ellers bliver den ikke til noget. Politisk kommentator Niels Krause-Kjær påpeger, at når

debatten om udkantsdanmark er fremme bliver der snakket en masse, men det får kun en begrænset konsekvens, hvorefter diskussionen vil gå i sig selv igen. Dette kan skyldes, at problemerne i udkantsområderne er meget svære at løse politisk (Rottbøll, 2010). Debatten om udkantsdanmark kan altså anses som værende uden konkrete tiltag, og derved kun blive ved snakken om de mange problemer.

I oktober 2011 blev Carsten Hansen udnævnt til minister for by, bolig- og landdistrikter, som er et nyt ministerium. På trods af denne udnævnelse har der endnu ikke været nogen konkrete initiativer. Jørgen Møller påpeger at *"Mens Venstre og De Konservative i deres regeringstid ikke mønstrede en overordnet strategi for udkantsområderne, men tværtimod centraliserede til større byer, så kan man håbe på, at en minister for landdistrikterne vil fortælle, hvad staten vil bruge udkantsområderne til"*. Ole Olsen, tidligere næstformand i Landdistrikternes Fællesråd, har samme håb som Jørgen Møller, men er mere skeptisk, idet han udtaler: *"Vi jublede, da regeringen udnævnte en landdistriktsminister. Men jeg er ikke længere sikker på, at der gemmer sig de store visioner bag"* (Fyens Stiftstidende, 2011). Dette kan være endnu et forsøg på at gøre opmærksom på udkantsområderne, og hvordan problemerne kan løses. I marts 2012, fremlagde Erhvervs- og Vækstminister Ole Sohn, at der var indgået aftale om en Bankpakke 5, også kaldet Udviklingspakken. Bankpakke 5 omhandler initiativer til at fremme små og mellemstore virksomheders finansiering ved opsplitning af FIH Erhvervsbank, hvor ejendomsdelen udskilles, samt en hjælpende hånd til landmændene, ved at etablere et landbrugsfinansieringsinstitut. Opsplitningen af FIH Erhvervsbank skal medvirke til at forbedre mulighederne for at yde lån til små og mellemstore virksomheder. Mens det landbrugsfinansierede institut skal bidrage til at landbruget får bedre muligheder for vækst (Erhvervs- og Vækstministeriet, 2012:1). Bankpakke 5 er et initiativ fra regeringen, men på trods af at udviklingspakken omhandler hjælp til finansiering i landbrug og små og mellemstore virksomheder, kan det ikke påpeges, at udviklingspakken er rettet mod udfordringerne i landdistrikter og udkantsområder. Det kan derfor være et spørgsmål om håndteringen af problemerne i udkantsdanmark sker på bedst mulig måde.

2.1 Problemformulering

Landdistriktsprogrammet indeholder mange områder, hvor det i dette speciale er valgt at have fokus på en lille del af politikken. Dette er gjort på baggrund af, at udkantsområdernes udfordringer ofte påpeges at være omkring bosætning og erhverv, hvorfor det er valgt at undersøge i forhold

landdistriktsprogrammets¹ akse tre. Der har som overstående beskrevet været fokus på udviklingen i landdistrikterne og udkantsområder, men på trods af dette fokus kan virkemidlerne alligevel betragtes mere som symbolske og af kompenserende karakter end et udtryk for en egentlig politik for landdistrikternes udvikling. Mange af aktiviteterne der gives økonomiske støtte til er mindre lokale projekter, som fx kultur- og fritidsaktiviteter, hvilket kan komme landsbyforeningerne til gode. Men de regionalpolitiske tiltag synes ikke at være medvirkende til at understøtte udviklingen i landdistrikterne, når der nedlægges decentrale offentlige institutioner, mens man udbygger uddannelse, forskning og kultur i landet største byer, hvilket er elementer der kan sikre en fremtidig erhvervsudvikling (Tanvig, 2001: 185). Desuden kan der være behov for at tænke erhvervsudvikling ind i landdistriktsudvikling, hvis ikke det fortsat skal være baseret på frivillige ildsjæle (Tanvig, 2011: 286). Indsatsen fra central politisk side har været nærmere bygget på ideologi frem for viden, og derved ofte haft karakter af at være en politisk brandslukning frem for en mere gennemtænkt strategi (Møller, 2011: 274). Der kan derfor stilles spørgsmål ved, om den nuværende udformning af landdistriktsprogrammet er den mest hensigtsmæssige og medvirker til den størst mulige grad af målopfyldelse af akse tre (Fødevarerøkonomisk Institut, 2011: 124)

Det synes derfor relevant at undersøge, hvorledes landdistriktsprogrammet virker i praksis i udvalgte kommuner, og om den har en gennemslagskraft i sin nuværende form. Til at belyse specialets problemformulering er der udvalgt tre case kommuner og heri en afgrænset aktørgruppe, bestående af den kommunale forvaltning, koordinator for de lokale aktionsgrupper (LAG) samt ildsjæle og aktive borgere. Dette er gjort på baggrund af, at det konkrete niveau, hvor projekter og politikken udføres på, ønskes undersøgt. Herudfra kan det være muligt at afklare specialets problemstilling omkring hvilken betydning landdistriktsprogrammet har for landdistrikter og udkantsområder samt at undersøge, hvilke barrierer der kan være for processen i politikken. Dette leder frem til specialets problemformulering og tilhørende hypoteser og underspørgsmål;

Hvordan virker landdistriktsprogrammet i praksis og hvilken betydning har den for landdistrikterne?

¹ Derfor vil det fremover i specialet kun være akse tre når landdistriktsprogrammet omtales.

Hypotese 1:

Landdistriktsprogrammet er svær at gennemskue og giver derfor ikke synlige resultater.

Underspørgsmål:

- Bliver landdistriktsprogrammet anset som symbolpolitik?
- Hvordan fungerer samarbejdet på landdistriktsområdet?
- Hvordan og hvilke tiltag skal igangsættes for at skabe større fokus på at skabe erhverv?

Hypotese 2:

Områder med manglende ildsjæle er døende.

Underspørgsmål:

- Hvem er de ansvarlige i landdistriktsprogrammet og for udvikling af landdistrikter?
- Hvilken betydning har det for landdistriktsprogrammet at paradigmet er gået fra government til governance?

Hypotese 3:

Der kommer konkrete beskæftigelses - og bosætnings tiltag ud af landdistriktsprogrammet.

Underspørgsmål:

- Hvordan kan de konkrete tiltag opleves og mærkes?
- Hvem får noget ud af tiltagene?
- Hvilke konkrete ønsker er der til landdistriktsprogrammet?

2.2 Konkretisering

Der vil i dette afsnit forekomme en konkretisering og forklaring af specialets væsentligste begreber. Dette skal medvirke til at skabe klarhed over, hvorledes begreber anvendes i specialet.

En afgrænsning af et landdistrikt kan være vanskeligt, for som der tidligere er beskrevet, forekommer der landdistrikter i de fleste kommuner i Danmark. Danmarks statistik definerer landdistrikter som områder udenfor sammenhængende bebyggelse, hvorfor det også kan kaldes for "det åbne land". Indenrigs- og Sundhedsministeriet karakteriserer et landdistrikt med byer op til 3000 indbyggere, hvilket betyder at der bor ca. 40 % af den danske befolkning i landdistriktsområderne (Tanvig, 2005b: 4). Der kan derfor være variationer i befolkningstallet, idet det afhænger af, hvilken definition der anvendes.

Der skelnes også derudover mellem bynære og fjerne landdistrikter. Bynære landdistrikter ligger omkring vækstcentre og større byer. Disse områder kan karakteriseres som pendlerområder, hvor flere flytter ud eksempelvis på grund af boligpriserne. De byfjerne landdistrikter ligger i perifere områder, hvor det især er her de fleste landsbyer, som ikke opnår udvikling, ligger (Møller og Staunstrup, 2008:213-214).

Landdistrikter og yderområder er der mange forskellige definitioner på. Der kunne laves en diskussion om, hvilke betegnelser der bliver brugt af forskellige aktører (Møller, 2012: 41- 46). Det er dog valgt i nærværende speciale at se bort fra denne diskussion, hvorfor der heller ikke vil blive skelnet mellem de forskellige betegnelser.

3. Landdistriktpolitik

Støtte til landet og landsbyer startede allerede ved opstarten af EU, under det daværende EF. Efter Anden Verdenskrig opstod en fødevarekrise, og for at sikre en stabil fødevareproduktion indførte EU en landbrugsstøtte. Det var i perioden nødvendigt at øge produktionen og produktiviteten hos fødevareproducenterne. Derudover indeholdt politikken også en stabilisering af indkomster og levevilkår hos befolkningen, som boede på landet. Landbrugsstøtten var dog så effektiv, at den medførte en overproduktion af fødevarer, og for at holde priserne oppe opkøbte EU de kriseramte produkter. En af konsekvenserne var, at de høje priser tiltrak produkter fra lande, der lå udenfor EU, hvorfor det var nødvendigt med importrestriktioner og høje toldmure for at bevare efterspørgslen på de kriseramte produkter. Senere er landbrugets påvirkning på miljøet kommet i fokus, hvor regler om tilskyndelse af mere bæredygtige produkter og produktionsformer er blevet inddraget (Hjalager mfl., 2008: 15).

EU's landdistriktpolitik blev i 1990'erne reformeret, hvor begrebet LEADER blev introduceret. (Realdania, 2010: 12). LEADER-tilgangen var opbygget omkring syv nøgleprincipper og skulle medvirke til en lokalforankring og derigennem opnå overblik til omverdenen og udnytte brugen af lokale ressourcer samt skabe fornyelse. Lokale partnerskaber er kernen i LEADER-tilgangen, hvor partnerskabet består af de lokale aktionsgrupper (LAG), som er en forening med repræsentanter fra myndigheder, erhvervsliv, lokale borgere og foreninger i lokalområderne. Der findes 57 lokale

aktionsgrupper over hele Danmark. Grundtanken er, at løsning af landdistrikternes udfordringer bedst varetages gennem samarbejde mellem offentlig, privat og frivillig sektor. LAG arbejder ud fra målsætninger om at skabe attraktive levevilkår og nye arbejdspladser i landdistrikterne. LAG'erne kan selv igangsætte aktiviteter, men også indstille ansøgninger fra projektholderne i områderne. Projekterne skal dog opfylde LAG'ens overordnede målsætning, før der kan gives tilskud (Fødevareministeriet, 2011:4-6;18). Der kan gives tilskud på op til 50 % af projektudgifterne (Thomsen og Tanvig, 2006: 38). LAG får hvert år tildelt et budget på gennemsnitlig 2 mio. kroner fra EU og Fødevareministeriet til støtte af lokale projekter og drift af foreningen (Fødevareministeriet). Sammensætningen af LAG er et partnerskab, hvor alle, som har lyst til at udvikle landdistrikter, kan medvirke. Dette gælder både borgere, foreninger, virksomheder, kommunen og regioner. Det er dog en betingelse, at man skal være fyldt 15 år og være bosat i den lokale LAG's geografiske område. LAG bestyrelsen består af lokale borgere, lokale virksomheder og erhvervsorganisationer, lokale natur-, miljø-, kultur-, borger- og fritidsforeninger samt offentlige myndigheder. Den offentlige myndighed må dog højest udgøre 30 % af bestyrelsen. For at være medlem af bestyrelsen skal man være 18 år (Ministeriet for Fødevare, Landbrug og Fiskeri, 2009:15). Bestyrelsen kan vælge at ansætte en koordinator som sekretariatsleder, denne kan varetage opgaver såsom daglig koordinering af arbejdet i LAG, fungere som rådgiver og koordinator i forhold til projekter samt udføre tilsyn og regnskab for LAG'en (Ibid.: 26). Der skelnes mellem to forskellige typer af LAG, hvor der ses i forhold til om LAG'en har fokus på landdistrikter eller fiskeri. Dette afhænger af hvilket område LAG'en befinder sig i. Derfor findes der både LAG i landdistrikter og i fiskeriområder (Ibid.: 8). Der vil dog i dette speciale kun være fokus på LAG i landdistrikter.

Et andet centralt element i LEADER- princippet er bottom up-tilgangen, hvor lokale aktører bliver inddraget i beslutningsprocessen omkring strategien for deres lokalområde. Det handler derudover også om, at ideer kommer nedefra, hvor det er borgernes ideer som inddrages og bringes frem. Grundtanken er, at beslutningerne bliver mere levedygtige, hvis lokale aktører og borgere tager del heri. Tredje princip omhandler at der skal tages udgangspunkt i områderne, hvor hver LAG skal udarbejde en udviklingsstrategi, som omhandler lokalområdets situation, udfordringer og behov. Principperne 4-7 handler om tværsektoriel tilgang, netværkssamarbejde, innovative strategier og samarbejdsprojekter. En tværsektoriel tilgang omhandler, at de projekter og strategier, som LAG støtter, bliver anset som en helhed. Dette betyder også, at flere sektorer inddrages i projekterne.

Samarbejdet mellem sektorerne skal medvirke til at gøre projekterne levedygtige, eftersom de kendes af de forskellige sektorer. Netværkssamarbejdet indeholder et samarbejde mellem de enkelte LAG og andre aktører. Samarbejdet her kan handle om information, erfaringer og initiativer omkring landdistriktsudvikling. Innovative strategier indebærer, at projektholdere skal være åbne overfor nye ideer, processer og samarbejdsrelationer og derved være med til at inspirere andre. Det sidste princip, samarbejdsprojekt, handler om, at LAG skal samarbejde og gennemføre projekter. Samarbejdet kan foregå på flere niveauer, og kan medvirke til ny viden og ideer og således give inspiration til forbedring af de lokale udviklingsstrategier (Fødevareministeriet, 2011a: 6-14).

Igennem LAG systemet kan aktører på landdistriktsområdet få støtte til projekter. Derfor kan foreninger, enkeltpersoner, virksomheder, organisationer, almennyttige sammenslutninger, offentlige myndigheder søge tilskud fra LAG puljen (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 2012: 11). Projektansøgerne skal sende ansøgning om tilskud til projekter til den LAG som varetager området, hvor LAG bestyrelsen behandler ansøgningen. Derefter sendes ansøgningen videre til NaturErhvervstyrelsen i Fødevareministeriet, hvor den bliver kontrolleret i forhold til LAG'ens udviklingsstrategi samt en legalitetskontrol, hvor det bliver vurderet, om der skal tildeles tilskud (Ibid.: 40). Projekttilskuddet bliver udbetalt af Fødevareministeriet, når projektet er gennemført og de dokumenterede projektudgifter er blevet godkendt efter en udbetalingsansøgning (Ibid.: 47).

I 2003 gennemførtes den seneste reform på landbrugsområdet i forhold til landdistriktsprogrammet, hvor der blev gjort op med et af de grundlæggende principper i landbrugspolitikken. Støtte til landbruget og befolkningen i disse områder skal ikke længere have en direkte forbindelse til landbrugsproduktionen, men bliver i stedet ud fra andre kriterier, hvor hensigten stadig er holde bæredygtige landbrugsområder og fastholde en rimelig levestandard. Dette gav landmændene større handlefrihed til fx at bestemme, hvad der skulle være på markerne. Hensigten var derved også at øge potentialer indenfor konkurrence og innovation i landbruget. Der var dog stadig garanti for, at landmændene ville få en standard indkomst, men dette var afhængig af, at krav såsom fx dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed blev overholdt (Hjalager mfl., 2008: 16). Der er derved sket et skifte fra den klassiske landbrugsstøtte, som var en fast årlig støtte pr. enhed, til en mere markedsorienteret tilgang med større fokus på innovation og miljø samt en reducere af direkte landbrugsstøtte. Derved bliver der flyttet midler fra landbrugsstøtte til landdistriktsprogrammet,

som i 2008 blev ændret fra 5 til 10 procent af landbrugsstøtten (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2008)

Ændringen i landdistriktsprogrammet, fik i 2006 OECD til at påpege, at der er opstået et nyt landdistriktsparadigme, som kan skitseres som nedenstående.

Figur 3.1 Oversigt over paradigmeskift

	Gammel politik	Ny politik
Formål	Skabe lighed Skabe indkomst i landbruget Sikre konkurrencedygtigt landbrug	Landdistrikternes konkurrencedygtighed Fremhævelse af lokale aktør Udnyttelse af ubrugte ressourcer
Nøglesektor	Landbrug	Forskellige sektorer i den rurale økonomi (eksempelvis rural turisme, fremstillingserhverv, informations- og kommunikationsindustrien med mere)
Nøgleredskaber	Subsidier	Investeringer
Væsentlige aktører	Nationale regeringer Landmænd	Alle myndighedsniveauer (overnationalt, nationalt, regionalt og lokalt) Lokale interessenter (offentlige, lokale og NGO'er)

(Realdania, 2010: 13-14)

Forskellen på den nye og den gamle politik er, at mens den klassiske landbrugsstøtte forsøgte at behandle alle ens, tager den nye tilgang udgangspunkt i, at alle steder behandles individuelt og derfor også forskellige (Realdania, 2010:15). Som tidligere nævnt i LEADER tilgangen er grundtanken, at det er borgerne i de enkelte områder der bedst ved, hvordan der skabes udvikling i deres område. Derfor er LAG også af vigtig betydning, idet de har midler til at kunne støtte de enkelte landdistriktsområder.

I Danmark varetages den nationale landdistriktspolitik af flere ministerier. Tidligere havde Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Fødevareministeriet samt Miljøministeriet centrale roller, når det gælder udvikling af landdistrikter (Tanvig, 2007: 33). Indenrigs- og Sundhedsministeriet varetog landdistriktsprogrammet og evalueringer herom, samt Landdistriktpuljen, som giver støtte til projekter med henblik på udvikling i landdistrikter omkring bosætning, erhverv, kultur og

levevilkår (Pedersen, 2007: 51-52). I 2011 blev Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter etableret, hvilket medførte, at Landdistriktspuljen blev overført til dette ministerium, hvor der i 2012 er afsat 21,7 mio. kr. til at forbedre landdistrikternes udviklingsmuligheder (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter A:3). Foreninger, selvejende - og offentlige institutioner samt kommuner kan søge midler fra denne pulje. Landdistriktspuljen giver tilskud til forsøgsprojekter, projekter i ø-samfund samt forsknings- og informationsprojekter (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter B).

Fødevareministeriet er de ansvarlig for politikken omkring landbrugsområdet. Det er også under Fødevareministeriet, at EU finansieringen til projekter i landdistriktsområder ligger. Det har fra nationalt niveau været et udgangspunkt, at de enkelte kommuner selv skal stå for landdistriktspolitikken, mens det centralpolitiske niveau har mere fokus på de landbrugsrelaterede aktiviteter. I slutningen af 1990'erne fremlagde Indenrigsministeriet, at kommuner og daværende amter skulle lave en landdistriktspolitik for deres lokalområde. Kommunerne måtte selv vælge hvilke metoder de ville anvende, dog lavede Indenrigsministeriet senere retningslinjer for, hvordan politikken kunne udarbejdes. Det blev heri stærkt anbefalet, at kommunerne inddrager de lokale borgere i udviklingen af politikken, men at de fik stadig frie hænder til udformningen af politikken. Landdistriktsudviklingen bliver derfor også anset som værende baseret på lokalt engagement og aktiviteter i kommunerne, som støttes af midler fra Landdistriktspuljen samt EU midler (Tanvig, 2007: 33-35).

Der blev i 2010 besluttet at nedsætte et koordineringsudvalg, som skal være bindeled mellem LAG bestyrelserne og Fødevareministeriet. Udvalgets funktion er blandt andet at formidle fælles synspunkter i LAG bestyrelserne til omverdenen, være bindeled mellem bestyrelserne samt koordinere og samle synspunkter til høringsforslag af behandling af lovforslag i forhold til den nye periode af landdistriktsprogrammet (Fødevareministeriet 2011b). Der er herudover også i 2012 nedsat Udvalg for Landdistrikter og Øer i Folketinget, som arbejder med udvikling og vilkårene i landdistrikterne (Folketinget). Foruden de politiske tiltag blev Landdistrikternes Fællesråd i 1997 stiftet. Landdistrikternes Fællesråd er en landsdækkende interesse organisation som på landsplan arbejder for at fremme landdistriktsudvikling (Landdistrikternes Fællesråd), som derved kan betegnes som landdistrikternes talerør.

4. Metode

Dette afsnit vil indeholde en beskrivelse af, hvorledes specialet vil blive udarbejdet. Der vil herved blive redegjort for specialets metode til besvarelse af problemformulering, samt hvorledes empirien vil blive indfanget.

4.1 Casestudie som forskningsdesign

I nærværende speciale er det kvalitative casestudie valgt som forskningsdesign. Til at belyse specialets problemstilling er det valgt at tage udgangspunkt i tre kommuner, Morsø, Thisted og Vesthimmerland. Karakteristisk for casestudie som forskningsdesign er, at det giver mulighed for at kunne gå i dybden med de udvalgte cases (Antoft og Salomonsen, 2007: 29-30). Derved vil det være muligt at undersøge de tre udvalgte cases nærmere og belyse, hvorledes landdistriktsprogrammet forvaltes, samt hvordan de to lokale aktionsgrupper, LAG Thy-Mors og LAG Jammerbugt-Vesthimmerland, arbejder inden landdistriktspolitikken for disse kommuner.

Der tages afsæt i et teorifortolkende casestudie, hvor fortolkningen tager udgangspunkt i empiriske beskrivelser af casen eller teoretisk viden, som danner en fortolkende ramme for casestudiet. I det teorifortolkende casestudie er målsætningen at generere ny empirisk viden, hvorved der tages udgangspunkt i etablerede teorier. Teorierne fungerer således som en ramme, der afgrænser casen og som medvirker til at strukturere det empiriske materiale. Derved bidrager teorierne til at kunne forklare casene og sammenhænge heri. I den indledende fase har teorierne dog ikke en central rolle fx i forhold til case valg, hvilket også medvirker til, at specialet har en induktiv tilgang (Antoft og Salomonsen, 2007:39). Den induktive tilgang medfører således, at der tages udgangspunkt i empirien frem for et teoretisk afsæt (Nielsen, 2007:129). Valg af teori er afhængig af forskningsinteressen og det empiriske materiale, hvor teorivalget kan kvalificeres ved at afgøre om problemstillingen er på mikro-, meso- eller makroniveau. Dette betyder at problemstillingen i udgangspunktet bør fortolkes med teori på samme niveau, det udelukker dog ikke at inddrage teori på andet niveau (Antoft og Salomonsen, 2007:38-41). Specialets teoretiske udgangspunkt vil være styringsteori, herunder skiftet fra government til governance, hvor det ønskes at undersøge hvilken betydning dette skifte har haft, samt hvilken indflydelse netværk egentlig har indenfor landdistriktsprogrammet. Derudover inddrages implementeringsteori, som vil blive benyttet til at undersøge processen samt belyse hvilke barrierer som kan være grund til for, at landdistrikter og udkantsområders problemer ikke er blevet mindsket, som beskrevet i problemfeltet. Derved vil der

være fokus på, hvilke mål og midler der er i landdistriktsprogrammet og om de er sammenhængende. Derudover vil der også være fokus på aktørerne, eftersom det påpeges, at implementeringssucces afhænger af aktørernes interesse og kapacitet. Aktørerne i specialet er derfor valgt ud fra, hvilke aktører der kan findes på kommunalt niveau. Teorierne afgrænser derfor casen ved at danne en ramme, hvorfor der også skal gøres opmærksom på, at når casestudie anvendes som forskningsdesign er det ikke muligt at afdække alle sider af casen (Antoft og Salomonsen, 2007:33).

