

Udvalget for levedygtige landsbyer

- Afrapportering til regeringen -

April 2018

Udvalget for levedygtige landsbyer
- Afrapportering til regeringen

Udarbejdet af Udvalget for levedygtige landsbyer

April 2018

ISBN: 978-87-786-2361-4

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning	5
1.1 Kommissoriets rammer for udvalgets arbejde.....	6
1.2 Hvad er en landsby?.....	6
1.3 Hvad er en levedygtig landsby?.....	7
1.4 Landsbyernes udfordringer i dag.....	7
1.5 Udvalgets vision for landsbyerne i 2030.....	9
1.6 Udvalgets medlemmer.....	9
1.7 Udvalgets arbejde.....	9
2. Konklusion	15
3. Landsbyernes udvikling	20
3.1 Danmark i en international sammenhæng.....	20
3.2 De danske landsbyer.....	21
3.3 Demografi.....	26
3.4 Beskæftigelse og erhvervsstruktur.....	34
4. Boligmarked, nedrivning og finansieringsudfordringer	38
4.1 Bolig- og ejendomsmarked.....	38
4.2 Nedrivning.....	40
4.3 Udfordringer med finansiering i landsbyer og landdistrikter.....	42
5. Landsbyerne i 2030	47
6. Kriterier og anbefalinger til at understøtte og styrke levedygtige landsbyer	53
6.1 Fire kriterier for levedygtige landsbyer.....	54
6.2 Statens og kommunernes arbejde for at fremme levedygtige landsbyer.....	55
6.3 Et attraktivt nærmiljø med tidssvarende boliger, en tilpasset bygningsmasse samt adgang til landskab og natur.....	59
6.4 Nærhed til offentlig og privat service.....	66
6.5 Tilgængelighed til beskæftigelse og gode muligheder for etablering af virksomhed.....	69
6.6 Social og kulturel sammenhængskraft.....	72
7. Omdannelseslandsbyer	76
7.1 Hvad er en omdannelseslandsby?.....	76
7.2 Inddragelse og samarbejde med de lokale aktører.....	77
7.3 Udpegning af en omdannelseslandsby.....	79
7.4 Muligheder for omdannelseslandsbyer.....	80
8. Bygninger i landzone	82
8.1 Planlovens landzonebestemmelser.....	82
8.2 Nedrivning og opførelse af ny bolig i landzone.....	82
8.3 Genopførelse og ændret anvendelse på egen grund.....	84

9. Inspiration og erfaringer.....	86
9.1 Landsbyklynger.....	87
9.2 København – en udvikling kan vende	88
9.3 Vitalitetstjek for udvikling af landsbyer, Tyskland	91
9.4 Landsbygdskommitté, Sverige.....	92

1. INDLEDNING

Danmark er i vækst. Men væksten fordeler sig forskelligt på tværs af danmarkskortet. Flere landsbyer og landdistrikter er i dag i en positiv udvikling, men udviklingen er kommet senere og sker ikke så hurtigt som i de større byer. Samtidig er der et stort antal landsbyer, der er udfordrede på væsentlige områder.

Behovet for at forbedre mulighederne for at bo og arbejde i danske landsbyer og landdistrikter er en central målsætning i regeringens ambitioner for Danmark og en af baggrundene for regeringens politiske udspil "Vækst og udvikling i hele Danmark" fra november 2015.

For at sætte fornyet fokus på at skabe levedygtige landsbyer besluttede den brede forligskreds bag aftalen om "Et Danmark i bedre balance - bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet" fra juni 2016, at planloven fortsat skal tilsigte en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner, og fremover også i de enkelte lokalsamfund.

Derudover blev det aftalt, at:

"der er enighed om at sætte et fornyet fokus på landsbyernes fremtid, og hvordan de kan være levedygtige. Erhvervsministeren nedsætter derfor efter drøftelse med aftaleparterne et udvalg, som kan komme med bud herpå."

På den baggrund nedsatte erhvervsminister Brian Mikkelsen i juli 2017 Udvalget for levedygtige landsbyer.

Udvalgets arbejde er båret af de enkelte udvalgsmedlemmers personlige viden, interesse og motivation. Kommissoriet, der er godkendt af aftaleparterne, er det primære grundlag for udvalgets arbejde. Inden for rammerne af kommissoriet har udvalget drøftet anbefalinger til, hvordan landsbyer kan være levedygtige med udgangspunkt i medlemmernes tanker om landsbyudvikling og forståelse af levedygtige landsbyer samt den enkeltes motivation for at takke ja til at arbejde for at finde veje til at fremme levedygtige landsbyer.

Den samlede rapport og anbefalinger er udtryk for en balanceret afvejning af udvalgets drøftelser ud fra de enkelte medlemmers forskellige holdninger og interesser. Det er et samlet udvalg, der afgiver rapporten.

Udvalget vil gerne benytte lejligheden til at takke alle, der har bidraget med oplæg, debat, viden og forslag undervejs i processen.

Udvalget afgiver herved sin rapport til erhvervsministeren.

1.1 KOMMISSORIETS RAMMER FOR UDVALGETS ARBEJDE

Formålet med udvalgsarbejdet er – med konkrete anbefalinger til omstilling og fornyelse i retning af levedygtige landsbyer – at bidrage til regeringens ambition om vækst og udvikling i hele Danmark.

Udvalget skal identificere og perspektivere udfordringer og muligheder og belyse, hvad der karakteriserer landsbyer, som har vist sig levedygtige, herunder landsbyernes indbyggere, tilflyttere, foreningsliv, virksomheder osv.

Dette indebærer også perspektiver og nye muligheder for landsbyerne med ændringen af planloven, der giver bedre mulighed for at drive virksomhed, arbejde og bo i landsbyerne. Udvalget skal ligeledes give et – eller flere – bud på, hvordan landsbyerne og balancen mellem land og by kunne se ud i 2030. Udvalgets arbejde skal munde ud i konkrete anbefalinger til, hvordan landsbyer kan være levedygtige og løbende omstille sig, herunder:

- Hvad skal der til, for at en landsby er levedygtig?
- Hvordan kan landsbyer blive attraktive bosteder?
- Hvordan kan fysisk planlægning understøtte udviklingen af levedygtige landsbyer som attraktive bosteder?
- Hvordan kan landsbyer dele offentlige og private servicefunktioner?

Kommissoriet er vedlagt som bilag.

1.2 HVAD ER EN LANDSBY?

Udvalget har valgt at fokusere udvalgsarbejdet på bebyggelser og landsbysamfund med op til 1.000 indbyggere. Grænsen på 1.000 indbyggere er valgt ud fra den betragtning, at mindre bysamfund med op til 1.000 indbyggere ofte skal håndtere andre udfordringer vedrørende for eksempel udvikling i indbyggertal, fastholdelse af foreningsliv, nærhed til offentlig og privat service mv. end bysamfund med over 1.000 indbyggere. Derudover er der en vis praksis for anvendelse af denne øvre grænse i statistiske opgørelser, hvorfor det af metodiske årsager er hensigtsmæssigt at anvende samme grænse.

Udvalget har ikke defineret en nedre grænse for en landsbys størrelse, da boliger i det åbne land ofte vil have en tilknytning til den nærmeste landsby. Landboreformerne i slutningen af 1700-tallet og starten af 1800-tallet betød i en lang række landsbyer, at gårdene fik samlet deres jorder og flyttede fra landsbyen til en central placering på de nu samlede markarealer. Disse gårde og fritliggende bebyggelser ligger spredt omkring landsbyerne, men har fortsat en funktionel og identitetsmæssig tilknytning til den nærliggende landsby og udgør derfor en del af landsbysamfundet.

Ud fra denne definition bor ca. en femtedel af den danske befolkning, svarende til ca. 1,1 mio. mennesker, i dag i landsbysamfund med op til 1.000 indbyggere.

Udvalgets arbejde og konklusioner er dog ikke snævert afgrænset til bebyggelser og landsbyer med op til 1.000 indbyggere, men kan også finde anvendelse på større byer i det omfang, de samme problemstillinger, som udvalget har forholdt sig til, gør sig gældende for disse byer. Udvalgets overvejelser og konklusioner kan derfor også være relevante for byer med for eksempel 1.200 eller 1.500 indbyggere.

1.3 HVAD ER EN LEVEDYGTIG LANDSBY?

Udvalget betragter en landsby som levedygtig, hvis den alene eller som følge af sit samspil med andre landsbyer eller større byer kan tilbyde indbyggerne tidssvarende boliger i varierende former, tilgængelighed til beskæftigelse, mulighed for etablering af virksomhed, social sammenhængskraft, nærhed til offentlig og privat service, idræts- og fritidsaktiviteter samt trafikale og digital infrastruktur i et omfang, så dette ikke er en barriere for, at landsbyen kan tiltrække og fastholde nye indbyggere.

Det er i den forbindelse ikke udviklingen i befolkningstallet – hverken negativt eller positivt – set over en længere periode, der er afgørende, når blot landsbyen vurderes som et attraktivt bosted. Tiltrækning af nye indbyggere behøver således ikke at have et omfang, der bevirker, at befolkningstallet opretholdes uændret eller er stigende.

Udvalgets overvejelser om levedygtighedskriterier har ledt frem til, at der ikke kan opstilles hverken en positiv eller en negativ liste for, hvad der gør en landsby levedygtig eller ikke levedygtig. Det beror på summen af en række forhold, der hver især har betydning for den enkelte landsby som et attraktivt bosted.

Såfremt en landsby samlet set på tilstrækkelig mange kriterier alene eller i samspil med andre byer er et attraktivt bosted, betragtes landsbyen som levedygtig.

En landsby, hvor der over en kortere periode sker et væsentligt fald i indbyggertallet, betragtes ikke som levedygtig. I sådanne landsbyer kan der være grundlag for at overveje behovet for en særlig indsats eller omstilling.

Definitionen af den levedygtige landsby er i sagens natur en forenkling af virkeligheden. Der vil naturligvis være andre parametre end dem, udvalget peger på, der har betydning, ligesom de nævnte parametre indeholder underliggende nuancer.

Forudsætningen for, at en landsby er levedygtig, vil ofte også omfatte svært målbare elementer, som for eksempel den "sociale kapital" blandt indbyggerne og dermed civilsamfundets indsats samt landsbyens "stolthed", som en drivende kraft.

1.4 LANDSBYERNES UDFORDRINGER I DAG

Fra midten af det tyvende århundrede og frem til i dag er de store linjer i Danmarks regionale udvikling entydige. Der er gennem hele perioden sket en koncentration i de større byer, mens landsbyerne har haft et vigende befolkningstal. Der er talrige landsbyer, der oplever befolkningsvækst. Men den overordnede tendens er klar; andelen af indbyggere i landsbyerne og det åbne land har været faldende.

Landsbyerne og landdistrikterne står over for markante forandringer, som skaber et behov for tilpasninger på flere fronter. Både konjunkturmæssige fluktuationer på for eksempel boligmarkedet og længerevarende strukturelle ændringer i for eksempel demografi og erhvervssammensætning påvirker landsbyerne.

Selvom en stigning i befolkningstallet ofte ses som et udtryk for en positiv udvikling i en by eller kommune, er der ikke nødvendigvis sammenhæng mellem en stigning i befolkningstallet og en stigning i beskæftigelsesfrekvens eller velstand pr. indbygger. Omvendt er et fald i befolkningstallet heller ikke i alle tilfælde sammenfaldende med et fald i beskæftigelsesfrekvens eller velstand pr. indbygger. Det er også på den baggrund, at udvalget konstaterer, at landsbyer kan betragtes som levedygtige selv uden stigende befolkningstal.

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalget skal bidrage til regeringens ambition om vækst og udvikling i hele Danmark. Det er en ambition om, at alle dele af Danmark bidrager til vækst og udvikling, og ingen landsdele kobles af.

Hvis der er områder af landet, der helt kobles af udviklingen, er der risiko for, at oplevelsen af et delt Danmark forstærkes. De forskelle, der allerede i dag er målt på aldersgennemsnit, indkomstgrundlag, uddannelsesniveau osv. fra storbyerne til områderne langt fra de store byer, kan frygtes at blive forværret, og grundlaget for den offentlige service i disse områder kan blive mere og mere spinkelt.

En afkobling fra udviklingen har også personlige konsekvenser for dem, der ønsker at blive boende i områder ramt af for eksempel affolkning, og for dem, der ikke har andet valg. Det gælder blandt andet ældre mennesker og dem, der ikke kan afsætte deres bolig og realisere et økonomisk råderum til at flytte i forbindelse med en ny livs- eller beskæftigelsessituation.

At arbejde for en omstilling og fornyelse i retning af levedygtige landsbyer er derfor et arbejde for et helt Danmark. Der er samtidig en ambition om, at de potentialer, der er i landsbyerne, skal bringes i spil.

Hvis de stedbundne erhverv i landdistrikterne ikke har gode muligheder for at udvikle sig, vil vi som land gå glip af den gevinst, der ligger i udviklingen af disse virksomheder.

Der er også brancher, hvor der opleves mangel på arbejdskraft. Manglende mobilitet i arbejdsstyrken, herunder manglende villighed til at bosætte sig i landdistrikterne, kan bremse disse virksomheders vækst.

Endeligt indeholder landsbyerne nogle bygningsmæssige værdier. Overflødiggjorte bygninger fra landbruget, tidligere tiders erhvervsliv, offentlige institutioner mv. udgør et potentiale for nye anvendelser. Mange bygninger er samtidig af stor arkitektonisk og kulturhistorisk værdi, som også skal sætte sit præg på landsbyerne fremover.

1.5 UDVALGETS VISION FOR LANDSBYERNE I 2030

I 2030 er det udvalgets vision, at der fortsat er mange landsbyer rundt omkring i Danmark, der kan danne rammen om et aktivt og indholdsrigt liv for borgere i alle aldersgrupper og dermed udgør en attraktivt bosætningsmulighed. Det er også visionen, at disse levedygtige landsbyer findes over hele landet.

De attraktive og levedygtige landsbyer vil være præget af et attraktivt nærmiljø med tidssvarende boliger, en tilpasset bygningsmasse med mere attraktive beliggenheder, nærhed til offentlig og privat service, beskæftigelse og mulighed for etablering af virksomhed samt en stærk social og kulturel sammenhængskraft. Landsbyerne vil være attraktive bosteder, der kan tiltrække og fastholde nye indbyggere, og de vil være attraktive at besøge som gæst og turist.

Samtidig er der behov for en realistisk tilgang og en accept af, at ikke alle landsbyer i landet kan bestå i den nuværende form. Derfor er det også en del af visionen, at der sker en tilpasning af bygningsmassen, særligt i de sværest udfordrede områder, på en måde, der for eksempel kan føre til en mere spredt bebyggelse af højere kvalitet og med øje for landskabelige og naturmæssige forbedringer

Denne vision er udgangspunkt for udvalgets kriterier for levedygtige landsbyer og rammesættende for udvalgets anbefalinger.

1.6 UDVALGETS MEDLEMMER

Udvalget for levedygtige landsbyer består af:

- Jens Kr. A. Møller, Adm. direktør, DLR Kredit A/S (udvalgsformand)
- Steffen Damsgaard, Formand, Landdistrikternes Fællesråd
- Susanne Hovmand-Simonsen, Tidl. godsejer, Knuthenlund Gods
- Ellen Højgaard Jensen, Direktør, Dansk Byplanlaboratorium
- Bent Jensen, CEO & Ejer, LINAK
- Laila Kildesgaard, Direktør, KL
- Søren Møller, Landsformand, DGI
- John Wagner, Adm. direktør, De Samvirkende Købmænd
- Dorthe Winther, Formand, Sammenslutningen af Danske Småøer
- Thorkild Ærø, Direktør, Prodekan, Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet

Udvalget er blevet sekretariatsbetjent af Erhvervsministeriet og øvrige ministerier er inddraget efter behov.

1.7 UDVALGETS ARBEJDE

Udvalget for levedygtige landsbyer har anset det for centralt at se og opleve forskellige nuancer af landsbyudvikling. Samtidig har det været af høj prioritet at få skabt en debat

om landsbyernes fremtid og give interesseorganisationer, privatpersoner mv. mulighed for at give input til udvalget.

For at få input fra en bredere del af befolkningen indbød udvalget fra den 1. november 2017 til debat på udvalgets egen side på Facebook, der blev administreret af Landdistrikternes Fællesråd. Hovedspørgsmålene fra kommissoriet blev lagt ud til debat. Efter de fire hovedspørgsmål blev der sat andre spørgsmål til debat om underliggende problemstillinger.

Dansk Arkitektur Center har i samarbejde med Landdistrikternes Fællesråd afholdt to offentlige arrangementer i henholdsvis Egtved d. 14. september og i Hvalsø d. 21. september 2017. Formålet var at inspirere relevante aktører i deres arbejde med at udvikle landsbyer samt at indsamle input til udvalget. Herudover har udvalgets formand og sekretariat afholdt en række bilaterale møder med flere relevante interesseorganisationer.

Endeligt har udvalget afholdt otte møder i løbet af 2. halvår 2017 og 1. kvartal 2018. Heraf er de seks blevet holdt uden for København. De seks møder er afholdt i følgende byer:

- Maribo, Lolland Kommune
- Ebberup, Assens Kommune
- Knebel, Syddjurs Kommune
- Sdr. Rubjerg, Hjørring Kommune
- Vallekilde, Odsherred Kommune
- Nordby, Fanø Kommune

I forbindelse med udvalgmøderne har udvalget været i dialog med borgmestre og lokalpolitikere, der har stillet op til møder og oplæg. På møderne har der endvidere været oplæg af lokale repræsentanter fra de byer, udvalget har besøgt, samt faglige oplæg fra udvalgsmedlemmer eller eksterne personer, der undervejs har kvalificeret udvalgets drøftelser.

Udvalget har set levende og levedygtige landsbyer i alle dele af Danmark. De rummer udfordringer og potentialer, som bedst forstås ved selvsyn og ved mødet med de mennesker, der bor i landsbyerne, og som er med til at gøre byerne til attraktive bosteder. Mennesker, der har viden og noget på hjerte, i forhold til den opgave udvalget er nedsat for at løse.

Udvalgets møder rundt i landet har blandt andet kunnet bidrage til udvalgets opgave med at identificere og perspektivere udfordringer og muligheder samt at belyse, hvad der karakteriserer landsbyer, som har vist sig levedygtige, herunder landsbyernes indbyggere, tilflyttere, foreningsliv, virksomheder osv.

De steder, som udvalget har besøgt eller drøftet er portrætteret af journalist Lars Winther og fotograf Lars Aarø. Artiklerne fra de enkelte landsbyer kan læses i den selvstændige publikation "Landsbyerne – nu og i fremtiden", som kan hentes på Erhvervsministeriets hjemmeside. Artiklerne er fortællinger, der beskriver livet i de seks byer. De er billeder og ord, der beskriver nogle af dem, der bor i Danmarks levedygtige landsbyer.

Horslunde, Lolland Kommune

På mødet i Maribo var landsbyen Horslunde eksemplet på en levedygtig landsby. Horslunde, der ligger i det nordvestlige Lolland, har ca. 675 indbyggere. Landsbyen har to dagligvarebutikker, bager, flere håndværksmestre, to skoler, idrætshal og -anlæg.

Horslunde var hovedby i den tidligere Ravnsborg Kommune frem til kommunesammenlægningen i 2007. Rådhuset er sidenhen lukket, og Horslunde er nu en landsby i Lolland Kommune. Ved et tilfælde kom landsbyen med i konkurrencen om at blive regionens bedste landsby i TV2 ØST i 2009, som Horslunde vandt. Det gav en fantastisk stolthed, gejst og sammenhold, og det blev styrket året efter med kåringen som Årets landsby i Danmark. Derudover blev byen udvalgt som Energilandsby, hvor Realdania og Lolland Kommune i fællesskab gav tilskud til en lang række energibesparende tiltag i et projekt varende fra 2007 til 2012. Energi er blevet en stærk og samlende identitet for landsbyen, som også siden har været et særkende for landsbyen.

Landsbyen Horslunde har, på trods af at den ligger i et udfordret område på Vestlolland, formået at skabe en positiv spiral, hvor byen formår at tiltrække borgere, håndværkere og iværksættere.

Ebberup, Assens Kommune

Ebberup, der ligger 5 km sydøst for Assens på Vestfyn, har ca. 1.300 indbyggere. Byen har én dagligvarebutik, flere håndværksmestre, én større produktionsvirksomhed, skole med ca. 300 elever, idrætshal og -anlæg. Byen har forskellige sports- og fritidsaktiviteter bygget op omkring Ebberup Hallerne. På trods af at der er flere end 1.000 indbyggere, har Ebberup udfordringer, der er sammenlignelige med mindre byer, eksempelvis politiske drøftelser om lukning af skolen.

Ebberup står på tre ben; skole, idrætsforening og dagligvarebutik. Samlet giver de tre ben et lokalområde, der udgør et attraktivt miljø for børn, voksne og pensionister, og hvor sammenhængskraft er stor.

Et aktivt erhvervsliv med både mindre, mellemstore og en større virksomhed giver et godt grundlag for lokale arbejdspladser.

Pensionisterne betragtes som en stor ressource i byen. De har stort engagement i det lokale liv, og mange af dem har for eksempel været med til at bygge hallerne op med frivillig arbejdskraft og donationer og føler derfor meget for byens aktiviteter. For at kunne fastholde den ressource lokalt, håber man lokalt på, at det lykkes at få bygget ældreboliger i Ebberup, så pensionisterne kan blive boende.

Knebel, Syddjurs Kommune

Der er ca. 3.800 indbyggere på Mols fordelt på 24 små landsbyer, der ligger i en radius på op til 12 km fra hovedbyen Knebel. Knebel, der i sig selv har ca. 600 indbyggere, rummer skole med ca. 320 børn, idrætshal og -anlæg, dagligvarebutikker, apotek, bank m.m.

Da der kun er ca. 45 minutters kørsel til Aarhus, har Mols i en årrække formået at tiltrække tilflyttere, hvoraf en stor del er ressourcestærke børnefamilier. På trods af det har der været et faldende indbyggertal. Syddjurs Kommune var i 2014 på vej med en spareplan, som betød samling af tre børnehaver omkring skolen og forslag om nedlæggelse af de ældste klasser. Det var den gnist, der skulle til for at tænde op under en stor gruppe ildsjæle i området.

Sammen med skolens fællesbestyrelse, Molshallen og idrætsforeningerne dannede man paraplyorganisationen Projekt Mols i Udvikling, som er den overordnede paraplyorganisation for en række projektgrupper. Mols i Udvikling var et pilotprojekt under Landsbyklyngeprojektet i perioden 2015-2016. Projektet blev finansieret af DGI, Realdania, Lokale- og Anlægsfonden og Syddjurs Kommune, og en proceskonsulent har været med til at sætte yderligere fart på udviklingen i området.

Sdr. Rubjerg, Hjørring Kommune

Sdr. Rubjerg ligger langs Løkkensvej, der er hovedvejen mellem Løkken og Hjørring i Nordjylland. Der er 13 km. til Hjørring, der er kommunens hovedby. Landsbyen, der har ca. 200 indbyggere, har en kro, et par håndværksmestre og et kraft-varmeværk.

Sdr. Rubjerg er en blandt flere små landsbyer, der ligger langs Løkkensvej, som en såkaldt vejkantby. Vej, cykelsti og fortov har med årene bredt sig, så stort set alt grønt foran husene langs hovedvejen er væk. Da trafikken samtidig er tiltaget, er husene langs vejen faldet i attraktionsværdi, og en del står tomme og er i forfald. Førstehåndsindtrykket af fysisk forfald smitter af på boligkvarterer, som ellers ligger væk fra vejen.

Hjørring Kommune vil standse denne negative udvikling med forsøgsprojektet "Løkkensvej – lev godt, lad det gro". En del af projektets midler skal bruges til at fjerne forfaldne huse, skabe en grøn kerne omkring hovedvejen og give regulær og tilgængelig natur med stier på de sider i byen, der vender væk fra hovedvejen. På den måde vil kommunen sammen med de lokale ændre landsbyens attraktivitet ved at aktivere landsbyens landskabelige potentialer og samtidig øge kvaliteten af den del af landsbyen, der ligger langs vejen, herunder med en reduktion af boliger langs hovedvejen.

Vallekilde, Odsherred Kommune

Vallekilde ligger i Odsherred ca. 2 km. fra nabobyen Hørve. Vallekilde har ca. 130 husestande. I landsbyen ligger Vallekilde Højskole. I Hørve, der har ca. 2.500 indbyggere, er der dagligvarebutikker, skoler, institutioner m.m.

Vallekilde er kendt for sin højskole, men har ikke længere lokale servicefaciliteter som for eksempel skole eller dagligvarebutik. På trods af det kunne landsbyen i 2017 lade sig kåre til Årets Landsby i Danmark. Det skyldes i høj grad evne og lyst til at skabe fællesskaber, som både fungerer med sociale mødesteder i hverdagen – samt anlæg af nye pladser og forskønnelse af små hjørner i byen.

Landsbyen gør i høj grad brug af de digitale medier, som netop var en af grundene til, at byen fik prisen som Årets Landsby i 2017, hvor temaet netop var digitalisering. Der bruges simple digitale midler, som sms og Facebook, til at formidle aktiviteter og til at kommunikere med hinanden. Via gruppen på Facebook er der organiseret en fælles grejbank og der annonceres for fælles aktiviteter, som for eksempel fredagsbar og repaircafe. Simple redskaber, som giver mulighed for at mødes i virkeligheden.

Nordby, Fanø Kommune

Fanø er beliggende i Vadehavet ud for Esbjerg og har ca. 3.400 helårsbeboere. Hovedbyerne på øen er Nordby med ca. 2.700 indbyggere og Sønderho med ca. 300 indbyggere.

Fanø tilbyder ro, natur, kulturliv og overskuelige bysamfund. Med muligheden for at kombinere dette med et arbejde på fastlandet, er det attraktivt for mange familier, at flytte til øen.

Fanø Kommune satser målrettet på at tiltrække børnefamilier, blandt andet ved at sænke taksterne på institutioner, så kommunen i dag kan tilbyde pasning af børn til takster, der er væsentligt lavere end i mange andre kommuner. Kommunen har i en årrække oplevet en befolkningsfremgang, og i 2017 oplevede kommunen landets næsthøjeste tilflytning i forhold til kommunens størrelse.