Der er i specialet udvalgt tre kommuner til at belyse problemstillingen, hvilket medfører at der foretages et komparativt casestudie. Fordelen ved at anvende et komparativt casestudie er, at den viden som frembringes ofte er mere overbevisende og skaber mere robuste resultater og konklusioner, frem for hvis problemstillingen kun blev undersøgt i forhold til en enkelt case. Når et komparativt casestudie skal udarbejdes er det væsentlig, hvordan casene bliver udvalgt. Der findes to strategier hertil; mest ens casedesign og mest uens casedesign. Mest uens casedesign benyttes, når det ønskes at finde mulige sammenhænge mellem forskellige cases. Dette design vælges ofte, når man ikke på forhånd har forventninger om, hvilke faktorer der kan påvirke, det som ønskes undersøgt. Mest ens casedesign anvendes, når det ønskes at maksimere ligheden på de forhold, som kan have betydning for den konkrete problemstilling (Antoft og Salomonsen, 2007: 46-48). Der vil i dette speciale blive arbejdet ud fra strategien om mest ens design. Valget er gjort ud fra, at det ønskes at undersøge og sammenholde synspunkter fra de tre case kommuner i forhold til specialet problemstilling og hypoteser, således det kan undersøge, hvordan landdistriktsprogrammet virker i praksis, samt hvilken betydning politikken har for landdistrikter.

4.2 Udvalgelse af case og respondenter

Der er i dette speciale udvalgt tre case kommuner, Morsø, Thisted og Vesthimmerland. Disse tre kommuner er udvalgt på baggrund af, at de alle tre kan karakteriseres som udkantskommuner, jf. figur 1.1. Derfor må det også antages, at kommunerne står over for de nævnte udfordringer, som er beskrevet i problemfeltet. Derudover er LAG'ene valgt, eftersom de varetager de udvalgte områder. Nærmere beskrivelse af kommunerne og LAG vil forekomme i afsnit 6.

Specialets respondenter består af den kommunale forvaltning, LAG og ildsjæle. Udvalgelsen af respondenter er sket ud fra en strategisk udvælgelse, eftersom det ønskes at få flest mulige vinkler på, hvorledes landdistriktsprogrammet forvaltes. Dette giver derfor mulighed for at specialets

problemstilling undersøges fra tre niveauer. Nedenstående figur viser specialets respondenter, deres position og hvorfor de er relevante i forhold til specialets problemstilling.

Figur 4.1 Oversigt over respondenter

Respondent	Aktørernes position	Aktørernes relevans i forhold til problemstillingen
Tanja Christiansen,	Udviklingsleder, udviklingsafdeling, Morsø Kommune	Leder i Udviklingsafdelingen, hvor dele af arbejdsområdet omhandler udviklingen i kommunen.
Ann-Sophie Øberg,	Team Byplan, Morsø Kommune	Arbejder i planafdelingen. Har en viden om, hvordan der arbejdes med udvikling i lokalområderne på Mors.
Laurids Mortensen,	Koordinator LAG Thy-Mors	Har via sit arbejde som koordinator i LAG Thy-Mors stor viden om LAG projekter og området.
Keld Andersen,	Formand for Landdistriktsrådet for Morsø Kommune	Keld Andersen er ildsjæl og har i mange år arbejdet med udvikling i landdistrikter.
Henrik Jensen,	Formand for Sundby Mors Havn	Ildsjæl og stor aktør i udvikling omkring projektet Sundby Mors Havn.
Jens Bach	Planchef, Thisted Kommune	Jens Bach er leder for planafdelingen i Thisted Kommune, som arbejder med plan-, bygge og erhvervsområdet, hvor landdistrikterne bliver varetaget under.
Otto Lægaard,	Projektleder, Thisted Kommune	Otto Lægaard er projektleder og arbejder med erhverv og landdistrikter, herunder byfornyelser, område fornyelser, fundraiser og projektudvikler
Lars Steffensen	Formand for Landsbygruppen Thy	Formand for Landsbygruppen Thy, som varetager landdistriktsudvikling i Thy.
Else Berntsen	Afdelingschef i Kultur, Plan og Fritid, Vesthimmerlands Kommune	Afdelingschef for Kultur, Plan og Fritid, hvorunder arbejdet med landsbyer ligger.
Marianne Frimer	Adm. medarbejder i Kultur, Plan og Fritid, Vesthimmerlands Kommune	Administrativ medarbejder som blandt andet arbejder med landsbyerne og landsbyudvalg i kommunen.

Peter Bach Frederiksen	Koordinator LAG Jammerbugt-Vesthimmerland	Har stor viden om LAG systemet og projekter i Vesthimmerland, hvor der er kontakt med ildsjæle i kommunerne.
Mona Jensen	Formand for Løgstør Bio	Ildsjæl som er formand for Løgstør Bio, derudover også engageret i projektet om Middelalderdagene på Vitskøl Kloster.

4.3 Interviewform og tilrettelæggelse af interview

Til besvarelse af specialets problemformulering, vil indsamlingen af empiri bestå af kvalitative interviews. Interviewene vil blive udformet som semistruktureret interviews med til dels åbne spørgsmål. Dette vil medvirke til, at interviewene vil forekomme som en samtale mellem respondent og interviewer. Denne måde at tilrettelægge interviews på vil give mulighed for at opnå indsigt i specialets problemstilling set ud fra respondenternes perspektiv. Inden interviewene foretages vil der på forhånd blive opstillet en interviewguide med spørgsmål indenfor problemstillingens rammer, således der er fokus på, hvilke områder der ønskes at spørge ind til (Kvale og Brinkmann, 2008:45). Interviewguiden medvirker til at kontrollere interviewforløbet således, at det ønskede empiri indfanges. Der kan i interviewforløbet dog opstå situationer, hvor det kan være relevant at afvige fra interviewguiden for at stille opfølgende spørgsmål til respondentens svar. Derfor giver de semistruktureret interview mulighed for at gå i retninger som ikke er foreskrevet i interviewguiden (Bryman, 2004: 113). Ved at lade interviewet udvikle sig i retninger, som interviewguiden ikke indeholder, er det muligt at uddybe og opnå synspunkter som interviewguiden ikke tager højde for. Dette giver derfor mulighed for at stille opfølgende og uddybende spørgsmål både i forhold til respondentens og egne svar, således det indsamlede materiale er brugbart til analysen. Der skal dog gøres opmærksom på ikke at afvige helt fra den opstillede interviewguide. Interviewguiden kræver derudover forhåndsstrukturering, idet teorien er indlejret, således der er sammenhæng mellem teorierne og spørgsmålene heri.

Der er i specialet valgt at anvende tre case kommuner, hvilket gør interviewprocessen omfangsrig. Det er derfor valgt at benytte fokusgruppe interview i forhold til den ene case kommune, som er Vesthimmerlands Kommune. Derudover vil der i flere andre interview medvirke to respondenter. Dette gælder i Morsø Kommune, Tanja Christiansen og Ann-Sophie Øberg samt Keld Andersen og Henrik Jensen. I Thisted Kommune vil Jens Bach og Otto Lægaard medvirke samtidig. Dette er

valgt på grund af praktiske årsager, såsom ressource- og tidsmæssige omfang. Fokusgruppeinterviewet kendetegnes ved, at det hovedsageligt har udgangspunkt i at opnå mange forskellige synspunkter omkring emnet, der er i fokus. Der er i den forbindelse en moderator, der fungerer, som ordstyrer og præsenterer de emner, som ønskes diskuteret. Formålet er ikke, at gruppen skal komme til enighed, men i stedet, at der skal fremkomme forskellige synspunkter. Fordelen ved fokusgruppeinterview er, at *"den livlige, kollektive ordveksling kan bringe flere spontane ekspressive og emotionelle synspunkter frem"* (Kvale og Brinkmann, 2008:170), end det ville fremkomme ved et individuelt interview. Respondenterne har derfor mulighed for at inspirere hinanden, således der fremkommer flere synspunkter og meninger. Ved at anvende fokusgruppeinterview er det svært for respondenterne ikke at fortælle sandheden, idet der er andre tilstede som vil kunne modbevise usandheder. Derfor kan fokusgruppeinterview også påpeges at være en mere sikker form for empiriindsamling. Ulempen kan dog være, at det kan være vanskeligt for moderatoren at bevare overblik og kontrol i interviewforløbet. Derudover kan respondenternes samspil gøre transskriberingen besværlig og give et kaotisk præg i fremstillingen (Kvale og Brinkmann, 2008:170-171).

4.4 Videnskabsteori

Specialets videnskabsteoretiske tilgang tager udgangspunkt i det hermeneutiske perspektiv. Den hermeneutiske tilgang bygger på to grundlæggende antagelser *"At forståelse og fortolkning kommer før forklaring, samt at de sociale fænomener og aktører, der studeres, er bærere af betydnings- og meningssammenhænge, og at det derfor er disse, som skal fortolkes og udlægges i en videnskabelig praksis."* (Højberg, 2007: 309). Disse antagelser medfører, at de aktører, som medvirker i specialet, er bærere af betydnings- og meningssammenhænge. Derved er det respondenternes svar, som viderefortolkes og analyseres på i forhold til de teoretiske perspektiver.

Den hermeneutiske tilgang bevæger sig inden for et genstandsfelt hvor aktørernes oplevelse af hændelse på forhånd er fortolket og fyldt af forståelser. Dette betyder, at aktørerne altid på forhånd har tillagt virkeligheden en betydning og er afhængig af den kontekst, som de befinder sig i. Der opstår en dobbelt hermeneutik, ved at respondenternes forståelse af problemstillingen bidrage til en forståelsesramme der kan viderefortolkes i forhold til de teoretiske elementer, hvorved der bliver skabt en forståelseshorisont i samspil (Højberg, 2007: 338-339). I hermeneutikken er der desuden overensstemmelse mellem den hermeneutiske videnskabsteoretiske tilgang og anvendelse af

interview som indsamlingsmetode. Ved at anvende kvalitative interviews kan det via dialog opnås indsigt i respondenternes forståelseshorisont. Derfor er samtale i centrum, hvor det er igennem dialog mellem respondent og interviewer viden opstår. Samtale og dialog spiller derfor en central rolle i hermeneutikkens vidensbegreb (Ibid.: 343). Ved at anvende interview, som indsamlingsmetode opstår der en horisontsammensmeltning, idet respondenternes forståelseshorisont vil kunne bidrage til at udvide interviewers forståelseshorisont. Det gælder nødvendigvis ikke om at opnå enighed, men at man kan forstå og begribe det den anden mener. Ved samspillet mellem respondent og interviewer kan der opstå ny viden og erfaringer, hvorved åbenhed og evnen til at stille spørgsmål er afgørende for horisontens foranderlig- og bevægelighed (Højberg, 2007: 324-325). Dette samspil skal også ses i forhold til den hermeneutiske cirkel, hvori der foregår en cirkulær bevægelse mellem respondent og interviewer og omvendt. Derfor kan man heller ikke sætte sig uden for den hermeneutiske cirkel, idet den medvirker til, hvordan handlinger og hændelser kan forstås og fortolkes (Ibid.: 320-321). Den hermeneutiske cirkel betegner også den vekselvirkning, der finder sted mellem dele og helhed. Dette betyder, at delelementer kun kan forstås, hvis helheden inddrages og omvendt vil helheden kun blive forstået ved inddragelse af delelementerne. Det er igennem denne sammenhæng mellem de enkelte dele og helheden, som gør det muligt at forstå og fortolke (Ibid.: 312). Denne vekselvirkning vil kunne ses i specialet ved at delelementer, som empiri og teori i sammenspil vil give en forståelse og fortolkning af specialets problemstilling. For at undersøge landdistriktsprogrammets betydning for landdistrikterne, er det derfor vigtigt at undersøge delelementer, såsom hvilken organisation den udmøntes under, i dette tilfælde i forhold til LAG. Derudover vil de forskellige aktørers oplevelse af landdistriktsprogrammet også anses, som delelementer der vil give mulighed for at forstå helheden i landdistriktsprogrammet.

4.5 Dataanalyse

Det vil i dette afsnit blive belyst, hvorledes mine indsamlede data er blevet håndteret og analyseret. Derudover vil afsnittet også indeholde, hvilke forbehold der skal gøres opmærksom på i forhold til empiriindsamlingen, og hvorledes disse kan løses.

Specialets interviews er blevet til ved et møde med respondenterne, hvor interviewene er blevet optaget på en diktafon, hvorefter de er blevet transskriberet. For at skabe overblik over de transskriberede interviews og gøre dem klar til anvendelse, er lydfilerne blevet lyttet igennem og transskriberingerne gennemlæst. Herefter er der lavet en farvekodning, hvor der er blevet taget

udgangspunkt i hypoteserne og de enkelte underspørgsmål. Dette har medvirket til at skabe overblik, idet hypoteser og underspørgsmål har fået hver sin farve, således det er blevet gjort tydeligt, hvad der skal ses efter i interviewene. Respondenter fra Morsø Kommune ønskede at få deres transskriberede interview tilsendt, således evt. fejl og kommentarer kunne tilrettes. Der var dog ingen bemærkninger hertil.

Den kvalitative interviewmetode er valgt til dataindsamling, eftersom det ønskes at lave en uddybende undersøgelse af, hvordan landdistriktsprogrammet virker i praksis, og hvorledes de udvalgte aktører oplever arbejdet med den. Når denne metodetilgang anvendes er der en række forhold, som der skal tages højde for. Ved at benytte interview som metode er konsekvenserne at den eksterne validitet ikke er høj, hvilket betyder, at der ikke er basis for at kunne generaliseres specialets resultater (de Vaus, 2001:237). Det kvalitative interview præges af at indeholde en høj grad af subjektivitet, hvilket gør, at specialets resultater er vanskelige at generaliser til andre områder. Der kan dog være en undtagelse omkring analytisk generaliserbarhed, hvor der generaliseres i forhold til teori. Dette giver mulighed for at kunne diskutere, hvorvidt teorien kan benyttes til at belyse problemstillingen i andre cases (Antoft og Salomonsen, 2007, 49). Den interne validitet omhandler hvor sikre specialets resultater er, hvor det ses i forhold til fremgangsmåden i specialet (Nielsen, 2007: 166). Ved at benytte et semistruktureret interview er det forsøgt at højne den interne validitet, idet der tages udgangspunkt i specialets hypoteser, men der er samtidig mulighed for at lave uddybende og opfølgende spørgsmål, jf. afsnit 4.3.

Specialets reliabilitet omhandler, hvorvidt undersøgelsens resultater kan genskabes. Når den kvalitative interviewmetode anvendes kan det være vanskeligt at reproducere nøjagtig samme resultater. Dette skyldes, at der kan opstå variationer i respondenternes svar, idet interview er præget af høj grad af subjektivitet. Interviewene foregår som en samtale, hvilket også kan være medvirkende til, at det kan være vanskeligt at opnå præcis samme besvarelse, hvis undersøgelsen blev foretaget igen. Derfor kan reliabiliteten ikke påtales som værende høj (Yin, 2009:45).

5. Teori

Specialets teoretiske tilgange tager udgangspunkt i implementerings- og styringsteori. I implementeringsteorien er der valgt et fokus på Søren Winters integrerede implementeringsmodel, mens der i styringsteorien er lagt vægt på ændringen i styringen fra government til governance. Afsnittet vil derfor indeholde en beskrivelse af de valgte teorier, hvorefter der vil følge en operationalisering af disse, således teorierne bliver tilpasset specialets problemstilling og aktører.

Teorierne er valgt på baggrund af, at der som beskrevet i problemfeltet er mange udfordringer i landdistrikter og udkantsområder, og på trods af en landdistriktspolitik, som skulle modvirke disse udfordringer, synes den ikke at virke. Winters implementeringsmodel er derfor valgt på baggrund af, at det ønskes at undersøge hvilke mulige barrierer der er ved landdistriktsprogrammet. Styringsteorien er medtaget idet der er sket en ændring i, hvorledes landdistriktsprogrammet varetages. Teorien vil derved medvirke til at belyse, hvilken betydning dette skifte har haft for politikken.

5.1 Den integrerede implementeringsmodel

Implementeringsforskning omhandler de processer, der sker når lovgivning og politiske beslutninger skal udføres, samt forklarer graden af målopfyldelse (Winter, 1994:55). I den integrerede implementeringsmodel inddrager Søren Winter flere tilgange af implementeringsforskningen, idet modellen både indeholder output og outcome og hvorved der er fokus på både præstationer og effekter. Output ses i forhold til årsager til adfærd og præstationer og forklarer, hvorfor disse opstår, mens outcome er de konsekvenser, der er af politikken (Winter og Nielsen, 2008:16). Den integrerede implementeringsmodel indeholder derfor også både et top-down og bottom-up perspektiv. Forskere der arbejder med top-down har fokus på den politiske styring i implementeringen, mens bottom-up forskerne undersøger i forhold til frontmedarbejder og målgrupper, som er i bunden af implementeringssystemet. Søren Winter har derfor i modellen forsøgt at samle begge implementeringsfaktorer i en enkelt model (Winter og Nielsen, 2008: 22-23).

Søren Winter tager udgangspunkt i, at *"lovgivning og andre politiske beslutninger kun er papir, og at gennemslagskraften er afhængig af, hvad der sker under implementeringen."* (Winter, 1994:15). Derved påpeger han, at implementeringen af lovgivning og politiske beslutninger er mere en teknik, som er afhængig af, hvorledes implementeringen foregår. Derfor afhænger politikens resultater også af implementeringen. Implementeringen er derfor afhængig af de aktører, som deltager i implementeringen (Winter, 1994: 62 og 102). Implementering er et meget komplekst fænomen og kan derfor være svært at samle i en enkelt teori. Derfor kan Winters model også anses som en model med centrale punkter, der kan være interessant, når det ønskes at undersøge implementering (Winter og Nielsen, 2008: 22-23).

Den integrerede implementeringsmodel kan benyttes til at afklare, hvorfor implementeringen lykkedes eller ikke gør, og hvad der kan være grund hertil. Derudover kan modellen også anvendes til at undersøge, hvorfor der er variationer i implementeringsresultater (Winter og Nielsen, 2008: 19). For at vurdere om implementeringen har været en succes, er det nødvendigt at tage udgangspunkt i en målestok. Udgangspunktet er oftest de officielle mål og krav der er i politikken, men målene er ofte uklare og tvetydigt formuleret, hvilket kan gøre det vanskeligt at anvende målestokken og vurdere graden af målopfyldelsen. Det kræver derfor ofte en fortolkning af målet for at kunne udlede en målestok for analysen af implementeringen, hvilket kan gøre det svært at vurdere graden af målopfyldelsen. Derudover kan det være en udfordring i implementering, når der ikke stilles præcise krav til de aktører, som skal implementere politikken, hvilket kan medvirke til, at det kan være vanskeligt at vurdere, hvorledes politikken er blevet implementeret (Ibid.: 30-32).

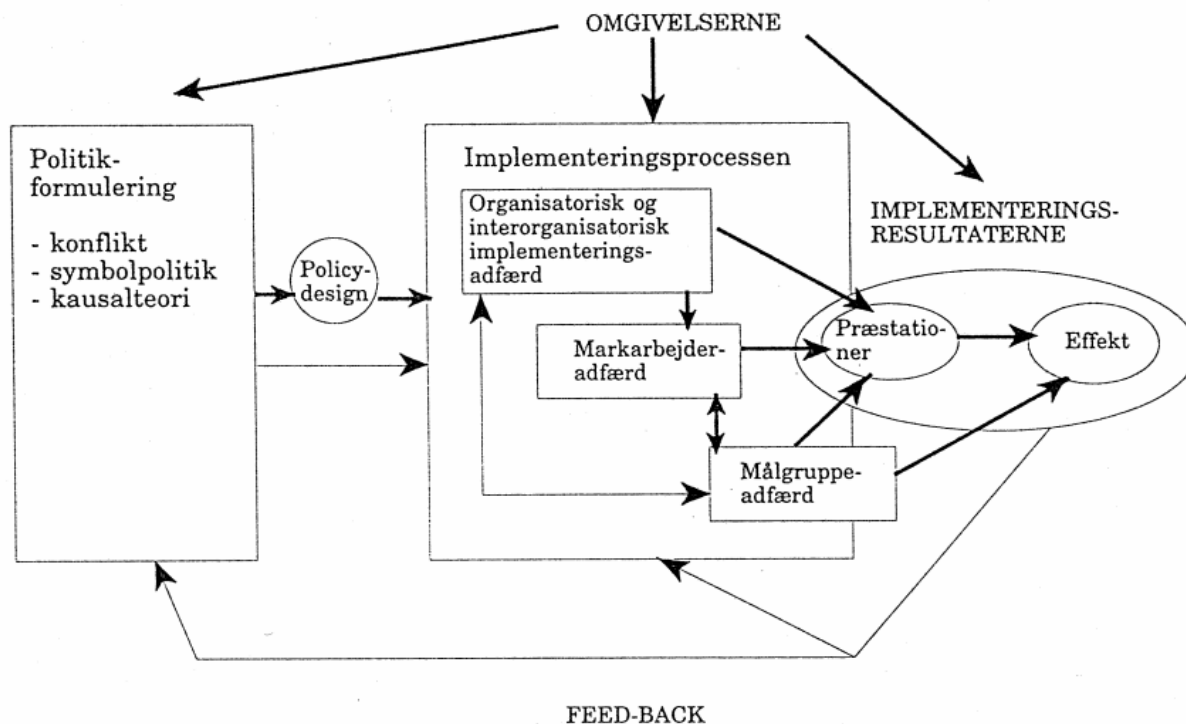
Andre grunde til implementeringen ikke lykkedes kan være på grund af, at der ingen kausalteori er, altså at mål og krav ikke kan opnås med de afsatte midler. Dette kan skyldes, at de som står bag politikken ikke har nok viden om de sammenhængende midler og mål. En anden grund er, at der kan være politiske incitamenter til, at der vælges instrumenter og organisering, så de opstillede mål ikke eller kun i begrænset omfang opnås. Denne handling kan skyldes, at politikerne gerne vil genvælges, samt at forvaltningen gerne vil bevare deres opgaver. Denne form for ineffektiv politikdesign er mest åbenbar ved symbolpolitik, hvor der fastlægges ambitiøse mål til bekæmpelse af et samfundsmæssigt problem, men hvor de nødvendige midler ikke følger med til at indfri disse. Hvis der ingen sammenhæng er mellem mål og midler kan der ikke opnås en realisering af målene, selvom implementeringen foregår problemfrit (Winter og Nielsen, 2008:59).

Implementeringen er afhængig af hvilke instrumenter politikken indeholder, samt organisering og bevillinger. Det kan derved være nødvendigt at se tilbage på politikformuleringsprocessen, for at forstå politikdesignet. I en implementeringsproces er der mange forskellige myndigheder og organisationer inde over, som har forskellige interesser, hvilket kan medvirke til at forvride politikken intentioner (Winter og Nielsen, 2008: 19). Politikinstrumenterne kan anvendes enkeltvist, eller også som en kombination, hvor instrumenterne kan inddeles i grupper som nedenstående (Ibid.: 44-45).

- Regler (tilladelser, påbud og forbud, sanktioner)
- Information (ikke retligt bindende oplysninger og vejledning)
- Økonomiske styringsinstrumenter og incitamenter
 - o Belønning, subsidier eller indkomstoverførelser
 - o Afgifter
 - o Konkurrence
- Serviceleverance

Den integrerede implementeringsmodel har derved fokus på politikformuleringen og politikdesignets betydning for implementeringsresultater, organisatorisk og interorganisatorisk adfærd under implementeringsprocessen samt målgruppeadfærd og samfundsmæssige forandringer. Top-down tilgangen kan ses ved politikformuleringen og politikdesignets indflydelse, mens bottom-up perspektivet er medtaget i det organisatoriske og interorganisatoriske. Modellen er skitseret nedenstående.

Figur 5.1 Søren Winters integrerede implementerings model



(Winter, 1994: 59)

Modellen har altså fokus på præstationer, altså forvaltningens adfærd (output) samt hvilke effekter der er på målgruppens adfærd (outcome). Derfor er der i modellen fokus på frontpersonalet, som har den direkte kontakt med borgerne eller virksomhederne. Modellen kan dog også anvendes i forhold til beslutninger på organisatorisk niveau, altså beslutninger i forbindelse med implementeringsprocessen, som ikke har direkte forbindelse til de enkelte borgere eller virksomheder. Effekterne af implementeringen omhandler, hvilke effekter implementering af de politiske beslutninger har på målgruppens adfærd. Nogle former for politik giver dog ikke kun effekter på målgruppens adfærd, men påvirker også omgivelserne omkring. Dette kan eksempelvis være miljø- og energipolitik, som påvirker fx drikkevandskvalitet og CO₂-udslip (Winter og Nielsen, 2008: 17-19).

Frontmedarbejderne har en vigtig rolle i modellen, idet de har kontakten med borgerne og virksomhederne. De foretager et individuelt skøn, som påvirkes af deres viden og vilje, der også er præget af interesser og holdninger. Derfor kan frontmedarbejderne have en vigtig betydning i

forhold til de resultater implementeringen får, idet de har mulighed for at påvirke implementeringen ved deres arbejde. Målgruppen har desuden også en betydning for implementeringen, hvor målgruppen ofte har et samarbejde med frontpersonalet. Derudover har omgivelserne også en betydning for implementeringen og dens resultater. Omgivelserne kan være ændringer i den socioøkonomiske situation, hvor den samfundsmæssige ændring i eksempelvis opgang- og nedgangskonjunkturer kan have betydning. Til sidst kan der være feedbackprocesser, hvor erfaringer fra tidligere implementeringsprocesser kan medfører læring til ny politikformuleringsproces og derved mulig revision af politikken (Winter og Nielsen, 2008:20).

Den integrerede implementeringsmodel er altså en generel model, hvor overstående faktorerers relevans kan variere i forhold til, hvilken politik der skal implementeres. Men om implementeringen bliver en succes, er som tidligere skrevet, afhængig af de aktører som deltager i processen. En antagelse i implementeringsforskning er derfor, at når implementeringen ikke går som forventet, kan det skyldes, at aktører har incitamenter til at handle på en måde, som hæmmer implementeringen. En anden antagelse er, at implementeringssuccesen afhænger af kapaciteten hos aktørerne. Antagelsen afhænger derfor af, om aktørerne har viljen til at implementere, men også evne til at udføre politiske beslutninger. Kapacitet omhandler eksempelvis økonomiske og medarbejdermæssige ressourcer, samt aktørernes faglige baggrund (Winter og Nielsen, 2008:21). Aktørerne i implementeringsprocessen har derfor en yderst essentielt rolle i, at implementeringen lykkes. Modellen inddrager desuden også politikdesignets vigtighed, hvor det klarlægges, at hvis der ikke er sammenhæng mellem midler og mål, vil det blive svært at opnå politikken mål opfyldelse.

5.2 Styringsteori

Der har i sidste årtier været en generel antagelse om, at der er sket et skifte i samfundsstyringen. En ændring der er gået fra hierarkisk styring til andre former, hvor især netværk har fået en betydelig rolle. Denne samfundsudvikling har været præget af uformelle netværk på tværs af offentlige og private organisationer (Jørgensen og Vrangbæk, 2004: 16).

Ændringen i styringen er, at det ikke længere er det formelle politiske og administrative, som styrer, men at den politiske styring i dag foregår som en blanding af formelle og uformelle processer og mekanismer, som betegnes governance. Governance begrebet er dog uklart og har forskellig

betydning i forhold til, hvilken kontekst begrebet anvendes i. Eksempelvis omtales governance af erhvervsfolk som "corporate governance", som omhandler private virksomheders ansvarlighed overfor mange forskellige interessenter. I politologien og teorier om offentlig administration bliver governance begrebet ofte set i forhold til den reformbølge, som har været i den offentlige sektor, med privatiseringer, udliciteringer, kontraktstyring etc.. Derudover er governance begrebet blevet koblet sammen med netværk og betegnes derfor som styringsnetværk, på engelsk "governance networks". Det centrale er, at styringsnetværk omhandler, at styring i stigende grad sker igennem netværk (Sørensen og Torfing, 2005: 21-22). Netværksstyringen kan både være formel og igangsat fra ovenstående sted eller de kan være uformelle og opstå fra bunden. Selvom netværksstyring ikke er et nyt fænomen, er der dog en stigende anvendelse af denne netværksform, som bliver anset både som effektiv og legitim (Ibid.: 12-13).

Styringsnetværk kan både anses som en bestemt form for styring samt en form for netværk. Men der er også mange forskellige måder at styre på, som ikke har noget med netværk at gøre samt at det ikke er alle netværk der har noget med styring at gøre. Et styringsnetværk kan karakteriseres som en sammenknytning af aktører som forsøger at påvirke hinanden gennem forhandlinger. Aktørerne er frivillige, relevante og berører parter, som også er afhængige af hinandens viden og ressourcer. Men aktørerne i netværket er dog ikke bundet af regler - nærmere af tillid og gensidige forpligtelser. Derfor har aktørerne også mulighed for at bryde ud af netværket, hvis de ikke tilfredse med den måde netværket fungerer på. Forhandlingerne mellem aktørerne finder altså sted i et fællesskab, men indenfor nogle rammer, som er blevet sat af et politisk niveau. Et styringsnetværk, der ikke bidrager i den offentlige styring, vil ikke kunne anses som et styringsnetværk. Det er væsentligt, at netværket er involveret i produktionen af offentlig styring. Offentlig styring skal dog ikke anses som formulering og implementering, men nærmere udvikling af problemforståelser, værdier og konkrete tiltag, som skal medvirke til at løse udfordringer (Sørensen og Torfing, 2005: 15- 7).

Der er flere begrundelser for at styringsnetværk er blevet til en attraktiv styringsform. Samfundets kompleksitet medfører et større politisk pres, hvor der stilles krav til, at flere områder samarbejder for at løse samfundsmæssige udfordringer. En hierarkisk styring fra toppen kan have svært ved at håndtere dette med ordregivning, hvorfor netværkssamarbejde mellem de berørte parter er vokset markant. Derudover har centraliseringen medført nye krav til den politiske styring, hvor der ofte bliver fremsat bekymringer for, at der er langt mellem politikerne, de offentlige institutionerne og

borgerne. For at mindske afstanden mellem de politiske beslutningstagere og borgere er der sket et øget brug af styringsnetværk (Sørensen og Torfing, 2005: 24-25).

Der er både fordele og ulemper ved styringsnetværk. Fordele er fx at modstand i implementeringsprocessen reduceres, idet der opstår et fællesskab om de politiske tiltag. Når aktørerne selv medvirker i forhandlingerne kan de være mindre tilbøjelige til at kritisere og modarbejde implementeringen, frem for hvis de ikke have deltaget heri. Derudover kan styringsnetværk medvirke til at indkredse og definere problemstillinger, således det er robuste politiske beslutninger der frembringes. Brugen af styringsnetværk kan også øge den offentlige styrings legitimitet, idet et snævert samspil mellem politikere og embedsmænd kan skabe en manglende legitimitet. Et bredt styringsnetværk kan derfor opveje dette legitimitetsunderskud. Ulemper ved styringsnetværket er, at der kræves velfungerende styringsnetværk, idet fundamentet er baseret på sociale og politiske interesser. Konflikter, frustrationer over manglende resultater og dårligt lederskab er eksempler på elementer, der kan skabe ustabilitet i netværksstyringen. Et andet problem kan være, at styringsnetværket bliver drevet af egoistiske interesser, som kun medvirker til at fremme egne resultater. Dette kan forekomme på trods af, at netværksstyringen er rimelig velfungerende (Sørensen og Torfing, 2005: 29-30).

Nedenstående figur giver et overblik over centrale elementer og forskelle på den hierarkiske styring, government og netværksstyring, governance.

Figur 5.2 Oversigt over forskelle mellem government og governance

	Government	Governance
Samspilsformer og organisering. Strukturer for policy udvikling	- Organisation som del af parlamentarisk styringskæde - Et eller flere autoritative beslutningscentre har afgørende betydning	- Ikke ét fast center for policy udvikling - Fra diktat til forhandlingsspil - Flere aktører
Styringsredskaber	- Regler og ordrer - Styring på input (budget) og proces frem for output/resultat	- Forhandling og aftaler internt i offentlig forvaltning og mellem offentlige og private aktører - Påvirkning af netværksstruktur og/eller processer
Værdiorientering og forståelsesramme	- Værdier knyttet til demokratisk proces: Offentlig indsigt, deltagelse mv. - Værdier knyttet til "retsstat": retssikkerhed, lighed, robusthed	- Samspil, koordinations- og forhandlingsværdier - Tillid, gensidighed, udveksling, kompromis, konsensus
Forandringsprocesser	- Fornyelse og innovation gennem politisk/administrative system og input fra vælgere/borgere formidlet via politiske system	- Fornyelse og innovation gennem forhandling, samarbejde, gensidighed og udveksling af ressourcer.

(Jørgensen og Vrangbæk, 2004:27)

Ud fra overstående figur ses forskellen på government og governance, at government er en hierarkisk styring, hvor der er en central offentlig beslutningstager. Government styring tager udgangspunkt i love, regler og ordrer, hvilket medfører, at der er en klar fordeling af ansvar og roller. Governance begrebet omhandler netværksstyring, hvor der er flere aktører, både offentlige, private og frivillige. Styringsprincippet er her dialog og forhandling, hvorfor der er mange beslutningscentre. Dette medfører også, at der ingen klar fordeling er af ansvar og roller. Ændringen fra government til governance medfører derfor også, at der er begrænset mulighed for at føre en direkte kontrol fra det centrale niveau (Jørgensen og Vrangbæk, 2004: 16).

De formelle former for government eksisterer samtidig med de nye netværksformer i governance begrebet. Men dette er en stor udfordring for de politiske myndigheder, idet de får en dobbeltrolle, hvor de skal indgå som deltager i netværk, men samtidig stå for de juridiske, politiske og

økonomiske rammer for netværksstyringen. Derfor ender det ofte med, at myndighederne enten fylder for meget i rollen som deltager i netværket, eller de fylder for lidt i netværket (Sørensen og Torfing, 2005:13).

5.3 Operationalisering af teori

Der vil i dette afsnit forekomme en operationalisering af de anvendte teorier i specialet. Dette skal medvirke til, at de teoretiske aspekter bliver anvendelige og målrettet til specialets problemstilling. Derudover vil operationaliseringen også anvendes til udformning af specialets interviewguide, således det er den ønskede viden som indfanges.

Søren Winters implementeringsmodel, omhandler både top-down og bottom-up perspektiver. Der er i specialet valgt at have størst vægt på aktørerne og derved bottom-up perspektivet, idet specialet tager udgangspunkt i det kommunale niveau, samt at landdistriktsprogrammet tager udgangspunkt i et bottom-up perspektiv. Implementeringsmodellen har derfor også givet inspiration til udvælgelsen af aktører, som anvendes i specialet.

For at kunne vurdere om der er sket en målopfyldelse af politikken, er det nødvendigt at tage udgangspunkt i en målestok. Den målestok, som vil blive anvendt i dette speciale, er LAG strategier. I teorien om implementering påpeges det, at vurderingen af målopfyldelsen kan være vanskelig, hvis målestokken er formuleret uklart. Derfor er LAG strategierne valgt, idet de ofte er mere konkrete end den nationale målsætning, hvilket kan medvirke til at gøre vurderingen af målopfyldelsen lettere.

I den integrerede implementeringsmodel påpeges det, at aktørerne som deltager i processen har en vigtig betydning i implementeringen og er en faktor for, at politikken kan blive en succes. Der skelnes i modellen mellem frontmedarbejdere og målgruppe. Frontmedarbejdere er i dette speciale LAG koordinatorer, idet disse besidder opgaver såsom at varetage det daglige arbejde for LAG bestyrelserne, som fordeler midler til projekter i landdistrikterne. Samtidig har de også et stort samarbejde både med de lokale borgere og kommuner, samt virksomheder i områderne. Målgruppen på landdistriktsområdet er stor, da der kan være mange, som får noget ud af tiltagene på området. Det kan eksempelvis være kommunen, borgerne eller landsbyen. Derfor vil respondenterne blive spurgt om, hvem de mener der får noget ud af tiltagene i

landdistriktsprogrammet for at afklare hvem tiltagene har betydning for. Der vil derudover også blive analyseret i forhold til kausalteori og barrierer for målopfyldelse ud fra den integrerede implementeringsmodel.

Specialets anden teoretiske udgangspunkt, styringsteori, omhandlende ændring fra government til governance, vil blive set i forhold til det skifte, der har fundet sted ved landdistriktsprogrammet, jf. afsnit 3. Ændringen har medført, at der eksempelvis er fokus på flere sektorer frem for tidligere, hvor der var lagt vægt på landbrug. Den nye form for landdistriktspolitik har fokus på forskellige sektorer, hvor fx turisme og serviceerhverv er blevet en del heraf. Derudover er der sket en ændring af, hvilke aktører der bliver inddraget. Tidligere var det nationale regeringer og landmænd, som var aktører på området, men i dag er det alle niveauer, både nationalt, regionalt og lokalt inddraget. Lokale interessenter har fået en essentiel rolle i landdistriktsprogrammet, idet politikken tager udgangspunkt i LEADER tilgangen og derved er bottom-up inspireret. Teorien vil derfor blive benyttet til at undersøge, hvilken betydning denne ændring har for politikken, og hvilken påvirkning den har på målopfyldelse af LAG strategierne.

Specialets undersøgelse tager udgangspunkt i de tre opstillede hypoteser, jf. afsnit 2.1. Første del vil berøre hypotese et, omhandlende at landdistriktsprogrammet kan være svær at gennemskue og derfor ikke giver synlige resultater. Respondenterne vil i den forbindelse blive spurgt, om de mener, der er blevet gjort noget konkret for at mindske udfordringer i landdistrikterne samt om LAG midlerne bliver brugt korrekte. Det vil herved være muligt at undersøge, om der er sammenhæng mellem midler og mål, eller om tiltagene kun har symbolsk karakter. I tilknytning til dette spørgsmål vil respondenterne blive spurgt om, hvordan de mener der kan skabes flere erhverv, indenfor rammerne i landdistriktsprogrammet. For at belyse hvor i organisationen der kan være barrierer, undersøges det hvordan samarbejdet fungerer mellem de forskellige niveauer. De forskellige niveauer anses både i forholdet mellem LAG og borgerne, LAG og kommunen, kommunen og borgerne. Derudover vil det blive undersøgt, hvilke hovedårsager der er til at projekter bliver afvist, for at se på hvorfor og hvilke projekter, som bliver valgt samt hvilke barrierer der kan være. Undersøgelsen af denne hypotese giver derved mulighed for at belyse, hvorledes landdistriktsprogrammet fungerer, og om der er sammenhæng mellem mål og midler.

Hypotese to handler om, at områder, som ikke har ildsjæle, er døende. Denne del vil især være i forhold til teorien om styringsteori, hvor respondenterne vil blive spurgt om, hvem de mener, der er de ansvarlige i landdistriktsprogrammet og for at der sker udvikling i landdistrikterne. Dette skal ses ud fra, at ændringen fra government til governance har medført, at det kan være svært at føre kontrol med, hvem der er de ansvarlige for politikken, når der er mange forskellige aktører, som medvirker. Derudover vil respondenterne også blive adspurgt om, hvilken betydning de tror ændringen i skiftet fra government til governance har og hvilken form for styring de mener, der er den bedste måde at varetage landdistriktsprogrammet på. Under denne hypotese vil det også blive undersøgt, om respondenterne mener, aktørerne, herunder kommunen, LAG og borgerne har kapacitet nok, i form af økonomiske, menneskelige samt faglige ressourcer. Derved kan det belyses om aktørerne har vilje til at udføre projekter under landdistriktsprogrammet eller om dette kan være en barriere for udførelsen.

Den sidste del omhandler hypotese tre, at der kommer konkrete beskæftigelses- og bosætningstiltag ud af landdistriktsprogrammet. Her vil respondenterne blive adspurgt, om de synes, der kommer konkrete tiltag set i forhold til LAG strategien, som er målestokken. Derved vil projekternes synlighed også blive undersøgt. Tiltagene vil derudover bliver set i forhold til, hvem de har en betydning for, ved at spørge ind til hvem de mener, der får noget ud af tiltagene. Derved er det muligt at undersøge, om det er hele målgruppen eller kun dele heraf som får gavn af projekterne i landdistriktsprogrammet. Respondenterne vil også have mulighed for at give deres mening til kende om, hvilke ændringer de har til landdistriktsprogrammet. Dette kan medvirke til at undersøge, om der kan være andre barrierer og derved forslag til, hvordan de mener politikken kunne forbedres.

Ud fra overstående operationalisering vil interviewguiden tage afsæt i specialets tre hypoteser, og derved blive inddelt i tre dele. Denne opdeling vil give mulighed for at indfange den ønskede viden, således materialet vil blive anvendeligt til besvarelse af specialets problemformulering.

6. Case beskrivelser

Der vil i dette afsnit forekomme beskrivelser af de udvalgte tre kommuner. Derudover vil der være en gennemgang af de to LAG, som varetager kommunernes områder for at opnå indsigt i deres strategier, som er målestokken. Beskrivelserne vil være af faktisk art, således der kan skabes indblik i den kontekst kommunerne og LAG indgår i. Beskrivelserne skal også ses i forhold til den videnskabsteoretiske tilgang, idet hermeneutikken omhandler, at det er nødvendigt at anskue delelementer for at kunne opnå indtryk af helheden.

Morsø Kommune



(Region Nordjylland)



Egerslev havn

Morsø Kommune forblev i 2007 ved kommunalreformen en selvstændig kommune. Siden 1980'erne har der været et jævnt fald i befolkningen i kommunen og denne udvikling forventes at fortsætte (LAG Thy-Mors, 2010: 9). Pr. 1. januar 2012 boede der 21.474 indbyggere i kommunen (Kommunefakta A). Befolkningssammensætningen er under ændring, ligesom den generelle tendens i landdistrikterne, jf. afsnit 1, hvor flere af indbyggerne i landdistrikterne bliver ældre. Derudover står kommunen overfor flere udfordringer såsom det faldende befolkningstal, den skæve aldersfordeling, tomme og faldefærdige huse, butikslukninger og lavt uddannelsesniveau (LAG Thy-Mors, 2010: 10-23). Morsø Kommune varetager landdistriktsudviklingen i samarbejde med et nedsat Landdistriktsråd. Landdistriktsrådet er derved også et bindeled mellem borgerne og kommunen. Derudover hjælper de foreninger, borgere og virksomheder med projekter, som har betydning for udvikling af landdistrikter. Landdistriktsrådet står også for at fordele Morsø Kommunes landdistriktspulje, som er på 400.000 kr., til projekter (Morsø Kommune).

Indsatsområderne i Morsø Kommunes landdistriktspolitik er:

- Bosætning
- Erhverv og handel
- Turisme
- Trafik
- Børnepasning
- Skoler
- Kultur
- Folkeoplysning og idræt
- Ældreområdet/ældreplejen
- Miljø og landskab

(Landdistriktsrådet for Morsø Kommune: 4-5)

Thisted Kommune



(Region Nordjylland)



Cold Hawaii – Klitmøller

Thisted Kommune blev i 2007 ved kommunalreformen etableret ved sammenlægning af de tidligere kommuner, Sydthy, Hanstholm og Thisted. Ligesom Morsø Kommune har Thisted Kommune samme udfordringer, som eksempelvis faldende befolkningstal og aldrende befolkningsudvikling (LAG Thy-Mors, 2010: 9). Indbyggertallet i Thisted Kommune var pr. 1. januar 2012 44.908 (Kommunefakta B). Den negative befolkningsvækst er især pga. unge flytter til større byer for at uddanne sig, eftersom der er få uddannelsesmuligheder i området. Thisted Kommune som bosætningskommune kan desuden have vanskeligere vilkår på grund af afstand til større byer som Aalborg og Århus (Lorentzen og Krogh, 2009:105).