2. KONKLUSION

Forudsætningerne for landsbyernes eksistens har ændret sig løbende, men særligt markant siden midten af det tyvende århundrede. Flere landsbyer har med succes omstillet sig til en ny virkelighed, men på landsplan knytter der sig generelt set en række udfordringer til landsbyerne. Det dækker blandt andet over ændringer i erhvervsstruktur, en ny demografisk udvikling og dermed ofte en overskydende og utidssvarende boligmasse.

Erhverv inden for handel, service og tjenesteydelser samt lettere fremstillingsvirksomhed beskæftiger i dag flere end landbrug, skovbrug og traditionel industri, der historisk har betydet meget for erhvervsaktiviteten i landsbyerne. Denne erhvervsstrukturelle forskydning er en international tendens, og Danmark vurderes i kraft af sin lille størrelse samt historisk set lave andel af tung industri at have bedre forudsætninger for at omstille sig end mange andre lande. Forskydningen har dog haft en stor betydning for områderne uden for de større byer, da arbejdspladser inden for handel, service og tjenesteydelser samt lettere fremstillingsvirksomhed i høj grad er koncentreret i byerne.

Sideløbende med ovenstående udvikling er der truffet en række politiske beslutninger, som har haft indvirkning på landsbyerne. I løbet af de seneste årtier er centralisering i stigende grad blevet set som et vigtigt redskab til at opnå øget produktivitet i den offentlige sektor gennem oprettelsen af færre og større enheder. Med strukturreformen fra 2007 og andre reformer såsom, politi-, sygehus- og domstolsreformen samt den efterfølgende kommunale udmøntning, er der truffet en række beslutninger, der har medført øget centralisering. Mange mindre lokalsamfund og landsbyer har i det seneste årti for eksempel oplevet større afstand til offentlig og privat service samt til lokale arbejdspladser, hvilket har forringet landsbyernes situation og svækket lysten til bosætning i landsbyerne.

I en europæisk sammenhæng er urbaniseringsgraden mindre i Danmark, men urbaniseringen sker lige nu i et højere tempo end i de fleste andre europæiske lande. Et fortsat stigende befolkningstal i landsbyerne vil alt andet lige øge ubalancen mellem boligudbud og boligefterspørgsel yderligere. Det understreger behovet for omstilling og fornyelse mod levedygtige landsbyer. Nogle steder vil det kræve betydelig national og kommunal opmærksomhed og handling, hvis denne udvikling skal imødegås, ligesom områdets civilsamfund skal inddrages i denne proces.

Der er betydelige variationer i udviklingen inden for den enkelte kommune, og der er talrige eksempler på levedygtige landsbyer, der oplever en stigning i befolkningstallet i kraft af for eksempel nærhed til en af de større byer, et stærkt lokalt engagement, infrastrukturinvesteringer, aktivering af stedsbundne potentialer, nye erhvervs- og beskæftigelsesforhold eller forbedring af offentlige eller private servicetilbud mv.

Mere kvalitet i landsbyerne

Meget tyder på, at de ændringer, der er sket i forholdet mellem land og by, i høj grad er strukturelle og vil fortsætte. Når det er sagt, finder udvalget det vigtigt, at det også frem-

over er attraktivt at bo og bosætte sig i en landsby ligesom det er afgørende, at der tages initiativer, der letter den igangværende omstilling.

Et faldende indbyggertal, som det ses mange steder, behøver ikke at være et problem i sig selv. Men en massiv affolkning eller en hastigt forandret befolkningsudvikling kræver dog en særlig opmærksomhed og vil øge behovet for tilpasning og omstilling til en ny økonomisk, fysisk, social og demografisk virkelighed.

Udvalget finder her, at der skal være fokus på at sikre og udvikle kvaliteten i landsbyerne. Kvaliteten ved landsbyerne skal højnes ved at have fokus på de lokale potentialer. Natur, landskab, ro, tillid, lokale fællesskaber, samlingspunkter, som den lokale dagligvarebutik eller idrætshal, samt andre af de særlige kvaliteter, der typisk forbindes med landsbyliv, og efterspørges af såvel bosiddende som potentielle tilflyttere, skal udvikles.

Et attraktivt nærmiljø med tidssvarende boliger, en tilpasset bygningsmasse samt adgang til landskab og natur

Det er helt essentielt, at boligmassen er tidssvarende, hvis landsbyerne skal være attraktive som bosteder. Boligmassen skal tilpasses efterspørgslen, hvilket mange steder kræver en reduktion i antallet af boliger, samt en opgradering af boligtilbuddet til nutidens behov og standard. Desuden er boligmassen ikke alle steder placeret hensigtsmæssigt, og udvalget finder, at der skal være mulighed for at udvikle mere attraktive beliggenheder for at fremme bosætningen i landsbyerne.

Nærhed til offentlig og privat service

Udvalget mener, at det er vigtigt at fastholde den lige adgang til de nære offentlige ydelser, som undervisning, pleje og omsorg uafhængig af bopæl. Udvalget finder endvidere at nærheden til offentlig service i landsbyer og landdistrikter skal være på et tilfredsstillende niveau, under hensyntagen til den lavere befolkningstæthed. Her kan digitale løsninger på nogle områder løse behovet for tilstedeværelsen af lokal offentlig service.

Mens privat service som udgangspunkt er styret af markedet, finder udvalget, at manglende nærhed til offentlig service ikke må være en væsentlig årsag til, at et liv i landsbyerne vælges fra.

Tilgængelighed til beskæftigelse og gode muligheder for etablering af virksomheder

Det skal i en vis udstrækning være muligt at bo og arbejde i lokalområdet, da det medvirker til levende landsbyer, hvor der også er aktivitet i dagtimerne, ligesom virksomheder med lokalt engagement kan bidrage til lokalområdets udvikling og understøtte samhængskraften.

Udvalget finder det væsentligt, at der er en vis grad af lokale job i såvel landsbyen som i nærområdet, inklusiv den nærmeste by, og på regionalt niveau inden for en rimelig pendlingsafstand. Dette er afgørende for bosætningen i områdets landsbyer.

Det gælder såvel private som offentlige arbejdspladser, så der er jobmuligheder inden for forskellige brancher og med forskellige uddannelsesmæssige forudsætninger.

Social og kulturel sammenhængskraft

Social og kulturel sammenhængskraft er et væsentligt forhold for levedygtige landsbyer. Såvel beboere som potentielle tilflyttere fremhæver landsbyer som overskuelige enheder, som potentielt rummer basis for en kultur, hvor alle kender alle, og hvor der opleves et godt naboskab og stor grad af tryghed. Blandt kitteret i den sociale og kulturelle sammenhængskraft er ikke mindst det organiserede forenings- og fritidsliv, men også uorganiserede lokale fællesskaber.

Selvom social og kulturel sammenhængskraft er noget, der kan dyrkes og styrkes af landsbyens beboere uden indblanding udefra, er det afgjort muligt og derfor vigtigt at understøtte sammenhængskraften.

En national tendens med behov for forskellige løsninger

Der er langt over 1.000 landsbysamfund i Danmark, og en stor del af dem er i dag attraktive. Det mangfoldige billede af landsbyerne vil også gøre sig gældende fremover. Selvom nogle kendetegn går igen, er der behov for en udvikling af den enkelte landsby med udgangspunkt i den enkelte landsbys potentialer og udfordringer. Nogle landsbyer ligger naturskønt, andre tæt på en større by. Nogle er placeret tæt på kysten, og andre er placeret omkring en større virksomhed eller karakteriseret ved et rigt foreningsliv og en stærk social sammenhængskraft.

Med en differentieret tilgang til udviklingen af landsbyer bliver kommunerne en central aktør, der – i samarbejde med borgerne og det lokale erhvervsliv – skal arbejde realistisk med den enkelte landsbys fremtid med udgangspunkt i landsbyens nuværende forhold. Her bør der – i det omfang det er hensigtsmæssigt – også være fokus på at betragte landsbyerne som en del af et større funktionelt netværk, en klynge, der deler faciliteter, samt ressourcer og samler kræfterne om at samarbejde i en fælles retning for området.

Staten er ligeledes en væsentlig aktør til at sikre flere af forudsætningerne for levedygtige landsbyer. Staten bør arbejde for velfungerende regionale arbejdsmarkeder og uddannelsesmuligheder, samt erhvervsudvikling, infrastruktur og andre tiltag, der tager hensyn til de særligt udfordrede områder.

Udvalget vurderer at der er enkelte områder, som er så udfordrede – eller er på vej til at blive det, at der er brug for værktøjer til at rekonstruere området i forhold til bosætning og erhvervsudvikling. Hvis man lader stå til, så vil der være et tab af menneskelige og materielle værdier. Sådanne rekonstruktioner vil kræve et særligt samspil mellem staten og den pågældende kommune.

En langsigtet og strategisk udvikling af landsbyerne

Kommunerne har ansvaret for den samlede fysiske planlægning både i by og på land. En lang række kommuner har gjort en stor indsats for at planlægge for det åbne land og landsbyerne, men der er fortsat kommuner, hvor det primære fokus i den kommunale planlægning ligger på kommunens hovedbyer. Med den generelle udvikling i det åbne land og i landsbyerne er det udvalgets opfattelse, at alle kommuner skal foretage strategiske overvejelser og planlægge for landsbyerne og deres udvikling, så der opleves en

sammenhæng i de kommunale prioriteringer og sikkerhed omkring rammerne for bosætning og erhvervsudvikling.

Der hvor befolkningstallet falder, og befolkningssammensætningen ændres, må den offentlige service tilpasses, så der sikres et tilfredsstillende serviceniveau. Det handler også om at skabe nye fleksible modeller for tilvejebringelse af offentlige services, der i højere grad kan skaleres til ændringer i den demografiske udvikling. Samtidig er der behov for en mere langsigtet kommunal planlægning for den offentlige service, der skal gøre op med den uvished om det fremtidige offentlige servicetilbud og den kommunale udvikling af området, som mange landsbysamfund i dag oplever. En sådan indikation af det fremtidige kommunale serviceniveau vil øge investeringssikkerheden hos potentielle tilflyttere og give større vished om fremtiden for nuværende beboere.

Udvalgets anbefalinger

Udvalget har i sit arbejde identificeret fire kriterier for den levedygtige landsby. Udvalget har i alt 17 anbefalinger til arbejdet med at fremme og styrke levedygtige landsbyer. I kommissoriet for udvalgets arbejde fremgår det, at "opfølgningen på anbefalingerne gennemføres inden for eksisterende økonomiske rammer". Udvalget har i sit arbejde identificeret en række indsatser, som udvalget finder nødvendige for at skabe en bedre strukturel balance mellem land og by og fremme arbejdet med levedygtige landsbyer. Derfor indeholder enkelte af anbefalingerne betydelige økonomiske omkostninger, som af den grund går ud over udvalgets kommissorium. Udover tre overordnede strategiske anbefalinger er anbefalingerne inddelt på de fire kriterier, se figur 2.1.

Figur 2.1 Oversigt over udvalgets anbefalinger

Udvalget anbefaler, at...

... at der i planloven indarbejdes en forpligtelse for kommunerne til i kommuneplanlægningen at foretage en strategisk planlægning for kommunens landsbyer og landområder.

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

... der i områder med betydelige udfordringer (kommunalt udpegede rekonstruktionsområder) skal være adgang til et katalog af særlige indsatser, der skal understøtte den løbende omstilling til et område med andre kvaliteter end bosætning og erhvervsvirksomheder, når der foreligger en rekonstruktionsplan med målsætninger for områdets udvikling.

<p>Et attraktivt nærmiljø med tidssvarende boliger, en tilpasset bygningsmasse samt adgang til landskab og natur</p>	<p>Nærhed til offentlig og privat service</p>	<p>Gode beskæftigelsesmuligheder og muligheder for etablering af virksomhed</p>	<p>Social og kulturel sammenhængskraft</p>
<p>... Pulje til landsbyfornyelse forlænges og forøges fra 2019 til minimum 330 mio. kr. årligt i en ti-årig periode, og at der i første halvdel af denne periode foretages en ny behovsvurdering med henblik på eventuel yderligere finansiering og tilpasset anvendelse af puljen.</p> <p>... regeringen udvider Bolig-Jobordningen til også at omfatte lønomkostninger til nedrivning af boliger beliggende i landzone.</p> <p>... der nedsættes et ekspertudvalg med kendskab til finansiering og landsbyernes særlige behov for modernisering af boligmassen med henblik på at udvikle en model for privat finansiering i kombination med offentlig og/eller filantropisk tilskud til renoverings-, sanerings- og ombygningsopgaver samt eventuel nedrivning i landsbyer og landdistrikter.</p> <p>... der nedsættes en tværministeriel arbejdsgruppe med henblik på at udarbejde en model for omplacering af boliger i det åbne land, fx med mulighed for oprettelse af nedrivningsfonde på kommuneniveau. Hensigten med ordningen skal være, at der på sigt bliver færre men bedre boliger i det åbne land.</p> <p>... kommunerne i dialog med lokalsamfundet vurderer boligbehovet i kommunens landsbyer og understøtter en tilpasning af udbuddet til den aktuelle efterspørgsel, herunder ved at understøtte etablering af et varieret udbud af leje- og andelsboliger for bl.a. familier og ældre i landsbyerne.</p> <p>...kommunerne i deres fysiske planlægning er opmærksomme på i dialog med lodsejerne at fastholde og om muligt øge tilgængeligheden til landskab og natur som en særlig attraktion og bosætningsmotiv i landsbyerne.</p>	<p>... kommunerne i højere grad planlægger for en langsigtet udvikling i de nære offentlige servicetilbud, så der skabes forudsigelighed og sikkerhed om det fremtidige serviceniveau hos beboere og tilflyttere.</p> <p>... stat og kommuner arbejder for en kollektiv trafikplanlægning, der sikrer tilfredsstillende forbindelser i landsbyerne og for fremtiden arbejder med at inddrage private og offentlige aktører i transportløsningerne.</p> <p>... de enkelte lokalsamfund i højere grad udnytter fordele ved at sammentænke og dele fælles faciliteter, forenings- og fritidsaktiviteter, offentlig og privat service, forsyning mv.</p>	<p>... staten fortsat arbejder for at sikre mobildækning og udrulle bredbånd for at fremtidssikre erhverv og bosætning i landdistrikterne.</p> <p>... kommunernes erhvervsfremme og erhvervsudvikling i særlig grad har fokus på landsbyernes eksisterende faciliteter og stedbundne potentialer.</p> <p>... det forhøjede befordringsfradrag i yderkommunerne videreføres fra 2019, men at der nedsættes en arbejdsgruppe, der skal fremlægge forslag til en mere målrettet ordning.</p>	<p>... udvikling af landsbyerne sker i samråd mellem kommunen og lokalbefolkningen med henblik på at sikre en bredt forankret udvikling med en fælles retning, både når det handler om fysisk planlægning og velfærdsløsninger.</p> <p>... staten, via midler fra Landdistriktpuljen samt Landdistriktsprogrammet, og kommunerne understøtter fastholdelse og etablering af fælles faciliteter til forenings- og fritidsliv, fælles mødesteder, begivenheder samt mulighed for deleøkonomiske løsninger i landsbyerne.</p>

3. LANDSBYERNES UDVIKLING

Fra midten af det 20. århundrede og frem til i dag er de store linjer i Danmarks regionale udvikling entydig: Der er gennem hele perioden sket en koncentration i de større byer, mens landsbyerne samlet set har haft et vigende befolkningstal. Denne udvikling er en global tendens, som forudsiges at ville fortsætte. Bag denne generelle udvikling gemmer sig dog et væld af dynamikker, der også påvirker den fremtidige udvikling og som gør, at udviklingen ikke nødvendigvis forløber som forudsagt

Selvom flere og flere danskere bor i byerne, eksisterer drømmen om at bo på landet hos mange. Det betyder ikke, at det altid omsættes til virkelig handling, men det viser, at det med en strategisk tilgang er muligt at dæmpe bevægelsen fra land til by og opretholde en væsentlig andel af befolkningen i landsbyer.

Dette kapitel har til formål at skabe et vidensgrundlag for en bedre forståelse af landsbyernes situation i dagens Danmark gennem en kortlægning af de vigtigste demografiske og økonomiske forhold i danske landsbyer samt den historiske udvikling frem til 2017.

I kapitlet betragtes landsbyer som udgangspunkt som bebyggelser og byer med op til 1.000 indbyggere¹. Der er flere figurer, der er opgjort med mere detaljerede bystørrelser for at nuancere billedet. Flere steder i analysen er data opgjort på kommuneniveau, hvis data ikke har været tilgængeligt på landsbyniveau.

3.1 DANMARK I EN INTERNATIONAL SAMMENHÆNG

Verden over vokser byerne - især de helt store byer - mens befolkningsandelen i land-områder falder. Andelen af verdens befolkning, som bor i byer i dag, er således højere end nogensinde.

I Europa er tendensen den samme. Europa er det kontinent, der har den laveste grad af urbanisering, men også her søger befolkningen mod de større bysamfund. I 2015 boede næsten tre fjerdedele af den europæiske befolkning i byområder og FN's prognoser viser, at tallet sandsynligvis vil vokse til lidt over 80 % i 2050².

Trods store forskelle lande imellem, er et grundlæggende fællestræk, at byer tiltrækker erhvervsliv, kapital, mennesker og kultur. Europæiske byområder er ofte karakteriseret ved at have en høj koncentration af økonomisk aktivitet, beskæftigelse, uddannelse og velstand med høj daglig tilgang af pendlere. Ifølge Eurostat rummede de europæiske by- og mellemområder i 2015 næsten 60 % af den europæiske befolkning og genererede 68 % af bruttonationalproduktet³. Byers centrale rolle betyder ikke, at landdistrikter er ensbetydende med tilbagegang. For eksempel er landsbrugssektoren og turisterhvervet vigtige aktører for blandt andet beskæftigelsen i landdistrikterne.

1. Opgørelserne dækker over observationer på det pågældende tidspunkt. Altså, hvis indbyggertallet i en by i 2008 er på under 1.000 og vokser til over 1.000 i 2017, vil indbyggerne tælle som landsbyboere 2008, men ikke i 2017

² Kilde: Eurostat, Urban Europe - statistics on cities, towns and suburbs 2016

³ Kilde: Eurostat, The State of European Cities 2016

I en europæisk kontekst har Danmark en relativt lav urbaniseringsgrad⁴. Faktisk topper Danmark som et af de lande i Vesteuropa, der har den største befolkningsandel i landdistrikterne. Det skal dog hertil siges at tværnationale sammenligninger vanskeliggøres af landes forskellige definitioner af, hvad der for eksempel udgør en by.

På trods af at andelen af danskere, som lever i byerne, er relativt lav i en europæisk kontekst, er urbaniseringshastigheden i Danmark for perioden 2012 til 2016, forstået som mervækst i befolkningen i byområder sammenlignet med udviklingen i de resterende områder, høj, sammenlignet med øvrige europæiske lande⁵.

3.2 DE DANSKE LANDSBYER

I dag bor der ca. 1,1 mio. danskere i det åbne land og bebyggelser med op til 1.000 indbyggere. De danske landsbyer og landdistrikter indeholder både velfungerende lokalsamfund og landsbyer i vækst, men også områder i tilbagegang og fysisk forfald. Selvom Danmark er et relativt lille land, så er udviklingen på en række strukturelle indikatorer ulige fordelt på tværs af landet.

I de senere årtier har der været en udvikling, hvor befolkningen rykker fra landet ind mod byerne. Det indebærer generelt en flytning mod de større byer, men også en flytning fra de mindste landsbyer og landdistrikter mod lidt større landsbyer og lokale og regionale bycentre hvor servicefaciliteterne er lokaliseret – dette kaldes for en dobbelt urbanisering⁶. Den dobbelte urbanisering viser, at det ikke blot er de helt store byer, der vokser. Således har der i de 29 største provinsbyer været en større vækst i befolkningstallet end i hovedstadsområdet i løbet af de seneste 100 år⁷

Den generelle udvikling kan henføres til to klare tendenser - dels den underliggende økonomiske og samfundsmæssige udvikling mod mere urbane samfund, og dels de aktive valg, vi som samfund har truffet, og som fremmer urbaniseringen yderligere.

Landsbyerne i forandring

Landsbyerne er i sin tid opstået som funktionelle enheder primært knyttet til landbrugsproduktion. I landsbyerne gik beboerne sammen i fællesskaber omkring dyrkning af jorden og senere mejerier, brugsforeninger mv., der hovedsageligt dækkede lokale behov.

I takt med strukturudviklingen i efterkrigstiden blev det danske landbrugssamfund afløst af et mere industribaseret samfund. Landbruget gennemgik en betydelig mekanisering og strukturudvikling frem mod at være en del af en national og international fødevareresektor. Den voksende beskæftigelse i industrien var dengang primært lokaliseret i byerne modsat i dag, hvor industrien spiller en væsentlig rolle i landdistrikterne.

⁴ Kilde: Eurostat, Urban Europe - statistics on cities, towns and suburbs 2016.

⁵ Kilde: Erhvervsministeriet, Redegørelse om vækst og konkurrenceevne, 2018

⁶ Kilde: KL, Danmark i forandring, 2014

⁷ Kilde: KL og Momentum, 2017

Landsbyernes forandring og fald i befolkningstal kan blandt andet forklares ud fra den underliggende samfundsudvikling herunder konsolideringen i landbruget og andre erhverv, som har resulteret i at mange lokale arbejdspladser, funktioner og services er forsvundet.

Sideløbende med ovenstående udvikling, er der truffet en række politiske beslutninger, som har haft indvirkning på landsbyernes rolle. Kommunalreformen i 1970 og en række følgerreformer arbejdede for en mere decentral velfærdsstat, hvor der skete en omlægning af opgavefordelingen fra staten til amter og kommuner. Med reformen blev antallet af amter reduceret til 14 og kommuner til 275.

I løbet af de seneste årtier er centralisering i stigende grad blevet set som et vigtigt redskab til at opnå øget produktivitet i den offentlige sektor gennem oprettelsen af færre og større enheder. Strukturreformen i 2007 var et led i denne proces, og har skabt væsentlige forandringer i den kommunale og regionale forvaltning. Antallet af primærkommuner blev i den forbindelse reduceret fra 271 til 98, mens de 13 amtskommuner blev nedlagt, og fem regioner oprettet i stedet. Målet har været at fremtidssikre den offentlige sektor, ved at skabe økonomisk effektive enheder med et klart ansvar for at levere velfærdstjenester af høj kvalitet.

Med strukturreformen og andre reformer såsom politi-, sygehus- og domstolsreformen samt den efterfølgende kommunale udmøntning, er der foretaget en række centraliseringsbeslutninger. Mange mindre lokalsamfund og landsbyer har i det seneste årti for eksempel oplevet skolelukninger, forringelse af offentlig transport, længere afstande til offentlig service og offentlige arbejdspladser mv., hvilket har forringet landsbyernes situation og svækket lysten til bosætning i landsbyerne.

Bevægelsen fra by til land

Bevægelsen fra land til by er dog ikke hele fortællingen i den demografiske forandring, som finder sted i Danmark. Der foregår samtidig også en bevægelse fra de større byer til landdistrikterne. Dette kan have forskellige motiver som for eksempel efterspørgslen efter forbedrede boligforhold og omgivelser, søgen efter billigere eller andre boliger, tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, ændret livstil eller tilknytningen til opvækststedet.

En undersøgelse viser, at de vigtigste årsager til at danskere flytter hovedsageligt er studiestart, ny arbejdssituation, ændrede familieforhold eller utilfredsstillende boligforhold.⁸ Livsfasen har ofte betydning for bolig og lokalpræferencer, således at ønskerne ændres i takt med alderen, og at livssituationen forandres. Motiverne for at flytte fra byen til landet varierer, og tilflyttere har forskellige behov. Det betyder derfor også, at der er en efterspørgsel efter forskellige typer af boligtilbud, og at der måske mangler variation i de nuværende boligtilbud. Det sidste understreges af forskning, der viser, at en stor del af tilflytterne (23 pct.) til kommuner uden for de større byer har forladt kommunen igen i løbet af det efterfølgende år. Det er især de unge, der flytter igen. Der er også en stor andel (26 pct.), der skifter bolig indenfor kommunen indenfor det første år.⁹

⁸ Kilde: Statens Byggeforskningsinstitut, Bolig og bosætningspræferencer i Hjørring Kommune, 2016

⁹ Kilde: Statens Byggeforskningsinstitut, t: Yderområderne og deres til- og fraflytning Baggrundsrapport til SBI 2010:52: Tilflyttere til yderområder: forandring, integration og strategier, 2010

Tilflytterne til landdistrikterne påskønner særligt tilstedeværelsen af naturen og trygge omgivelser.¹⁰ Desuden har en del af tilflytterne for eksempel bosat sig i forbindelse med pensionering. Af andre motiver er ønsket om at prøve noget andet eller et fravalg af livet i byen. For en del tilflyttere er flytningen boligrelateret enten i form af ønske om større og/eller billigere bolig. For nogle tilflyttere er ønsket om at bo i nærheden af familie og/eller venner en vigtig årsag til bosætning på landet.

Dette underbygges af en undersøgelse fra 2012, hvor danskerne peger på familiemæssige årsager, ro og stilhed, økonomisk råderum, naturskønne kyster samt arbejde som de fem oftest benyttede årsager til at flytte til et yderområde.¹¹

Med et studie fra 2005 er det nærmere undersøgt, hvem der flytter til landets yderområder¹², og hvorfor de gør det.¹³ Studiet viser at tilflyttere typisk befinder sig i tre forskellige situationer.

En del tilflyttere flytter "tilbage" til det område de har boet i under deres opvækst og barndom. De vender for eksempel tilbage efter et uddannelsesforløb, i forbindelse med et jobskifte eller hvis de bliver skilt og får mere brug for familie og venner. Denne type af tilflyttere har et relativt godt kendskab til området, er nemt integreret, og de falder hurtigt til. De flytter tilbage, under forudsætning af, at de kan finde en løsning på jobsituationen⁹.

Det samme studie viser, at en anden situation gælder tilflyttere der, efter mange overvejelser, har valgt at flytte til et af de undersøgte områder. De er uden nævneværdige relationer til stedet og dets beboere. Disse tilflyttere har en stærk vision. På boligsiden kan det handle om et boligprojekt med istandsættelse og ombygning. Yderområder rummer mange boliger, der kan honorere disse drømme. Her kan man få bygninger og bygningskulturel kvalitet, til priser tilflytterne har råd til, sammenlignet med priserne i de områder de kommer fra. Forventninger om et godt nærmiljø og et ønske om nye sociale relationer indgår også i visionen. Det bygger på en forestilling om, at man her - i modsætning til i de større byer - kan opnå en mere tryk tilværelse i et tættere og måske mere forpligtende fællesskab. Af disse grunde er denne type tilflyttere afhængige af lokalsamfundet - både i form af inddragelse og accept. De er engagerede og har viet deres liv til stedet.

Endelig afdækker studiet en tredje type af tilflyttere. Det er tilflyttere, der søger områdenes bolig- og naturmæssige herligheder, men som ikke er afhængige af sociale relationer til andre på stedet. De er uafhængige fordi de bevarer deres sociale netværk, hvor de kommer fra. De pendler typisk ud af området, "fjernarbejder" eller har forladt arbejdsmarkedet, men er også ofte i byen, de kommer fra.

En yderligere gruppe af tilflyttere til land- og yderkommuner¹⁴ er socialt udsatte. En undersøgelse fra 2014 viser, at danskere på kontanthjælp eller førtidspension, der flytter fra

¹⁰ Kilde: Statens Byggeforsknings Institut, Tilflyttere til yderområder: forandring, integration og strategier, 2010

¹¹ Kilde: Realdania, Agenda Y, 2012

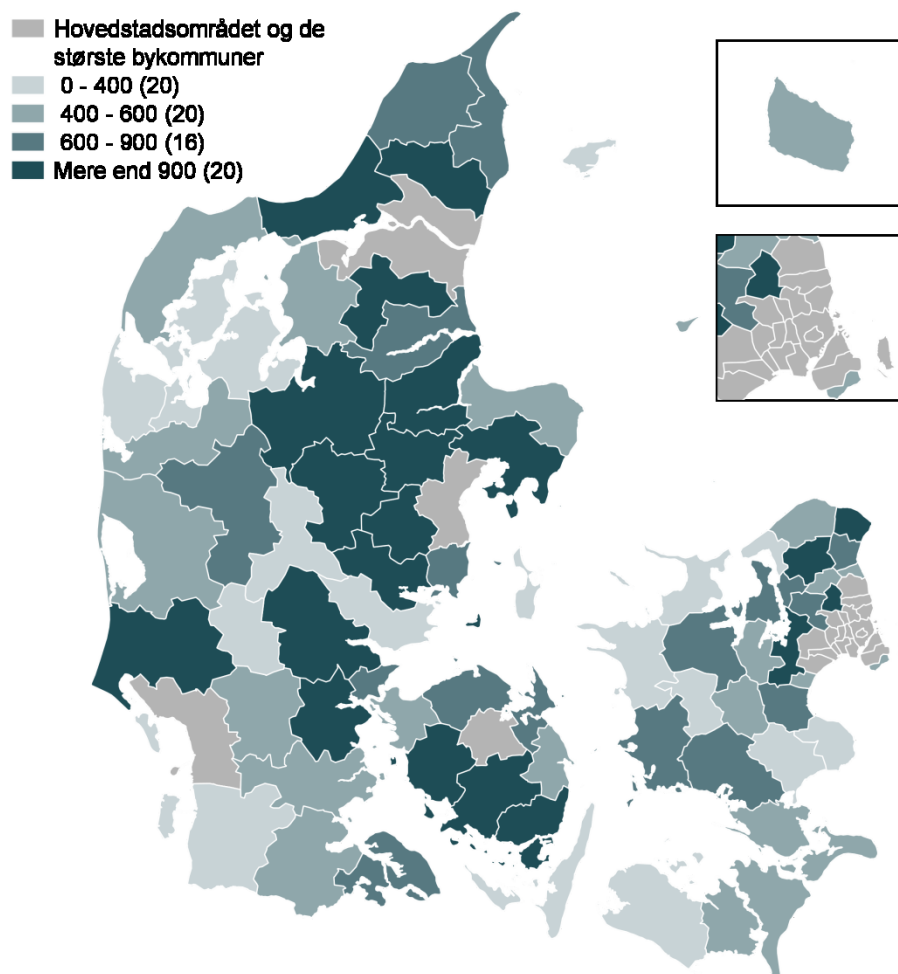
¹² I undersøgelsen defineret som ni områder bestående af 45 kommuner (før kommunalreformen)

¹³ Kilde: Statens Byggeforskningsinstitut: Bosætning i yderområder, 2005. Der er ikke fundet nyere studier, som afdækker disse forhold, og da det samtidig vurderes at være viden af generisk karakter, har studiet indgået i udvalgets arbejde, til trods for tidspunktet for dets gennemførelse.

by til land, typisk søger en billig bolig uden indskud, gerne et hus med have, og ofte en ny start i tilværelsen. Socialt udsattes flyttemønstre hænger også sammen med de økonomiske vilkår i samfundet. I opgangstider flytter færre til land- og yderkommuner. I krisetider stiger antallet af tilflyttere på kontanthjælp og førtidspension.¹⁵

Figur 3.1 illustrerer flytninger fra hovedstadsområdet og de største bykommuner. Det viser at flytninger fra de større byer fordeler sig over store dele af landet og særligt til de kommuner, der er tæt på de større jyske bykommuner eller Odense.

Figur 3.1 Flytninger fra hovedstadsområdet og de største bykommuner, 2017



Kilde: Danmarks Statistik

¹⁴ Land- og yderkommuner (hhv. 30 og 16) er i denne sammenhæng defineret ud fra det daværende Miljøministeriums landdistriktsindeks.

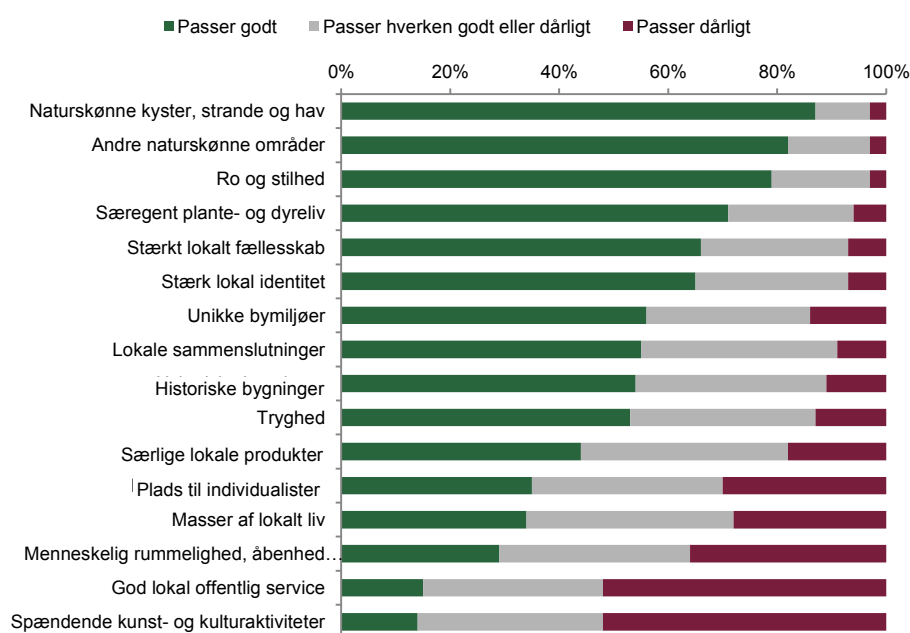
¹⁵ Kilde: Det nationale forskningscenter for velfærd (SFI): Flytninger fra byer til –land- og yderkommuner, 2014

Danskeres tilknytning til yderområderne

Figur 3.2 viser, hvilke kvaliteter danskerne ser i yderområderne.¹⁶ Det er især de naturskønne omgivelser, som danskerne peger på. Derudover er der bred enighed om, at bygningsarven, nærmere bestemt de mange historiske bygninger og unikke bymiljøer, udgør en kvalitet i yderområderne.

Nogle af de andre kvaliteter, som danskerne fremhæver ved yderområderne, handler om det særlige lokale liv, der eksisterer her. Lokale sammenslutninger (i form af foreninger m.v.) og i det hele taget et stærkt lokalt fællesskab beboerne imellem er med til at skabe dette særlige lokale liv.

Figur 3.2 Danskeres syn på yderområderne



Kilde: Realdania, Agenda Y, 2012

En undersøgelse inddeler danskerne i forskellige grupper alt efter deres tilknytning til yderområderne.¹⁷ Med udgangspunkt i tre af grupperne - beboerne, tilflytterne og drømmerne - præsenteres forskellige karakteristika.

Beboerne bruger naturen mere aktivt til fritid og sport end resten af befolkningen. Samtidig står god lokalt tilstedeværende offentlig service øverst på listen over ting, som danskerne mener, der skal investeres i for at gøre det mere attraktivt at bo i yderområderne. Næst på listen står investering i lokale iværksættere. Derudover er det værd at bemærke at danskere, der bor i yderområder, ofte har et mere positivt syn på yderområder sammenlignet med de personer, der ikke gør. Således vurderes manglende jobmuligheder og indkøbsmuligheder samt mangelfulde kulturelle tilbud og fritidsaktiviteter som væren-

¹⁶ I undersøgelsen er yderområde defineret som de kommuner og ikke-brofaste øer, der på tidspunktet var omfattet af den differentierede planlov, kategoriseret som yderkommuner i forhold til uddeling af landdistriktsmidler af Fødevarerministeriet og/eller kategoriseret som yderområder og overgangsområder i forhold til EU's strukturfondsmidler. I alt 34 kommuner.

¹⁷ Kilde: Realdania, Agenda Y, 2012

de større ulemper hos danskere, der ikke bor i landsbyerne og de mindre byer end de personer, der faktisk bor der.

Tilflyttere, det vil sige danskere der har boet i et yderområde i op til fem år, har typisk en højere uddannelse end landsgennemsnittet. Tilflyttere er desuden mere positivt stemt over for niveauet af den offentlige service, ligesom de er blevet positivt overrasket over yderområdernes rige lokale liv. En anden undersøgelse viser desuden, at forhold vedrørende dagligvarebutikker også vægtes højt af danskerne, når der skal vælges bopæl.¹⁸

Drømmerne, det vil sige personer, som overvejer eller tidligere har overvejet at flytte til et yderområde, tillægger ro og stilhed og naturskønne kyster størst værdi i relation til at skulle flytte til et yderområde. Disse er begge vigtigere end økonomisk råderum. Gruppen er særligt karakteriseret ved at de oftest holder ferie i et yderområde og/eller har besøgt venner eller familie i et yderområde mindst én gang inden for det sidste år. Det er værd at bemærke, at livsforløbet er tæt forbundet med, hvornår drømmerne vil flytte til et yderområde. De fleste i denne gruppe drømmer om at flytte til et yderområde, når de bliver ældre.

En anden undersøgelse viser derudover, at cirka hver tredje dansker gerne vil bo på landet i 2030.¹⁹ Heriblandt vil 20 % af de personer, der *ikke* er bosiddende på landet, gerne bo der i 2030. Det indikerer, at der findes et større antal af danskerne, der har ønsker om at bo i landsbyerne, end der reelt bor der.

3.3 DEMOGRAFI

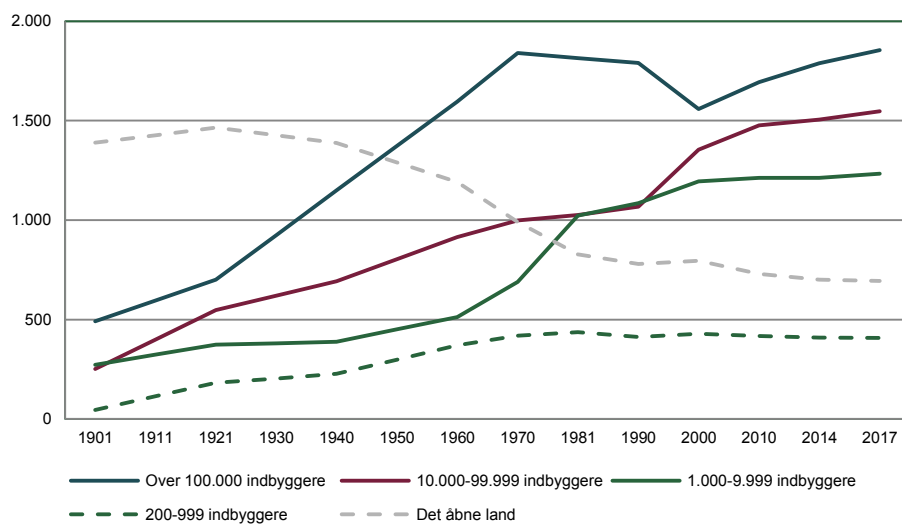
Væsentlige ændringer i befolkningstallet spiller en rolle for de generelle forudsætninger for vækst. Både en stigning og et fald kan medføre ændringer i behovet for eksempelvis boliger, faciliteter samt service og dermed et behov for tilpasning. Samtidig kan ændringer i befolkningsstørrelsen indebære forskydninger i befolkningssammensætningen, og blandt andet medføre ændrede økonomiske forudsætninger for vækst og udvikling. Et voksende befolkningstal kan skyldes flere faktorer. Der kan for eksempel være tale om fødselsoverskud, nettoindvandring eller ændringer i til- og fraflytning.

Det er vigtigt at bemærke, at en stigning i befolkningstallet på kommuneniveau i mange tilfælde dækker over et fald i befolkningstallet i det åbne land og landsbyer med op til 1.000 indbyggere, mens stigningerne sker i kommunens største by eller byer. Siden 1901 har antallet af indbyggere i det åbne land været kraftigt faldende, og nedgangen har været særligt kraftig i sidste halvdel af 1900-tallet, se figur 3.3. I nyere tid er andelen af indbyggere, der er bosat i landsbyer, gået fra ca. 22 % i 2006 til 19 % i 2017.

¹⁸ Kilde: De Samvirkende Købmænd, 2015. Undersøgelsen er gennemført af Megafon

¹⁹ Kilde: Bolius Boligejernes Videncenter, Yderdanmark, 2014. Undersøgelsen er gennemført af analyseinstituttet YouGov.

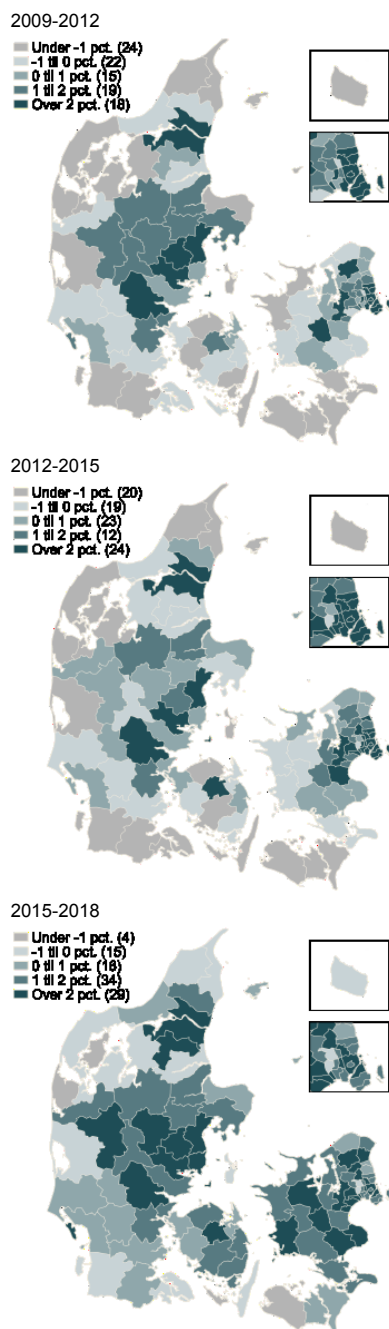
Figur 3.3 Udvikling i indbyggertal fordelt på bystørrelse (1.000 personer), 1901-2017



Anm.: Udviklingen omkring år 2000 i kategorien "Over 100.000 indbyggere" er påvirket af, at 12 kommuner i 1999 blev udskilt fra Hovedstadsområdet, der i statistikken indtil da blev opfattet som et samlet byområde.

Kilde: Danmarks Statistik samt De Økonomiske Råd, Dansk Økonomi, Forår 2015

Figur 3.4 **Udvikling i befolkningstal, 2009-2018**



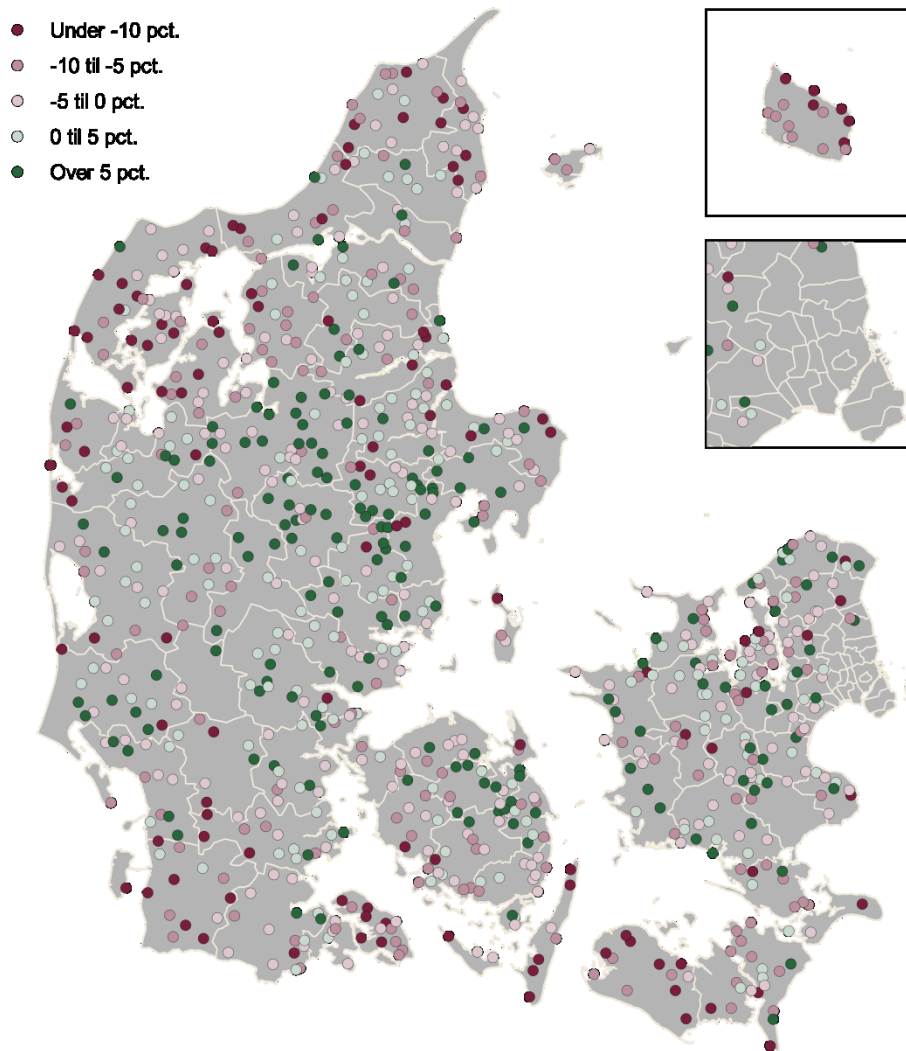
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Anm: Kortet viser den gennemsnitlige årlige vækst i befolkningstallet i hver af perioderne. Opgjort pr. 1. januar hvert år.

Danmarks samlede befolkning vokser, og stigningen har i de senere år fordelt sig bredt i landet. Tendensen er særligt tydelig på Sjælland, Fyn og Østjylland, mens dele af det nordlige og vestlige Jylland, Syddanmark og ø-kommunerne er præget af et faldende befolkningstal, se figur 3.4. Faldet er dog for de fleste af disse kommuners vedkommende mindre kraftigt end tidligere

Befolkningsudviklingen i landsbyerne er meget varierende, men overordnet faldende, og særligt på Lolland-Falster samt i Nord- og Sydjylland og ø-kommunerne findes der kun få landsbyer, der har haft en stigning i befolkningstallet. Den hyppigste forekomst af landsbyer med en stigning i befolkningstallet findes i Midtjylland og omkring de store byer, se figur 3.5.

Figur 3.5 Udvikling i antallet af indbyggere i landsbyer med 200–1.000 indbyggere, 2008-2017, pct.

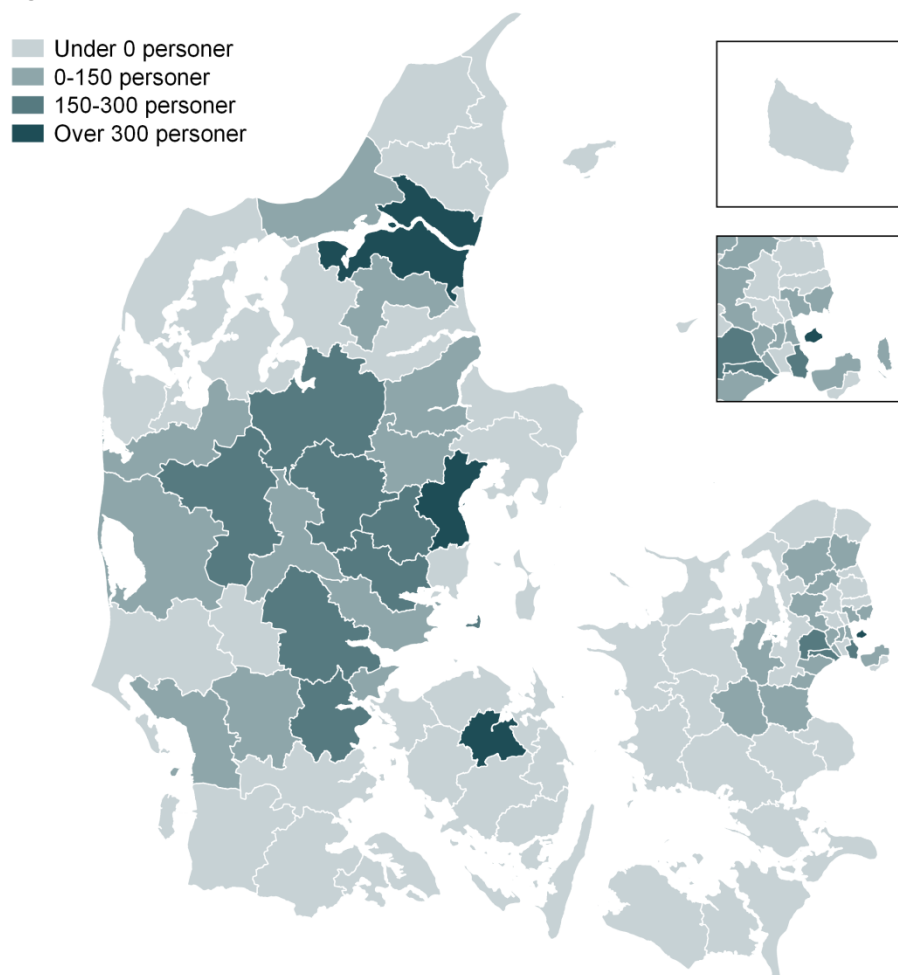


Anm.: Kortet angiver udviklingen befolkningstallet i landsbyer med 200-1.000 indbyggere i perioden. Byer, der havde mere end 1.000 indbyggere før 2017, er inkluderet, hvis befolkningstallet er mindre end 1.000 i 2017. Landsbyer, der i enten 2008 eller 2017 havde under 200 indbyggere, er ikke inkluderede pga. manglende data. Landsbyer, der i perioden er sammenlagt, er medtaget med det samlede indbyggertal, såfremt der er data for hele perioden. I alt er der medtaget 845 landsbyer, mens 56 er udeladt.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Fødselsoverskud og flytninger ændrer demografien

Den demografiske udvikling i befolkningstallet skyldes hovedsageligt, at de større bykommuner har et højt fødselsoverskud, hvorimod kommuner længere væk fra de større byer generelt har et lavt fødselsoverskud eller et fødselsunderskud, se figur 3.6.

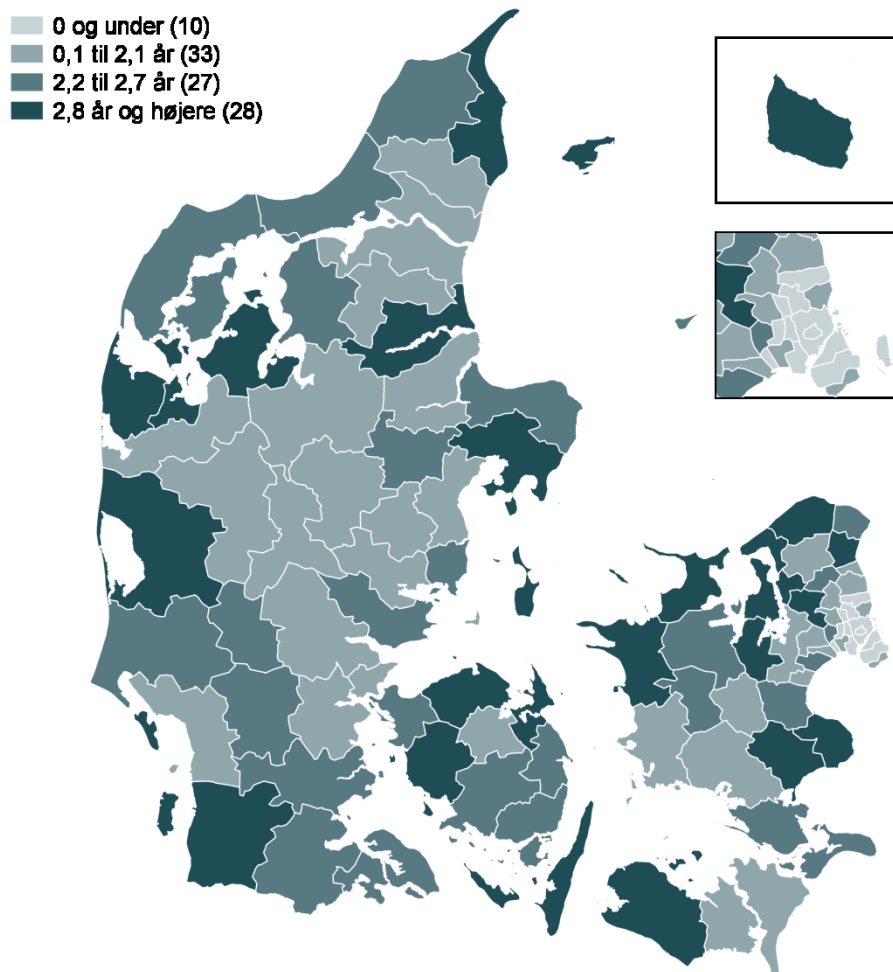
Figur 3.6 Fødselsoverskud, 2017



Kilde: Danmarks Statistik

Derudover er fødselsraten høj i de store universitetsbyer samt store dele af Jylland. Omvendt er fødselsraten lav på Vest- og Sydsjælland, Lolland-Falster og store dele af Fyn. Ø-kommunerne har ligeledes en lav fødselsrate, hvilket skal ses i lyset af en stor stigning i gennemsnitsalderen.