Thisted Kommune udarbejde i 2007 en landdistriktspolitik, hvori der er udvalgt fem indsatsområder:

- Erhverv
- Bosætning
- Turisme
- Kultur og fritid
- Natur og Miljø

Thisted Kommune indgik fra 2007 i et Realdania projekt: Mulighedernes Land – nye ideer til udvikling af landdistrikter, der havde til formål at udvikle strategier til udvikling af landdistrikter. Fokus i Thisted Kommune var at gennemføre pilotprojekter fra 2008-2011 i forhold til bosætning og turismeudvikling. Til finansiering af projektet har Thisted Kommune brugt 20 mio. kr. (Thisted Kommune, 2007: 4-9).

Beskrivelse af LAG Thy-Mors

LAG Thy-Mors blev etableret i juni 2007 og omfatter Thisted og Morsø Kommune, og har et årligt budget på ca. 5 mio. kr. Første udviklingsstrategi blev udformet i 2007, da LAG'en blev etableret og blev i 2010 lettere revideret. Udviklingsstrategien for LAG Thy-Mors tager udgangspunkt i en overordnet vision omhandlende at gøre Thy-Mors til et nationalt og internationalt centrum for friluftsliv, hvor faktorer såsom det gode liv, wellness, sundhed, natur, oplevelser, kunst, kultur og fritid er elementer. Visionen tager afsæt i temaerne attraktive levevilkår og nye arbejdspladser i landdistrikter, hvorfor udviklingsstrategien omhandler to temaer. Der iværksættes seks strategier under temaet attraktive levevilkår:

- Styrkelse af netværk
- Optimering af livskvaliteten i landsbysamfundene
- Styrke tilflytningen
- Styrkelse af internationalt samarbejde
- Sikring og bevarelse af naturoplevelser
- Forbedring af infrastruktur

Under temaet nye arbejdspladser iværksættes der fem strategier:

- Udnyttelse af frilufts- og naturressourcer
- Etablering af helårsturisme

- Understøtte etablering af videnbaserede arbejdspladser
- Støtte til etablering af nye mikrovirksomheder
- Etablering af nye kulturtilbud

Nedenstående skema viser de kvantificerede målsætninger, som er udarbejdet for hver strategi under de to temaer; attraktive levevilkår og nye arbejdspladser i landdistrikter.

Figur 6.1 Oversigt over LAG Thy-Mors målsætninger

Attraktive levevilkår i landdistrikter		
Strategi	Resultat ultimo 2013	Involverede
Styrelse af netværk	Der er etableret mindst ti netværk eller samarbejdsaftaler mellem lokale landsbysamfund i Thy-Mors.	Mindst 100 mennesker har været direkte involveret i netværksarbejde (ledelse, planlægning, etc.)
	Der er etableret mindst tre netværk eller samarbejdsaftaler mellem foreninger/landsby- samfund i Thy-Mors og foreninger/ landsbysamfund uden for området.	Mindst 5000 mennesker har været indirekte involveret i netværksprojekter (aktører, tilskuere, etc.)
Kvalitetsoptimering af landsbysamfund	Der er gennemført mindst fem saneringsprojekter i landsby-samfund i Thy og på Mors. Der er gennemført mindst fem kulturprojekter med udgangspunkt i landsbysamfund i Thy og på Mors. Der er etableret mindst fem naturudviklingsprojekter med udgangspunkt i landsbysamfund i Thy og på Mors.	
Styrelse af tilflytning	I alle landsbyer med over 100 indbyggere er der mulighed for tilkobling til fiberbredbånd. Der er gennemført mindst tre projekter, som sætter fokus på tiltrækning af højtuddannede.	Mindst 90 % er tilkoblet i 2013
Øget internationalt samarbejde	Der er etableret mindst tre internationale samarbejdsaftaler.	Mindst 100 mennesker har direkte eller indirekte været involveret i internationale projekter.
Sikring og bevarelse af naturoplevelser	Der er gennemført mindst ti projekter, som tager udgangspunkt i Nationalpark Thy. Der er gennemført mindst fem projekter, som tager udgangspunkt i naturoplevelser på Mors.	

Forbedring af infrastruktur	Der er gennemført mindst fem projekter, som er målrettet en forbedret infrastruktur.	
------------------------------------	--	--

Nye arbejdspladser i landdistrikter		
Strategi	Resultat ultimo 2013	Nye arbejdspladser
Udnyttelse af frilufts- og naturressourcer	Der er etableret mindst tre projekter, som sætter fokus på sundhedsturisme.	20
	LAG'en har været involveret i mindst tre projekter vedrørende udvikling af vedvarende energi.	3
	Der er gennemført mindst fem naturpleje- og naturgenopretningsprojekter	5
Etablering af helårsturisme aktiviteter.	Der er skabt mindst 20 nye tilbud til turister.	80
	Der er gennemført mindst tre projekter med udbud af kombinerede turistaktiviteter.	10
Understøtte etablering af videnbaserede arbejdspladser.	Der er gennemført mindst tre projekter, som tager udgangspunkt i IKT-baseret arbejde.	5
	Universiteter har deltaget i mindst tre videnbaserede eller forskningsbaserede elementer i forbindelse med jobskabende projekter	3
Etablering af nye mikrovirksomheder	Der er gennemført mindst ti projekter som fokuserer på økologiske produktion eller "sympatisk" produktion af lokale produkter.	80
	Der gennemføres mindst tre akvakulturprojekter i samarbejde med fiskeri-LAG'en	20
Etablering af kulturtilbud	Der er etableret mindst tre nye oplevelsesorienterede kulturtilbud i form af arbejdende værksteder.	5

(LAG Thy-Mors, 2010:4-22)

LAG Thy-Mors har desuden en ungdomsafdeling som består af en gruppe unge mellem 15 og 21 år. UngdomsLAG'en arbejder med udvikling af landdistrikter og innovative ideer på området. Derved medvirke de også til, at der kommer input til landdistriktsudviklingen, især omkring hvordan man kan tiltrække unge til området (LAG Thy-Mors).

Vesthimmerlands Kommune



(Region Nordjylland)



Limfjordsmuseet i Løgstør

Vesthimmerlands Kommune blev ved kommunalreformen i 2007 dannet af kommunerne Løgstør, Aars, Farsø og Aalestrup. Pr. 1. januar 2012 havde Vesthimmerlands Kommune 37.534 indbyggere (Kommunefakta C). Befolkningsprognoser påpeger, at der for perioden 2007-2027 vil være et fald på mere end 2 % (LAG Jammerbugt-Vesthimmerland, 10). På trods af den negative befolkningsudvikling i dag har Vesthimmerlands Kommune haft en positiv demografisk udvikling fra 2005 til 2009, hvor der var en tilvækst på 1,7 % på fire år, svarende til 655 personer. Denne befolkningstilvækst i perioden skyldes, at flere flyttede til området. Mens unge flyttede fra for at uddanne sig flyttede en tilsvarende aldersgruppe til området, eksempelvis fristet af billige boliger. Derfor er det også den af de tre case kommuner, som har oplevet befolkningsfremgang frem til 2009. Dette kan ses i sammenhæng med, at kommunen ligger tættere på Aalborg end de to andre kommuner, hvilket giver større mulighed for, at de som arbejder i Aalborg bosætter sig i Vesthimmerlands Kommune (Lorentzen og Krogh, 2009: 117). Fremtidsperspektivet er dog som tilfældet ved Morsø og Thisted Kommuner, at Vesthimmerlands Kommune vil opleve en negativ befolkningsvækst.

Vesthimmerlands Kommune har udarbejdet en landdistriktspolitik for perioden 2007-2013 hvori der indgår temaerne:

- Bosætning
- Erhverv
- Børn og Unge
- Kultur og fritid
- Natur og klima
- Dialog og nærdemokrati
- Udviklingsprojekter

Disse temaer indeholder hver især målsætninger, som skal medvirke til, at Vesthimmerlands Kommune sikrer udvikling i landdistrikterne samt bevarer fællesskabet i landsbyerne (Vesthimmerlands Kommune A:5). I Vesthimmerlands Kommune er der lavet et landsbyudvalg, som har til opgave at være talerør mellem lokalområderne og kommunen. Derudover medvirker udvalget til at udvikle livskvaliteten i de enkelte lokalområder (Vesthimmerlands Kommune B).

LAG Jammerbugt-Vesthimmerland

LAG Jammerbugt-Vesthimmerland omfatter Jammerbugt og Vesthimmerlands kommuner. Det er dog kun Vesthimmerlands Kommune, som er case kommune i nærværende speciale. LAG Jammerbugt-Vesthimmerland har et budget på ca. 4,5 mio. kr. pr år. LAG's udviklingsstrategi blev offentliggjort i 2007 og omhandler to målsætninger, udvikling af attraktive levevilkår og styrket bosætning, og etablering af nye attraktive arbejdspladser. Derudover arbejder LAG Jammerbugt-Vesthimmerland ud fra visionen; At skabe medvind for aktive og initiativrige ildsjæle i landet, hvor blæsten går frisk. I vurderingen af projekter lægges der særligt vægt på bæredygtighed, brug af lokale ressourcer, lokal forankring og netværk mellem aktører. Under målsætningen udvikling af attraktive levevilkår og styrket bosætning er der fokus på projekter som medvirker til:

- At skabe nye aktiviteter og nye fysiske rammer inden for det sociale og kulturelle område.
- At styrke de rekreative rammebetingelser ved bedre udnyttelse af de eksisterende natur- og kulturmiljøer.

I forhold til målsætningen omhandlende etablering af nye arbejdspladser har LAG Jammerbugt-Vesthimmerland målrettet fokusset til to områder, turisme og mikrovirksomheder.

Nedenstående skemaer er oversigt over de kvantificerede målsætninger for LAG Jammerbugt-Vesthimmerland.

Figur 6.2 over LAG Jammerbugt Vesthimmerlands målsætninger

Udvikling af attraktive levevilkår og styrket bosætning		
Fokusområde	Strategi	Projekresultater
Det sociale og kulturelle område	Projekter for områdefornyelse i mindre byer (Socialministeriet/kommunerne).	3
	Gennemførelse af mindre byfornyelses-/byforskønnelses-projekter.	40
	Etablering eller forbedring af nye kultur- og fritidstilbud.	12
	Etablering eller forbedring af nye fysiske rammer.	10
	Ny anvendelse af ledige bygninger.	6
Natur- og kulturmiljøer	Nye formidlingsmaterialer.	8
	Forbedret tilgængelighed.	8
	Projekter for bevaring og udvikling af natur-, landskabs- og kulturværdier. (Landdistriktsprogrammets akse 2)	10

Etablering af nye attraktive arbejdspladser		
Fokusområde	Strategi	Resultater
Turisme	Nye eller forbedrede oplevelsesmuligheder.	15
	Turismenetværk.	8
	Forventet antal arbejdspladser.	40
Mikrovirksomheder	Lancering/udvikling af nye produkter.	15
	Anvendelse af antal af ledige bygninger.	10
	Forventet antal arbejdspladser.	40

(LAG Jammerbugt-Vesthimmerland: 3-23)

7. Analyse

Analyse afsnittet vil blive inddelt i forhold til specialets tre hypoteser, hvorfor analysen vil være tredelt. Under de tre hypoteser vil de enkelte underspørgsmål blive analyseret i forhold til Søren Winters implementeringsteori samt styringsteori, så det er muligt at be- eller afkræfte hypoteserne. Analysen skal derved medvirke til at undersøge specialets problemformulering, således der kan opnås indblik i, hvordan landdistriktsprogrammet fungerer og hvilken betydning den har for landdistrikterne. Derudover vil specialets målestok, som er LAG strategierne, blive belyst i forhold til, om disse er opnået og hvilke elementer, der kan have betydning herfor. Desuden vil styringsnetværkets funktion i landdistriktsprogrammet blive analyseret, således det i sidste ende kan udledes, hvilken betydning landdistriktsprogrammet har for landdistrikterne. Efter analysen vil der forekomme et opsamlende analyseafsnit, hvor specialets resultater vil blive anskueliggjort i forhold til specialets tre case kommuner, således der kan opnås overblik over den indsamlede empiri.

For at kunne vurdere hvad de tre case kommuner mener der er vigtigt for landdistrikterne, blev der i interviewene undersøgt, hvordan udvikling og afvikling i landdistrikterne betragtes. På Mors bliver udvikling fremhævet i forhold til, der skal være basale behov tilstede for at kunne leve i udkantsområderne, det kan eksempelvis være skole, uddannelse og arbejdspladser (KA, Bilag 10b: 2). Derudover bliver det påpeget, at før der kan skabes udvikling, skal der bygges en platform op fra bunden, som skal sikre, at der sker noget i landdistrikterne. Mens denne platform bygges op, vil der være andre områder, som går i forfald, hvilket anses som afvikling (HJ, Bilag 10b: 46). Det er derfor vigtigt at gøre landdistrikterne attraktive, således der er flere som får lyst til at bosætte sig i områderne (HJ, Bilag 10b: 4). Afvikling er, når folk flytter fra områderne, hvor Laurids Mortensen især fremhæver ”brain drain”, det at unge flytter til byerne for at tage uddannelse, men ikke vender tilbage (Bilag 9b: 3). I Thy bliver udviklingen forklaret ud fra, at der er en lang række parametre, som udkantsområder aldrig vil score højt på i forhold til byområder, fx let tilgængelighed til indkøbsmuligheder. Derfor er landdistrikterne nødt til at satse på andre kvaliteter, som kan tiltrække borgere (JB, Bilag 12b: 15). Lars Steffensen er den eneste, der fremhæver, at afviklingen er på standby, hvor han synes, der er flere, der begynder at flytte på landet (Bilag 13b: 1). I Vesthimmerlands Kommune mener de, at udvikling er, når der etableres tiltag i lokalområder, som eksempelvis LAG projekter, hvilket både kan være af kulturel art og bygningsprojekter (EB, Bilag 14b: 2). Derudover bliver det også fremhævet, at udvikling er svær at definere, fordi udvikling tager udgangspunkt i, hvad de enkelte områder mener, der er behov for (MJ, Bilag 14b: 10).

I LAG sammenhænge kan udvikling anses ud fra udviklingsstrategierne, hvor det handler om at skabe attraktive levevilkår i forhold til bosætning og arbejdspladser, jf. afsnit 6. Landdistrikternes udfordringer, som tidligere er beskrevet, genkendes derfor i hvad de tre case kommuner fremhæver, hvor LAG strategien også tager udgangspunkt i at øge bosætning og skabe arbejdspladser.

7.1 Hypotese 1

Specialets første hypotese omhandler, at *landdistriktsprogrammet er svær at gennemskue og giver derfor ikke synlige resultater*. Hypotesen undersøges ud fra Søren Winters implementeringsteori, hvorved afsnittet derfor også omhandler målopfyldelsen af politikken.

7.1.1 Landdistriktsprogrammet som symbolpolitik?

Søren Winters implementeringsteori anvendes til at afklare, hvorfor en politik lykkes eller ikke gør i forhold til målopfyldelse. Derudover benyttes teorien til at undersøge, hvad der kan være grund hertil. Søren Winter påpeger, at manglende kausalteori, hvor målsætninger ikke kan opnås med de afsatte midler, medvirker til mislykket målopfyldelse. Den manglende kausalteori kan skyldes, at politikken er af symbolsk karakter, hvor manglende viden om området kan medføre, at mål og krav ikke opnås. Det første underspørgsmål til hypotesen lyder derfor også, om landdistriktsprogrammet anses som symbolpolitik?

Laurids Mortensen, som er LAG koordinator i LAG Thy-Mors, påpeger at mange nok anser LAG midlerne som symbolske. Men han er dog ikke af denne opfattelse (Bilag 10b: 4), hvilket kan skyldes hans funktion som LAG koordinator ikke tillader at se midlerne som symbolske. LAG midlernes symbolske værdi bliver af Morsø Kommune anset anderledes, idet det fremhæves, at anken imod LAG systemet er, at der bliver igangsat mange små projekter frem for store, som kan generere vækst. Det påpeges dog, at de små projekter kan have positiv betydning for de enkelte områder (TC, Bilag 11b: 5), men *"Hvis det for alvor skulle batte, man kan jo sige sådan umiddelbart så lyder det som store svimlende beløb, men set i forhold til formålet og alle de her ting, så råder, så LAG puljerne er jo ikke fordi de er så enorme."* (TC, Bilag 11b: 15). Det kan derfor udledes, at der i Morsø Kommune er en antagelse om, at LAG midler kan have symbolsk karakter. Dette kan ses i forhold, at midlerne i LAG systemet anses som værende små i forhold til deres formål. Den symbolske karakter kan også ses i forhold til, om LAG Thy-Mors' målsætninger

er opnået. Opgørelsen fra 1. januar 2012 viser, at målsætningen for attraktive levevilkår er opnået. Målsætningerne om nye arbejdspladser har LAG Thy-Mors derimod ikke opnået, jf. Bilag 1, hvilket ifølge Laurids Mortensen skyldes, at målene er meget ambitiøse og ikke revideret siden 2007. Han påpeger dog også, at der har været en bevidsthed i LAG bestyrelsen om, at målsætningerne er høje og ikke mulige at opnå (Bilag 9b: 6-7). LAG Thy-Mors' målsætninger er derfor kun delvist opfyldte, hvorfor der kan være indikationer på, at der er en manglende kausalteori mellem målsætninger og midlerne i LAG systemet, især gældende målsætninger om at skabe nye arbejdspladser.

LAG Thy-Mors varetager både Morsø og Thisted kommuner, hvilket betyder, at målsætningerne er gældende for begge områder. I Thisted Kommune påpeger Jens Bach, at symbolikken fylder mere end handlingen i politikken (JB, Bilag 12b: 4). Dette bliver yderligere uddybet med, at midlerne ikke anses som store i forhold til alle de tiltag og projekter, der ønskes igangsat i landdistrikterne (OL, Bilag 12b: 5). Der er altså også i Thisted Kommune en holdning til, at politikken omkring LAG systemet kan anses som symbolsk.

I Vesthimmerlands Kommune anses politikken ikke direkte som værende af symbolsk karakter, da det påpeges, at der gøres en stor indsats på området, hvor dialog er meget central (PF, Bilag 14b: 4). Men når det gælder midlerne i LAG fremhæves det alligevel, at det er nødvendigt at kende til LAG'ens begrænsninger, og at det herigennem ikke er muligt at skabe makroøkonomiske resultater (PF, Bilag 14b: 17). Ligesom ved LAG Thy-Mors har LAG Jammerbugt-Vesthimmerland i forhold til attraktive levevilkår opnået målsætningerne, hvor der på kultur og fritidsdelen har været tre gange så mange projekter, som de havde regnet med. Derimod har de ikke slået igennem, når det handler om turismen og arbejdspladser, hvor de kun har opnået halvdelen af de opstillede mål. Det skal dog påpeges, at når det gælder arbejdspladser i forhold til mikrovirksomheder, altså iværksættere, er der næsten dobbelt så mange, som de havde regnet med (PF, Bilag 14b: 6-7), jf. Bilag 2. Målsætningerne om skabelse af arbejdspladser er derfor heller ikke opnået i LAG Jammerbugt-Vesthimmerland, hvorfor indikationerne kan forstærkes for, at der er en manglende kausalteori.

LAG midler bliver altså ofte anset som værende af symbolsk karakter, eftersom midlerne ikke er fyldestgørende i forhold til formålene, de skal varetage. Når det gælder attraktive levevilkår, er

målsætningerne opfyldt, men dette er ikke tilfældet ved skabelse af nye arbejdspladser. Der er dog ifølge LAG Jammerbugt-Vesthimmerland fremkommet mange iværksættere, hvilket også er hvad Hanne Tanvig påpeger i problemfeltet, jf. afsnit 2. Udfordringen for landdistrikterne kan være at skabe virksomheder med mange arbejdspladser, men dette har LAG ikke mulighed for at gøre, idet de ikke støtter virksomheder med mere end ti ansatte (Bilag 9b: 19.) LAG systemet er derfor ikke indrettet til at kunne give støtte til store virksomheder og derved være medvirkende til at støtte de mange arbejdspladser der kan medfølge. Derfor kan der være indikationer på en manglende kausalteori, hvor politikken kan have svært ved at løse det samfundsmæssige problem i at skabe arbejdspladser i landdistrikterne. Denne ineffektive form for politikdesign kan skyldes manglende viden omkring, hvordan problemet løses og hvorfor LAG midlerne bliver anset som symbolske. Midlernes symbolske værdi kan også ses i forhold til, at LAG kun giver bevillinger på max 50 % af projektudgifter, derfor kan midlerne opfattes som små, da de ikke dækker hele projektbeløbet. Den symbolske karakter kan derfor have en begrundelse for, at målsætningerne på især erhvervsområdet ikke er opnået.

7.1.2 Aktørernes samarbejde

Samarbejdet mellem aktørerne er væsentlig at undersøge, idet det har en vigtig betydning i LEADER tilgang som landdistriktsprogrammet tager udgangspunkt i. Derudover påpeger Søren Winter, at aktørernes adfærd har en central rolle i, hvorledes implementeringen af politikken forløber.

I Morsø Kommune påpeger Tanja Christiansen og Ann-Sophie Øberg, at der er et godt samarbejde mellem kommunen og borgerne, hvor der er meget opmærksomhed og stor fokus på borgerne, hvor kommunen har arbejdet meget med borgerinddragelse (AØ, TC, Bilag 11b: 11). Derudover påpeger Tanja Christiansen, at kommunen har ansat en fundraiser, som både skal hjælpe internt i kommunen og borgerne, hvilket kan have en positiv virkning på samarbejdet mellem borgerne og kommunen (TC, Bilag 11b: 11) Synspunkterne er dog anderledes, når man spørger borgerne, da der menes, der kan være vanskeligheder ved samarbejdet, som Henrik Jensen udtaler ”*Embedsfolkene vil gerne, de har måske ikke altid råderum eller overskud til og tage de her opgaver.*”. (HJ, Bilag 10b: 25) og uddyber med, at fordi de skal overholde en masse regelsæt kan dette medføre, at det kommunale system ofte er stift. (HJ, Bilag 10b: 27). Når det gælder samarbejdet mellem kommunen og LAG påpeges dette at være velfungerende. LAG koordinatoren bliver af kommunen brugt som konsulent,

hvorved kommunerne sidestilles med projektmagerne, hvor der er en god og positiv dialog, som giver et godt samarbejde (AØ, Bilag 11b: 10, Bilag 9b: 8).

Samarbejdet mellem LAG koordinators og borgerne bliver anset som vigtig og velfungerende, og en stor hjælp for borgerne (KA, Bilag 10b: 24). Men som Laurids Mortensen udtaler *"Jeg bliver jo nødt til at sige, hvis godt kan gøres bedre, så er det ikke godt nok og der vil jeg nok sige det her jamen det er ikke godt nok. Men på den anden side så synes jeg faktisk, at det er ganske udmærket"* (Bilag 9b: 8). Der vil derfor altid være ting, som kan gøres bedre, men samarbejdet påpeges at fungere godt. Aktørernes samarbejde med LAG koordinatoren har især en stor betydning i forhold til Fødevareministeriet, hvor projekterne i LAG systemet først skal godkendes af LAG bestyrelsen, hvorefter indstillingen sendes videre til Fødevareministeriet. Laurids Mortensen mener, at det er en meget demokratisk måde at varetage det på, hvor styrken i LAG ordningen er, at der tages udgangspunkt i, hvad der lokalt er behov for at støtte (Bilag 9b: 6). Rammerne i Fødevareministeriet er opstillet i forhold til Landdistriktsloven, som eksempelvis omhandler, hvad der kan gives tilskud til, betingelser for at opnå tilskud samt betaling af tilskud osv. (Landdistriktsloven § 3). Men ses det i forhold til den måde ildsjælene arbejder på, er de meget modstridende. Laurids Mortensen udtaler *"Jeg vil faktisk sige, det der sker på nationalt niveau har i den grad en negativ indvirkning på, det der sker på lokalt niveau"* (Bilag 9b: 1) og uddyber yderligere med *"Men der er en administrativ måde at tænke på som i den grad er kvælende og undertryggende i den der LEADER tilgang."* (Bilag 9b: 2). Dette kan hænge sammen med, at der siden 2007 er sket en ændring, hvor Fødevareministeriet opfattes som mere kontrollerende. Opfattelsen af ministeriet er, at det er gået fra at være udviklingsorienteret til at blive mere skrivebordsorienteret (Bilag 9b: 2). Ann-Sophie Øberg påpeger også, at det er besværligt at søge LAG midler og opfylde kriterierne, hvor borgerne ofte har brug for hjælp til ansøgningerne (AØ, Bilag 11b: 6). Bureaukratiet og de strikse krav kan medvirke til, at borgerne kan miste lysten til at engagere sig, hvor Tanja Christiansen uddyber med *"[...] folk begynder måske at tænke, hvis de skal involvere sig i sådan et projekt, jamen så husker de eller har hørt om, at det er så og så tungt, så opgiver man næsten på forhånd, så bureaukratiet i det er måske den værste barriere."* (TC, Bilag 11b: 7). Hun uddyber, at udfordringerne ved at lave ansøgninger er, at det ikke er ligegyldigt, hvordan det formuleres. Det er nødvendigt at være strategisk og have en fornemmelse for, hvilket sprogbrug der skal anvendes samt hvilke elementer der skal fremhæves for at promovere projektet. Derfor er der en stor opgave at skrive ansøgningerne, hvilket kan være vanskeligt for nogle borgere (TC, Bilag 11b: 11). Den bureaukratiske tilgang har altså en betydning for, om der bliver skabt

projekter. Tanja Christiansen uddyber, at LAG koordinatoren er i disse situationer god til at opgradere og give vejledning, så de kan komme videre i systemet. Derved er det ikke ved LAG, projekterne går i stå, men på grund af den bureaukratiske tilgang på det ministerielle niveau, at borgerne i lokalsamfundene opgiver (TC, Bilag 11b: 6).

I Thisted Kommune fungerer samarbejdet mellem aktørerne godt, hvor den kommunale forvaltning prøver at bakke op om projekterne ved eksempelvis medfinansiering (OL, Bilag 12b: 6) for også at understøtte samarbejdet (JB, Bilag 12b: 5). Lars Steffensen påpeger dog, at samarbejde med kommunen kunne have nytte af en projektkoordinator, som udelukkende arbejder med projekterne i landdistrikterne, hvilket kan medvirke til en hurtigere afklaring i forhold til projekter (Bilag 13b: 5). I forhold til samarbejdet mellem LAG koordinator og borgerne fremhæves det, at der er et fint samarbejde, hvor der er stor bevidsthed blandt borgerne, at LAG'en eksisterer og LAG koordinatoren er en god hjælp til at finde vej igennem systemet. (Bilag 13b: 5). Derfor kan det også udledes, at LAG koordinatorens adfærd, som i Søren Winters teori nævnes som outputtet, har en positiv effekt på målopfyldelsen, eftersom samarbejdet er vigtigt og fungerer godt både i forhold til kommunen og borgerne.

Else Berntsen fra Vesthimmerlands Kommune påpeger, at samarbejde og sparring, som er mellem aktørerne, er givende for områderne, hvor hun udtaler *"Den sparring har de brug for derude lokalt og det er jo så der hvor du kommer Peter (LAG koordinator red.) også og sætter spørgsmålstejn ved nogle ting og vi har nogle mennesker også, som er rigtig rigtig gode og inspirerende i forhold til og gå ud og sætte de der spørgsmålstejn [...]"* (EB, Bilag 14b: 5). Samarbejdet i forhold til LAG menes altså at fungere godt. Hvor LAG ikke kun ses som en fond, der giver midler, men at LAG koordinatoren tager ud og besigtiger projekterne inden indstilling, hvilket adskiller LAG'en fra en fond, hvor der kun skal sendes ansøgning. Derved er LAG koordinatoren også med til at prøve at give projektet mere værdi og bæredygtighed, hvor LAG koordinatoren skal forsøge af løfte projektet (PF, Bilag 14b: 7). Mona Jensen påpeger også i denne sammenhæng, at LAG koordinatoren gør et stort stykke arbejde for lokalområderne og er god til at hjælpe borgerne på vej med projekterne, idet det kan være svært at finde ud af, hvor man skal starte når det ønskes at påbegynde et projekt. Derfor bliver samarbejdet blandt aktørerne ikke anset som en direkte barriere, men der kan være udfordringer i samarbejdet mellem borgerne og kommunen. Derimod er der enighed blandt de tre kommuner, når der i Vesthimmerland også fremhæves, at bureaukratiet i Fødevareministeriet er en stor barriere, hvor Peter Bach Frederiksen beskriver, at hans

hovedfunktion er at fungere som tolk for ildsjælene i forhold til det nationale niveau (PF, Bilag 14b: 1)

Samarbejdet mellem aktørerne har altså en stor betydning, idet det er inspirerende både for borgere og kommunen, som også ser stor nytte i LAG koordinatorernes hjælp. Der kan dog i nogle tilfælde opstå barrierer i samarbejdet mellem kommunerne og borgerne. Bureaukratiet på det nationale niveau har derudover også en betydning for målopfyldelse af LAG målsætningerne, idet det kan være svært for borgerne at lave ansøgninger, så de opfylder kravene. Dette kan have en effekt på borgernes adfærd og derved outcome, hvor konsekvensen er, at projekter ikke gennemføres. LAG koordinatorernes adfærd som markarbejder har således en positiv effekt, da disse anses af borgerne, som en stor hjælp i forhold til at igangsætte projekter. Outputtet som er frontpersonalets adfærd påvirker altså målopfyldelsen positivt, hvor bureaukratiet kan være den største barriere for målopfyldelse.

7.1. 3 Hvordan skabes der mere fokus på erhverv i landdistrikterne?

Landdistriktsprogrammets akse tre omhandler både attraktive levevilkår og skabelse af arbejdspladser. I problemfeltet påpeges det, at der er et manglende fokus på erhverv i landdistrikterne, hvilket også ses ud fra overstående analyse, idet LAG målsætningerne ikke er opnået, når det gælder skabelse af nye arbejdspladser.

I interviewene er der derfor undersøgt, hvad respondenterne i de tre kommuner tror, der skal til for at skabe mere fokus på erhverv i landdistrikterne. På Mors fremhæves det, at de mange små iværksættere og mindre virksomheder, som får LAG støtte er et godt sted at starte og at flere små virksomheder i sidste ende kan have en større betydning, da de små virksomheder kan vokse med tiden (AØ, Bilag 11b: 15). Derudover er det nødvendigt at satse på uddannelsesniveauer, hvor fokus tidligere har været på, at mange job var ufaglærte. Ingeniører er blandt andet eftertragtet arbejdskraft i området, men det er nødvendigt at understøtte tiltag, så folk har lyst til at flytte dertil og arbejde (AØ, Bilag 11b:13). Derfor mener Tanja Christiansen også, at en indirekte vej til at skabe vækst er, at der skabes gode rammer på Mors, så øen bliver opfattet, som et attraktivt sted både i forhold til at bosætte sig og arbejde (TC, Bilag 11b: 12). Derfor skal man, som Henrik Jensen påpeger have folk til at tro på, at det kan betale sig at lave erhverv i landdistrikterne (HJ, Bilag 10b: 11). Han mener desuden det er afgørende at have et forhold til område, således man brænder for

området og vil gøre en forskel ved at lave en virksomhed, som ligger i et landdistrikt. For at dette skal kunne lykkedes, mener han det kræver en holdningsændring i de virksomheder, der allerede ligger i området, så de ikke flytter væk (HJ, Bilag 10b: 7-8).

I Thisted Kommune har de stor fokus på at arbejde ud fra de stedbundne potentialer, altså de værdier, som ikke kan findes andre steder og herudfra skabe fokus på erhverv. Det kan eksempelvis være Cold Hawaii, som har tiltrukket flere iværksættere (JB, Bilag 12b: 6). Lars Steffensen påpeger, at det er nødvendigt at have fokus på at bevare de arbejdspladser, der findes i områder, som han udtaler ”*fordi der er jo ingen grund til at man skaber nye for at lukke andre.*” (Bilag 13b: 3). For at skabe mere fokus på erhverv i Thy, mener han derfor, at der skal skabes hjælp og rådgivning til de virksomheder, der har svært ved at markedsføre deres projekter (Bilag 13b: 3). Et andet synspunkt har Laurids Mortensen, da han mener, at der kan skabes flere arbejdspladser ved at flytte statslige institutioner ud i landdistrikterne og gøre det attraktivt for højt uddannet at flytte med og blive der. Jobbene kunne gøres attraktive i forhold, til at man eksempelvis kunne få nedbragt noget af studiegælden, hvis man tager et job i længere perioder, således der er en gulerod for at tage et job i et udkantsområde. Derudover kunne der laves tiltag omkring ægtefælle job. Laurids Mortensen er dog enig med Henrik Jensen, at det kræver en holdningsændring for skabe flere erhverv, idet han mener, der findes virksomheder som eksempelvis ikke vil ansætte akademiker (Bilag 9b: 10).

Bankernes manglende vilje til at støtte nye virksomheder bliver i Vesthimmerlands Kommune fremlagt, som et dilemma for at skabe virksomheder. Derfor er de i LAG Jammerbugt-Vesthimmerland begyndt at tage udgangspunkt i etablerede virksomheder og få dem til at knopskyde, hvilket de også har haft held med (PF, Bilag 14b: 9). Erhvervsudviklingen og hjælp til iværksættere varetages i Vesthimmerlands Kommune af Himmerlands Udviklingsråd, hvorfor medarbejderne i Kultur, Plan og Fritid kan have vanskeligheder ved at svare på spørgsmål gældende erhverv.

De tre kommuners bud på, hvordan der kan skabes flere arbejdspladser samt gives støtte til de eksisterende virksomheder kan altså være måder, hvorpå man kan påvirke målopfyldelse på erhvervområdet i en positiv retning.

7.1.4 Sammenfatning

Hypotesen om landdistriktsprogrammet er svær at gennemskue og giver derfor ikke synlige resultater, kan ud fra overstående afsnit delvist bekræftes. Dette kan gøres ud fra, at midlerne i LAG anses som værende af symbolsk karakter, da aktørerne ikke mener, at LAG midlerne er tilstrækkelige til deres formål. Ud fra opdelingen mellem attraktive levevilkår og nye arbejdspladser, er det især erhvervsmålsætningerne, som ikke er opfyldte. Hypotesen bliver kun delvist bekræftet, idet der kommer resultater ud af landdistriktsprogrammet, hvilket kan ses ud fra opnåelse af målsætningerne, mens det ikke kan udledes, om resultaterne er synlige. Dette vil først være muligt i det opsamlende analyse afsnit efter endt analyse, idet hypotese 3 vil omhandle graden af projekternes synlighed. Landdistriktsprogrammets manglende gennemskuelighed kan derimod bekræftes, eftersom det påpeges, at der er meget bureaukrati på det nationale niveau, hvilket kan påvirke målopfyldelsen af LAG målsætningerne. Samarbejdet blandt aktørerne har ifølge Søren Winter også en betydning for målopfyldelsen, men der kan i dette tilfælde påpeges, at der kan forekomme barriere mellem borgerne og de kommunale forvaltninger, hvorimod samarbejdet med LAG koordinatorens anses som et velfungerende samarbejde, der er vigtig på grund af bureaukratiet.

7.2 Hypotese 2

I hypotese 2 antages det, at *områder med manglende ildsjæle er dødende*. Hypotesen vil blive undersøgt ud fra, *hvem der er de ansvarlige for landdistriktsprogrammet samt udvikling i landdistrikterne*. Derudover vil *paradigmeskiftets betydning for landdistriktsprogrammet* blive analyseret. Denne delanalyse vil derfor også have fokus på styringsnetværk, hvor der ses i forhold til aktørernes kapacitet.

7.2.1 De ansvarlige for udvikling i landdistrikterne

LEADER princippet, som landdistriktsprogrammet er opbygget omkring, tager udgangspunkt i bottom-up tilgangen, hvor det er aktørerne på nederste niveau, som skal igangsætte projekterne igennem styringsnetværket, hvorfor det er disse, som skal udvikle landdistrikterne.

Der er på Mors enighed om, at borgerne har en vigtig rolle i at skabe udvikling i landdistrikterne. Det fremhæves, at den lokale befolkning er de, som skaber den egentlige udvikling, men at der kan være behov for politiske beslutninger som fx infrastruktur (Bilag 9b: 11-12). Som Ann-Sophie Øberg påpeger er det et fælles ansvar (AØ, Bilag 11b: 12), hvorfor netværket og samarbejdet heri

spiller en rolle. Der kan derfor være behov for top-down styring, når det eksempelvis gælder forbedring af infrastruktur. Men det er vigtigt, at projekterne bliver varetaget fra bottom-up tilgangen, som Henrik Jensen udtaler ”*Jeg tror ikke man kan kunstigt smide penge i noget og så blomstrer det op. Der skal være nogle der vil det.*”(HJ, Bilag 10b: 4). Laurids Mortensen er enig i dette, da han mener, at det er spildte penge at lave projekter uden borgernes engagement, idet det vil være at skabe kunstigt liv. Politikken for landdistriktsprogrammet påpeges derimod at være et politisk ansvar (Bilag 9b: 11-12). Disse synspunkter er de i Thisted Kommune enige i, hvor Jens Bach mener, det kan være svært at placere et ansvar, idet det handler om et samspil. Han påpeger, at det hænger sammen og at man ikke kan adskille, om det er borgerne eller politikernes ansvar at skabe udvikling, idet borgerne har valgt politikerne. Men det handler om et samarbejde mellem engagerede borgere, hvor der stilles midler til rådighed fra politisk niveau. I samspillet er det vigtigt, at borgerne i lokalområderne accepterer, såfremt der skal ske udvikling, er det dem selv, der skal gøre en forskel og ikke vente på, at der fra statslig eller kommunalt niveau bliver igangsat tiltag (JB, Bilag 12b: 7-8). Derfor påpeges det ligesom på Mors, at bottom-up tilgangen er vigtig. Lars Steffensen mener også politikerne har ansvaret for politikken, mens udviklingen af landdistrikter skal komme fra borgerne, således der ikke skabes et politisk behov uden det reelt er tilfældet. Han påpeger dog også borgerne som den vigtigste part i udviklingen. men at samarbejde mellem borgerne og det politiske niveau er væsentlig, således problemerne i landdistrikterne bliver sat på dagsorden (Bilag 13b: 6-7).

I Vesthimmerlands Kommune ser man også borgerne som de ansvarlige for at udvikle landdistrikterne, hvilket Else Berntsen udtaler ved ”*Det er man der hvor man bor, der har man et medansvar.*”(EB, Bilag 14b: 9). Hun påpeger desuden, at politikken er med til at skabe rammerne, men at det er borgerne som skal stå for indholdet deri (EB, Bilag 14b:10). Der er altså enighed blandt de tre kommuner, at borgerne er de ansvarlige for udviklingen af landdistrikterne, men at samspillet mellem aktørerne har en væsentlig betydning. Borgerne er derved de ansvarlige for at skabe indholdet i rammerne, som politikerne er ansvarlige for. Samspillet mellem aktørerne bliver derfor anset som den mest optimale måde at varetage politikken på, da der ikke ønskes at skabe politiske behov, der reelt ikke er til stede.

Der kan dog både være fordele og ulemper ved, at det er borgerne, som er de ansvarlige. Hvis der tages udgangspunkt i governance perspektivet og LEADER, er grundtanken, at det er borgerne i

samarbejde med andre aktører i styringsnetværket, der bedst ved, hvordan der kan skabes udvikling. Men samtidig kan der også stilles spørgsmål ved, hvem der så har skylden, hvis målene og udsigterne ikke lykkedes?

7.2.2 Paradigmeskiftets betydning for landdistriktsprogrammet

Paradigmeskiftet fra 2006 påviser ændringen i landdistriktsprogrammet som værende gået fra government til governance, hvor især styringsnetværket har fået betydning, jf. afsnit 2. I styringsnetværket indgår aktører, som er afhængige af hinandens viden og ressourcer, og hvor projekter og tiltag foregår i fællesskab. Dette kan også ses i det tidligere analyse afsnit, hvor det påpeges, at aktørerne kan være afhængige af LAG koordinatorenes viden i forhold til at skabe projekter, jf. afsnit 7.1.

Skiftet fra government til governance har ifølge Morsø Kommune haft følgende virkning, at borgerne er blevet initiativtagere og udviklingen i landdistrikterne er blevet mere projektorienteret (AØ, Bilag 11b: 14). Laurids Mortensen er positiv overfor skiftet, hvor han mener det i højere grad er lykkedes at støtte landdistrikterne (Bilag 9b: 13). I Thisted Kommune anses skiftet i forhold til tidligere hvor det handlede om at give støtte til landbruget og derved støtte til landområderne. Men på grund af at landbrugets rolle er blevet mindre, er man gået over til at støtte projekter, som ikke nødvendigvis har noget med landbruget at gøre. Derfor ser man positivt på, at prioriteringen er ændret, hvor der tages mere udgangspunkt i områdernes styrker og potentialer (JB, Bilag 12b: 10). Dette synspunkt deler Lars Steffensen, idet han mener paradigmeskiftet har medvirket til at støtte egnsudviklingen (Bilag 13b: 9).

Vesthimmerlands Kommune ser paradigmeskiftet i forhold til, at der er kommet flere ansvarlige for landdistriktsudviklingen. Skiftet har medført netværksstyring, hvor dialog har en central og vigtig betydning, som Else Berntsen påpeger *"[...] det er først i det øjeblik at ens argumenter og meninger støder mod nogle andres tilsvarende, at der sker en udvikling."*(EB, Bilag14b: 16). Skiftet menes altså have en væsentlig betydning for, at der sker udvikling i landdistrikterne. De tre case kommuner er altså enige om, at paradigmeskiftet er positivt og skaber mere fokus på udvikling i landdistrikterne frem for den tidligere støtte til landbrug og landområderne.

Styringsnetværket omhandler altså samarbejdet mellem aktørerne, hvorfor det er væsentlig at undersøge aktørernes kapacitet i forhold til at kunne indgå i netværket. Deltagerne er frivillige aktører, hvilket også betyder, at de kan trække sig, hvis de ikke længere ønsker at være en del af netværket. Kommunernes interesse i netværket kan skyldes, at de ønsker deres kommune skal udvikles og være attraktiv. Derudover har kommunerne også tiltag, hvor de benytter LAG koordinatore, samt at de søger midler herigennem. LAG koordinatorene deltager i netværket, da disse hjælper både borgerne og kommunerne med viden i forhold til systemet. Desuden har LAG koordinatorene en rolle i at hjælpe projekter i gang, således målsætningerne i LAG strategierne opnås. Borgernes deltagelse i netværk er i form af initiativtagere til projekter i landdistrikterne.

Aktørernes kapacitet bliver i Morsø Kommune set som forskelligt ud fra hvilket lokalområde man ser. Nogle lokalområder har ildsjæle, som har nemt ved at lave projekter, mens andre områder har det sværere (AØ, Bilag 11b: 7). Henrik Jensen uddyber dette med *"Jamen jeg tror der er rigtig mange gode projekter der ikke bliver til noget, fordi man ikke kan overskue, hvad der skal til for at få det til at lykkes."* (HJ, Bilag 10b: 22). Der er altså nogle ildsjæle som mangler kapacitet til at have overblik over, hvad der skal til for at lave projekter. Dette kan også ses i forhold til, at det bliver opfattet som meget ressourcekrævende at arbejde med området (AØ, Bilag 11b: 7). Igangsættelse af projekter omhandler ofte fundraising og projektbeskrivelser, hvilket kan være vanskeligt for nogle borgere (HJ, Bilag 10b: 32). Derfor er LAG koordinatoren en vigtig del af netværket, hvor denne kan hjælpe projektmedarbejderne, jf. afsnit 7.1.2. Det er dog vigtigt at have ildsjæle, som tager initiativ til at lave projekterne, som Laurids Mortensen udtaler *"Der er nogle byer, som i den grad sygner hen, fordi folk de sidder og triller tommelfingre og andre byer blomstrer, fordi der er en eller to eller syv ildsjæle, som tager, går ind og siger nu skal det altså være løgn, nu skal vi have gjort et eller andet også kan det lade sig gøre."* (Bilag 9b: 11).