Figur 3.7 Udviklingen i befolkningens gennemsnitsalder, 2008-2017



Kilde: Danmarks Statistik

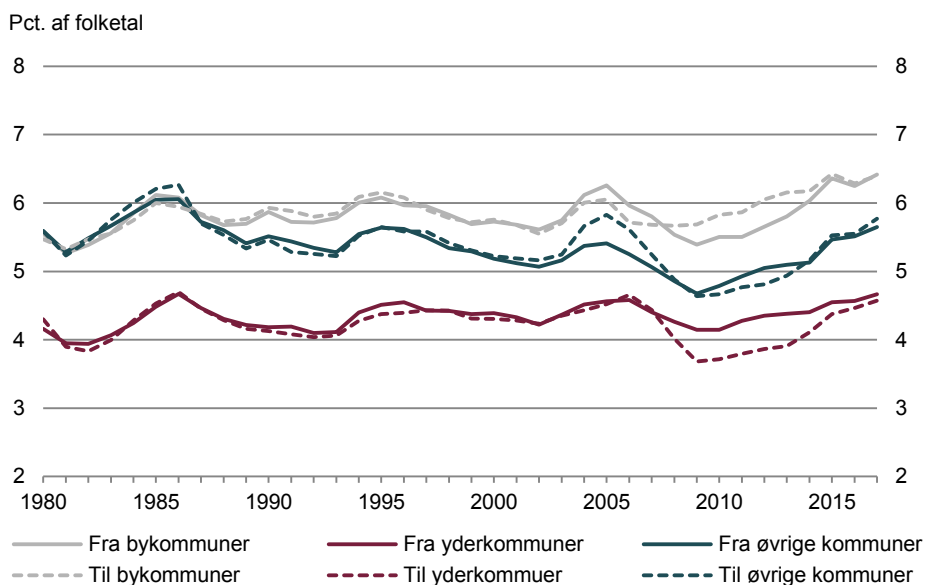
Den danske befolkning bliver stadig ældre. Gennemsnitsalderen er steget fra 40,0 år i 2008 til 41,4 år i 2017. Stigningen sker langsomt omkring de største byer og hurtigst i områderne udenfor de store byer, hvor særligt ø-kommunerne, store dele af Sjælland, Lolland, Fyn samt den jyske vestkyst skiller sig ud, se figur 3.7. Det er udelukkende kommuner i Hovedstadsområdet, der har oplevet fald i befolkningens gennemsnitsalder.

I 2006 var andelen af 0-24 årige på landsplan nogenlunde på samme niveau som i landsbyerne. I 2017 er andelen på landsplan imidlertid højere end i landsbyerne. Det er særligt landsbyer på 200-499 indbyggere, der har en lav andel af børn og unge. Koncentrationen af uddannelsesinstitutioner samt fritidstilbud til børn og unge i de større byer gennem det sidste årti har utvivlsomt forstærket denne udvikling. Omvendt er der relativt mange 65+ årige bosiddende i landsbyer med 200-499 indbyggere.

Der ses samtidig en tendens, hvor ældre danskere, der inden for en overskuelig fremtid vil få brug for pleje og hjælp til husholdningen, flytter til byerne, da byerne opfylder et ønske om at være nær infrastruktur samt offentlige og private servicefaciliteter.

Ser man på den geografiske bevægelse af befolkningen har fraflytningen fra yderkommunerne²⁰ ligget på nogenlunde samme niveau i de sidste 30-40 år, se figur 3.8. Fra 2006 har der været et fald i tilflytningen, der dog i løbet af de senere år igen har været stigende og er ved at nærme sig niveauet for fraflytningen, hvilket indikerer, at befolkningens flyttemønstre ikke er en afgørende faktor for bykommuners vækst disse år.

Figur 3.8 Flytninger, 1980-2017



Anm: Mellekommunale flytninger opgjort i forhold til befolkningstallet pr. 1. januar i året.

Kilde: De Økonomiske Råd, Dansk Økonomi, Forår 2015, 2015 samt egne beregninger

Større pendlingsområder

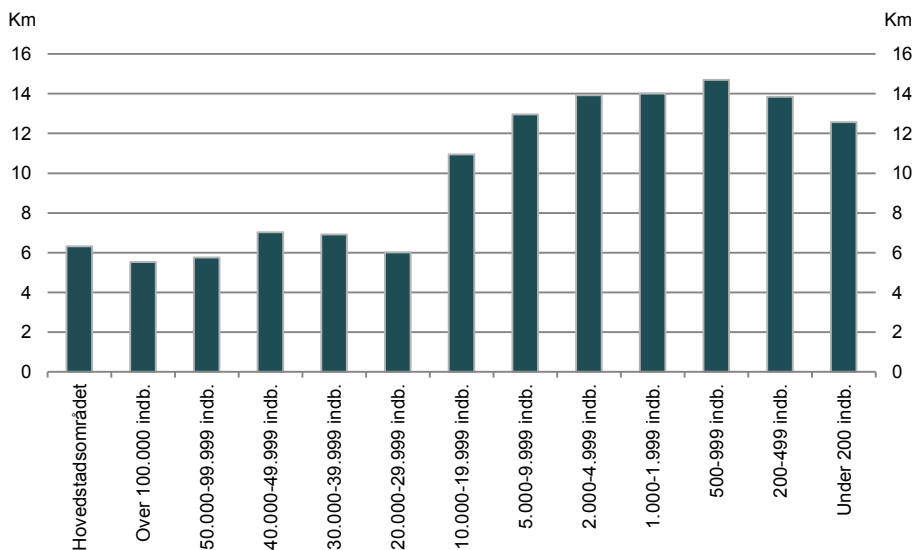
En undersøgelse viser, at 98 pct. af de danske lønmodtagere pendler.²¹ Pendlerne transporterer sig i gennemsnit 42,5 km. dagligt til og fra arbejde, hvilket er 9 pct. længere end i 2008.

Afstanden fra bopæl til arbejdsstedet stiger overordnet set, i takt med at størrelsen på bopælsbyen falder, se figur 3.9. Dog falder afstanden i de helt små i landsbyer og bebyggelser. Afstanden mellem hjem og arbejde bliver næsten fordoblet for personer bosat i byer på op til 20.000 indbyggere sammenlignet med byer med mere end 20.000 indbyggere. Dette kan tyde på, at byer af denne størrelse har et stort opland og fungerer som regionale centre for handel, erhverv, service m.m.

²⁰ I undersøgelsen er "bykommuner" defineret som kommuner med en by med flere end 45.000 indbyggere, svarende til 27 kommuner. "Øvrige kommuner", er kommuner, som ikke har en by med over 45.000 indbyggere, og hvor medianborgeren har mindre end 30 min. kørsel til en by med over 45.000 indbyggere. Det svarer til 36 kommuner. "Yderkommuner" defineres som kommuner, hvor medianborgeren har mere end 30 min. kørsel til en by med mere end 45.000 indbyggere. Det betyder, at 35 ud af 98 kommuner betegnes som en kommune længere væk fra en større by.

²¹ Kilde: KRAKA, Vi pendler længere – og bruger mere tid på at pendle, 2018

Figur 3.9 Median afstand fra hjemmet til arbejdsstedet fordelt på bystørrelse, km., 2016



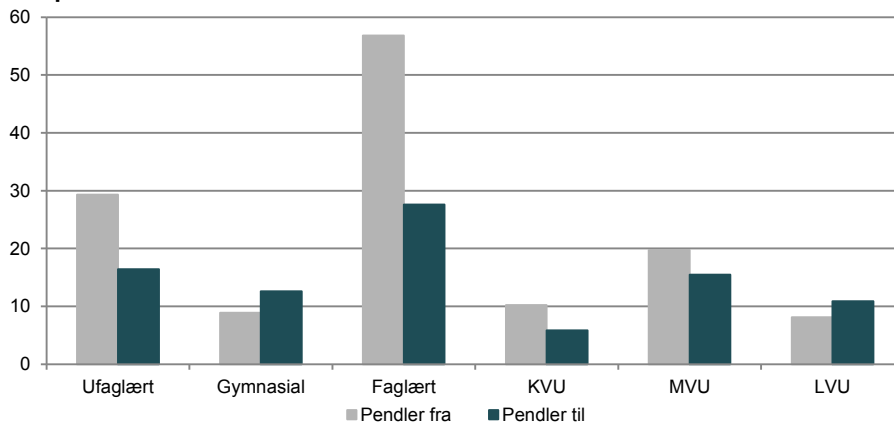
Anm.:Opgørelse over beskæftigede inkl. selvstændige. Den gennemsnitlige afstand mellem hjem og arbejdssted er 19,6 km.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Antallet af pendlere har generelt været stigende over tid, og det gælder også for yderkommunerne, hvor pendlingen er karakteriseret ved, at der er flere, der pendler ud af kommunerne, end der pendler ind. Forskellen – målt som nettopendlingen – har været nogenlunde konstant de seneste år, dog med et lille fald siden 2008.

Det er primært de ufaglærte og de faglærte, der pendler, og der er her væsentligt flere, der pendler fra yderkommunerne end til, se figur 3.10. For personer med en lang videregående uddannelse er det imidlertid omvendt, idet der er et lavere pendlingsomfang, men der er flere, der pendler ind til en yderkommune end ud. De faglærte og ufaglærte pendlere, der udgør en relativ større del af befolkningen i yderkommunerne, bor således fortrinsvis i kommuner længere væk fra en større by og pendler til en bykommune eller en af de øvrige kommuner, mens pendlere med en lang videregående uddannelse typisk pendler *til* en kommune længere væk fra en større by.

Figur 3.10 Pendling fra og til en yderkommune fordelt på uddannelsesniveau, 1.000 personer



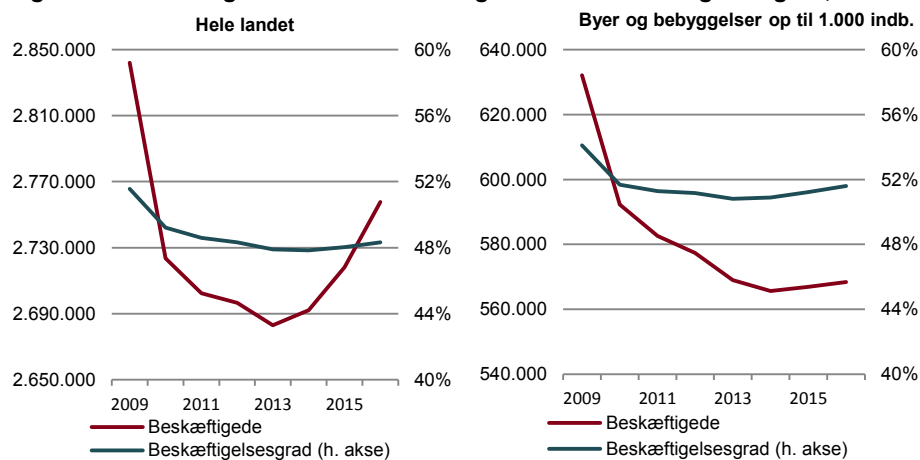
Kilde: De Økonomiske Råd, Dansk Økonomi, Forår 2015, 2015

3.4 BESKÆFTIGELSE OG ERHVERVSSTRUKTUR

I perioden 2009-2013 har der været et fald i antallet af beskæftigede på landsplan, hvilket også har gjort sig gældende i landsbyerne. Samtidig har landsbyerne ikke siden hen oplevet den samme vækst i beskæftigelsen som på landsplan, se figur 3.11. Det skal dog bemærkes, at indbyggertallet har været faldende i landsbyerne, hvilket gør det sværere at opretholde samme absolutte beskæftigelsestal og dermed vanskeligt at sammenligne udviklingen over tid.

Beskæftigelsesgraden i landsbyer ligger ca. 4 pct. point over landet som helhed. Dette skal sammenholdes med, at der er en relativt lavere andel af indbyggere i den erhvervsaktive alder i landsbyerne sammenlignet med hele landet. Derudover må det formodes, at fraværet af videregående uddannelsesinstitutioner betyder, at en mindre del er under uddannelse i landsbyerne sammenlignet med hele landet, hvilket øger beskæftigelsesandelen.

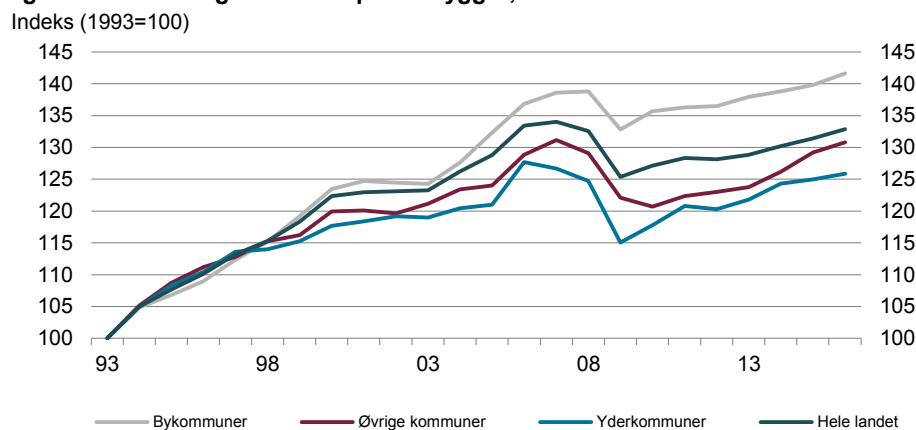
Figur 3.11 Udvikling i antallet af beskæftigede samt beskæftigelsesgrad, 2009-2016



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Væksten i produktiviteten er en drivkraft bag stigende velstand og bedre levevilkår over tid. I perioden 1993 til 2016 voksede bruttonationalproduktet (BNP) 32,9 pct. på landsplan, men stigningen dækker over kommunale forskelle. Det er særligt i de større bykommuner, at BNP pr. indbygger er steget, mens stigningen har været lavest i kommuner længere væk fra en større by.²² Forskellen i væksten i BNP pr. indbygger mellem de større bykommuner og kommuner længere væk fra en større by er dog blevet mindre siden 2009, se figur 3.12.

Figur 3.12 Udvikling i real BNP pr. indbygger, 1993- 2016



Anm: BNP er målt i faste 2010-priser og med udgangspunkt i arbejdsstedet, mens indbyggertallet er opgjort på bopælsadresse. Arbejdssted er der hvor produktionen foregår. Hvis et firma har mere end et arbejdssted, så fordeles produktion mv. mellem arbejdsstederne.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Beskrivelsen gengiver ikke fuldt ud værdiskabelsen blandt indbyggerne i de enkelte kommuner. Således bidrager pendlerne til værdiskabelsen i kommunen, hvor de arbejder, mens de bidrager til skattegrundlaget og forbruget i deres bopælskommune. Selvom BNP er højere i og omkring de større byer, breder indkomsten sig derfor i nogen grad til et større område via pendling, da der er et større pendlingsomfang fra yderkommunerne til bykommunerne end omvendt.

Erhvervslivets sektorer i landdistrikterne

Landbrug- og fødevarerhvervet, produktionsvirksomheder samt turismesektoren spiller en stor rolle for beskæftigelsen i landdistrikterne og er ligeledes betydningsfulde sektorer i det danske samfund. En erhvervsudvikling i landdistrikterne også inden for disse erhverv er derfor med til at sikre udvikling i Danmark og understøtte vækst dagsordenen.

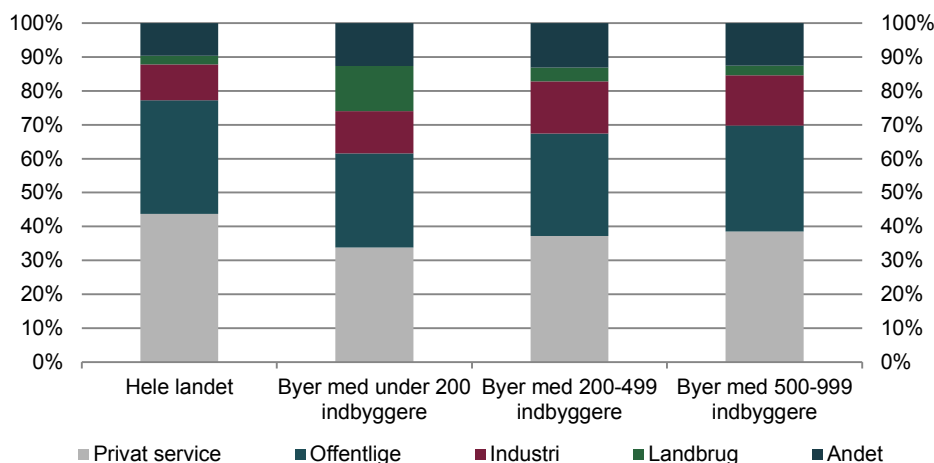
Landbrugs- og fødevarerhvervet er typisk placeret i områder uden for de større byer, og har også historisk set spillet en stor rolle for landdistrikterne. Strukturudviklingen har betydet, at der er kommet færre, men større bedrifter, og samtidig er bedrifterne blevet mere specialiserede. Fra 2007 til 2016 faldt antallet af fuldtidsbeskæftigede i landbruget med 6 pct., så der i 2016 var ca. 36.500 fuldtidsbeskæftigede.²³

²² BNP pr. indbygger, hvor BNP er opgjort med udgangspunkt i arbejdsstedet, mens indbyggertallet er opgjort på bopælsadresse."

²³ Kilde: Danmarks Statistik

Landbrugs- og fødevarerhvervet spiller stadig en betydelig rolle, særligt for landsbyer med under 200 indbyggere. figur 3.13 viser at omkring 13 pct. af de beskæftigede arbejder inden for denne sektor. Derudover fylder landbrugserhvervet stadig meget i det fysiske landskab i landdistrikterne som følge af det dyrkede areal.

Figur 3.13 Fordeling af beskæftigede efter branche, 2016



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Industrisektoren herunder produktionsvirksomheder spiller ligeledes en væsentlig rolle i erhvervsstrukturen i landdistrikterne, og særligt i de vestjyske samt fynske kommuner, se figur 3.14. Der har de seneste år været en mindre stigning i antallet af beskæftigede i denne sektor, som er særligt stor i landsbyer med 200-499 indbyggere samt 500-999 indbyggere.

Turisme er ligeledes et betydeligt erhverv i flere af kommunerne uden for de større byer. Inden for kommunegrænsen kan der være stor geografisk variation i turismens betydning, der i visse områder – eksempelvis i kystnære områder – kan udgøre et væsentligt økonomisk fundament. Turismens andel af den private beskæftigelse er særligt stor i Lolland og Nyborg Kommune, Bornholm og andre ø-kommuner samt flere københavnske kommuner.²⁴ I 2016 har der i turismevirksomhederne været en positiv udvikling i beskæftigelsen, og der er overordnet set positive forventninger til den fremtidige beskæftigelse i branchen.

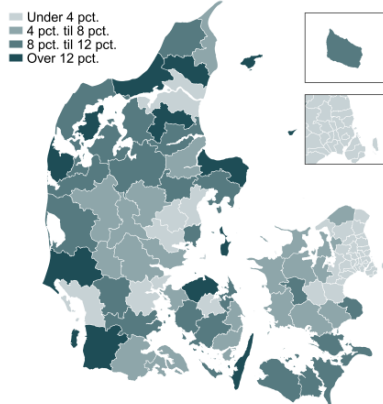
Målt på overnatninger er kyst- og naturturismen det største forretningsområde i dansk turisme.²⁵ Efter en længere periode med svag vækst er kyst- og naturturismen nu i en positiv udvikling. Således var der fra 2015 til 2016 en stigning på 5 pct. i antallet af overnatninger for kyst- og naturturismen.

²⁴ Kilde: Erhvervsministeriet, Regional- og landdistriktpolitisk redegørelse, 2017

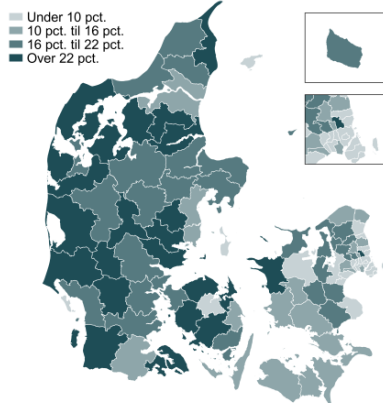
²⁵ Kilde: Statusanalyse af turismens udvikling og konkurrenceevne, Det Nationale Turismeforum, 2017

Figur 3.14 Andel af den private beskæftigelse i udvalgte sektorer, 2015

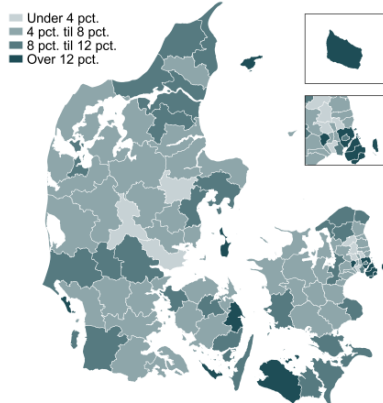
Landbrug, skovbrug og fiskeri



Industri



Turisme



Anm: Kortene viser antal beskæftigede (personer) i den pågældende sektor i forhold til den samlede private beskæftigelse. I forhold til beskæftigelsen i turismesektoren er denne opgjort som beskæftigelsen i de brancher, der vurderes som værende turismeerhverv. Opgørelsen er behæftet med usikkerhed.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Der er generelt en lavere andel beskæftigede i den offentlige sektor i landsbyerne sammenlignet med resten af landet. Set på kommuneniveau har væksten i perioden 2008-2015 i antallet af offentlige stillinger overordnet set været størst i de københavnske omegnskommuner samt storbykommunerne. Samtidig har det relativt største fald fundet sted i kommuner som for eksempel Lolland, Nyborg, Læsø og Kalundborg.²⁶

Med hensyn til den private servicesektor er andelen af beskæftigede lavere i landsbyer, og særligt i landsbyer og bebyggelser med mindre end 200 indbyggere. Dog er iværksætteri i højere grad et fokusområde i kommunernes strategier for erhvervsudvikling i landsbyer og landdistrikter.

I en analyse i forbindelse med kampagnen På forkant²⁷ peges der overordnet på en ændret erhvervsstruktur i landdistrikterne med færre store arbejdspladser men med flere nye mindre virksomheder. Især bliver der flere selvstændige inden for de oplevelsesøkonomiske erhverv – og særligt kvinder er dominerende inden for dette erhvervsområde.²⁸ Vigtigheden af erhvervsudvikling understøttes i forskningen, hvor betydningen af iværksætteri og små virksomheder for økonomisk vækst i landdistrikter fremhæves.²⁹

²⁶ Kilde: Danmarks Statistik

²⁷ Kampagnen På Forkant er lanceret af Erhvervsministeriet ved Erhvervsstyrelsen, KL og Realdania

²⁸ Kilde: Johansen, P.H. og Frølund, M., 2017. Nedslagspunkter i 'Erhvervsanalyse af kommunerne På Forkant'

²⁹ Kilde: Herslund, L. 2012. The rural creative class: Counterurbanisation and Entrepreneurship in the Danish Countryside. Sociologia Ruralis

4. BOLIGMARKED, NEDRIVNING OG FINANSIERINGSUDFORDRINGER

Boligmarkedet har i de senere år været kendetegnet ved, at priserne på boliger og ejendomme i byerne og områderne omkring de store byer har haft en højere stigningstakt end den resterende del af landet. Samtidig er bolig- og ejendomsmarkedet i områderne uden for de store byer præget af et skævt forhold mellem udbud og efterspørgsel, hvilket blandt andet viser sig i høje liggetider og prisnedslag.

Udviklingen på boligmarkedet har betydet, at mange kommuner er blevet stadig mere udfordret af et stigende antal tomme boliger. Disse boliger står i mange tilfælde som nedrivningsmodne huse. Når nogle huse i en landsby forfalder, kan det også påvirke muligheden for at sælge de mere attraktive ejendomme i samme landsby. Denne udvikling er med til at fastfryse boligmarkedet i visse områder.

Udvalget for levedygtige landsbyer har noteret sig, at der i mange landsbyer og i landdistrikter opleves en udfordring med at opnå lån til boliger og erhvervsejendomme.

Det er udvalgets vurdering, at et "fastfrossent" ejendomsmarked og lange liggetider for boliger, skyldes, at der aktuelt er et mismatch mellem udbud og efterspørgsel.

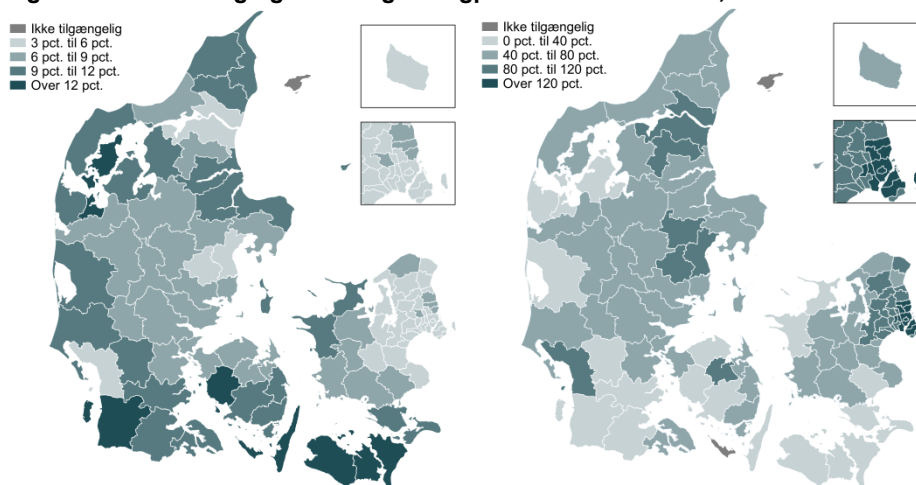
Grundlæggende er det udvalgets holdning, at finansiering bedst sker på markedsvilkår og at penge- og realkreditinstitutter som udgangspunkt har de nødvendige produkter til at imødekomme finansieringsbehovene under denne forudsætning. Samtidig peger det aktuelle overudbud af særligt boliger på et umiddelbart behov for tilpasning af boligmassen, så der skabes balance og omsættelighed på boligmarkedet og genetableres tilstrækkelig sikkerhed og forudsigelighed som forudsætning for belåning. Udvalget finder, at der bør stræbes efter en rimelig balance mellem udbud og efterspørgsel på boligmarkedet, og der løbende bør være overvejelser om initiativer eller indsatser til at genoprette en eventuel væsentlig strukturel ubalance.

4.1 BOLIG- OG EJENDOMSMARKED

Ejendomsmarkedet i landdistrikterne adskiller sig på væsentlige punkter fra ejendomsmarkedene i byerne. Det tyndere marked i landdistrikterne betyder, at der vil være større usikkerhed om prisfastsættelsen end i byerne, hvor handlerne er flere og omsætningen større. Samtidig er der med det faldende befolkningstal et faldende behov for boliger, mens mængden, der udbydes til salg, er nogenlunde konstant. Det har givet et nedadgående pres på priserne.³⁰

³⁰ Kilde: Udvalg om finansiering af boliger og erhvervsejendomme i landdistrikter, 2015

Figur 4.1 Prisnedslag og udvikling i boligpriser efter kommune, 2000-2017



Anm.: Den procentuelle udvikling i priserne på parcel-/rækkehuse er beregnet på baggrund af et simpelt gennemsnit over de kvartalsvise priser for et rullende år. Det første rullende år går fra 4. kvrt. 1999 til 3. kvrt. 2000, mens det sidste rullende år går fra 4. kvrt. 2016 til 3. kvrt. 2017. Prisnedslaget er målt i % af den første udbudspris, som er beregnet som et simpelt gennemsnit over et rullende år fra 4. kvrt. 2016 til 3. kvrt. 2017.

Kilde: Realkreditrådet

Boligmarkedet i Danmark er stærkt påvirket af en stadig faldende efterspørgsel på boligmarkedet uden for de større byer og en stigende efterspørgsel i de større byer samt i områderne tæt på Hovedstaden og det østjyske bybånd. De store byer træder klart frem med højere boligpriser end de omkringliggende landkommuner, og yderkommunerne har de laveste boligpriser, undertiden helt ned til en femtedel af prisniveauet i Hovedstaden.³¹

Den dominerende boligtype i Danmark er parcel-, række- og stuehuset, der udgør knap 45 % på landsplan, men med stor variation fra storbyerne til landdistrikterne. I Frederiksberg Kommune er kun 2 % af boligerne parcelhuse, København 5 % og i den anden ende af skalaen har Læsø 82 % af boligmassen i denne kategori. I mange yderkommuner er mere end 2/3 af boligerne parcel-, række- og stuehuse.

Boligpriserne i storbyerne og de større byer har haft store udsving gennem de sidste årtier. Mens perioden frem til 2007-2008 fremviste prisstigninger, så betød krisen på boligmarkedet fra 2008 også et omtrent ligeså drastisk fald i boligpriserne. Sidenhen er boligpriserne steget igen. Uden for de store byer har udviklingen dog været knapt så markant.³² Statens Byggeforskningsinstitut konkluderede i 2014, at udviklingen efter 2008 samlet set har medført et polariseret boligmarked, hvor de to dominerende storbyområder, Hovedstaden og det østjyske bybånd, er tilbage i samme udvikling som før 2008. Omvendt var der en stor del af landet, uden for de store byer, hvor liggetiderne stadig synes høje i takt med, at udbuddet stiger, og køberne er tilbageholdne.

Boligmarkedets polarisering er en udvikling, som stadig synes at være gældende. Dog har der i de senere år været tegn på en stigende aktivitet i antallet af hussalg, hvor især

³¹ Kilde: Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet, Boligmarkedet uden for de store byer, 2014

³² Kilde: Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet, Boligmarkedet uden for de store byer, 2014

kommuner længere væk fra en større by har trukket udviklingen, ligesom boligpriserne i de seneste år har været stigende i langt de fleste kommuner.³³

4.2 NEDRIVNING

Mange steder i det åbne land og landsbyerne er der en overskydende bygningsmasse. Der er både tale om tiloversblevne boliger, landbrugsbygninger og bygninger fra mindre erhvervsvirksomheder, som af forskellige årsager er ubenyttede.

Strukturudviklingen inden for landbruget har medført, at mange ældre landbrugsbygninger er utidssvarende og henstår overflødige. Udviklingen har samtidig givet en række ejendomme med store bygningsæt uden landbrugsproduktion. Der var i 2016 godt 80.000 avls- og driftsbygninger på i alt 28,5 mio. kvadratmeter, der ikke blev brugt i landbruget.³⁴

En del tidligere landbrug er i dag omdannet til rene boliger men med mulighed for et mindre dyrehold. Der er også flere eksempler på, at tomme landbrugsbygninger giver nye anvendelsesmuligheder for små og mellemstore virksomheder, der med planlovens regler kan indrettes i tiloversblevne landbrugsbygninger uden en landzonetilladelse.

De generelle ændringer i samfundet, men også ændringerne i landbrugets behov for ydelser fra for eksempel håndværksvirksomheder, har medført, at den mængde af små håndværksvirksomheder, små produktionsvirksomheder, detailhandelsvirksomheder og lagervirksomheder m.v. ikke længere er til stede i landsbyerne, og erhvervsbygningerne fra disse udgør derfor også en del af den tiloversblevne bygningsmasse. Med den seneste ændring af planloven i 2017 er ændret anvendelse af disse blevet lettere. Flere af disse bygninger har bygningsmæssige kvaliteter og er en vigtig del af landsbyernes kulturarv. I de senere år har der været en ny bølge af skolesammenlægninger, der har gjort en del mindre skoler overflødige i landsbyerne. De udgør nu en særlig tiloversbleven bygningstype, der også kan indrettes til visse andre formål uden landzonetilladelse efter planlovsændringen i 2017.

Hvad angår boligmassen, har blandt andet befolkningstilbagegang betydet, at et antal boliger bliver til overs. Nogle af disse boliger bliver enten revet ned eller finder anden anvendelse end helårsbolig, for eksempel som fritidsbolig. Men der er også et antal af disse boliger, som ikke er i brug og forfalder til gene for det omkringliggende samfund. Der har været flere skøn på hvor mange nedrivningsmodne boliger og ejendomme, der findes.³⁵ I 2014 skønnede Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, at det samlede nedrivningsbehov minimum var 50.000 ejendomme. KORA har siden hen vurderet antallet af nedrivningsparate huse til at ligge i intervallet 10.000 til 22.000.³⁶ Mens skønnene varierer, er der dog generelt enighed om, at udfordringen med tomme og nedrivningsmodne boliger er påtrængende, og at antallet af boliger, der ikke er i brug, er stigende.

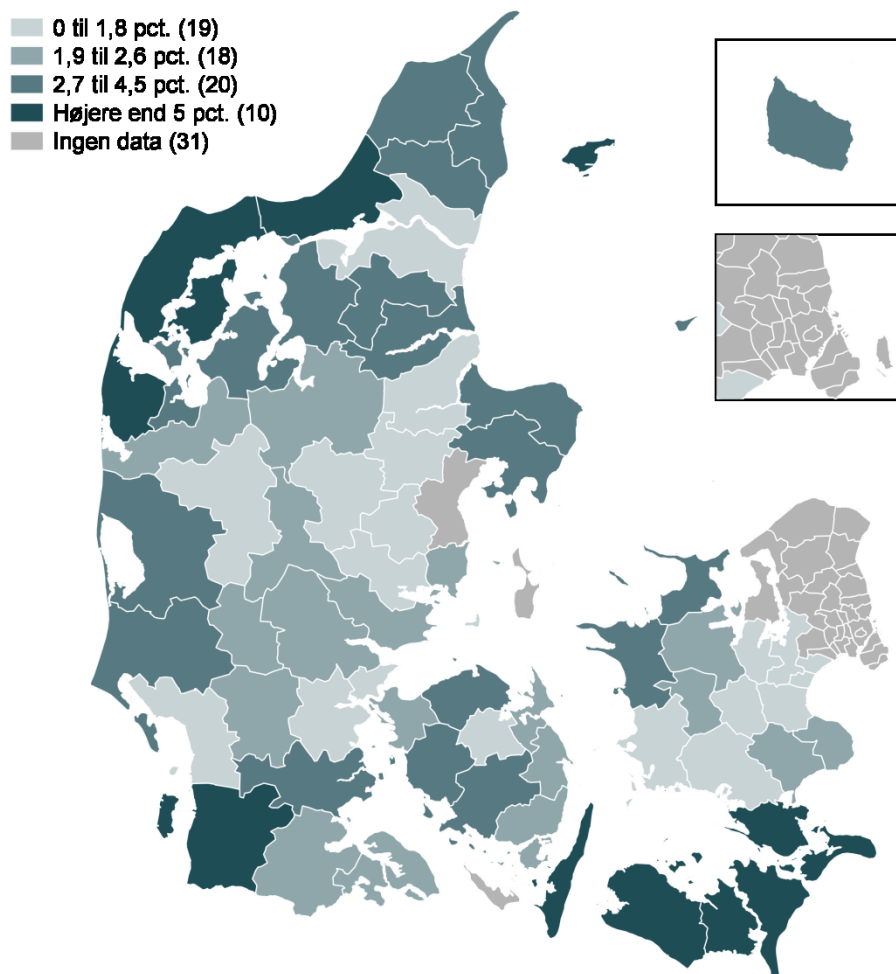
³³ Kilde: Finans Danmark 2017

³⁴ Kilde: BARK, Tomme bygninger og nye jobs, 2017

³⁵ Kilde: Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet, Midtvejsevaluering af Pulje til landsbyfornyelse, 2016 samt KORA, Nedrivninger af huse, 2017

³⁶ Kilde: KORA, Nedrivninger af huse og fremtidige nedrivningsbehov i Danmark, 2017

Figur 4.2 Andelen af huse klar til nedrivning, 2015



Kilde: KORA, Nedrivninger af huse og fremtidige nedrivningsbehov i Danmark, 2017

Den omtalte undersøgelse fra KORA viser, at der er stor variation i antallet af nedrivningsparate huse i kommunerne. Andelen er højest på Lolland, Falster, ø-kommunerne (blandt andet Bornholm og Langeland) og i det nordvestlige Jylland, se figur 4.2. I de hårdest ramte kommuner vurderes det, at mere end 25 % af boligerne står tomme. Det vurderes, at udfordringen med tomme boliger fremover vil være særligt gældende i landsbyer og landdistrikter længere væk fra de større byer.³⁷

Det skønnes, at der i øjeblikket rives cirka 1.500 huse ned om året, hvor der ikke genopføres et nyt hus på grunden.³⁸ Det typiske hus, der rives ned, er et enfamiliehus, der er mere end 100 år gammelt, og som er beliggende i et landdistrikt. De nedrevne huse har i vidt omfang stået tomme, og en del har stået tomme i flere år. Kun få huse var beboet lige inden, de blev revet ned. Når man ser nærmere på seneste beboere i de nedrevne huse, har de ofte været beboet af enlige, og af personer, der har modtaget kontanthjælp eller førtidspension.³⁹

³⁷ Kilde: KORA, Nedrivninger af huse og fremtidige nedrivningsbehov i Danmark, 2017

³⁸ Kilde: KORA, Nedrivninger af huse og fremtidige nedrivningsbehov i Danmark, 2017

³⁹ Kilde: KORA, Nedrivninger af huse og fremtidige nedrivningsbehov i Danmark, 2017

Der er stor geografisk variation i nettonedgangen af boliger. Særligt har der været stor nettonedgang i antallet af boliger i landzone i Lolland, Guldborgsund samt Mariagerfjord kommuner. Kommunerne omkring Aarhus har oplevet en svag stigning i antallet af boliger i landzone.

Med det formål at styrke bosætningen i landdistrikterne afsatte det daværende Indenrigs- og Socialministerium i 2010 en statslig pulje til at yde tilskud til kommuner med henblik på at styrke indsatsen for opprioritering af det fysiske miljø i landdistrikterne. Siden hen har der gennem Indsatspuljen og Puljen til landsbyfornyelse været statsligt tilskud til nedrivning og istandsættelse af boliger og ejendomme i landdistrikterne. Der er årligt afsat ca. 55 mio. kr. i puljen og fordelingen af midlerne sker ud fra en beregning af behovet for landsbyfornyelse. At gennemføre en nedrivningssag koster ca. 135.000 kr.⁴⁰ Estimeret ud fra det beløb vil Puljen til landsbyfornyelse - ved en statslig refusionssats på 60 % - dække tilskud til nedrivning af ca. 700 ejendomme årligt. Hertil kommer eventuelle udgifter til opkøb, som alt andet lige øger omkostningsestimatet og vil resultere i et færre antal nedrivninger inden for den eksisterende pulje..

4.3 UDFORDRINGER MED FINANSIERING I LANDSBYER OG LANDDISTRIKTER

Udvalget for levedygtige landsbyer har blandt andet på møderækken rundt i landet noteret sig, at der i mange landsbyer og landdistrikter opleves en udfordring med at opnå lån til boliger og erhvervsjendomme. Dette gælder både for dem, der bor i disse landsbyer og landdistrikter, og for dem der ønsker at flytte der til. Tilsvarende gør sig gældende også for andre typer ejendomme for eksempel til undervisningsmæssige og kulturelle formål. Det er udvalgets vurdering, at indtrykket af en finansieringsudfordring er størst i de områder af landet, der ligger længst væk fra de større byer.

De relativt lange liggetider og et "fastfrosset" ejendomsmarked i visse landsbyer og landdistrikter opfattes i nogen udstrækning som en følge af finansieringsudfordringerne, der konkret beskrives som tilbageholdenhed fra pengeinstitutter og realkreditinstitutter med belåning af bolig- og erhvervsjendomme.

Udvalgsarbejde om finansiering i landdistrikter

For at undersøge hvorvidt de gældende regler på området betød, at det var vanskeligt at opnå finansiering i landdistrikterne, blev Udvalget om finansiering af boliger og erhvervsjendomme i landdistrikter nedsat i 2015. Udvalget fik til opgave at undersøge regler og praksis for belåning af ejerboliger og erhvervsjendomme i landdistrikterne.

Udvalget afleverede sin rapport i oktober 2015. Udvalget analyserede, om udvalgte dele af den finansielle lovgivning kan have medført en overdreven forsigtighed i forhold til udlån i landdistrikterne. Udvalget fandt ikke eksempler på, at lovgivningen skulle have denne effekt. Udvalget fandt imidlertid eksempler på regler, som af flere af markedsaktørerne administreredes mere restriktivt, end Finanstilsynet fortolkede disse regler.

⁴⁰ Kilde: KORA, Nedrivninger af huse og fremtidige nedrivningsbehov i Danmark, 2017

Udvalget vurderede i rapporten side 5, at "baggrunden for de afgørende udfordringer i danske landdistrikter er af ikke-finansiell karakter, men derimod blandt andet foranlediget af utilstrækkelige rammevilkår, som har afgørende betydning for vækst og udvikling. Det finansielle system har imidlertid en ikke-ubetydelig indflydelse på de nuværende vækst- og udviklingsmuligheder i landdistrikterne".⁴¹

Afledt af arbejdet i udvalget blev den såkaldte 6-månedersregel om værdiansættelse af ejendomme afskaffet, og Finanstilsynet udstedte en vejledning om værdiansættelse af fast ejendom til markedsværdi. Det skyldes, at der var fundet eksempler på, at nogle markedsaktører havde misforstået 6-månedersreglen således, at ejendomme med en længere liggetid end 6 måneder ikke kan belånes fuldt ud.

Derudover blev Finanstilsynets vejledning om indberetning af rådighedsbeløb justeret, da nogle markedsaktører havde den opfattelse, at rådighedsbeløbene i denne vejledning skulle lægges til grund ved udlån, hvilket ikke var hensigten. Den efterfølgende justering har skabt mere fleksibilitet til at tage hensyn til individuelle forhold hos låntagerne, for eksempel at låntagerne kan klare sig for et lavere rådighedsbeløb end mindstekravene til rådighedsbeløb fra Finanstilsynet, hvis der er dokumentation herfor.

Belåningsregler

Realkreditinstitutterne skal til brug for låneudmåling fastsætte en kontantværdi af en ejendom, når den skal anvendes som sikkerhed for obligationsudstedelse. Kontantværdien skal ligge inden for det beløb, som en kyndig erhverver med kendskab til pris- og markedsforholdene for den pågældende type ejendom skønnes at ville betale for ejendommen (markedsværdien).

Det er i den gældende lovgivning præciseret, at ansættelsen af pantets værdi ikke må overstige ejendommens rimelige kontante handelsværdi, uanset om ejendommen netop er handlet til et højere beløb. Ved ejendommens rimelige kontante handelsværdi forstås det skønnede beløb, som ejendomme kan handles til ved en uafhængig transaktion mellem en interesseret køber og en interesseret sælger på normale markedsvilkår.

Finansiering af boliger og erhvervsjendomme er langfristet finansiering ofte over 20-30 år, hvor långivningen i høj grad er baseret på sikkerheden og dermed værdifastheden af den belånte ejendom over hele lånets løbetid.

Dette betyder i praksis, at mulighederne for at opnå finansiering reduceres på et ejendomsmarked, hvor der er stor usikkerhed om, hvorvidt og til hvilken pris en ejendom kan gensælges.

Der er særlige forhold knyttet til værdiansættelse og dermed realkreditfinansiering af ejendomme til undervisningsmæssige og kulturelle formål, da disse i praksis, med mindre der er tale om et offentligt ejerskab, skal værdiansættes til værdien ved alternativ anvendelse. For ejendomme beliggende i landsbyer og landdistrikter medfører dette ofte relativt lave belåningsmuligheder

⁴¹ Kilde: Udvalg om finansiering af boliger og erhvervsjendomme i landdistrikter, 2015

Udvalgets vurdering

Hvis der er vanskelige finansieringsforhold på boligområdet, uanset om det er i landsbyer eller i større byer, kan det potentielt have alvorlige konsekvenser. Dette blandt andet fordi arbejdskraftens mobilitet begrænses, muligheden for at flytte, hvis ens beskæftigelses- eller livssituation ændres, hæmmes, og der sker et samfundsmæssigt værditab, når for eksempel en jobsøgende ikke har mulighed for at flytte efter nye jobmuligheder, fordi han ikke kan anskaffe sig en bolig eller få solgt den, han har.

Udvalget har forståelse for, at et "fastfrossent" ejendomsmarked og lange liggetider i mange landsbyer og landdistrikter kan opfattes som en følge af vanskelige finansieringsforhold.

Det er imidlertid udvalgets vurdering, at et "fastfrossent" ejendomsmarked og lange liggetider, i det væsentligste skyldes strukturelle forhold, nemlig at der aktuelt er et mismatch mellem udbud og efterspørgsel, altså et væsentligt større boligudbud, end der er efterspørgsel. Ligeledes er der ofte kvalitetsmangler i boligmassen, idet en række af de udbudte boliger ikke lever op til den moderne købers krav til en tidssvarende og energirigtig bolig.

Konsekvensen af mismatchet mellem udbud og efterspørgsel er manglende omsættelighed og dermed usikkerhed om værdifastheden for disse ejendomme. Dette viser sig især i form af to udfordringer.

Den ene udfordring angår usikkerheden om den enkelte ejendoms umiddelbare omsættelighed i områder, hvor udbuddet af boliger væsentligt overstiger antallet af købere, idet den demografiske udvikling har medført et vigende befolkningstal.

Den anden udfordring vedrører en lidt mere langsigtet udfordring og går på usikkerhed om den langsigtede prisdannelse på boliger i områder med faldende befolkning samt begrænsede jobmuligheder og økonomisk vækst.

Disse forhold, usikkerheden om omsættelighed og fremtidig værdi, bevirker at långivere naturligt er forsigtige med belåning af ejendomme i disse områder, da værdifasthed og omsættelighed er afgørende for risikoen og dermed for mulighederne for langfristet finansiering af fast ejendom. Denne usikkerhed fjernes ikke ved, at der sker en eventuel pristilpasning (prisfald) på ejendomme i disse områder, da dette ikke fjerner de underliggende strukturelle ubalancer.

Det skal tilføjes, at Udvalget om finansiering af boliger og erhvervsjendomme i landdistrikter i rapporten side 6 anfører: "Tallene for realkreditinstitutterne viser, at tabsandelen er større i landdistrikterne end i den øvrige del af landet. De historiske tabstal tyder således ikke umiddelbart på en overdreven forsigtighed i landdistrikterne."

Udvalget finder grundlæggende, at finansiering bedst sker på markedsvilkår og at penge- og realkreditinstitutter som udgangspunkt har de nødvendige produkter til at imødekomme finansieringsbehovene under denne forudsætning.

Det aktuelle overudbud af boliger peger på et umiddelbart behov for tilpasning af boligmassen i form af såvel antal som kvalitet, så der skabes balance og omsættelighed på boligmarkedet og genetableres tilstrækkelig sikkerhed og forudsigelighed som forudsætning for belåning.

Det er på den baggrund udvalgets vurdering, at mange landsbyer og landdistrikter skal igennem en omstilling, hvor der er behov for at se på, hvilke instrumenter, der kan bidrage til en tilpasning af boligmassen og til at genskabe omsætteligheden i disse områder. Det er udvalgets vurdering, at finansieringen af denne ikke kan ske i tilstrækkeligt omfang med de nuværende tilgængelige finansieringsinstrumenter. Der er således behov for at udvikle finansieringsformer, der i omstillingsperioden kan sikre finansiering af de dele af tilpasningen og forbedringen af bygningsmassen, der ikke er værdiforøgende ud fra en markedsværdibetragtning og dermed ikke umiddelbart kan finansieres på markedsvilkår.

Finansieringsforhold for erhvervsejendomme

Vanskelige finansieringsforhold for erhvervsejendomme kan tilsvarende have alvorlige konsekvenser og blandt andet hæmme vækstvirksomheder i opstart eller udvikling af eksisterende virksomheder. Udfordringerne er dog her mere forskelligartede og vil for eksempel være forskellige fra branche til branche. Som følge af de forskellige bygningsmæssige behov, der er i forskellige brancher, er det vanskeligt at konstatere, om der er et overudbud af ejendomme, som tilfældet er for boliger. Løsningsmuligheder må derfor i højere grad tage højde for de mere forskelligartede forhold. Her kan nye finansieringsformer som eksempelvis crowdfunding og crowdlending være et relevant supplement til de eksisterende. Det gælder også ved finansiering af andet end en virksomheds erhvervsejendom.

For tomme og forfaldne erhvervsbygninger, der ikke kan finde alternativ anvendelse er en tilpasning af bygningsmassen som for boliger ligeledes påkrævet

Finansieringsforhold for andre typer ejendomme.

Det er udvalgets holdning, at det er vigtigt for bosætningen i landsbyer og landdistrikter, at der er en passende nærhed til blandt andet uddannelsesinstitutioner og et veludbygget regionalt uddannelsesudbud. En forudsætning herfor er, at sådanne institutioner kan opnå tilfredsstillende finansieringsforhold for den bygningsmasse der kræves til aktiviteten. Værdiansættelsesreglerne for ejendomme til undervisningsmæssige og kulturelle formål beliggende i landsbyer og landdistrikter må ikke blokere for en realkreditfinansiering der muliggør et tilfredsstillende finansiering i forhold til for eksempel opførelsesomkostningerne. Udvalget finder på den baggrund at det nærmere bør afdækkes om der er reelle finansieringsudfordringer for denne type ejendomme og - afhængig af problemets omfang - om der kan udvikles finansieringsmodeller der fremmer mulighederne for at etablere og udbygge for eksempel uddannelsesinstitutioner uden for de større byer.



5. LANDSBYERNE I 2030

Mens befolkningstallet siden 2000 er steget på landsplan, bor der i dag færre i landsbyerne og landdistrikterne. Det er særligt det åbne land, der er blevet mere tyndt befolket.

Årsagerne er mange. Udviklingen fra landbrugssamfund til industri-, service- og videnssamfund har medvirket til aktuelle megatrends som globalisering og urbanisering. Tidligere har strukturudviklingen i landbruget medført markant færre beskæftigede som følge af en konsolidering, mod større og mere effektive bedrifter. Senere er konsolideringen fortsat ind i andre erhverv således, at håndværks-, industri-, service- og handelsvirksomheder i stigende grad har etableret sig i de større kommunale hovedbyer på bekostning af de små landsbyer, der dermed har mistet flere typiske byfunktioner og jobmuligheder.