For at projekterne kan lykkes, er det nødvendigt at have en tro på dette, for når der først er sket nederlag og projektet ikke er gået som forventet, kan det være svært at bevare optimismen, som Keld Andersen udtaler *"[...]alt for sort synet, så går det den gale vej."* (KA, Bilag 10b: 24). Det positive syn og troen på, at det er muligt at gennemføre projekter, er derfor væsentligt, hvor Ann-Sophie Øberg også fremhæver *"Det er hvert fald en positiv proces, når det lykkes. Undervejs synes jeg godt, man kan fornemme, at der er mange frustrationer over alt det her tekniske."* (AØ, Bilag 11b: 17). Den før omtalte bureaukrati spiller altså igen en rolle, idet bureaukratiet kan give frustrationer hos borgerne, som i sidste ende kan medvirke til, at de må opgive. Derfor kan det

udledes, at der er ildsjæle, som har ressourcer nok, men behøver hjælp i netværket til eksempelvis at skrive korrekte ansøgning og finde vej igennem systemet. For at deltage i netværket kræver det en interesse og indsats, hvor man skal være villig til at tage et initiativ (Bilag 9b: 13).

I Thisted Kommune er der et positivt syn på aktørernes kapacitet (OL, Bilag 12b: 8). Lars Steffensen mener både ildsjæle og iværksættere er gode til at komme med ønsker og godt klædt på til at indgå i netværket (Bilag 13b: 7). Men det er de mest ihærdige og initiativrige som har de bedste muligheder til at få skabt projekter (Bilag 13b: 10), ligesom også Jens Bach udtaler *"Jamen jeg tror at hvis du vil noget ved musikken, så må du spille med,"* (JB, Bilag 12b: 10). Den aktive deltagelse er derfor en nødvendighed for at skabe projekter i landdistrikterne. Hvis man ikke ønsker at være en del af netværket, udelukker man derved også sig selv og får ikke indflydelse på tiltagene i LAG sammenhænge. Den positive proces bliver også i Thy fremhævet, da den kan medvirke til begejstring og at flere ønsker at deltage. Derudover giver det et sammenhold blandt deltagerne. Bureaukratiet kan dog medvirke til, at der hurtigt kan opstå utålmodighed, da processen omkring projekterne ofte er lange (Bilag 13b: 11). Derudover påpeger Lars Steffensen, at det er vigtigt at afveje hvad der er væsentligt for landdistrikterne, da det ikke er muligt at støtte alt. Han fastslår *"[...] jeg tror man er nødt til at vælge, hvor man vil lægge sit krudt henne. Det tror jeg man er nødt til at gøre konsekvent, fordi der er ikke midler til at vi alle sammen eller alle små landsbyer skal blive bevaret med en skole og en brugsforening eller en købmand."* (Bilag 13b: 8). Det handler derfor om at prioritere og have en bevidsthed om, at kræfterne skal samles og at det ikke er nødvendigt at have samme muligheder i alle byerne. Dette kan dog være svært for nogle borgere, da man ofte har interesse i at udvikle og gøre sit eget område attraktivt.

Vesthimmerlands Kommune påpeger at indgå i et netværk på landdistriktsområdet er ressourcekrævende, som kræver vedholdenhed. Else Berntsen giver et godt eksempel herpå, da hun udtaler *"[...] jeg tror at det var dig Mona der brugte ordet, altså når man starter som frivillig og finder ud af, at den frivillighed, den er ikke frivillig ret lang tid, fordi man bliver bundet, det er fuldstændig rigtig."* (EB, Bilag 14b: 12). Ildsjælens gnist og engagement er derfor en væsentlig kapacitet, for hvis denne vedholdenhed mangler, dør initiativet og derved projekterne (MJ, Bilag 14b: 12). Derfor er der også en generel antagelse i kommunen, at hvis der ikke er ildsjæle, nedlægger områderne sig selv, eftersom der ikke er initiativtagere til at igangsætte og holde liv i projekter og foreninger (PF, EB, Bilag 14b: 18).

Det påpeges altså af de tre kommuner, at aktørerne i styringsnetværket har kapacitet til at varetage landdistriktsudvikling, som de er ansvarlige for. Men samtidig fremhæves det at være aktør i styringsnetværk er ressourcekrævende, hvilket også medvirker til, at nogle områder ikke har ildsjæle, som har kapacitet nok, og derfor ikke formår at lave projekter i samme grad som andre.

7.2.3 Sammenfatning

Det kan altså konstateres, at såfremt der ikke er ildsjæle til at varetage lokalområdets interesse risikerer området at dø, hvorved hypotesen bekræftes. Når området dør menes det, at området ikke udvikles ved, at der bliver igangsat projekter og tiltag, og derved kan forfalde. Dette kan også ses i sammenhæng med, at det er borgerne, som er de ansvarlige for at udvikle landdistrikterne. Paradigmeskiftet har betydet, at der er kommet mere fokus på den projektorienterede tilgang, hvor samarbejde og dialog er central. Styringsnetværket har derudover haft den betydning, at det er de borgere som har interesse i at deltage, som er med i netværket, hvorfor borgere der ikke har lyst til at engagere sig, derved udelukker sig selv. Aktørernes kapacitet bliver fremhævet som værende tilstede, men de kan have det svært, da det er krævende at være ildsjæl og det kan være vanskeligt at gennemskue systemet for at opnå midler.



Tidligere restaurant (Landingspladsen) i Vorupør

7.3 Hypotese 3

Specialets tredje hypotese omhandler, at *der kommer konkrete beskæftigelses- og bosætningstiltag ud af landdistriktsprogrammet*. Dette undersøges ud fra de opstillede underspørgsmål, hvorved der ses i forhold til, *hvordan konkrete tiltag kan opleves og mærkes og hvem der får noget ud af tiltagene*. Derudover vil der forekomme et afsnit om, *hvilke ændringer i landdistriktsprogrammet de tre kommuner anser som nødvendige for at forbedre systemet*.

7.3.1 De konkrete tiltag i landdistriktsprogrammet

Der skelnes i LAG strategierne mellem tiltag indenfor attraktive levevilkår og nye arbejdspladser. De kommunale forvaltningers fokus på erhvervsudvikling kan ses i forhold til, at der i Morsø Kommune bliver støttet op om erhvervsmulighederne ved blandt andet rådgivning fra Erhvervsrådet i Morsø Kommune (TC, Bilag 11b: 13). I Thisted Kommune bliver der arbejdet meget ud fra de stedbundende potentialer, således der tages udgangspunkt i værdier, som kan få folk til at flytte til området. Dette kan eksempelvis være Cold Hawaii i Klitmøller, Hanstholm Havn og Nationalpark Thy. Jens Bach fremhæver, at især Klitmøller har oplevet en stigning i iværksættere, der har slået sig ned i området som følge af naturværdier (JB, Bilag 12b: 6). Han påpeger, at det i stigningen grad er iværksættere og de internetbaserede firmaer, som nedsætter sig i området, hvilket han også ser som fremtiden, da det ikke er realistisk, at der bliver flere produktionsjob i landdistrikterne (JB, Bilag 12b: 15). Erhvervsudviklingen bliver i Vesthimmerlands Kommune varetaget af Himmerlands Udviklingsråd, som tidligere beskrevet. Himmerlands Udviklingsråd er en paraplyorganisation af Løgstør, Aars, Farsø og Aalestrups Erhvervsråd. Derfor vil et erhvervsprojekt i Vesthimmerlands Kommune typisk gå direkte til Udviklingsrådet og ikke til den kommunale forvaltning i Kultur, Plan og Fritid (PF, Bilag 14b: 9). De tre kommuners fokus på erhverv kan også ses i forhold til deres landdistriktspolitikker, hvor de alle har erhverv som indsatsområde, jf. afsnit 6.

I forhold til de foreninger, som respondenterne repræsenterer, er det kun Landdistriktsrådet for Morsø Kommune og Landsbygruppen Thy, hvor det oplyses i vedtægterne, at foreningerne arbejder med at fremme beskæftigelsen i landdistrikterne. Løgstør Bio bliver varetaget som en frivillig forening, hvor medlemmerne arbejder ulønnet (MJ, Bilag 14b: 8). Sundby Mors Havn har eksempelvis til formål at vedligeholde og forbedre haven samt at skabe et attraktivt miljø for både borgere og turister. Derfor kan det antages, at Løgstør Bio og Sundby Mors Havn kun arbejder ud

fra at skabe attraktive levevilkår, mens de to andre foreninger også har fokus på bosætning og erhverv, jf. Bilag 5-8.

Projekter under attraktive levevilkår er der mange eksempler på, jf. Bilag 3 og Bilag 4. På Mors bliver multihallerne i Ø. Jølby og Hvidbjerg fremhævet som eksempler. Multihallen i Ø. Jølby påpeges at have stor betydning for området, idet den bliver benyttet både af borgerne samt nærliggende skoler (HJ, Bilag 10b: 37). Et andet tiltag, der fremhæves, er forskønnelse og skabelse af rekreative området, hvor forskønnelse af havneområder på Mors er eksempel herpå (KA, Bilag 10b: 17). Projekterne kan medvirke til, at borgerne bliver stolte af området (Bilag 9b: 14), hvor også Ann-Sophie Øberg og Tanja Christiansen påpeger, at projekterne kan bidrage til at skabe et fællesskab. Fællesskabet og fællesskabsånden, mener de, har en vigtig betydning og er en styrke for landdistrikterne, som kan få folk til at flytte til udkantsområder (TJ, AØ, Bilag 11b: 16).



Sundby Mors Havn

Der kan dog også være mange projekter, som ikke er synlige, som Henrik Jensen forklarer ved, at han tror markedsføringen af projekterne mangler, idet der ligger mange gode projekter rundt omkring, som man bare ikke er opmærksomme på (HJ, Bilag 10b: 36). Dette kan hænge sammen med, som tidligere beskrevet, at det ofte er små projekter der i gang sættes. De store sammenhængende projekter, mener Henrik Jensen mangler, hvor han kommer med eksemplet, at der kunne samarbejdes mellem havnene på Mors, hvor der i fællesskab kunne skabes turisme og hvor man kunne markedsføre sig på specialiteter (HJ, Bilag 10b: 17). Den manglende sammenhæng i projekterne påpeger Keld Andersen også ved *"Barriererne er nok at der er for lidt sammenhæng. Det er lidt som at skyde med spredehagl."* og uddyber yderligere med *"Er der sammenhæng mellem*

at lave et gadekær mod nord og en multibane i Hvidbjerg og i Frøslev og i Vils? (KA, Bilag 10b: 22). Projekterne kan godt give værdi for de enkelte områder, men når der ikke er sammenhæng mellem projekterne, kan dette være en barriere til, at projekterne ikke får en generel betydning for landdistrikterne.

I Thisted Kommune bliver især byforskønnelse fremhævet, hvor der eksempelvis i Vestervig er fjernet 10-12 huse (Bilag 13b: 11). Otto Lægaard påpeger, at som ved de erhvervsmæssige tiltag, tages der udgangspunkt i de styrker og potentialer, der er i områderne, hvor han mener, at midlerne er en mindre del og det i stedet handler om et holdningsspørgsmål (OL, Bilag 12b: 4). Derfor handler det altså ikke om at få hevet flest midler til områderne, men i stedet at få lavet nogle projekter af værdi herfor. Der bliver også i Vesthimmerlands Kommune lavet konkrete projekter under attraktive levevilkår, hvor middelalderdagene på Vitskøl Kloster er et eksempel på et kulturelt arrangement med stor succes. Projekternes bæredygtighed bliver der i LAG Jammerbugt-Vesthimmerland lagt stor vægt på, således arrangementer kan udvikle sig til traditioner, hvorfor enkeltstående begivenheder heller ikke bliver støttet (PF, Bilag 14b: 11).

Det kan ud fra overstående derfor sammenfattes, at de erhvervsmæssige tiltag ofte bliver varetaget af kommunernes udviklingsråd. Når det gælder attraktive levevilkår er der talrige eksempler herpå. Projekterne kan have stor betydning for områderne, da de kan medvirke til, at der skabes begejstring og fællesskab blandt borgerne. Men en barriere for synligheden af projekterne er, at de er små og der ikke er sammenhæng imellem dem.

7.3.2 Hvem får noget ud af projekterne?

Der bliver i landdistriktsprogrammet taget udgangspunkt i, at aktørerne i styringsnetværket skal igangsætte projekterne. Tidligere blev det belyst, at aktørerne i netværket deltager på grund af en interesse i at udvikle landdistrikterne. Derfor vil der i dette afsnit blive analyseret, hvem der reelt får noget ud af tiltagene.

På Mors er der forskellige synspunkter på, hvem der opnår gevinst af projekterne. Kommunen mener, at det ofte er foreningerne, som står bag projekterne (AØ, Bilag 11b: 16), mens Keld Andersen påpeger, at det både er foreninger og enkelte personer (KA, Bilag 10b: 32). Når det er enkelt personer, som er initiativtagere, vil projekterne ofte afspejle deres interesse, hvorfor det er

nødvendigt at have lokalområdets opbakning via fællesskab om projektet, for at det kan få en betydning for området (HJ, Bilag 10b: 40). I Thisted Kommune fremhæver Jens Bach, at initiativtagerne til projekter ofte er bestemte enkelte personer, som går forrest, som han udtaler *"Jamen kan vi ikke sige Otto, at der altid er nogle kernepersoner, de trækker de andre med"* (JB, Bilag 12b: 8). Endvidere er der samme holdning som på Mors, at det handler om at skabe fællesskab om projekterne, hvor Otto Lægaard uddyber *"Men det kan kun først rigtig rykke, hvis der er et samarbejde i byen."* (OL, Bilag 12b: 8). Lars Steffensen mener, at det er alle borgerne i byen som får noget ud af projekterne da de er med til at gøre byen levende, men han oplever, at borgerne kun tager del i projektet, når de finder interesse i det. Han udleder dette med eksemplet om, at der i Vestervig er en Håndværk- og Borgerforening, der fungerer som overparaplyorganisation, hvor der herunder er en masse udvalg, så folk kan arbejde med lige det, de har lyst til. Men på denne måde tager folk også kun del i projekter ud fra egne interesser og laver de opgaver, som de finder interessante (Bilag 13b: 11-12). Laurids Mortensen mener også, at det i høj grad er enkelt personer, som er initiativtagere, især omkring erhvervsprojekter, og forklarer *"Men jeg vil sige, hvem der får nytte af det, er i høj grad, også når det drejer sig om attraktive levevilkår, så er det bare tale om mange enkelte personer, som får nytte af det og det er der i høj grad tale om."* (Bilag 9b: 15).

I Vesthimmerlands Kommune er der også en oplevelse af, det er meget forskelligt, hvem der tager initiativ til projekterne (EB, Bilag 14b: 18). LAG Jammerbugt-Vesthimmerland har en sorteringsproces, hvor de i dialog med projektansøger prøver at finde ud af, hvor mange der støtter op om projektet (PF, Bilag 14b: 6). Hvis LAG bestyrelsen er i tvivl om projektet har en bred forankring beder de ansøger om at holde et borgermøde for at sikre lokalområdets opbakning til projektet (PF, Bilag 14b: 19). Men initiativtagerne får oftest mest ud af projekterne, som Peter Bach Frederiksen udtaler *"Ja, vi høster som vi sår."* (PF, Bilag 14b: 18).

Det er altså ofte enkelt personer som er initiativtagerne til projekterne, hvilket medfører, at det også er deres individuelle interesser, som er baggrund for projekterne. Målgruppen i landdistriktsprogrammet er stor, da projekterne skal medvirke til at skabe attraktive levevilkår og arbejdspladser i landdistrikterne. Søren Winter påpeger, at målgruppens adfærd kan have betydning for implementeringen af politikken på grund af samarbejdet mellem frontmedarbejdere. Men når det ofte er enkelte personer, som varetager projekterne, vil det derfor også være disse som reelt får mest

ud af projekterne og ikke hele målgruppen. Dette kan også ses i sammenhæng med tidligere afsnit, hvor det fremgår, at det kun er disse som deltager i styringsnetværket, som får igangsat projekter. For at projekterne får betydning for områderne, skal der skabes fællesskab og borgerne skal føle ejerskab af projekterne.

7.3.3 Ændringer til landdistriktsprogrammet

Dette afsnittet vil omhandle hvilke ændringer respondenterne mener, der kan medvirke til at gøre landdistriktsprogrammet bedre. Derved kan forslag til ændringer også ses som mulige barriere for målopfyldelsen af politikken.

Der bliver på Mors omtalt, at en af grundene til, at projekterne ikke får større betydning og borgere går døde i projekterne, skyldes manglende større sammenhænge og koordinering mellem de aktiviteter, der bliver lavet på lokalt niveau (KA, HJ, Bilag 10b: 18). Men det efterlyses også, at landdistriktsudvikling på nationalt niveau ikke bliver tænkt mere bredt (TC, Bilag 11b: 8). Tanja Christiansen uddyber med, at dette kunne gøres ved at tænke mere helhedsorienteret og strategiske i LAG projekter (TC, Bilag 11b: 15). Den før omtalte bureaukrati i Fødevarerministeriet bliver også fremhævet, som en faktor som ønskes ændret. De tekniske krav ønskes forenklet, så disse blive mere gennemskuelige og strømlinet (AØ, Bilag 11b: 24). Laurids Mortensen udtaler i denne sammenhæng *"Den mistænkeliggørelse der er fra centralt hold, hvor man tror, at enhver ansøger er ude på at snyde systemet. Det skal ændres. Alt den bureaukrati, den administration der er omkring de kontrolfunktioner der er, det skal bare fjernes, ellers så dør ildsjælene i det bureaukrati."* (Bilag 9b: 17-18). Bureaukratiet bliver igen fremhævet som et vigtigt element, der har påvirkning på tiltagene under landdistriktsprogrammet.

Jens Bach fra Thisted Kommune påpeger, at kernen i at udvikle landdistrikterne er at tænke området ind i de andre ting, man arbejder for. Han nævner blandt andet nedlæggelse af statslige arbejdspladser i landdistrikterne, og at dette har mange konsekvenser for områderne. Der er blandt andet en undring over, hvorfor eksempelvis naturstyrelsescentre bliver lukket rundt omkring i landet, men bliver bevaret i København. Dette kan have den konsekvens, at det ofte bliver skrivebordsløsninger frem for, at man besigtiger sagen, fordi det er dyrt at rekvirere en fra København. (JB, Bilag 12b: 13 - 14). Centraliseringen påpeges altså at have konsekvenser for

landdistrikterne. I Thy efterlyser de altså ligesom på Mors, at der bliver tænkt mere bredt og i helheder.

I Vesthimmerland bliver det nationale system også fremhævet, ligesom i Thisted Kommune hvor det påpeges at være problematisk i forhold til sagsbehandlingen i ministeriet. Det anses at være vigtigt at have en forståelse for, hvad det er for nogle landdistrikter og projekter, som er bagved journalnumrene (PF, Bilag 14b: 21-22). Else Berntsen fremhæver også, at systemet er tungt for de frivillige, hvor der er mange ting, de skal være opmærksomhed på i forhold til overholdelse af alle de regler og tidsfrister, der er på området (EB, Bilag 14b: 22). Derfor er det også et ønske om mere fleksibilitet i centraladministration (PF, Bilag 14b: 22).

De ønsker af ændringer, der er til landdistriktsprogrammet, kan derfor fastslås som værende mindre bureaukrati samt en mere strategisk og helhedsorienteret tilgang og planlægning i LAG systemet. Disse faktorer kan derfor også ses som barrierer for målopfyldelsen af politikken.

7.3.4 Sammenfatning

Hypotesen kan delvist bekræftes, eftersom der kommer tiltag ud af landdistriktsprogrammet, det er dog ofte små projekter, hvor der er enkelte initiativtagere bagved. Der mangler derfor store projekter, som kan har en effekt for større områder end bare de enkelte lokalsamfund. Projekternes synlighed kan derved også være manglende, hvorfor sidste del af hypotese 1 også kan bekræftes. Initiativtagerne til projekter er ofte enkelte og de samme personer, hvorfor det er deres interesse projekterne har baggrund i. Derfor er det heller ikke altid hele målgruppen, som oplever samme interesse i projekterne. Omkring de er erhvervsmæssige tiltag forsøger kommunerne at sætte fokus igennem erhvervsråd. I forhold til hvad respondenterne ønsker af ændringer i landdistriktsprogrammet, bliver bureaukratiet igen fremhævet, idet dette ses som en stor barriere i systemet, jf. afsnit 7.1. Derudover bliver det fremhævet, at der mangler et bredere syn i landdistriktsprogrammet, således det bliver mere helhedsorienteret.

7.4 Opsamlende analyse

Der vil i dette afsnit forekomme en opsummering af de tre delanalyseres resultater i forhold til de tre case kommuner. Dette skal medvirke til at skabe overblik over de indsamlede resultater.

De tre case kommuner er alle enige om, at der er indikationer på, at LAG midlerne er af symbolsk karakter. Dette ses ud fra, at midlerne ikke anses for store nok i forhold til formålet om at skabe attraktive levevilkår og nye arbejdspladser i landdistrikterne. Den symbolske karakter kan også ses ud fra, at LAG målsætningerne om skabelse af arbejdspladser ikke er opnået. Derfor kan der være indikationer på, at der er en manglende kausalsammenhæng, især når det gælder at skabe nye arbejdspladser i landdistrikterne. Derudover kan den symbolske værdi også ses i forhold til, at LAG kun støtter 50 % af projektudgifterne. Søren Winter påpeger, at den manglende kausalsammenhæng ofte er mest tydelig, når det gælder symbolpolitik, hvilket kan forstærke LAG midlernes symbolske karakter. I hypotese 1 antages det, at landdistriktsprogrammet er svært at gennemskue og derfor ikke giver synlige resultater. Bureaukratiet bliver af især Morsø og Vesthimmerlands Kommune fremhævet som en stor barriere ved landdistriktsprogrammet. Disse synspunkter er fremkommet både under hypotese 1 og hypotese 3, da der er ønske om mere fleksibilitet og en forenkling af systemet på nationalt niveau. Derfor kan bureaukratiet anses som en væsentlig faktor på målopfyldelsen af LAG målsætningerne, eftersom aktørerne kan have svært ved at gennemskue hvordan og hvilke projekter, der kan opnå LAG støtte. Til dette har samarbejdet mellem aktørerne også en betydning, da især viden fra LAG koordinatorene kan hjælpe både kommunerne og borgerne med at finde vej igennem systemet. Det kan derfor sammenfattes, at de tre kommuner oplever, at landdistriktsprogrammet er svært at gennemskue især på nationalt niveau, hvorfor første del af hypotesen bekræftes. Anden del af hypotesen omhandlende, at der kommer synlige resultater ud af landdistriktsprogrammet, kan bekræftes ud fra, at det ofte er små usynlige projekter, der ikke genererer vækst, som bliver lavet. Dette fremkom i undersøgelsen af hypotese 3, hvor der blandt andet blevet påpeget, at markedsføringen af projekterne mangler, hvilket kan medvirke til, at projekterne ikke er synlige i større områder end i de enkelte lokalområder.