Hertil kommer, at perioden siden 2000 har været præget af flere væsentlige begivenheder, som har haft betydning for denne udvikling. Et økonomisk opsving i starten af 00'erne blev efterfulgt af en finanskriser, hvor arbejds- og boligmarkedet blev særligt hårdt ramt i landdistrikterne. Samtidig er der gennemført flere store politiske reformer som Strukturreformen, Politireformen og Sygehusreformen, der, for at opnå øget produktivitet, har medvirket til oprettelsen af færre og større enheder placeret i de større byer. I den efterfølgende periode har mange kommuner foretaget lignende beslutninger om at samle og centralisere kommunale servicetilbud mv. ud fra samme rationale, hvilket har svækket landsbyerne yderligere.

Hvordan kan befolkningstallet i landsbyerne udvikle sig?

Udvalget har udarbejdet flere enkle fremskrivninger til illustration af befolkningsudviklingen i landsbyerne. Fremskrivninger bygger på historiske forhold og sker ikke nødvendigvis fyldest i virkeligheden, blandt andet fordi de ikke kan tage hensyn til den fremtidige faktiske udvikling eller ændret adfærd. Befolkningsprognoserne for København og Hovedstadsregionen fra omkring 1980 er eksempler på prognoser, der ikke forudså hovedstadens genrejsning. Københavns genrejsning er omtalt i afsnit 9.2.

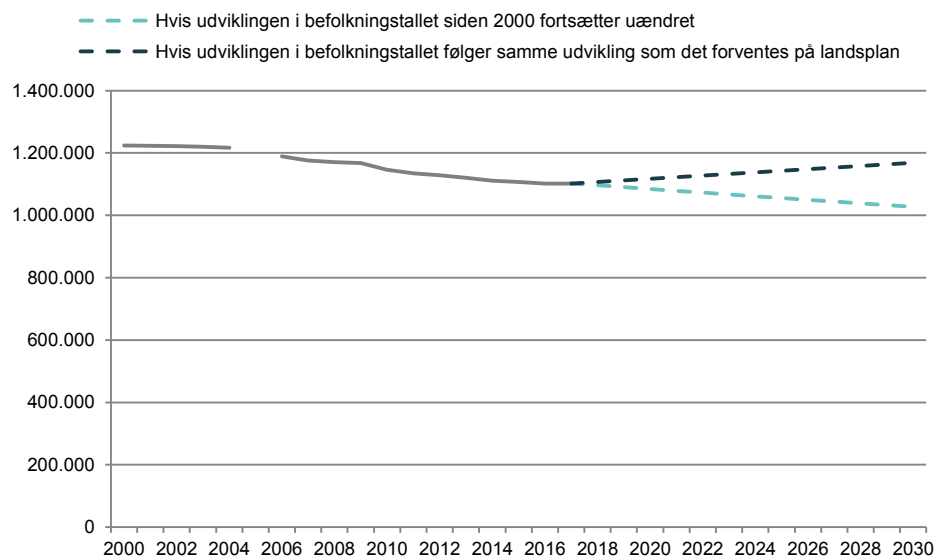
Nedenstående fremskrivninger skal derfor ikke betragtes som et bud på eller en prognose for den egentlige udvikling, men er udarbejdet for at illustrere problemstillingerens omfang og mulige udviklinger frem mod 2030.

I den ene fremskrivning forudsættes det, at udviklingen i befolkningstallet i landsbysamfund vil følge Danmarks Statistiks forventede udvikling på landsplan frem mod 2030. I den anden fremskrivning er det forudsat, at den relative årlige udvikling i befolkningstallet siden 2000 vil fortsætte uændret frem mod 2030.

Det er ikke muligt, at forudsige om tendensen med et støt faldende befolkningstal i landsbyer og det åbne land siden 2000 vender frem mod 2030. Aktuelle strukturelle udviklinger i samfundet mv. samt i befolknings sammensætningen i landsbyer og landdistrikter skaber forventning om at udviklingen frem mod 2030 vil øge forskellen i indbyggertallet mellem landsbysamfundene og landet som helhed. Hvis det således antages, at udviklingen i landsbyer og det åbne land fra 2000-2017 fortsætter, vil befolkningstallet i 2030 være 20 pct. lavere end i 2000, se figur 5.1.

Hvis befolkningstallet i byer og bebyggelser med op til 1.000 indbyggere derimod følger samme udvikling som den forventede befolkningsudvikling for landet som helhed, vil der i 2030 være 6 pct. flere indbyggere i landsbysamfundene end i dag.

Figur 5.1: Udviklingen i antallet af indbyggere i byer og bebyggelser med op til 1.000 indbyggere i perioden 2000-2017 samt fremskrivning for perioden 2017-2030



Anm: Byernes geografiske afgrænsning er dynamisk og ændrer sig over tid. 21 byer havde mellem 900 og 1.000 indbyggere i år 2000 og mere end 1000 indbyggere i 2017. Samtidig havde seks byer mellem 1.000 og 1.100 indbyggere i 2000 og mindre end 1.000 indbyggere i 2017. Således indgår der flere byer i tallet for 2000 end for 2017. Fra 2006 og frem indførtes en ny opgørelsesmetode i forhold til tidligere.

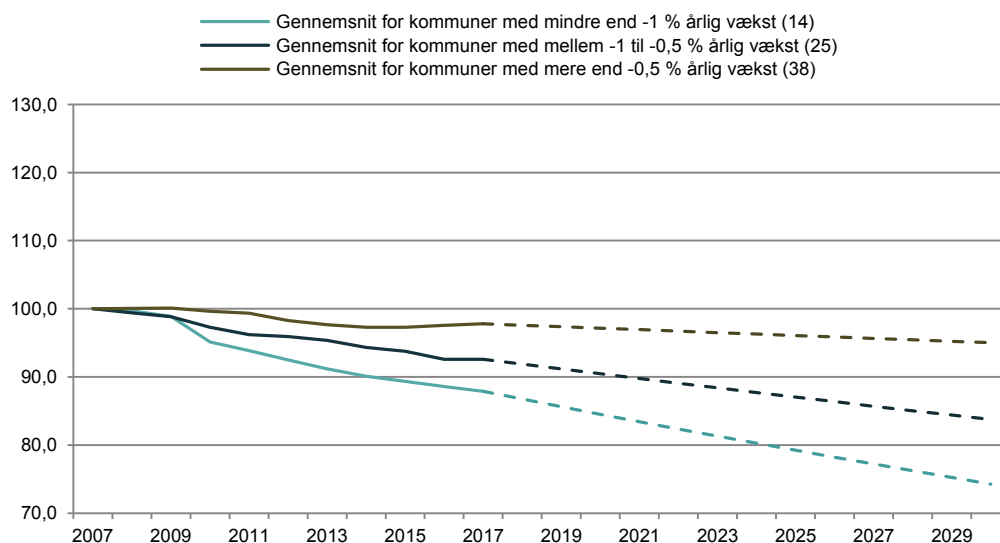
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

En landsdækkende tendens

Udviklingen i landsbyerne og det åbne land på landsniveau kunne udviske lokale forskelle på kommunalt niveau. Meget tyder dog på, at tendensen med et vigende befolkningstal i landsbysamfundene er udbredt for landet som helhed. Indbyggertallet i landsbyer og det åbne land er i mere end halvdelen af landets kommuner i gennemsnit faldet med mere end 0,5 % årligt siden 2007⁴², se figur 5.2. I ca. hver femte kommune er det gennemsnitlige fald på mere end 1 % årligt, hvilket må tages som et udtryk for en markant demografisk transformation, der kræver opmærksomhed. Fremskrivningerne i figur 5.2 viser, at en stor del af de danske kommuner står over befolkningsændringer med en hastighed, der kræver national handling.

⁴² Albertslund, Ballerup, Brøndby, Dragør, Frederiksberg, Furesø, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Gribskov, Halsnæs, Helsingør, Herlev, Hvidovre, Ishøj, København, Lyngby-Taarbæk, Rudersdal, Rødovre, Tårnby og Vallensbæk Kommuner (i alt 21) er udeladt af opgørelsen på grund af utilstrækkeligt datagrundlag.

Figur 5.2: Udviklingen i antallet af indbyggere i byer og bebyggelser med op til 1.000 indbyggere i perioden 2007-2017 samt fremskrivning for perioden 2017-2030



Anm. Albertslund, Ballerup, Brøndby, Dragør, Frederiksberg, Furesø, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Gribskov, Halsnæs, Helsingør, Herlev, Hvidovre, Ishøj, København, Lyngby-Taarbæk, Rudersdal, Rødovre, Tårnby og Vallensbæk Kommuner (i alt 21) er udeladt af opgørelsen på grund af utilstrækkeligt datagrundlag.

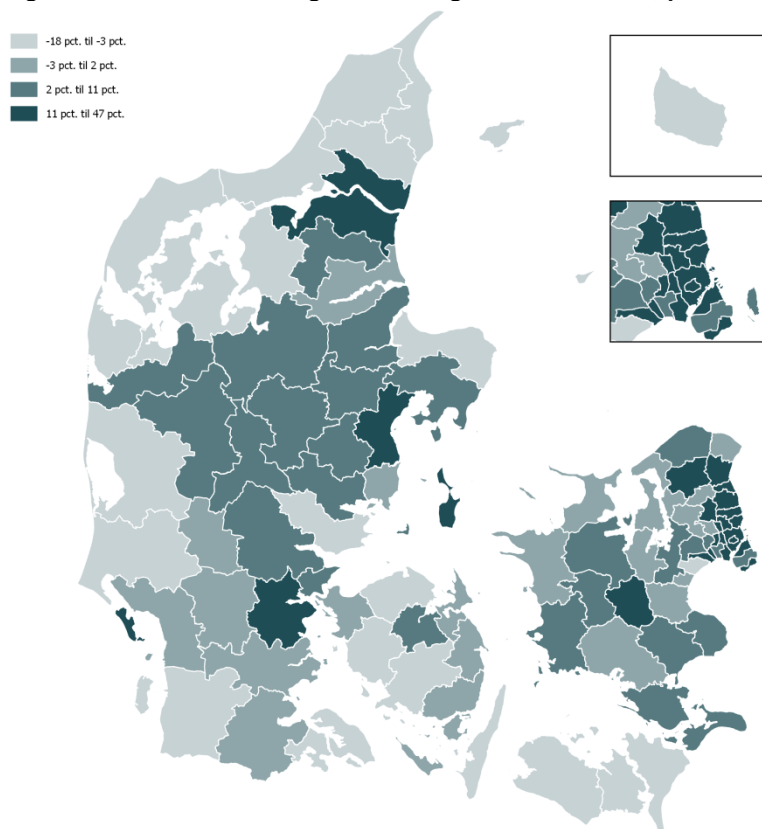
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Det skal understreges, at der kan være betydelige variationer i udviklingen inden for den enkelte kommune, og der er talrige eksempler på levedygtige landsbyer, der oplever en stigning i befolkningstallet i kraft af for eksempel nærhed til en af de større byer, et stærkt lokalt engagement, infrastrukturinvesteringer, aktivering af stedsbundne potentialer, nye erhvervs- og beskæftigelsesforhold eller forbedring af offentlige eller private servicetilbud mv.

Boligøkonomisk Videncenter har i samarbejde med DREAM udarbejdet en prognose for ændringen i befolkningstallet i de danske kommuner i perioden 2013-2040. Ifølge prognosen vil der i nogle kommuner – og særligt de større bykommuner – være befolkningsfremgang på mere end 20 pct. i perioden. Samtidig vil knap halvdelen af kommunerne kunne forvente et fald i befolkningstallet, og i en håndfuld kommuner vil faldet være mere end 10 %, se figur 5.3. Prognosen viser altså, at udviklingen i befolkningstallet vil variere markant fra kommune til kommune, og store dele af Danmark må forvente væsentligt færre antal indbyggere sammenlignet med andre dele. På tværs af hele landet vil demografiske forskydninger og ændringer i familieformer øge efterspørgslen efter udlejningsboliger og mindre boliger.

I denne sammenhæng skal det bemærkes, at dette er en prognose på kommunalt niveau og ikke udelukkende for byer under 1.000 indbyggere. Med den dobbelte urbanisering – hvor kommunale hovedbyer vokser på bekostning af de mindre – må det forventes, at befolkningstallet i landsbyer og det åbne land generelt vil opleve et større fald end på kommuneniveau.

Figur 5.3 Forventet ændring i befolkningstallet 2013-2040, pct.



Kilde: DREAM og Boligøkonomisk Videncenter, 2017

Behov for omstilling

Selvom ovenstående tager udgangspunkt i befolkningsudviklingen, finder udvalget ikke, at et stigende befolkningstal er en nødvendig forudsætning for velfungerende og attraktive landsbyer. Med andre ord behøver færre indbyggere og en større afstand mellem husene ikke at være en udfordring, når blot landsbyen omstilles hertil. Der bør også skeles til livskvalitet, jobmuligheder og velstand som væsentlige parametre for fremtidens levedygtige landsbyer. Når det er sagt, vil en hastigt forandret befolkningsudvikling kræve en særlig opmærksomhed og øge behovet for tilpasning og omstilling til en ny økonomisk, fysisk, social og demografisk virkelighed.

Et fortsat vigende befolkningstal vil øge ubalancen mellem boligudbud og boligefterspørgsel, hvor et større antal tomme og nedrivningsmodne bygninger i kombination med stigende gennemsnitsalder i befolkningen understreger behovet for omstilling og fornyelse mod levedygtige landsbyer. Nogle steder vil det kræve betydelig national og kommunal opmærksomhed og handling, hvis denne udvikling skal imødegås.

To scenarier for landsbyerne i 2030

Det mangfoldige billede af landsbyerne, som vi ser i dag, vil også gøre sig gældende fremover. Her ser udvalget dog to forskellige scenarier for den enkelte landsby. Scenarierne er stiliserede og udgør på sin vis to ekstremer i det brede udfaldsrum, som den enkelte by kan udvikle sig inden for.

Hvis det fortsatte fald i befolkningstallet i landsbyen ikke håndteres, vil udfordringerne med en bygningsmasse præget af tomme, utidssvarende eller misvedligeholdte boliger, skolelukning, lukkede dagligvarebutikker, lang afstande til arbejdsmarkedet mv. begrænse lysten og muligheden for at bo og leve i landsbyen. Det fortsatte fald i befolkningstallet vil således i dette scenarie med al sandsynlighed betyde "mere af det samme" – en bygningsmasse i forfald, reduceret lokalt udbud af kultur- og fritidstilbud samt større afstand til offentlig og privat service.

I takt med at summen af sociale udfordringer, besværligheder i hverdagen og fysisk forfald stiger, vil flere indbyggere formentlig ramme "mætningspunktet" og på et tidspunkt bliver det tænkeligt, at udfordringerne i landsbyen vil fortsætte med stigende kraft frem mod 2030.

Et andet scenarie vil være en landsby, der er præget af et attraktivt nærmiljø med tidsvarende boliger, et omsætteligt boligmarked, en tilpasset bygningsmasse, med attraktive beliggenheder, nærhed til offentlig og privat service, øget mobilitet, beskæftigelse samt mulighed for etablering af virksomhed og med social og kulturel sammenhængskraft. Landsbyen og det omkringliggende område er et attraktivt sted at bo, arbejde og leve i, og området tiltrækker nye indbyggere, der afspejler det omkringliggende samfund og bidrager i mange tilfælde til områdets vækst i indbyggertallet.

Landsbyen vil være attraktiv at besøge som gæst og turist, eventuelle tomme og utidssvarende boliger skæmmer ikke helhedsindtrykket, de landskabelige værdier og naturen. Bosætning er et aktivt tilvalg for eksisterende indbyggere og tilflyttere, og indebærer en tilfredsstillende grad af vished om fremtiden og mulig indflydelse på lokalområdets udvikling. Infrastruktur, arbejdsmarked samt offentlig og privat service adskiller sig nok fra byen, men ikke i et omfang, der i sig selv er årsag til at vælge et liv på landet fra.

Udvalget finder, at der med det mangfoldige landsbybillede i dag, vil være muligt at finde mange landsbyer i 2030, der passer på den positive beskrivelse af landsbyen. Arbejdet med at fremtidssikre og tilpasse landsbyerne afhænger i vid udstrækning af de enkelte landsbysamfund, der med engagement, lokalkendskab og udviklingskapacitet er en nødvendig deltager i en udvikling af et levedygtigt lokalsamfund.

Men ovenstående fremskrivninger og mulige scenarier viser også, at engagement, lokalt kendskab og udviklingskapacitet ikke gør det alene. Fremskrivningen taler for en national og kommunal indsats for at sikre en bedre demografisk udvikling og balance i landsbyerne i fremtiden. Det vil sige at bosætningen i landsbyerne skal stimuleres, samtidig med at det vigende befolkningstal i mange af landsbyerne og de deraf følgende omstillingsbehov skal håndteres.



6. KRITERIER OG ANBEFALINGER TIL AT UNDERSTØTTE OG STYR- KE LEVEDYGTIGE LANDSBYER

Landdistriktsudvikling og fremme af landsbyernes levedygtighed er en opgave, hvor stat, kommune, civilsamfund og det lokale erhvervsliv skal arbejde sammen. Den dobbelte urbanisering kan dæmpes, men formodentlig ikke vendes. Det behøver ikke at være et mål i sig selv at fastholde befolkningstallet i alle dele af Danmark.

Men omstillingsudfordringerne skal håndteres, ellers mistes både menneskelige, kulturelle og materielle værdier, fremfor at skabe mulighed for både vækst og livskvalitet i alle dele af landet. Udvalget anser derfor nedenstående anbefalinger som investeringer, der både vil medføre et samfund i bedre balance og en samfundsmæssig gevinst for hele Danmark på længere sigt.

Udvalget har formuleret 17 anbefalinger til arbejdet med at understøtte og styrke de levedygtige landsbyer. I kommissoriet for udvalgets arbejde fremgår det, at "opfølgningen på anbefalingerne gennemføres inden for eksisterende økonomiske rammer". Udvalget har i sit arbejde identificeret en række indsatser, som udvalget finder nødvendige for at skabe en bedre strukturel balance mellem land og by og fremme arbejdet med levedygtige landsbyer. Derfor indeholder tre af anbefalingerne betydelige økonomiske omkostninger, som af den grund går ud over udvalgets kommissorium. Det drejer sig om en styrket indsats til nedrivning og istandsættelse af boligmassen, bedre digital infrastruktur samt bedre tilgængelighed til arbejdsmarkedet.

Figur 6.1: Udvalgets definition af en levedygtig landsby

Udvalget betragter en landsby som levedygtig, hvis den alene eller som følge af sit samspil med andre landsbyer eller større byer kan tilbyde indbyggerne tidssvarende boliger i varierende former, tilgængelighed til beskæftigelse, mulighed for etablering af virksomhed, social sammenhængskraft, nærhed til offentlig og privat service, idræts- og fritidsaktiviteter samt trafikale og digital infrastruktur i et omfang, så dette ikke er en barriere for, at landsbyen er et attraktivt bosted, der kan tiltrække og fastholde nye indbyggere.

Det er i den forbindelse ikke udviklingen i befolkningstallet – hverken negativt eller positivt - set over en længere periode, der er afgørende, når blot landsbyen vurderes som et attraktivt bosted, der løbende kan tiltrække og fastholde nye indbyggere. Tiltrækning af nye indbyggere behøver således ikke at have et omfang, der bevirker, at befolkningstallet opretholdes uændret eller er stigende.

Udvalgets overvejelser om levedygtighedskriterier har ledt frem til, at der ikke kan opstilles hverken en positiv eller en negativ liste for, hvad der gør en landsby levedygtig eller ikke levedygtig. Det beror på summen af en række omstændigheder, der hver især har betydning for den enkelte landsby som et attraktivt bosted.

Såfremt en landsby samlet set på tilstrækkelig mange af kriterierne alene eller i samspil med andre byer er et attraktivt bosted, betragtes landsbyen som levedygtig.

En landsby, hvor der over en kortere periode sker et væsentligt fald i indbyggertallet, betragtes ikke som levedygtig. I sådanne landsbyer kan der være grundlag for at overveje behovet for en særlig indsats eller omstilling.

6.1 FIRE KRITERIER FOR LEVEDYGTIGE LANDSBYER

Udvalget har identificeret fire kriterier, der karakteriserer den levedygtige landsby.

- 1) Et attraktivt nærmiljø med tidssvarende boliger, en tilpasset bygningsmasse samt adgang til landskab og natur
- 2) Nærhed til offentlig og privat service
- 3) Tilgængelighed til beskæftigelse og gode muligheder for etablering af virksomhed
- 4) Social og kulturel sammenhængskraft

Ikke alle fire kriterier behøver være opfyldt i lige høj grad for, at en landsby er levedygtig. Den levedygtige landsby kan være så stærk i tilstedeværelsen af enkelte af kriterierne, så det opvejer, at landsbyen ikke står så stærkt på et eller flere af de andre. Vurderingen skal ikke udelukkende forholde sig til den enkelte landsby, men også byens samspil med nærliggende lokalsamfund samt regionale arbejdsmarkeder og centerbyer.

6.2 STATENS OG KOMMUNERNES ARBEJDE FOR AT FREMME LEVEDYGTIGE LANDSBYER

Lysten til at bo eller bosætte sig i en landsby og dermed landsbyens levedygtighed kan fremmes ved en styrkelse af de enkelte kriterier. Der kan sættes ind på kriterier, hvor det enkelte område står svagt, eller der kan sættes ind på kriterier, der allerede er en styrke for området. Det er dog udvalgets oplevelse fra de besøgte landsbyer, at et lokalt engagement er en forudsætning for at sætte gang i en positiv udviklingsproces, som indikeret i det fjerde kriterie.

Udvalget er samtidig af den opfattelse, at det er afgørende med en strategisk tilgang til et områdes udvikling, hvis det skal lykkes, hvilket har været tydeligt i de besøgte landsbyer. Små, enkeltstående tiltag uden et samlet strategisk sigte vil sjældent have den fornødne effekt til et bæredygtigt løft af et område.

I nogle af de besøgte landsbyer har udvalget set fine eksempler på, at beboere og ildsjæle har drevet en strategisk landsbyudvikling nedefra og op. Uden et samarbejde med kommunen vil det dog i praksis være svært at skabe langtidsholdbare løsninger, da kommunen er leverandør af services, planlægningsmyndighed mv., og dermed betragteligt påvirker mange af kriterierne for en levedygtig landsby. Kommunerne har som lokal administrativ enhed således både ressourcerne og kompetencerne til at være en væsentlig aktør i implementeringen af landdistriktpolitikken og central aktør i arbejdet for at fremme levedygtige landsbyer.

Staten har ligeledes en stor rolle at spille som rammesættende for kommunernes arbejde og gennem fastlæggelse af regler m.v., der har indvirkning på landdistrikternes udviklingsmuligheder.

For at fremme levedygtige landsbyer, er det udvalgets holdning, at:

- Staten skal have fokus på det regionale arbejdsmarked med en blanding af offentlige og private arbejdspladser, et relevant regionalt uddannelsesudbud, fysisk og digital infrastruktur, udvikling af erhvervs- og bosætningspotentialer og understøttelse af indsatser i særligt udfordrede områder.
- Kommunen skal med sit kendskab til lokale udfordringer og potentialer foretage en strategisk vurdering og prioritering af de enkelte lokalsamfund. Kommunen bør være ansvarlig for, at det sker i tæt dialog med de berørte borgere og virksomheder.

En overordnet strategisk indsats for landsbyerne

Der er på statsligt plan over de seneste år gjort flere tiltag for at styrke de danske landdistrikter og muliggøre et Danmark i bedre balance. Planloven er blevet moderniseret og der er givet flere muligheder for at etablere boliger og erhverv på landet. Der er ligeledes udflyttet en række statslige arbejdspladser over de seneste år.

Der er i 2017 lanceret en ny forsøgsordning med uddannelsesstationer. Ordningen giver mulighed for, at erhvervsakademier og professionshøjskoler kan flytte uddannelser fra

det oprindeligt godkendte uddannelsessted ud til områder, hvor der ikke er så mange uddannelses tilbud.

Regeringen har derudover i 2017 besluttet at ændre retningslinjerne for lovudarbejdelse, så det skal fremgå direkte af lovbemærkningerne, når et lovforslag har væsentlige regionale konsekvenser, herunder for landdistrikterne. Ændringen skal understøtte regeringens tværgående fokus på vækst og udvikling i hele Danmark. Udvalget opfordrer regeringen til fortsat at have fokus på tiltag, der kan fremme levedygtige landsbyer, herunder at understøtte og fremme den omstilling, der er nødvendig i de mest udfordrede områder.

Kommunerne har siden strukturreformen i 2007 haft ansvaret for den samlede fysiske planlægning både i byerne og på landet. En lang række kommuner gør en stor indsats for det åbne land og landsbyerne i kommuneplanlægningen, hvor en del kommuner arbejder aktivt med en landdistriktsstrategi. Men der er også kommuner, hvor det primære fokus i den kommunale planlægning ligger på kommunens hovedbyer. På baggrund af de udfordringer, som mange kommuner oplever i landsbyerne og i det åbne land, er det udvalgets opfattelse, at det er afgørende, at kommunerne foretager en strategisk afvejning og planlægning for landsbyerne og deres udvikling.

1. Strategisk planlægning af kommunens landsbyer og landområder

Udvalget anbefaler, at der i planloven indarbejdes en forpligtelse for kommunerne til i kommuneplanlægningen at foretage en strategisk planlægning for kommunens landsbyer og landområder.

Udvalget ønsker, at kommunerne i kommuneplanlægningen foretager en strategisk planlægning, der indeholder en aktiv stillingtagen til landområdernes og landsbyernes udvikling. Udvalget ønsker at fremme en udvikling, hvor landområder – typisk bestående af flere landsbyer og omkringliggende bebyggelser indbyrdes og i samspil med større byer – er eller kan blive levedygtige. Udvalget understreger betydningen af, at kommunernes arbejde med at udvikle strategier for landsbyerne bygger på aktiv medvirken og inddragelse af lokalsamfundene for at sikre, at strategi og visioner forankres og kan omsættes til handling.

Det er et væsentligt led i den strategiske planlægning for landområdernes og landsbyernes udvikling, at der sker en stillingtagen til landsbyerne i udfordrede landområder og den rolle, de forskellige landsbyer kan spille – enkeltvis eller i et samarbejde med andre landsbyer.⁴³ Derfor bør kommunerne overveje, hvor og hvordan indsatsen for landsbyudviklingen i kommunen skal foregå.

Det er op til den enkelte kommune at beslutte, hvilke emner der i kommuneplanlægningen skal sættes fokus på, og hvordan det skal ske. I de kommuner, hvor der er udfordrede landdistrikter og landsbyer, bør kommunen fastsætte målsætninger for landsbyernes fremtid og redegøre for, hvilke virkemidler kommunen påtænker at tage i brug for at imødegå landsbyernes forskellige udfordringer og fremme deres udviklingsmuligheder.

⁴³ Se erfaringerne med landsbyklynger, der er beskrevet i kapitel 9.1.

I kommuneplanprocessen bør kommunen ligeledes blandt andet tage stilling til, hvilke planlægningsmæssige tiltag, der er brug for i kommunens mange forskellige landsbyer, herunder om der for eksempel er brug for at udarbejde lokalplaner eller afgrænse visse landsbyer, eller om der er forældede lokalplaner, der med fordel kan ophæves.

Fleere landsbyer ligger nær kommunegrænsen. I sådanne tilfælde kan det være hensigtsmæssigt, at de pågældende kommuner arbejder sammen og ser på, om en indsats i området kan være relevant at gennemføre på tværs af kommunegrænsen. Deling af fælles faciliteter, understøttelse af foreningsliv m.m. kan med fordel ske mellem landsbyer beliggende i forskellige kommuner.

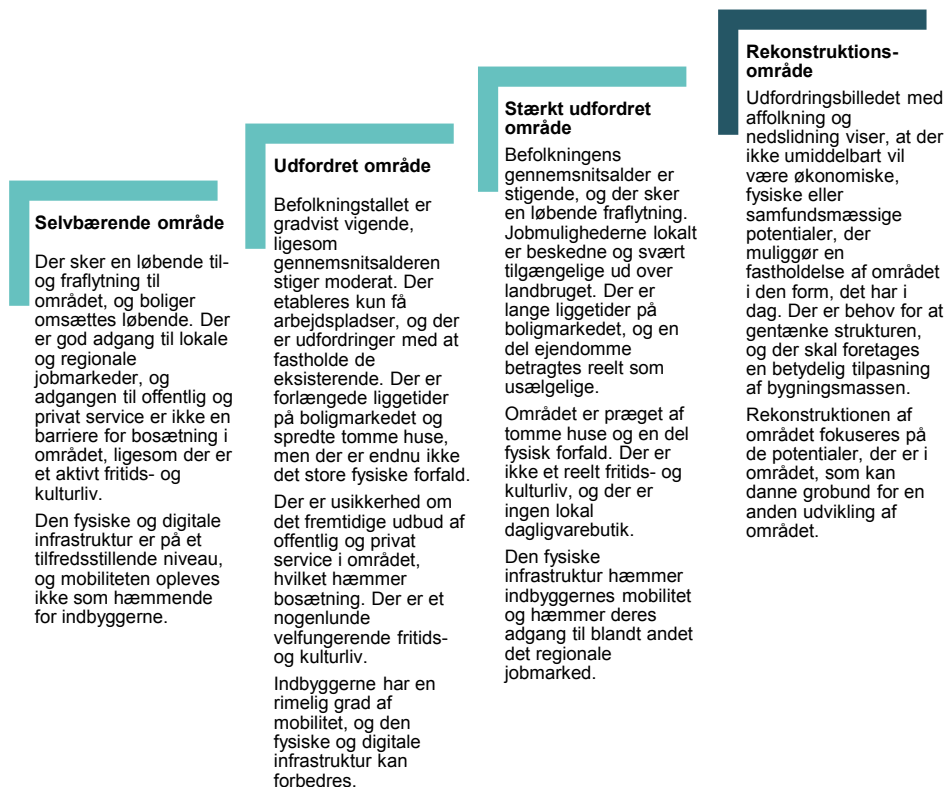
2. Vurdering af de enkelte landsbyer og landområder med henblik på at sikre en differentieret og målrettet udvikling

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

Udvalget finder, at det vil være nødvendigt og hensigtsmæssigt for kommunerne at vurdere og klassificere landsbyer og landområder forud for det strategiske arbejde med udviklingen af landsbyer og landområder. En sådan vurdering bør kunne ligge til grund for en fastsættelse af retningslinjer og eventuelle rammer for landsbyernes udviklingsmuligheder i kommuneplanen samt forslag til andre kommunale initiativer. Som det er tilfældet med den kommunale planlægning generelt, bør der gives metodefrihed til kommunerne i forhold til, hvordan de arbejder med en samlet strategisk planlægning for kommunens landsbyer, herunder hvilken metode de anvender til at vurdere landsbyernes tilstand. Kommunerne kan dermed tilpasse metoden til de lokale forhold og de metoder, der i øvrigt anvendes af kommunen i forbindelse med kommuneplanlægningen.

Udvalget har udformet en overordnet model til vurdering af landsbyers levedygtighed, der bygger på de kriterier, udvalget mener, karakteriserer den levedygtige landsby. Modellen stilles til rådighed for kommunerne og anbefales anvendt i forbindelse med vurderingen af landsbyernes tilstand. Teksterne under de enkelte trin beskriver de forskellige trin i en negativ udvikling fra en levedygtig og selv bærende landsby til et område med behov for en gennemgribende rekonstruktion. I praksis vil overgangen være glidende, og der vil være betydelig variation i de lokale behov. Det vil derfor ikke være muligt at koble udfordringer til handlinger på en entydig måde.

Figur 6.2: Model for vurdering af levedygtigheden af landsbyer og landområder



3. Særlig indsats i udpegede rekonstruktionsområder

Udvalget anbefaler, at der i områder med betydelige udfordringer (kommunalt udpegede rekonstruktionsområder) skal være adgang til et katalog af særlige indsatser, der skal understøtte den løbende omstilling til et område med andre kvaliteter end bosætning og erhvervsvirksomheder, når der foreligger en rekonstruktionsplan med målsætninger for områdets udvikling.

Udvalget opfordrer til, at kommunerne får adgang til særlige redskaber til brug i de udpegede rekonstruktionsområder. For at kommunen får adgang til disse redskaber, skal området være så udfordret, at kommunen og indbyggerne ikke vurderes at kunne løfte disse udfordringer alene. Rekonstruktionsområder skal derfor opfylde nogle faste kriterier.

Udpegningsområde som rekonstruktionsområde kan kun ske, hvis kommunen redegør for, at området opfylder følgende kriterier:

- Tomme og funktionstømte ejendomme præger gadebilledet.
- Der er meget begrænset tilbageværende offentlig eller privat service eller fritids- og kulturliv.
- Der er ikke umiddelbart økonomiske, fysiske, kulturelle eller naturmæssige bosætningspotentialer i området.
- Der er et svagt borgerengagement.

I rekonstruktionsområder skal der for eksempel være mulighed for at give flyttetilskud til enkelte beboere til flytning i anden egnet bolig, at opkøbe enkelte huse, som egentlig ikke er nedrivningsmodne, at give samme friere muligheder i forhold til planloven, som der er i omdannelseslandsbyer, at få en højere statslig refusion på nedrivningsmidler – for eksempel 80%. Ovennævnte muligheder vil kun gælde i den periode, området er udpeget som rekonstruktionsområde.

De særlige redskaber udløses kun, hvis kommunen kan redegøre for, at de fastsatte kriterier er opfyldt og når der foreligger en rekonstruktionsplan med målsætninger for områdets udvikling. Rekonstruktionsplanen skal dermed indeholde en beskrivelse af det forventede mål med rekonstruktionen, herunder hvilken fremtidig anvendelse området har særligt potentiale for at overgå til.

I forbindelse med den kommunale indsats i et rekonstruktionsområde foreslår udvalget, at kommunen kan få bistand fra et nationalt og statsligt finansieret rejsehold, der kan understøtte det kommunale arbejde med rekonstruktionen. Rejseholdet kan rådgive om virkemidler til realisering af rekonstruktionen, finansieringsmuligheder, herunder ved at pulje allerede tilgængelige midler, regler for udvikling i det åbne land og lignende med henblik på at understøtte rekonstruktionen af området til en ny bæredygtig virkelighed.

Rejseholdet kan bistå kommunen ved på baggrund af kommunens rekonstruktionsplan at udarbejde en detaljeret strategi for områdets omdannelse og fremtidige anvendelse på basis af de potentialer området har, som for eksempel spredt bebyggelse i et åbent landskab, landbrugsland eller naturområde. Kommunen kan ligeledes få adgang til en ikke-kommunal supplerende finansieringsmulighed til fysisk rekonstruktion. Både rejseholdet og udvikling af en ikke-kommunal supplerende finansieringsmulighed til fysisk rekonstruktion er blandt udvalgets anbefalinger og forudsættes baseret på statslige midler samt eventuelt filantropiske støttemidler.

Udvalget anbefaler at modellen i første omgang implementeres på forsøgsbasis med henblik på at udvikle erfaringer og kompetencer samt beslutte de konkrete særlige indsatser inden en større udrulning finder sted.

6.3 ET ATTRAKTIVT NÆRMILJØ MED TIDSSVARENDE BOLIGER, EN TILPASSET BYGNINGSMASSE SAMT ADGANG TIL LANDSKAB OG NATUR

Det fysiske miljø har stor betydning for den umiddelbare opfattelse af en landsby og omfatter landskabets beskaffenhed, bebyggelsens placering i landskabet, de enkelte bygningers, fællesarealers, vejes, private udearealers og øvrige fysiske faciliteters udseende og vedligeholdelsesstandard. Herunder hører også en hensyntagen til kulturmiljø og bevaringsværdier, der ofte understøtter den lokale identitet. Samtidig har de landskabelige og naturmæssige værdier og tilgængeligheden hertil stor betydning for områdets attraktivitet og tiltrækningskraft for beboere, besøgende og eventuelle tilflyttere.

Et velholdt nærmiljø er derfor væsentligt for en landsbys fastholdelse og tiltrækningskraft i forhold til indbyggere og dermed dens levedygtighed.

Udover at have en pæn fysisk fremtræden er det også vigtigt for den levedygtige landsby, at de boliger, der er i landsbyen, er tidssvarende, og dermed lever op til dagens standard hvad angår for eksempel udstyr, indeklima og energiforbrug. Boliger og erhvervsejendommers kvalitet, ejerform og antal skal være tilpasset efterspørgslen. En stor overskydende bygningsmasse kan medføre et tiltagende forfald, og at ejendomsmarkedet fastfryses som følge af et overudbud. Hvis en landsby mangler bygninger af en bestemt kvalitet eller ejerform, der aktuelt er efterspurgt, kan det føre til, at der sker fraflytning eller at landsbyen går glip af en mulig tilflytning eller virksomhedsetablering.

Det er udvalgets opfattelse, at landsbyerne ikke må være præget af fysisk forfald. Bygningsmassen skal have en rimelig standard både den samlede bebyggelse som helhed og de enkelte bygninger. Det betyder ikke, at landsbyerne skal være ensartede eller polerede. Det er en styrke, at landsbyerne er kendetegnet ved variation i bebyggelsen, grundstørrelser m.v., og dette giver forskellige anvendelsesmuligheder

Som hovedregel vil boliger, der er i anvendelse, blive vedligeholdt. Er der derimod et overudbud på boligmarkedet, vil der være bygninger uden anvendelse, hvor vedligeholdelse ikke foretages og ikke kan finansieres, hvilket kan medføre et fald i ejendomspriserne, både på de pågældende og omkringliggende ejendomme. Midler anvendt til vedligeholdelse giver i mange tilfælde ikke ejendommen en tilsvarende merværdi, og vedligeholdelse bliver derfor mindre attraktiv også for boliger og andre bygninger, der anvendes. Udvalget finder det afgørende, at bygningsmassen vedligeholdes og tilpasses efterspørgslen.

Er den overskydende bygningsmasse begrænset, kan der lokalt arbejdes med øget fokus på alternative anvendelsesmuligheder og opgradering af bygningers standard for at øge attraktiviteten. Udvalget vurderer, at indsatsen i disse tilfælde kan håndteres via øget fokus, private investeringer samt kommunale indsatser som for eksempel landsby-puljer og eventuel ændring i plangrundlaget.

Er den overskydende bygningsmasse betydelig og voksende, vil der være behov for en større koordineret indsats. Der vil være behov for en nedrivningsindsats, der kan skabe balance mellem udbud og efterspørgsel, og dermed være med til at stabilisere ejendomsmarkedet lokalt. En sådan omfattende indsats kan være vanskelig eller umulig at gennemføre uden tab. Brug af offentlige eller filantropiske støttemidler er tidligere anvendt til at dække disse tab. Tabene fremkommer ved, at en investering i for eksempel renovering af en ejendom ikke medfører en tilsvarende omsættelig merværdi, og slet ikke i områder, hvor en nedgang i befolkningstallet kan forventes at kræve en løbende reduktion i bygningsmassen.

4. Styrket indsats til nedrivning og istandsættelse af boligmassen

Udvalget anbefaler, at Pulje til landsbyfornyelse forlænges og forøges fra 2019 til minimum 330 mio. kr. årligt i en ti-årig periode, og at der i første halvdel af denne periode foretages en ny behovsvurdering med henblik på eventuel yderligere finansiering og tilpasset anvendelse af puljen.

I flere egne af landet udgør funktionstømte og nedrivningsparate boliger en betragtelig del af den samlede boligmasse. Forfaldne og nedrivningsparate boliger skæmmer landsbyen og har en negativ indvirkning på de omkringliggende boliger og landskabet. Udvalget vurderer, at der er behov for en styrkelse af indsatsen for at nedbringe antallet af tomme og nedrivningsmodne boliger. Nedrivning og istandsættelse af utidssvarende boliger vil gøre boligmassen mere attraktiv og kan højne omsætteligheden på ejendomsmarkedet.

Pulje til landsbyfornyelse - også kaldet nedrivningspuljen - er etableret som en del af udmøntningen af Delaftale om Vækstplan DK fra april 2013 og blev uddelt i 2014 og 2015 med 200 mio. kr. årligt. Puljen går blandt andet til nedrivning og istandsættelse af faldefærdige huse i det åbne land eller i byer med mindre end 3.000 indbyggere. Puljen blev videreført for perioden 2016-2020 som led i udmøntningen af Aftale om en vækstpakke af juni 2014 mellem den daværende SR-regering, Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti. Der er i årene 2016 til 2020 hvert år afsat 55,7 mio. kr. til pulje for landsbyfornyelse, som er fordelt mellem 45 ansøgningsberettigede kommuner.

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (tidligere KORA) har i 2017 beregnet, at den gennemsnitlige omkostning ved nedrivning af et gennemsnitligt enfamiliehus ligger på 135.000 kr. Samtidig vurderes det, at der er mellem 10.000-22.000 nedrivningsparate boliger i hele landet. De samlede omkostninger for nedrivning af nedrivningsparate huse alene ligger altså mellem 1,5 mia. kr. og op til 3,0 mia. kr. Merudgiften som følge af stigningen i antallet af nedrivningsparate boliger, som vurderes at være ca. 2.000 fra 2015 til 2020, vurderes at blive på op til 270 mio. kr.

Et konservativt skøn over omkostningsbehovet lyder på ca. 2,5-3,3 mia., hvoraf den statslige refusion udgør ca. 1,5-2,0 mia. kr.⁴⁴ Hertil kommer kommunale opkøb, som også er en støtteberettiget aktivitet, og sker i ca. hver fjerde nedrivningssag. Med en gennemsnitspris på opkøb på ca. 100.000 kr. vurderes den samlede udgift til opkøb at være ca. 450-550 mio. kr., hvoraf statens refusion udgør ca. 270-330 mio. kr.

Udover nedrivning er der behov for istandsættelse og reovering af boligmassen, da mange landsbyer er præget af fysisk forfald eller ikke har en nutidig boligstandard, herunder energistandard. Det er i dag muligt at gennemføre istandsættelse og reovering via Pulje til landsbyfornyelse, men da nedrivningsbehovet er stort, anvendes langt de fleste midler til egentlig nedrivning. For at gøre boligmassen mere tidssvarende og attraktiv bør ca. 1,5 mia. kr. over ti år øremærkes istandsættelse og reovering af boliger.

⁴⁴ Forudsat at den statslige refusion er på 60 %

Hvis kommunerne anvender den samlede anbefalede statslige ramme på 3,3 mia. kr., vil det indebære kommunale udgifter på 2,2 mia. kr.⁴⁵

Udvalget gør opmærksom på, at nedrivningsindsatsen, afhængig af dens omfang, må forventes at medføre besparelser til kommunale serviceudgifter, forsyning, vedligeholdelse af infrastruktur, tomgangsdrift til lejeboliger mv. Hertil kommer en forventelig positiv indflydelse på boligpriserne og dermed et højere skattegrundlag, som følge af en forbedring af det fysiske miljø. En positiv indflydelse på boligpriserne vil tillige forbedre finansieringsmulighederne og fremme beboermobiliteten til gavn for den fortsatte økonomiske vækst.

Derudover medvirker nedrivning til opretholdelsen af en attraktiv boligmasse, der kan fremme en balanceret beboersammensætning og imødegå en koncentration af socio-økonomiske problemstillinger, der kan have negativ indflydelse på bosætningsmønstre, boligpriser og attraktivitet.

I byer og områder med massiv befolkningstilbagegang vil der være behov for en større nedrivningsindsats. En rapport fra Dansk Byplanlaboratorium skønner, at de totale kommunale merudgifter til både servicering og "skrumpeindsats" (nedrivning, opkøb og efterfølgende salg) over en 20-årig periode er nogenlunde ens, uanset om man lader stå til, afvikler en landsby eller tynder væsentligt ud i boligmassen.

Udvalget finder det anbefalede beløbs størrelse beskedent sammenlignet med de senere årtiers statslige engagement i byfornyelsesindsatsen i de større byer, hvor en tilsvarende problemstilling som den nuværende for landsbyerne er håndteret.

Med forøgelsen af puljens midler bør antallet af ansøgningsberettigede kommuner øges. Puljens anvendelse og effekt bør løbende evalueres, og en eventuel forlængelse af ordningen efter ti år må bero på en ny behovsvurdering, ligesom puljen eventuelt kan målrettes andre bygningstyper og områder, hvis den ikke kan anvendes hensigtsmæssigt inden for det nuværende anvendelsesområde.

5. BoligJobordningen udvides til at omfatte nedrivning i landzone

Udvalget anbefaler, at regeringen udvider BoligJobordningen til også at omfatte løn-omkostninger til nedrivning af boliger beliggende i landzone.

BoligJobordningen blev indført i 2011 som en midlertidig forsøgsordning med skattemæssigt fradrag for arbejdsløn ved hjælp og istandsættelse i hjemmet. BoligJobordningen har siden eksisteret i en række forskellige afskygninger. Som en del af finansloven for 2018 blev regeringen og Dansk Folkeparti enige om at videreføre BoligJobordningen som en permanent ordning, hvor der gives mulighed for et fradrag på op til 6.000 kr. pr. person for serviceydelser og et fradrag på op til 12.000 kr. pr. person for håndværksydelser.

For at øge det privatøkonomiske incitament for boligejere til at rive ned og dermed reducere boligmassen i landsbyerne foreslås reglerne for Boligjobordningen justeret så der

⁴⁵ Forudsat at den statslige refusion er på 60 %

kan opnå fradrag for lønomkostningerne i forbindelse med nedrivning af boliger i landzone. Modsat forbedringer og energioptimerende tiltag vil nedrivning betragtes som tab og blot være nødvendigt en gang i husets historie. Derfor skal det ved nedrivning i landzone gøres muligt at opnå fradrag svarende til en fordeling over en årrække af de initiale lønomkostninger ved nedrivningen, dog højst seks år svarende til i alt 72.000 kr. (2018-niveau) pr person. Erfaringer viser, at nedrivning af et gennemsnitligt enfamilieshus indebærer udgifter i størrelsesordenen 135.000 kr.⁴⁶ Fradraget betinges af, at der opføres en ny bolig på samme ejendom.

Der findes i dag ordninger, hvor privat finansierede nedrivninger får offentligt tilskud.⁴⁷ Ydes der offentligt tilskud til nedrivningen - for eksempel fra Pulje til landsbyfornyelse reduceres fradragsgrundlaget krone til krone.

6. Nye finansieringsformer til at tilpasse bygningsmassen

Udvalget anbefaler, at der nedsættes et ekspertudvalg med kendskab til finansiering og landsbyernes særlige behov for modernisering af boligmassen med henblik på at udvikle en model for privat finansiering i kombination med offentlig og/eller filantropisk tilskud til renoverings-, sanerings- og ombygningsopgaver samt eventuel nedrivning i landsbyer og landdistrikter.

Udvalget finder grundlæggende, at finansiering af private boligejeres bygningsinvesteringer bedst sker på markedsvilkår og at penge- og realkreditinstitutter som udgangspunkt har de nødvendige produkter til at imødekomme finansieringsbehovene under denne forudsætning.

Det aktuelle overudbud af boliger i mange landsbyer og landdistrikter peger dog på et umiddelbart behov for tilpasning af boligmassen med hensyn til såvel antal som kvalitet, så der skabes balance og omsættelighed på boligmarkedet og genetableres tilstrækkelig sikkerhed og forudsigelighed som forudsætning for belåning.

Det er på den baggrund udvalgets vurdering, at mange landsbyer og landdistrikter skal igennem en omstilling, hvor der er behov for at se på, hvilke instrumenter ud over statslige midler til landsbyfornyelse, der kan bidrage til en forbedring og reduktion af boligmassen og til at genskabe omsætteligheden og mobiliteten på boligmarkedet i disse områder. Fordi landsbyerne befinder sig i en omstillingssituation, vurderer udvalget, at der er et midlertidigt behov for offentlig støtte til indsatsen med sanering og modernisering af boligmassen i landsbyerne.

Denne tilgang til modernisering af boligmassen er ikke ukendt, idet den tidligere har været anvendt ved byfornyelser og ved renovering/sanering i det almene boligbyggeri. Udvalget henviser i den sammenhæng blandt andet til de store offentlige tilskud, der via byfornyelsesmidlerne har været med til at løfte de københavnske brokvarterer.

⁴⁶ Kilde: Kora - Nedrivninger af huse og fremtidige nedrivningsbehov i Danmark, 2017

⁴⁷ Statens Byggeforskningsinstitut, Midtvejsvaluering af Pulje til Landsbyfornyelse, 2016

De langsigtede vækst- og demografiske udfordringer adresseres i udvalgets samlede konkrete anbefalinger til, hvordan landsbyer kan blive mere attraktive bosteder og dermed levedygtige, herunder med en tilpasning af bygningsmassen, hvilket kan mindske det aktuelle mismatch mellem udbud og efterspørgsel og dermed genoprette balancen på ejendomsmarkedet på længere sigt.

7. Mulighed for at omplacere boliger i det åbne land

Udvalget anbefaler, at der nedsættes en tværministeriel arbejdsgruppe med henblik på at udarbejde en model for omplacering af boliger i det åbne land, fx med mulighed for oprettelse af nedrivningsfonde på kommuneniveau. Hensigten med ordningen skal være, at der på sigt bliver færre men bedre boliger i det åbne land.

Udvalget vurderer, at det kan bidrage til at øge kvaliteten af boligerne i det åbne land og nedbringe antallet af tiloversblevne boliger, hvis der gives mulighed for at opføre nye boliger mod nedrivning af eksisterende.

Motivationen for at fremme nedrivningen med dette princip er, at der ved at bidrage til nedrivning opnås mulighed for at bygge en ny bolig med en attraktiv placering i det åbne land, hvilket som udgangspunkt ikke er muligt med de gældende regler. Nedrivning og nyopførelse sker derfor ikke nødvendigvis på samme ejendom, og derfor foreslår udvalget, at der gives mulighed for at kommunerne kan etablere kommunale nedrivningsfonde.

Udvalget har drøftet en model, hvor en landzonetilladelse til at opføre en ny bolig i det åbne land forudsætter, at der indbetales et bidrag til en nedrivningsfond, der administreres af kommunen. Modellen bør sikre, at indbetalingens størrelse ikke vil udelukke potentielle målgrupper med hensyn til opførelse af en ny bolig. Samtidig skal det sikres, at der kan skabes økonomisk grundlag for at gennemføre nedrivninger i mindst samme omfang, som der meddeles tilladelse til nyopførelse.

Midlerne i fonden kan alene anvendes til nedrivning af boliger i det åbne land eventuelt i kombination med andre tilskudsordninger.

Udvalget lægger afgørende vægt på, at ordningen etableres, så det sikres, at der på sigt bliver færre men bedre boliger i det åbne land. Der er derfor brug for en ordning, der både giver kommunen bedre muligheder for at få fjernet boliger af dårlig kvalitet med ringe beliggenheder og bedre muligheder for at tillade opførelse af nye boliger med bedre kvalitet, både hvad angår placering og bygningsmæssige kvaliteter.

Sigtet er således, at nedbringe antallet af nedrivningsmodne boliger i det åbne land og øge kvaliteten af bygningsmassen. Udvalget finder det afgørende, at ordningen indebærer, at der bliver mindre bebyggelse i det åbne land. Derfor kan reglerne efter udvalgets opfattelse gælde i hele landet, men det er op til den enkelte kommune at beslutte, om der ønskes oprettet en nedrivningsfond.

De kommuner, der vælger at benytte ordningen, skal kunne dokumentere, at der over en længere periode er sket en reduktion af bebyggelse i det åbne land. Kommunerne skal

opgøre, hvordan midlerne anvendes, og samtidig have overblik over nye opførelser efter reglerne om nedrivninger finansieret via puljen.

I den drøftede model, skal kommunerne kunne planlægge for, hvor i kommunen der kan eller ikke kan opføres nye boliger på baggrund af disse regler. Denne planlægning kan indgå i kommuneplanlægningen for det åbne land, og kommunen bør således i kommuneplanlægningen hvert fjerde år redegøre for, hvordan ordningen er brugt i perioden, herunder redegøre for reduktionen i antallet af boliger i det åbne land ved hjælp af nedrivninger i den forgangne planperiode.

Udvalget finder, at ordningen med opførelse af nye boliger mod indbetaling til en nedrivningsfond kun skal gælde i landzone i det åbne land. I byerne og landsbyerne kan der anvendes nedrivningspuljer som for eksempel landsbypuljen.