Hypotese 2 omhandler hovedsageligt, hvordan styringsnetværket i landdistriktsprogrammet fungerer. Landdistriktsprogrammets ændring i 2006 mener alle tre kommuner har en positiv betydning, hvor støtten til landdistrikterne bliver varetaget på en god måde. I styringsnetværket har borgerne fået en større betydning, hvor kommunerne også er enige om, at borgerne har en

hovedfunktion, når det gælder udvikling af landdistrikterne. Derimod er det politikerne, som har ansvaret for politikken. Borgerne har derfor en væsentlig rolle i landdistriktsprogrammets netværk, hvor det også påpeges, at de har kapacitet nok til at varetage udviklingen. Men på grund af den før omtalte bureaukrati kan det være svært for ildsjælene at gennemføre deres projekter. Styringsnetværkets funktion er derfor medvirkende til at skabe projekter igennem en dialogbaseret proces, hvor aktørerne hjælper hinanden med at igangsætte projekter. Derved er der heller ingen borgere, som automatisk bliver udelukket, det kræver dog, at de selv tager initiativ til at deltage i netværket. Ildsjælenes tilstedeværelse er derfor vigtig, idet disse har ansvar for udvikling og i områder hvor disse mangler, vil områderne forfalde og sygner hen. Derfor kan hypotesen om, at områder med manglende ildsjælene er døende, også bekræftes.

I hypotese tre er der lagt en positiv vinkel på landdistriktsprogrammet, således det antages, at der kommer konkrete tiltag omkring bosætning og erhverv. I forhold til erhvervsmæssige tiltag er der i de tre case kommuner fokus på rådgivning til virksomheder. Men dette er ofte under de kommunale udviklingsråd, som ikke er medtaget i dette speciale. Projekter under attraktive levevilkår er der mange eksempler på, men det er ofte små projekter, som kun har betydning for de områder, som de bliver lavet i og ikke i større sammenhænge. Dette kan også ses i forhold til, at det påpeges i alle tre kommuner, at det både er foreninger og enkelte personer, som står bag projekterne. Men når det er enkelte personer der igangsætter projekterne, afspejler disse ofte egne interesser, hvorfor det er nødvendigt, med opbakning og flere i lokalsamfundet, som føler ejerskab deri, hvilket kan være vanskeligt. Aktørernes adfærd har derved en betydning for, hvilke projekter der bliver igangsat om implementeringen af politikken, som Søren Winter påpeger. Men når det er de enkelte borgeres interesse, der varetages, er det derved heller ikke muligt, at hele målgruppen får gevinst af projekterne. For at belyse om der er andre barrierer i landdistriktsprogrammet blev det undersøgt, hvilke ønsker de tre kommuner har til ændringer. Ønskerne kan derfor ses som barrierer, som kan have en påvirkning på målopfyldelsen. Barriererne kan derfor foruden bureaukrati være manglende helhedsorientering, hvor det ønskes, at der tænkes bredere på nationalt niveau. Hypotese tre kan derfor kun delvist bekræftes, idet der kommer konkrete tiltag ud af landdistriktsprogrammet, men det er langt fra alle projekter, som får betydning for andre end aktørerne, der står bag det.

Der er altså ofte store ligheder mellem de tre kommuners udsagn i forhold til hypoteserne, hvilket kan forstærke hypotesernes udfald. Dette kan skyldes, at de tre kommuner står i samme situation

med eksempelvis faldende befolkningstal. Derudover arbejder kommunerne med stort set samme indsatsområder på landdistriktsområdet, jf. afsnit 6. Lighederne mellem case kommunerne kan derudover også ses i forhold til, at der er taget udgangspunkt i et komparativt casestudie, hvor casene er udvalgt ud fra strategien om ens cases, jf. afsnit 4.1.

Nedenstående skema indeholder et overblik over de tre kommuners udsagn om specialets tre hypoteser.

Figur 7.1 Oversigt over de tre case kommuner i forhold til hypoteser

	Hypotese 1	Hypotese 2	Hypotese 3
Morsø Kommune	Manglende midler i LAG, især i forhold til erhverv. Bureaukrati skaber barrierer for opnåelse af mål om skabelse af nye arbejdspladser Samarbejde mellem aktørerne er velfungerende. Indirekte barriere mellem kommunen og borgerne. Kommune og borger bruger LAG koordinator til hjælp til projekter. LAG koordinator har stor betydning på grund af bureaukrati i Fødevareministeriet. LAG Thy-Mors' målsætninger om attraktive levevilkår opnået, men ikke ved skabelse af nye arbejdspladser	Borgerne ansvarlige for udvikling i landdistrikterne Politikerne er ansvarlige for politikken Paradigmeskiftets betydning: Borgerne som initiativtagere og projektorienteret tilgang. Aktørerne har kapacitet, men bureaukratiet gør det svært at overskue. Områder med manglende initiativrige ildsjæle sygner hen.	Fokus på erhvervsrådgivning Mange små projekter under attraktive levevilkår, men ofte manglende synlighed. Manglende sammenhæng mellem projekter Både foreninger og enkelte personer, som står bag projekter. Men for at projektet kan have en effekt for samfundet er opbakning og fællesskab herom vigtig Ønsker systemet mere helhedsorienteret og strategisk samt mindre bureaukrati.
Teori	Implementeringsteorien viser, at de manglende midler anses som symbolpolitik. Manglende kausalteori omkring erhverv. Bureaukrati er en barriere for at opnå målopfyldelse. Styringsnetværket fungerer, hvor viden fra LAG koordinator betyder meget	Governance tilgangen medfører, at borgerne er de ansvarlige, hvor udviklingen er projektorienteret. Aktørernes kapacitet har påvirkning på målopfyldelse.	Foreninger og enkelt personer får noget ud af tiltagene. Dele af målgruppen får noget ud af tiltagene.

Thisted Kommune	Midlerne i LAG ikke store i forhold til projekter der ønskes igangsat. Samarbejde mellem aktører fungerer godt. LAG Thy-Mors målsætning opnået ved attraktive levevilkår, men ikke ved målsætninger om nye arbejdspladser	Ansvar for udviklingen af landdistrikter er et samarbejde mellem borgerne og kommunen. Men borgerne er den vigtigste aktør. Politikken er et politisk ansvar. Paradigmeskiftets betydning: Projektorienteret tilgang, der tager udgangspunkt i områdernes potentialer Positivt syn på borgernes kapacitet. Bureaukratiet medfører dog utålmodighed hos ildsjæle. Væsentlige at afveje, hvad man vil støtte, da det ikke er muligt at støtte alt i landdistrikterne.	Arbejder ud fra stedbundne potentialer Fokus på at lave projekter, der har værdi Kernepersoner er initiativtagere. Men kræver samarbejde før projekterne får en betydning for området. Ønsker mindre centralisering
Teori	Manglende kausalteori	Bureaukrati – barriere for mål opfyldelse, og medvirker til at aktørernes kapacitet mindskes. Governance perspektiv medfører samarbejde mellem borgere og kommunen	Målgruppen afgrænses til kun at være personer som tager del i projekterne.
Vesthimmerlands Kommune	På trods af stor indsats på mikroniveau kan LAG midler ikke skabe makroøkonomiske resultater . Samarbejde og sparring mellem aktørerne vigtig. LAG Jammerbugt-Vesthimmerlands målsætning om attraktive levevilkår er opnået, mens målsætningerne om turisme og arbejdspladser ikke er. Dog er målsætninger og iværksættere og mikrovirksomheder opnået.	Borgerne har ansvaret for at udvikle landdistrikterne. Politikken er rammerne, hvor borgerne står for indholdet. Paradigmeskiftets betydning: Har medført flere ansvarlige for landdistriktsudvikling, hvor dialog er central. Ildsjælernes engagement er afgørende for projekterne og udviklingen i landdistrikterne.	Erhvervsprojekter varetages af Himmerlands Udviklingsråd Fokus på projekternes bæredygtighed, så der opstår traditioner. Blanding af hvem der tager initiativ til projekter. LAG Jammerbugt-Vesthimmerland har meget fokus på projekternes forankring i lokalsamfundene. Ønsker mere fleksibilitet og forståelse for projekterne i den nationale administration.

Teori	LAG midler kan have symbolsk karakter når det gælder varetægelse af større områder Styringsnetværk har stor betydning for skabelse af projekter	Governance har medført dialogbaseret tilgang, hvor borgerne er ansvarlige for udvikling.	Målgruppen er blanding af hvem der tager initiativ.
--------------	--	--	---

8. Diskussion

Der vil i dette afsnit forekomme en diskussion af specialets analyseresultater. Derudover vil afsnittet indeholde diskussion af de teoretiske tilgange, hvor det vil blive vurderet i hvilken grad teorierne findes anvendelige til at anskue specialets problemformulering. Der vil herefter komme et afsnit omkring analysens validitet.

8.1 Diskussion af analysens resultater

I analysen fremkommer det, at ildsjælene som aktører i styringsnetværket har en væsentlig betydning for projekterne i landdistrikterne. Men som det også fremgår i analysen er projekterne ofte igangsat af enkelte person og derved ikke altid synlige. Dette kan ses ud fra hvilken type ildsjæle, der laver projekterne, hvor der kan skelnes mellem sociale og uafhængige entreprenører. Sociale entreprenører er borgere, som har en forankring i lokalsamfundenes foreningsliv, hvor der er fokus på udvikling til fordel for fællesskabet og derved en områdebaseret strategi. Uafhængige entreprenører arbejder derimod ofte ud fra egne behov og derved tager udgangspunkt i en emnebaseret strategi (Johansen og Thuesen, 2005: 73). Det kan derfor diskuteres, hvorvidt ildsjælene i landdistrikterne er den ene eller anden slags entreprenører. For selvom det påpeges i analysen, at aktørerne har kapacitet nok til at lave projekter og udvikle landdistrikterne, bliver der alligevel lavet projekter, som ikke altid har baggrund i lokalsamfundenes interesse. Disse ildsjæle er derfor uafhængige entreprenører. Største delen af ildsjælene er dog sociale entreprenører, eftersom de igangsætter projekter efter egen interesse men med fokus på at skabe projekter til gavn for lokalsamfundet.

De uafhængige entreprenører findes især ved erhvervsprojekterne, da disse projekter ofte er iværksættere og mikrovirksomheder og derfor har oprindelse i en enkelte eller få personers interesse i at opstarte virksomhed. Disse iværksættere kan opnå LAG midler, da LAG støtter virksomheder på op til ti ansatte. Det kan dog være vanskeligt med det nuværende LAG system at opfylde

forventningerne om at skabe antal af arbejdspladser, som kan mærkes og have en betydning for eksempelvis kommunernes økonomi, da en håndfuld iværksættere ikke kan opveje større nedlagte virksomheder. Der bliver i LAG'ernes målsætninger set på skabelse af nye arbejdspladser, hvilket medfører større fokus herpå frem for bevarelsen af de arbejdspladser, der allerede ligger i landdistrikterne. Landdistriktsprogrammets akse tre omhandler også at fastholde arbejdspladser, hvorfor der i LAG systemet kunne lægges et større fokus på dette, således de eksisterende virksomheder bliver bevaret. Virksomhederne bliver i højere grad varetaget af lokale erhvervsråd og i de regionale vækstfora. Det kan derfor undre, hvis intentionerne med LAG midlerne har været at øge antallet samt bevare arbejdspladser i landdistrikterne, at der ikke er større fokus på at fastholde arbejdspladserne. Derudover kan undringen også være i forhold til, at det kan være svært at skabe virksomheder som kan have en større betydning for landdistrikterne, idet virksomheder med større antal arbejdspladser ikke er vægtet i LAG systemet. Tages der i stedet for udgangspunkt i, at LAG systemet kun skal støtte små virksomheder, fungerer det i sin aktuelle form.

Projekternes størrelse får ofte karakter af at være små projekter. Dette kan også ses ud fra, at projekterne bliver skabt før der reelt er midler hertil, frem for hvis der allerede var midler lagt ud til området, hvorfra projekterne kunne opstå. Hvis man får midler til at skabe udvikling, er man ikke låst fast af projektbeskrivelserne, hvorfor en af de større barrierer kan mindskes, fordi ildsjælene har svært ved at fundraise. Derved kan aktørernes kapaciteter imødekommes. Det skal dog ikke være en top-down styring, hvor der fra myndigheders side stilles krav, om hvad midlerne skal bruges til, men derimod at borgerne i områderne over en årrække skal udvikle projekter, der kan medvirke til at skabe attraktive levevilkår.

Bureaukratiet på nationalt niveau bliver i analysen fremhævet som en stor barriere for at sikre målopfyldelsen. Bureaukratiet kan også ses i forhold til det kommunale niveau, hvor der ofte kræves godkendelser fra kommunen, når projekter skal igangsættes. Dette kan eksempelvis være landzonetilladelser i lokalplanen fx i forhold til igangsættelse af virksomhed i eksisterende bygning. I interviewene var der dog størst fokus på bureaukratiet på nationalt niveau omkring godkendelser, regnskaber og skemaudfyldelser som barrierer. Andre barrierer kan være, at LAG kun giver tilskud til max 50 % af projektudgifterne. Derfor skal aktørerne selv ud og finde anden finansiering hertil, hvilket kan være vanskeligt, hvis de ikke har viden om, hvor og hvordan der kan søges. Et andet finansielt problem for projekterne kan være, at udbetalingen fra Fødevarerministeriet først sker, når

projektet er færdigt og når ansøgningen om udbetaling er blevet behandlet (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 2012: 41). Projektmagerne bliver derfor nødt til at låne penge andet sted med bevillingen som garanti frem til, at ministeriet har godkendt de dokumenterede projektudgifter.

8.2 Diskussion af teoriernes anvendelighed

Der tages i landdistriktsprogrammet udgangspunkt i LEADER princippet, hvor bottom-up- og partnerskabstilgangen er væsentlige hovedpunkter. I analysen fremkom det, at bureaukratiet fylder meget og er en stor barriere for at skabe tiltag i landdistrikterne. Ildsjælene og kommunerne har svært ved at finde vej igennem systemet, hvor man er nødt til at være meget opmærksom på kravene fra ministeriet. Landdistriktsloven, der i ministeriet tages udgangspunkt i, er medvirkende til, at landdistriktsudvikling bliver meget bureaukratisk, hvor ildsjælene, der er hovedaktørerne for udviklingen, mister gejsten og tålmodigheden til at forsætte på grund af lange sagsbehandlingstider og krav, som skal overholdes. Skrivebordsløsningerne, hvor ministeriet ikke ved, hvad der ligger bag de enkelte journalnumre, bliver i analysen fremhævet som et stort problem. Derfor har governance netværket en stor betydning, da aktørerne er afhængige af især LAG koordinators viden. Skiftet fra government til governance har givet en ændring fra top-down til bottom-up styringen, hvor LAG'en kan ses, som et instrument politikken skal fungere igennem. Men på trods af at projekt ideerne bliver skabt i bottom-up perspektiv, er der alligevel en top-down styring, som er medbestemmende i forhold til projekternes bevillinger, idet Fødevareministeriets godkendelse i sidste ende bestemmer, hvilke projekter der skal have støtte. Projekterne skal selvfølgelig leve op til krav og målsætninger, som er på området – men det kan forundre, hvorfor de enkelte LAG bestyrelses vedtagelse ikke er nok til, at projekterne får bevillingerne. Governance perspektivet kan derfor anvendes i den grad, at bottom-up tilgangen har en betydning, da initiativerne til projekterne kommer fra borgere, kommuner osv., men tilgangen kunne få en væsentlig større betydning, hvis bureaukratiet fjernes og beslutningerne tildeles LAG bestyrelserne. Derfor kan det indikere en top-down styring fra government perspektivet.

Governance styringen har medført en projektorienteret tilgang, hvilket kan medvirke til et manglende helhedssyn, hvilket forstærker, at der er en manglende sammenhæng mellem tiltagene på landdistriktsområdet. Der lægges derfor op til, at der samarbejdes bredere på nationalt niveau mellem ministerierne. Hvorfor skal hvert ministerium have sine egne fokusområder og puljer til at udvikle og hjælpe landdistrikterne? Den manglende sammenhæng kan også ses i forhold til

udarbejdelse af landdistriktsprogrammet 2007-2013, hvor der var uenigheder om fordeling af midlerne blandt ministerierne, jf. afsnit 2. Hvis LAG systemet ikke skal anses som symbolpolitik kan flere af puljerne under de forskellige ministerier lægges sammen, således at der opnås flere midler. Derudover kan sammenlægningen give overblik over labyrinten i puljemekkaet. Kausalsammenhængen i landdistriktsprogrammet kan derved også forstærkes, da det netop påpeges, at der skal flere midler til for at kunne opnå målopfyldelsen i LAG systemet. LAG som instrument kan derved ikke altid være anvendelige, fordi der i politikken er begrænsninger som eksempelvis afgrænsede midler i de enkelte LAG'er. De små projekter har derved lettere ved at opnå LAG midler, idet muligheden for at støtte bredere i forhold til små projekter er større frem for at varetage enkelte tiltag der er økonomisk omkostningstunge.

Søren Winters implementeringsteori bliver derfor i høj grad anset for at være anvendelig, da denne giver mulighed for at undersøge, hvilke barrierer som kan have betydning for målopfyldelsen af landdistriktsprogrammet. Der bliver i teorien påpeget, at aktørerne har stor rolle i at implementeringen af politikken bliver en succes. Dette er i specialet blevet anskueliggjort, da aktørernes vilje til at lave projekter er afgørende for at skabe udvikling, hvor faktorer såsom bureaukrati kan have en påvirkning herpå. I teorien bliver det også påpeget, at omgivelserne har en væsentlig betydning, dette kan eksempelvis ses i forhold til finanskrisen, som har haft betydning for især skabelse af nye arbejdspladser i landdistriktsprogrammet. Disse samfundsmæssige ændringer er ikke direkte blevet undersøgt, hvilket kunne have medvirket til at give endnu et perspektiv på barriere. Den integrerede implementeringsmodel er en generel model, hvor elementernes relevans kan variere i forhold til, hvilken politik der undersøges. Der er i dette speciale lagt størst vægt på bottom-up perspektivet omkring aktørerne i landdistriktsprogrammet. Derudover er top-down tilgangen omkring politikformuleringen medtaget især med fokus på symbolpolitik og kausale sammenhænge. Derved er feedbackprocessen eksempelvis fravalgt, men på grund af politikens indikationer på symbolsk karakter, vil feedback ikke have betydning for evaluering af politikken.

8.3 Diskussion af analysens validitet

Efter analysen har jeg gjort mig nogle kritiske overvejelser i forhold til, hvilke begrænsninger og konsekvenser den valgte metodetilgang har medført.

Landdistriktsområdet er et omfangsrigt felt, hvilket også blev afspejlet i interviewene, hvor der var vanskeligheder ved at adskille kommunernes landdistriktspolitik og det nationale landdistriktsprogram fra hinanden. Derfor blev respondenternes synspunkter ofte i forhold til politikken på det kommunale niveau.

Som det også kommer til udtryk i analysen, er der manglende fokus på store sammenhængende projekter. Dette kan også ses i forhold til, at aktørerne ofte tager udgangspunkt i de projekter, de selv er indblandet i, frem for at se hvilke tiltag der kan medvirke til at skabe attraktive levevilkår og arbejdspladser, som har betydning i større sammenhænge. Desuden påpeges det, at kommunerne selv mener, de gør meget for at understøtte projekterne, men især borgerne forklarer, at dette ikke altid er, hvad de oplever. Denne betragtning kan være på grund af, at kommunerne ønsker at give et godt indtryk.

Der er i empiriindsamlingen ikke taget højde for, at interviewe LAG bestyrelsesmedlemmer, hvilket kunne have medvirket til at give inputs om hvilke strategiske mål og beslutninger, der bliver varetaget i LAG bestyrelserne. LAG koordinaternes viden og direkte kontakt til borgerne er i nærværende speciale blevet vægtet højere. Derudover er politikerne både på kommunalt og nationalt niveau ikke medtaget, idet målestokken har været LAG strategierne og de opstillede målsætninger heri. Landdistriktsområdet er dog præget af politiske beslutning som fx nationale puljer. Derfor har interviews med politikere kunne give et nuanceret billede af, hvad man politisk ønsker at tilføre landdistrikterne.

Der skal også tages forbehold for, at LAG Jammerbugt-Vesthimmerland varetager landdistriktsudvikling i Jammerbugt og Vesthimmerlands Kommuner. Men det er kun Vesthimmerlands Kommune, som er anvendt som case. Dette medfører, at målsætningerne, som er opstillet i LAG Jammerbugt-Vesthimmerland, er for begge kommuner. Derfor har det heller ikke være muligt præcist at adskille, hvilke målsætninger der er i forhold til Vesthimmerlands Kommune. Derudover er det nødvendigt at påpege, at LAG Thy-Mors støtter projekter både i Thy og på Mors, hvilket gør, at LAG koordinator Laurids Mortensens udtalelser kan indgå i begge kommuner.

9. Konklusion

Formålet med dette speciale har været at undersøge landdistriktsprogrammets akse tre, hvor politikens funktion og hvilken betydning den har for landdistrikterne er blevet belyst. Undersøgelsen har fundet sted i tre case kommuner, hvor opstillede hypoteser medvirker til at besvare problemformuleringen: *Hvordan virker landdistriktsprogrammet i praksis og hvilken betydning har den for landdistrikterne?*

De udfordringerne som påpeges at være i udkantsområderne er blandt andet at være faldende befolkningsvækst og beskæftigelse. Dette kan ses i sammenhæng med, at landdistriktsprogrammets akse tre omhandler at skabe attraktive levevilkår samt øge og fastholde arbejdspladser i landdistrikterne. Landdistriktsprogrammets akse tre bliver varetaget igennem LAG, som får tildelt EU midler til projekter i landdistrikter. Der bliver i de enkelte LAG lavet en strategi, som tager udgangspunkt i de områder, som de varetager. Strategien indeholder målsætninger om at skabe attraktive levevilkår og nye arbejdspladser i landdistrikterne. Før et LAG projekt kan få tilskud, skal det igennem LAG bestyrelsen, hvorefter Fødevareministeriet skal godkende projektet.

I hypotese 1 fremgår det, at midlerne i LAG anses for at være af symbolsk karakter, da de ikke opleves som værende tilstrækkelige i forhold til at varetage udfordringerne i landdistrikterne. Dette kan forklares ud fra Søren Winters implementeringsteori om manglende kausalteorier, som typisk finder sted omkring symbolpolitik. Den manglende kausalteori er tydeligst omkring erhvervsområdet, hvilket kan ses ud fra, at LAG målsætningerne ikke er opnået på dette område. Landdistriktsprogrammets manglende overskuelighed bliver fremhævet ved, at bureaukrati i det nationale system anses som en stor barriere. Bureaukratiet påvirker aktørerne således, at de har sværere ved at lave projekter, da de mister tålmodighed og har svært ved at lave korrekte ansøgninger. Borgernes adfærd er, hvad Søren Winter kalder outcome. Han påpeger, at dette kan have en betydning for at opnå politikens målsætninger. Bureaukratiet har derved en påvirkning på outcome, som kan have betydning for, der bliver lavet projekter, således der kan ske målopfyldelse. På grund af bureaukratiet påpeges samarbejdet mellem de tre undersøgte aktører som vigtigt. LAG koordinatorernes rolle er heri at hjælpe borgere og kommuner med at skabe projekter, således projektansøgningen kan godkendes. Deres viden er derfor essentielt, hvor de som frontmedarbejdere har en betydning for outputtet. LAG koordinatorernes præstationer har derfor stor betydning for, at LAG målsætningerne opnås.

Ændringen fra government til governance har haft den betydning, at landdistriktsudviklingen er blevet mere projektorienteret, hvor samarbejde og dialog er centrale elementer. Udviklingen i landdistrikterne skal derfor ske fra det nederste niveau i systemet, hvorfor borgerne også anses som værende de ansvarlige herfor. Samarbejdet mellem aktørerne i styringsnetværket har derfor fået en vigtig betydning, hvilket også kan ses i forhold til aktørernes afhængighed af LAG koordinatorernes viden. Derved har styringsnetværket en vigtig betydning, når det nationale niveau anses som bureaukratisk. Aktørernes kapacitet kan derfor også diskuteres, for selvom det bliver fremhævet, at aktørerne har kapacitet nok, bliver det alligevel påpeget, at de behøver hjælp for at fx kunne lave korrekte ansøgninger på grund af bureaukratiet.

Andre barrierer for målopfyldelsen kan være, at der i landdistriktsprogrammet mangler et bredere og mere helhedsorienteret syn. Dette kan ses ud fra, at mange af projekterne, der skal udvikle landdistrikterne er små og usammenhængende og ofte kun har betydning for de enkelte initiativtagere eller områder, de bliver lavet i. Derfor er projekternes synlighed heller ikke altid er tilstede. Projekterne får således heller ikke en tilstrækkelig gennemslagskraft i forhold til den generelle udvikling i landdistrikterne. Der skelnes i LAG strategierne mellem målsætninger for attraktive levevilkår og skabelse af arbejdspladser. LAG midler kan kun give støtte til mindre virksomheder, hvorfor det er mikrovirksomheder og iværksættere, som bliver skabt i LAG regi. Derved er det også enkelte personer, som er initiativtagerne til at opstarte virksomheder for egen interesse.

Det kan derfor ud fra ovenstående konkluderes, at landdistriktsprogrammet i praksis fungerer igennem LAG midler, hvor der skabes små projekter i landdistrikterne. Men på grund af barrierer såsom bureaukrati, manglende helhedsorientering og sammenhæng mellem projekterne er det svært at skabe tiltag, som har betydning for større områder end de enkelte lokalsamfund og personer som er initiativtagere. Landdistriktsprogrammet kan derfor have vanskelige vilkår, når det handler om at mindske udkantsområdernes udfordringer.

10. Perspektivering

Der bliver i undersøgelsens konklusion fremhævet, at der i landdistriktsprogrammet er fire faktorer, som medvirker, til at politikken har svære vilkår. Disse faktorer er, at landdistriktsprogrammet anses som værende af symbolsk karakter, meget bureaukrati på nationalt niveau, manglende sammenhæng og små projekter. Derfor vil dette afsnit omhandle eksempler på perspektiver, som kan have betydning for og afhjælpe nogle af disse udfordringer for politikken.

I LAG systemet er det ikke muligt at få tilskud til projekter, som er opgaver den offentlige myndigheder normalt varetager, såsom fx skoler, infrastruktur, ældrepleje osv. (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 2012: 11). Det kan derfor undre, hvorfor udvikling i landdistrikterne og kommunale opgaver ikke er tænkt mere sammen. I interviewene bliver fx skoler fremhævet som værende af vigtig betydning for udvikling i landdistrikterne. I det nuværende LAG system er det ikke muligt at tænke det kommunale budget og LAG midler sammen i kommuneplanlægningen. Derfor kan der være en usammenhængende udvikling, hvor LAG projekterne og kommunen kommer til at modarbejde hinanden. Styrkelsen af sammenhæng i landdistriktspolitikken vil derfor kunne forstærkes, hvis den kommunale planlægning og udviklingen i landdistrikterne tænkes mere og bredere sammen for at give en bedre strategisk og helhedsorienteret tilgang i politikken på landdistriktsområdet. Dette kan også ses i sammenhæng med varetagelsen af landdistriktsområdet der, ofte ligger i Kultur og Fritidsforvaltningen. Derfor kan det tænkes, at projekterne har karakter af bløde værdier, hvor der bliver lagt vægt på eksempelvis foreningsliv og udvikling af landdistrikter derigennem. Varetagelsen af landdistriktsområdet kunne også være i Teknik og Miljøforvaltningen, hvilket kan give et andet fokusområde såsom infrastruktur, miljø og industri.

Udvikling af landdistrikterne kan også ses i forhold til, at det kan være nødvendigt at gøre noget ved de områder, som er døende og forfalder. I denne sammenhæng bliver tiltaget om nedrivningspuljen meget omtalt i interviewene. Hvor det fremhæves, at det ikke er optimalt, at denne er blevet afskaffet. Det påpeges fra Morsø Kommune at, nedrivningspuljen kan gøre en forskel ved at faldefærdige huske nedrives og derved gøre områder pænere. (AØ, Bilag 11b: 8). I Thy efterlyses nedrivningspuljen også, hvor Lars Steffensen udtaler ”[...] den nye regering vil jo ikke nedrivning de vil bygge op i stedet for og det kan man jo selvfølgelig ikke fortænke, men det kræver bare at man får noget af det grimme væk for at der er plads til at få det nye bygget op.” (Bilag 13b: 13).

Den afskaffede nedrivningspulje ønskes derfor genoptaget, da den anses for at have stor betydning for udvikling i landdistrikterne.

Landdistriktsproblematikken er stor og svær at løse. Problematikken kan blive besværliggjort eftersom udvikling af landdistrikter er et diffust begreb, som betragtes forskelligt i forhold til, hvad enkelte borgere, områder og kommuner mener, der er væsentlig og behov for. Det kan derfor være svært at udarbejde en strategi, som kan løse de mange forskellige synspunkter på udvikling i landdistrikterne. Måling af udviklingen kan derfor også være vanskelige, hvor den kan ses ud fra en kvantitativ eller kvalitativ tilgang. Den kvantitative måling kan eksempelvis være at se i forhold til befolkningsvækst, antal af arbejdspladser, huse osv. Det er altså konkrete målbare elementer, der benyttes i den kvantitative tilgang. Måling på de kvalitative parametre kan derimod være vanskeligere, da dette kan være i forhold til, om udviklingen skaber mere og bedre liv i landdistrikterne, pænere områder, flere aktiver borgere i lokalsamfundet og foreninger. Problemerne i landdistrikterne tager derfor udgangspunkt i, hvem man spørger.

Perspektiverne for udvikling af landdistrikterne og mulighederne er derfor også forskellige holdninger til. Den positive italesættelse af landdistrikterne har Realdania en stor andel i, eftersom de fremstår som en stor ”investor” i landdistriktsudvikling (Møller, 2012: 39). Realdania står eksempelvis bag projekter som ”Mulighedernes Land” og ”Stedet tæller”. Projektet ”Mulighedernes Land”, der startede i 2007 og blev afsluttet i 2012, handler om at udvikle og afprøve strategier i forhold til bosætning og turisme, og derved skabe øget livskvalitet i landdistrikterne. Derudover skal projekterne bidrage til debatten om udkantsområder (Realdania A). ”Stedet tæller” er en kampagne, som forventes at vare frem til 2016, og omhandler støtte til projekter i yderområder. Kampagnen skal medvirke til at udvikle og udnytte stedbundne potentialer i landdistrikterne og tager udgangspunkt i erfaringerne fra ”Mulighedernes Land”. Realdania har et positivt syn og tilgang til udvikling i landdistrikterne, hvor der arbejdes ud fra potentialerne i områderne (Realdania B). Rollen som finansieringskilde medvirker derved også til, at projekterne herunder tager udgangspunkt i denne positive tilgang og at landdistriktsprogrammet bliver set i en optik, hvor områderne har mange potentialer og kvaliteter, som kan medvirke til, at folk vil flytte til områderne. Der er herved også positive synspunkter, hvor kvaliteter og potentialer i landdistrikterne fremhæves. Landdistrikterne bliver derfor fremstillet som et sted, hvor solen skinner året rundt. Landdistrikternes muligheder italesættes derfor på mange måder, hvor der både er positive og negative syn på områdernes potentialer.

11. Litteratur

- **Antoft, R. og Salomonsen, H.H. (2007):** *Det kvalitative casestudium – introduktion til en forskningsstrategi*, i Antoft, R., Jacobsen, M.H., Kristiansen, S. (red): Håndværk og Horisonter – tradition og nytænkning i kvalitativ metode, Syddansk Universitets forlag
- **Bryman, S. (2004):** *Social Research Methods*, 2. Edition, Oxford University Press
- **Danske Regioner (U.Å.):** *Hvad er regionale vækstfora?* Set d. 9/5 2012 på: <http://www.regioner.dk/Regional+Udvikling/Vækstfora+og+erhvervsfremme/Hvad+er+regionale+vækstfora.aspx>
- **de Vaus, David (2001):** *Research Design in Social Research*, Sage
- **Erhvervs- og Vækstministeriet (2012):** *Udviklingspakken – Initiativer til fremme af især små og mellemstore virksomheders finansiering*, 2 marts 2012.
- **Folketinget (U.Å.):** *Udvalget for Landdistrikter og Øers arbejde*, set d. 20/6 2012 på http://www.ft.dk/Folketinget/udvalg_delegationer_kommissioner/Udvalg/Udvalget_for_Landdistrikter_og_oer/ULOE_Arbejde.aspx
- **From, Lars og Andersen, Axel P (2006):** *Danmark i ubalance*, Jyllandsposten d 22.1.2006
- **Fynens Stiftstidende (2011):** *Kritik hagler ned over udkantsminister*, Fyens Stiftstidende d 8. december 2011
- **Fødevareøkonomisk Institut (2005):** *Landbruget Økonomi*, Efterår 2005, København 2005
- **Fødevareøkonomisk Institut (2011):** *Landbrugets Økonomi 2010*, København 2011
- **Fødevareministeriet (U.Å.):** *Lokale aktionsgrupper – en metode til lokal udvikling*

- **Fødevareministeriet (2011a):** *Lokale kræfter i aktion – om en metode til udvikling af landdistrikter*
- **Fødevareministeriet (2011b):** *Forretningsorden for Koordinationsudvalg for alle LAG'er i Danmark*
- **Hjalager, Anne-Mette, mfl. (2008):** *Fra arealknaphed til arealoverflod? EU's landbrugspolitik og planlægning*, Byplan, nr.1, juni 2008/60.årgang
- **Højberg, Henriette (2007):** *Hermeneutik – Forståelse og fortolkning i samfundsvidenskaberne*, i Fuglsang, Lars og Olsen, Poul B. (red): *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne*, 2. udgave, 3. oplag, Roskilde Universitetsforlag
- **Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Fødevareministeriet (2011):** *Landdistriktsredegørelse 2011 – Regeringens redegørelse til Folketinget*
- **Johansen, Pia H. og Thuesen, Annette A. (2005):** *Lokale udviklingsprojekter*, Center for forskning og udvikling i landdistrikter.
- **Jørgensen, Torben B. og Vrangbæk, Karsten (2004):** *Det offentlige styringsunivers. Fra government til governance?*, Magtudredningen
- **Kaarup, Jørgen (2008):** *Landsbyer forfalder – redningsplan efterlyses*, Jyllandsposten d. 4. marts 2008
- **Kommunefakta A (U.Å.):** *Nøgletal for Morsø Kommune*, set d 13/5 2012 på: http://www.kommunefakta.dk/kommune/vis_kommune.asp?knr=773&p=danbolig#3
- **Kommunefakta B (U.Å.):** *Nøgletal for Thisted Kommune*, set d 13/5 2012 på http://www.kommunefakta.dk/kommune/vis_kommune.asp?knr=787&B1=Vis+n%F8gletal&p=danbolig

- **Kommunefakta C** (U.Å.): *Nøgletal for Vesthimmerlands Kommune*, set d 13/5 2012 på: http://www.kommunefakta.dk/kommune/vis_kommune.asp?knr=820&B1=Vis+n%F8gletal&p=danbolig
- **Kvale**, Steinar og **Brinkmann** Svend (2008): *Interview – Introduktion til et håndværk*, 2. udgave, 1. oplag, Hans Reitzels Forlag
- **LAG Jammerbugt-Vesthimmerland** (U.Å.): *LAG Jammerbugt-Vesthimmerlands udviklingsstrategi for perioden 2007-2013*
- **LAG Thy-Mors** (U.Å.): *Ungdoms LAG Thy-Mors*, set d 15/5 2012 på: <http://www.lag-thymors.dk/Ungdoms%20LAG%20Thy-Mors.aspx>
- **LAG Thy-Mors** (2010): *Udviklingsstrategi for LAG Thy-Mors 2 udgave landdistriktsprogrammet for perioden 2007 – 2013*, oktober 2010
- **Landdistrikternes Fællesråd** (U.Å.): *Vedtægter for Landdistrikternes Fællesråd*, set d. 19/6 2012 på: <http://landdistrikterne.dk/foreningen/vedtaegter/>
- **Landdistrikternes Fællesråd** (2012): *Stadig behov for indsatspuljen (nedrivningspuljen)*, set d 13/6 2012 på: <http://landdistrikterne.dk/nyhed/stadig-behov-for-nedrivningspulje/>
- **Landdistriktsloven** (2007): *Lov om udvikling af landdistrikter*, set d 29/5 2012 på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=8675>
- **Landdistriktsrådet for Morsø Kommune** (U.Å.): *Landdistriktsrådet for Morsø Kommune*
- **Landdistrikternes Fællesråd** (2011): *Slut med nedrivningspulje*. Set d 23/5 2012 på: <http://landdistrikterne.dk/nyhed/slut-med-nedrivningspulje/>
- **Lorentzen**, Anne og **Krogh** Rikke (2009): *Oplevelsesøkonomi, udvikling og planlægning i nordjyske kommuner*. Skriftserien 2009-7, Aalborg Universitet

- **Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter A (U.Å.):** *Vejledning om tilskud til forsøgsprojekter i landdistrikterne fra Landdistriktspuljen for 2012.*
- **Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter B (U.Å.):** *Landdistriktspuljen og østøtte.* Set d 9/5 2012 på: <http://www.mbbi.dk/landdistriktspuljen>
- **Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (2012):** *Vejledning om tilskud til Etablering af nye arbejdspladser og attraktive levevilkår i landdistrikterne – søges gennem de lokale aktionsgrupper*
- **Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2008):** *Hovedpunkterne i sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik, 2. december 2008*
- **Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2009):** *Håndbog 1 for lokale aktionsgrupper*
- **Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (2011):** *38 kommuner får 100. mio. kr. til at rive bygninger ned.* Set d 23/5 2012 på:
<http://www.sum.dk/Aktuelt/Nyheder/Puljer-IN/2011/April/nedrivningspulje.aspx>
- **Morsø Kommune (U.Å.):** *Landdistriktsudvikling,* set d 13/5 2012 på
<http://morsoe.dk/Om%20kommunen/Landdistriktsudvikling.aspx>
- **Møller, Jørgen og Staunstrup, Jan. K. (2008):** *Landsbyerne i Nordjylland – et forsømt planlægnings- og udviklingsobjekt med betydelige potentialer for fremtidig udvikling, i Hvad skal Nordjylland leve af? Center for Regional Udvikling, 2008*
- **Møller, Jørgen (2011):** *Landsbyudvikling kræver prioritering og afvikling – mellem nysprog, italesættelse og manglen på exitstrategier!, i Geografisk Orientering, Tidsskrift for Geografforbundet, oktober 2011, 41. årgang, nr. 5*

- **Møller, Jørgen (2012):** *Yderområdeudpegning – velsignelse eller forbandelse? Brugbarheden som grundlag for policy formulering*, i Økonomi & Politik, April 2012, 85. Årgang
- **Nielsen, Peter (2007):** *Produktion af viden – en praktisk guide til samfundsvidenskabelig metode*, 3. udgave 1. oplag, Nyt Teknisk Forlag
- **Pedersen, Niels Jørgen M (2007):** *Change in local governance and Rural Policy in Denmark*, i Copus, A.K (red): *Continuity of Transmation? Perspectives on Rural Development in the Nordic Countries*, Nordregio Report 2007:4
- **Pedersen, Jan V. (2010):** *Ingen kontrol med EU-støtten, Danmark knækker*, dr.dk d. 3 maj 2010
- **Realdania A (U.Å.):** *Mulighedernes land – projektresume*, set d 22/6-2012 på http://www.mulighedernesland.dk/files/publikationer/Projektresume_281011.pdf
- **Realdania B (U.Å.):** *Stedet tæller – formål*, set d. 22/6-2012 på <http://www.stedet-taeller.dk/om-kampagnen/formaal.aspx>
- **Realdania (2010):** *Trods dårlige odds – International inspiration til danske yderområder*
- **Region Nordjylland (U.Å.):** *Kort over regionen med kommunegrænser og kommune navne* set d. 3/6 2012 på http://www.rn.dk/NR/rdonlyres/57532584-8287-462E-BE0C-CF06A2E04929/0/KORT_RU_kommunegraenserognavne.png
- **Rottbøll, Emil (2010):** *Udkantsdanmark er tiden store politiske kæledægge*, Information d 3. maj 2010
- **Schroll, Sanne og Søgaard, Villy (2011):** *Knækker Danmark – eller knager det bare?*, Center for Landdistriktsforskning, Syddansk Universitet

- **Sørensen, Eva og Torfing, Jacob (2005):** *Netværksstyring: fra government til governance*, 1.udgave, Roskilde Universitets Forlag.
- **Tanvig, Hanne W. (2001):** *Økologiske eksperimentalzoner i landdistrikter?*, I Ingemann, Jan Holm (red): Samfundets udviklingsafdeling – bæredygtig udvikling gennem eksperimenter, Aalborg Universitets Forlag
- **Tanvig, Hanne W. (2005a):** *Udfordringer i landdistrikterne og kursen fremover*, i At være eller ikke at være – landdistrikter i bevægelse, Center for forskning og udvikling i landdistrikter.
- **Tanvig, Hanne, W. (2005b):** *Hvad er et landdistrikt?* I At være eller ikke at være – landdistrikter i bevægelse, Center for forskning og udvikling i landdistrikter
- **Tanvig, Hanne W. (2007):** *Rural Development and Rural Policy in Denmark – A General Overview*, i Copus, A.K (red): *Continuity of Transmation? Perspectives on Rural Development in the Nordic Countries*, Nordregio Report 2007:4
- **Tanvig, Hanne W. (2011):** *Potentialer for udvikling i landdistrikterne anno 2011*, I Geografisk Orientering. Tidsskrift for Geografforbundet, oktober 2011, 41. årgang, nr. 5
- **Thisted Kommune (2007):** *Landdistriktspolitik Thisted Kommune*, set d 18/4 2012 på <http://www.thisted.dk/Kommunen/PolitikkerOgPlaner/~media/B5690B4159D44893BB2E2F3E03E7AF91.ashx>
- **Thomsen, Lise og Tanvig, Hanne W. (2006):** *Landdistriktsstøtten på danmarkskortet*, Center for forskning og udvikling i landdistrikterne.
- **Vesthimmerlands Kommune A (U.Å.):** *Vesthimmerlands Kommunes Landdistriktspolitik 2010-2013*
- **Vesthimmerlands Kommune B (U.Å.):** *Vedtægter for Landsbyudvalget i Vesthimmerlands Kommune*

- **Winter, Søren (1994):** *Implementering og effektivitet*, Offentlig forvaltning i Danmark, Systime
- **Winter, Søren og Nielsen, Vibeke L (2008):** *Implementering af politik*, Offentlig forvaltning i Danmark, 1. udgave, 1. oplag, Academica
- **Yin, R. K. (2009):** *Case Study Research – Design and Methods*, Fourth Edition, Sage

12. Bilagsoversigt

(Bilag 9-14 kan hentes på vedlagte cd-rom)

Bilag 1: Status over målopfyldelse LAG Thy – Mors

Bilag 2: Status over målopfyldelse LAG Jammerbugt-Vesthimmerland

Bilag 3: Opgørelse over projekter LAG Thy-Mors 2012

Bilag 4: Opgørelse over projekter LAG Jammerbugt-Vesthimmerland

Bilag 5: Vedtægter for Landsdistriktsrådet for Morsø Kommune

Bilag 6: Vedtægter for Sundby M. havn

Bilag 7: Vedtægter for Landsbygruppen Thy

Bilag 8: Vedtægter for Løgstør Bio

Bilag 9a: Interviewguide Laurids Mortensen

Bilag 9b: Interview med Laurids Mortensen

Bilag 10a: Interviewguide Keld Andersen og Henrik Jensen

Bilag 10b: Interview med Keld Andersen og Henrik Jensen

Bilag 11a: Interviewguide Tanja Christiansen og Ann-Sophie Øberg

Bilag 11b: Interview med Tanja Christiansen og Ann-Sophie Øberg

Bilag 12a: Interviewguide Jens Bach og Otto Lægaard

Bilag 12b: Interview med Jens Bach og Otto Lægaard

Bilag 13a: Interviewguide Lars Steffensen

Bilag 13b: Interview med Lars Steffensen

Bilag 14a: Interviewguide Vesthimmerlands Kommune

Bilag 14b: Interview med Vesthimmerlands Kommune