Udvalget har peget på en række problemstillinger i forbindelse med en sådan ordning, som bør belyses nærmere. Det gælder for eksempel afgiftsforhold samt skatte- og ejendomsretlige forhold. Dette bør belyses nærmere i arbejdet med en model for omplacering af boliger i det åbne land.

8. Et tilpasset og mere varieret boligudbud

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

I nogle landsbyer synes der at være et udækket behov for leje- og andelsboliger primært til børnefamilier og ældre herunder enlige. Lejeboliger forventes at kunne fremme mobiliteten, så familier tør binde an med at flytte fra de større byer til landdistrikterne. At flytte fra byen til landet kan være en stor omvæltning for en familie. Derfor kan det være en god overgang, at leje en bolig for at se, om det er den rette beslutning. Usikkerheden ved at købe en ejendom og ikke vide, om man kan få den solgt igen, hvis familien ikke befinder sig godt ved flytningen, kan måske betyde, at man ikke vælger at flytte til en landsby.

For de ældre i landsbyerne er der i nogle tilfælde ønske om at blive boende i landsbyen, også når boligen bliver for uoverskuelig at passe. Det kan også medføre et lokalt behov for mindre leje- eller andelsboliger. Samtidig vil det frigøre de større ejendomme til for eksempel etablering af lejeboliger til børnefamilier.

Omfanget af behovet for flere leje- og andelsboliger for familier og ældre i landsbyerne vil variere fra sted til sted. Udvalget anbefaler derfor, at boligbehovet vurderes grundigt i landsbyerne også med sigte på den generelle tilpasning af bygningsmassen, der både handler om at undgå overskud af bygningsmasse og sikre at bygningsmassen er tilpasset den aktuelle efterspørgsel.

Det skal i den forbindelse undersøges hvilken rolle den almene boligsektor kan spille. Der ligger i dag en del almene boliger i mange landsbyer i landdistrikterne. Særligt i den

sidste halvdel af sidste århundrede blev der opført mindre klynger – nogle gange med helt ned til fire eller seks boliger – af almene boliger spredt ud på en række landsbyer i kommunerne.⁴⁸ Men flere steder er der ikke efterspørgsel efter denne type bolig mere, antageligvis på grund af den generelt vigende efterspørgsel, men også et stort udbud af andre boliger. Det er derfor vigtigt, at overvejelser om etablering af nye boliger sker på et veldokumenteret grundlag og med et langsigtet perspektiv.

9. Øget tilgængelighed til landskab og natur

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

Det er udvalgets oplevelse, at et attraktivt fysisk nærmiljø også indebærer landskabelige og naturmæssige værdier. Landskab og natur har stor betydning for et områdes attraktivitet og tiltrækningskraft for beboere, besøgende og eventuelle tilflyttere. En af landsbyernes særegne attraktioner er netop det åbne landskab, nærhed til for eksempel skov og andre naturområder. Mange boliger i landdistrikterne har også udsigt til vand. Disse attraktioner skal fremhæves, og det fulde potentiale af attraktionerne benyttes. Samspillet mellem bebyggelse, landskab og natur skal styrkes og ved ny bebyggelse kan attraktionerne anvendes som trækplaster, men samtidig med øje for, at den nye bebyggelse ikke forringer men derimod styrker samspillet med den eksisterende bebyggelse og natur- og miljøhensyn i øvrigt uden at komme i konflikt med erhvervsinteresser.

Udvalget er derudover opmærksomt på, at adgangen til naturmæssige- og landskabelige værdier ikke alle steder er tilstrækkelig. Derfor bør der være fokus på i dialog med lodsøgerne – herunder ikke mindst lokale landmænd - at udbygge etablering af nye adgangsveje.

I tillæg til ovenstående kan en gentænkning af arealanvendelsen i landsbyer og det åbne land øge adgangen til naturen. Der er oplagte muligheder for at arealer bytter anvendelse, for eksempel for at mindske udfordringer med lugt, tung transport m.v. fra landbrug og eventuelt andre erhverv. Sådant multifunktionel jordfordeling⁴⁹ kan være et effektivt virkemiddel i forhold til at øge landbrugets rentabilitet, forbedre miljøet, fremme biodiversitet og den rekreative adgang, og dermed have afsmittende positiv virkning på landdistriktsudvikling generelt set.

6.4 NÆRHED TIL OFFENTLIG OG PRIVAT SERVICE

I løbet af de senere år, og særligt efter strukturreformen, er der lukket mange skoler, daginstitutioner og andre velfærdsinstitutioner særligt uden for de større byer. Tenden-

⁴⁸ Kilde: B-A-R-K Rådgivning og Bomidvest, Almene boliger i landdistrikterne, En undersøgelse af problemstillingen når almene boliger står tomme. 2017

⁴⁹ Modeller for multifunktionel jordfordeling er under udvikling i regi af Realdania under overskriften Collective Impact. Collective Impact-parterne demonstrerer i tre pilotprojekter, hvordan jordfordeling - som gennemføres velplanlagt, og ud fra brede samfundsøkonomiske interesser - kan gennemføres, så forskellige arealanvendelser understøtter hinanden, og dermed optimerer brugen af det åbne land.

sen i mange kommuner er gået mod færre og større enheder, hvilket særligt har ramt landsbyerne.

Udvalget mener, at det er vigtigt at fastholde den lige adgang til de nære offentlige ydelser som undervisning, pleje og omsorg uafhængig af bopæl. Udvalget finder endvidere at nærheden til offentlig service i landsbyer og landdistrikter skal være på et tilfredsstillende niveau, under hensyntagen til den lavere befolkningstæthed. Her kan digitale løsninger på nogle områder løse behovet for tilstedeværelsen af lokal offentlig service. Mens privat service som udgangspunkt er styret af markedet, finder udvalget at manglende nærhed til grundlæggende offentlig service ikke må være en væsentlig årsag til, at et liv i landsbyerne vælges fra.

Nærheden til private servicefunktioner såsom dagligvarebutikker mv. er drevet af, hvorvidt der er et marked. Det er kommunen der varetager planlægningen for et områdes detailhandelsstruktur og inden for den ramme finder udvalget, at det må være op til den enkelte private forretningsdrivende at afgøre placeringen af sin forretning ud fra en vurdering af kundegrundlaget. De enkelte lokalsamfund kan med fordel arbejde med forretningsmodeller, der ikke alene baserer sig på typiske markedsvilkår. Eksempelvis er der i dag flere købmandsbutikker, som i forskellige konstellationer er ejet og drevet af en landsbysammenslutning.

For både offentlig og privat service vil den øgede digitalisering, eksempelvis indførelsen af offentlige digitale tjenester som virk.dk, sundhed.dk, borger.dk og skat.dk mindske behovet for tilstedeværelsen af fysiske indgange til det offentlige. Dette vil sammen med netbank og e-handel gøre placeringen af bopæl og virksomhed mindre afhængig af nærheden til offentlig og privat service, men forudsætter til gengæld en velfungerende digital infrastruktur.

10. En mere langsigtet planlægning af de nære offentlige servicetilbud

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

De nære offentlige servicetilbud som undervisnings-, pleje- og institutionstilbud samt fritidsaktiviteter er væsentlige for landsbyens attraktivitet. Særligt for øerne er færgefarten helt afgørende for såvel fastholdelse som tiltrækning af beboere.

I landsbyer og landdistrikter, hvor befolkningstallet falder og befolkningssammensætningen ændres, må den offentlige service tilpasses, så der sikres et tilfredsstillende serviceniveau. Det handler ligesom i de større byer blandt andet om at finde på nye fleksible modeller for tilvejebringelse af offentlig services, der i landsbyer og landdistrikter i højere grad kan skaleres til ændringer i den demografiske udvikling for eksempel gennem deling af services inden for et lidt større geografisk område.

Samtidig er der behov for en mere langsigtet kommunal tilpasningsplan for den offentlige service, der inddrager berørte personer og ideelt set strækker ud over valgperioder. Sådanne strategiske pejlemærker for den fremtidige kommunale service vil øge investe-

ringssikkerheden hos potentielle tilflyttere og give større vished om fremtiden for nuværende beboere.

Her kan nye teknologiske muligheder for tilvejebringelse af velfærdsydelser som for eksempel telekonsultation, hjemmemonitorering mv., være med til at ophæve afstande og mindske transportmæssige og logistiske besværligheder ved at vælge et liv på landet.

11. Nye kollektive trafikløsninger

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

Den kollektive trafik i de tyndest befolkede områder har været nedadgående, og der er områder uden tilfredsstillende dækning med offentlige transportløsninger. Udvalget finder, at gode kollektive trafikløsninger, og særligt velfungerende færgeforbindelser hele året til de små øer er en forudsætning for, at beboere kan indgå i det regionale arbejdsmarked med tilhørende uddannelsesmuligheder, og at erhvervsdrivende har mulighed for at drive virksomhed. Her bør der også være opmærksomhed på nye trafikløsninger. Udvalget mener, at staten bør give mulighed for nye private deleøkonomiske transportløsninger i områder uden et tilstrækkeligt grundlag for at drive en egentlig kommerciel eller kollektiv trafikbetjening.

Mobility as a service, som dækker over samkørselsordninger, delebilsordninger mv., er i vækst og er kendetegnet ved at være fleksibel, billig, have lave transaktionsomkostninger og give mulighed for sjælden brug. Den øgede fleksibilitet vil netop være et godt supplement til de nuværende kollektive løsninger, som kan opleves som utilstrækkelige i forhold til forbindelser, varighed og afgangstidspunkter.

Der er behov for at udvikle og udbrede kollektive transportløsninger i mindre befolkede egne. Inddragelsen af alle trafikaktører i trafikplanlægningen øger antallet af transportmuligheder og dermed mobiliteten. Ordningerne vil være særligt attraktive i tyndt befolkede områder, men indeholder også spændende bud på en løsning af trængselsproblematikker og myldretidstrafik i de større byer.

Der er skabt en vis forventning om, at selvkørende biler kan erstatte dele af den kollektive transport. Den faglige forudsigelse lyder dog, at der vil gå en rum tid, før selvkørende biler vil kunne udgøre en reel erstatning for de nuværende kollektive transportformer og private biler. Kommunerne bør i den forbindelse allerede nu have for øje, at selvkørende biler forventes at ville kræve en høj vedligeholdelsesstandard for vejnettet, og at en overgang til selvkørende kollektiv transport derfor kræver en langsigtet kommunal planlægning blandt andet for investering i vejvedligeholdelse og indkøb af nyt materiel.

12. Samlokalisering af faciliteter og aktiviteter

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

I mange byer er postbutik, kiosk, bager, apoteksudsalg mv. i dag integreret i en dagligvarebutik. På samme måde er der fordele i at samlokalisere offentlige og private service- og fritidstilbud. Eksempelvis ved at øge belægningsgraden på idrætshaller mv. ved at tænke multifunktionel udnyttelse af faciliteterne. I tillæg til dette kan nye faciliteter og organiseringer øge variationen af fritidsaktiviteter og øge motions- og aktivitetsniveauet hos beboere i landsbyer, samtidig med at det lokale fællesskab styrkes.⁵⁰

Samlokalisering af flere funktioner i eksempelvis et lokalt center vil øge attraktiviteten, indebære driftsbesparelser, skabe et fælles mødested for beboerne mv. Under navnet "Landsbyklynger" har DGI, Lokale og Anlægsfonden samt Realdania siden 2015 arbejdet med nye former for fællesskaber i samarbejde med en række mindre lokalsamfund. I en landsbyklynge finder flere landsbyer sammen i et nyt fællesskab, og byerne og deres borgere samles om, deler og fordeler alt fra selvforståelse og institutioner til foreninger og rekreative tilbud.

De første erfaringer viser, at projekterne har styrket evnen til samarbejde samt højnet evnen til at planlægge mere langsigtet for udviklingen af lokalområdet. Erfaringerne viser også, at mens indbyggerne udpeger indsatsområder og sætter retningen for klyngernes fremtid, er det afgørende med professionel hjælp til klyngernes dannelse og etablering. En vellykket proces kræver eksternt konsulentbistand, der hele tiden sørger for fremdrift og retning på projektet.

Udover samlokalisering er deleøkonomien perspektivrig for landsbyerne. Ca. en ud af fem danskere er aktive i deleøkonomien, det vil sige bruger eller udbyder de deleøkonomiske services og produkter. Deleøkonomien er i dag primært udbredt i de store byer, men deleøkonomiske initiativer virker indenfor nogle områder lettere at realisere i landdistrikterne, som allerede i dag er kendetegnet ved tillid og en stærkt socialt og kulturel sammenhængskraft. Her kan kollaborative modeller, der er markedsplads for lejlighedsvis brug af varer eller tjenesteydelser samt adgangsøkonomiske forretningsmodeller, hvor personer kan opnå adgang til varer og aktiver i stedet for at købe dem selv, være særligt perspektivrige. Her kan der med fordel igangsættes initiativer, der udbreder kendskabet til deleøkonomien og dens potentialer.

6.5 TILGÆNGELIGHED TIL BESKÆFTIGELSE OG GODE MULIGHEDER FOR ETABLERING AF VIRKSOMHED

Det er en individuel vurdering og beslutning, hvor mobil den enkelte borger er i forhold til jobsøgning, hvilket blandt andet afhænger af jobbet attraktivitet og præferencer i forhold til bosætning. Befolkningen har meget forskellige grader af mobilitet i forhold til afstand mellem hjem og arbejde, og der kan derfor ikke sættes for eksempel et kilometertal på, hvor langt den enkelte er villig til at køre for et job, eller hvor lang transporttid der accepteres.

⁵⁰ Kilde: Idrættens Analyseinstitut, Danskernes motions- og sportsvaner 2016, 2017

Med udgangspunkt i den store forskel i mobilitet er det vigtigt, at der indenfor en vis afstand er jobmuligheder, der imødekommer de forskellige ønsker, og at manglende jobmuligheder ikke bliver en direkte årsag til at fravælge en bopæl i landsbyen. Det vil i denne sammenhæng sige, at en vis grad af lokale job i landsbyen, job i nærområdet herunder inden for landbruget, samt job i den nærmeste by og regionale jobs inden for en rimelig pendlingsafstand er afgørende for bosætningen i områdets landsbyer.

Det gælder såvel private som offentlige arbejdspladser, så der er jobmuligheder inden for forskellige brancher og med forskellige uddannelsesmæssige forudsætninger.

Det er derfor hensigtsmæssigt for landsbyernes levedygtighed, at det i en vis udstrækning er muligt at bo og arbejde i lokalområdet, da det eksempelvis medvirker til levende landsbyer, hvor der også er aktivitet i dagtimerne, ligesom virksomheder med lokalt engagement kan bidrage til lokalområdets udvikling og understøtte sammenhængskraften.

Udvalget har ikke nogen holdning til hvilke typer virksomheder, der bør placere sig hvor, eller hvor mobil arbejdskraften må forventes at være. Det er dog udvalgets holdning, at særligt kommunerne skal være opmærksomme på at placere kommunale servicefunktioner og dermed arbejdspladser også uden for den eller de kommunale centerbyer. Dette kan næppe ske i egentlige landsbyer, men i lidt større byer uden for centerbyerne, hvilket har en positiv effekt på de omkringliggende landsbyer.

13. Bedre digital infrastruktur

Udvalget anbefaler, at staten fortsat arbejder for at sikre mobildækning og udrulle bredbånd for at fremtidssikre erhverv og bosætning i landdistrikterne.

En digital infrastruktur med tilstrækkelig mobil- og bredbåndsdækning er i dag ligeså basal som den fysiske infrastruktur, og udvalget betragter det som en forudsætning for bosætning, distancearbejde og muligheden for at etablere virksomhed. En god digital infrastruktur vil også gavne de fritidsborgere, der opholder sig i fritidshuse, ofte i forbindelse med weekender og ferier. Her vil de have mulighed for at arbejde og dermed øge opholdslængden i fritidshuset.

Der stilles i dag større og større digitale krav til borgere og virksomheder, og adgang til mobil- og bredbåndsdækning er en forudsætning for udviklingen af lokalsamfund. Bredbånd er også væsentlig for borgernes, virksomhedernes og det offentliges brug af digitale tjenester. Udrulningen af digital infrastruktur er som udgangspunkt markedsdrevet. Der er imidlertid fortsat områder, der ikke har adgang til basale bredbåndsforbindelser.

Regeringen har sit telepolitiske udspil fra marts 2018 en målsætning om, at alle husstande og virksomheder senest i 2020 skal have adgang til en bredbåndsforbindelse med en hastighed på mindst 100/30 Mbit/s, og at der skal være adgang til god mobiltelefoni i Danmark.

Danmark har et godt udgangspunkt for at udnytte de digitale muligheder. Mobildækningen er blandt de bedste i Europa, og 89 pct. af alle danske boliger og virksomheder

havde i 2017 adgang til bredbåndsforbindelser med hastigheder på mindst 100/30 Mbit/s.

Der er i dag dog stadig husstande og virksomheder, der ikke har adgang til gode mobil- og bredbåndsforbindelser. Udvalget finder, at der fortsat bør være fokus på at udrulle bredbånd i de områder – ofte uden for de større byer – hvor udrulningen ikke er markedsdrevet. Udvalget opfordrer samtidig regeringen til at forfølge målsætningen, da højhastighedsbredbånd og mobildækning er afgørende for udviklingen af det enkelte lokalsamfund.

Staten kan stille dækningskrav om, at mobilsekskaberne skal dække områder med dårlig dækning, når der afholdes auktioner. Ved fremtidige frekvensauktioner bør der derfor stilles ambitiøse krav, der sikrer, at dækningen forbedres markant i de områder i landet, der i dag oplever dårlig dækning.

Med den politiske aftale om Vækst og udvikling i hele Danmark fra 2016 blev der oprettet en statslig bredbåndspulje til at forbedre dækningen i disse områder.

Eventuelle fremtidige ordninger og forlig på bredbåndsområdet, bør have fokus på, at etablering af bredbånd bør være tilgængelige for alle borger inden for en rimelig udrulningsperiode. Udvalget har i sit arbejde fået kendskab til de særligt gode erfaringer fra Mols, hvor udrulningen skete i et samarbejde mellem stat og aktive ildsjæle samt foreninger i lokalsamfundet. Dette højnede den lokale efterspørgsel, gjorde udrulningen mere rentabel, og er et eksempel på, hvordan der ofte kan etableres dækning, når folk går sammen i lokalsamfundene. Lokale aktører som kommuner og Lokale Aktionsgrupper bør derfor gøre en indsats for at få folk til at gå sammen og samle efterspørgslen efter bredbånd og mobildækning.

14. Erhvervsudvikling med fokus på stedbundne potentialer

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

Udvalget mener, at der i landsbyerne skal være mulighed for at etablere virksomhed og udvide eksisterende virksomheder. Det er afgørende for at sikre et varieret udbud af arbejdspladser. Der bør ikke være særlige hindringer for at etablere virksomhed i landsbyer eller i overflødiggjorte driftsbygninger i det åbne land ud over, hvad miljø- og planmæssige hensyn nødvendigvis kræver.

Erhvervsfremme skal i højere grad have fokus på den enkelte landsbys eksisterende faciliteter og muligheder. Erhvervsfremme bør samtidig have fokus på at understøtte afsætning og distribution i samarbejde med mindre lokale producenter og iværksættere. Der skal sættes særligt fokus på erhvervene med en stærk tilknytning til landdistrikterne, såsom de primære erhverv – landbrug, skovbrug og fiskeri - samt turisterhvervet, der typisk er bundet til kulturelle, historiske eller landskabelige kvaliteter, og også indebærer tiltrækning af fritidsborgere/fritidshusejere. Mulighederne skal således være særligt gode for virksomheder der har et stedbundet potentiale, altså, hvor en placering i lige netop det område eller den landsby vurderes særlig meningsfuld.

Derudover skal der i højere grad end i dag sættes fokus på de mindre iværksættervirksomheder i landdistrikterne, der giver lokale entreprenører og tilflyttere mulighed for at skabe deres eget job med relativt lavere kapitalinvesteringer end i byerne hvor ejendomspriserne og lokaleleje generelt er højere. Men der bør også være fokus på de primært mindre virksomheder, der med planlovens landzonebestemmelser har mulighed for at etablere sig i tiloversblevne bygninger bør tilgodeses. Brugen af disse bestemmelser bør understøttes både for at fremme jobskabelsen i landsbyerne og landdistrikter og for at genanvende den tiloversblevne bygningsmasse og dermed øge nærmiljøets attraktivitet. Dette skal dog ske under hensyntagen til det eksisterende landsbymiljø og i en afstand fra produktionslandbrug så gensidig gene og konflikt undgås

15. Bedre tilgængelighed til arbejdsmarkedet

Udvalget anbefaler, at det forhøjede befordringsfradrag i yderkommunerne videreføres fra 2019, men at der nedsættes en arbejdsgruppe, der skal fremlægge forslag til en mere målrettet ordning.

Det skal som udgangspunkt være trafikalt muligt at passe et job i en større by, selvom man har bopæl i en landsby. Den geografiske mobilitet øges for eksempel gennem befordringsfradraget, der mindsker den økonomiske udgift til transport til og fra arbejde. Derved skubbes til balancen mellem jobbets attraktivitet og egne præferencer i forhold til bosætning set overfor pendlingsafstanden.

I dag kan pendlere få fradrag for befordring mellem bopæl og arbejdsplads ved mere end 24 km. til og fra arbejde. Pendlere, der bor i en af 25 udpegede "yderkommuner" og pendler mere end 120 km dagligt, får beregnet et forhøjet befordringsfradrag. Der kan ikke komme nye pendlere ind under ordningen efter 2018. For at understøtte et regionalt arbejdsmarked og muligheden for at bo i byer uden relevante arbejdspladser i umiddelbar nærhed bør ordningen videreføres. Udvalget finder, at den bør målrettes personer bosat i landsbyer og landdistrikter samt på øer med få arbejdspladser i nærområdet. Denne justering af den eksisterende ordning kan således øge mobiliteten og være et mere omkostningseffektivt virkemiddel til at øge arbejdskraftens geografiske mobilitet i landdistrikter med relativ lav befolkningstæthed sammenlignet med for eksempel større investeringer i kollektiv trafik og infrastruktur.

6.6 SOCIAL OG KULTUREL SAMMENHÆNGSKRAFT

Social og kulturel sammenhængskraft er et væsentligt forhold for levedygtige landsbyer. Landsbyer er kendetegnet ved at være overskuelige enheder, hvilket giver basis for en kultur, hvor alle kender alle, og hvor der opleves et godt naboskab og stor grad af tryghed.

En god sammenhængskraft i et lokalsamfund bunder blandt andet i lokal identitet, gensidig tillid, tryghed og godt naboskab. En god sammenhængskraft bygger typisk på engagement og ønske om involvering, hvilket kan danne grobund for handling og eventuel

lokal omstilling med bred frivillig opbakning. Sammenhængskraften kan også svækkes, hvis befolkningssammensætning ændres betydeligt.

Modsat de tre øvrige kriterier, er social og kulturel sammenhængskraft noget, der kan dyrkes og styrkes af landsbyens beboere uden indblanding udefra. En social og kulturel sammenhængskraft kan også være stærk, selvom de øvrige kriterier ikke er opfyldt.

Blandt kittet i den sociale og kulturelle sammenhængskraft er ikke mindst det organiserede forenings- og fritidsliv, men også uorganiserede lokale fællesskaber.

Selvom social og kulturel sammenhængskraft er noget, der kan dyrkes og styrkes af landsbyens beboere uden indblanding udefra, er det afgjort muligt og også vigtigt at understøtte sammenhængskraften, for eksempel gennem fysiske mødesteder som den lokale dagligvarebutik, idræts- og fritidsfaciliteter mv..

16. Tættere dialog og samarbejde mellem kommune og lokalsamfund

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

Er der sammenhængskraft, lokalt engagement og ønske om involvering, er der god basis for at fremme handling og eventuel lokal omstilling med bred opbakning.

Forandringsprocesser, der ikke har opbakning i den lokale befolkning, er svære at gennemføre, og ressourcer brugt på forandringer – store som små – kan vise sig at være spildt. For eksempel kan en renovering af grønne områder med nye aktivitetsmuligheder vise sig ikke at opfylde de ønsker, beboerne har lokalt, og området bliver derfor ikke benyttet efter renoveringen. En strategi for øget tilflytning til en attraktivt placeret landsby vil heller ikke kunne gennemføres med succes, hvis der ikke er lokal opbakning til den udvikling, der planlægges for.

De lokale ildsjæle og civilsamfundet i øvrigt kan aktiveres i et arbejde for at fremme andre af parametrene for en levedygtig landsby.

For meget udfordrede landsbyer kan det handle om at finde fælles fodslag for en nødvendig omstilling. For de mindre udfordrede landsbyer kan det handle om at styrke og fastholde kvaliteterne og i samarbejde udvikle området i en retning på baggrund af en fælles strategi for området.

Offentlige aktører, det private erhvervsliv og frivillige kræfter bør i fællesskab finde nye løsninger på eventuelle udfordringer i lokalområdet, men også på hvordan et områdes potentialer kan styrkes yderligere. Civilsamfundet bør indgå i opgaveløsningen eller kan med lokalkendskabet ofte bidrage til et bedre beslutningsgrundlag for de offentlige aktører. I forbindelse med en ønsket forandring i en landsby eller et større område, der involverer flere landsbyer, vil civilsamfundet derfor være den vigtigste samarbejdspartner for kommunerne og kan bidrage med viden og ressourcer, der kan styrke den offentlige indsats.

17. Mere fokus på faciliteter og aktiviteter, der samler landbysamfundene

Udvalget anbefaler, at staten via midler fra Landdistriktspuljen samt Landdistriktsprogrammet og kommunerne understøtter fastholdelse og etablering af fælles faciliteter til forenings- og fritidsliv, fælles mødesteder, begivenheder samt mulighed for deleøkonomiske løsninger i landsbyerne.

Sammenhængskraft kan opstå, når folk har noget at være fælles om. Det kan være et projekt, en aktivitet, nogle bestemte værdier, en identitet eller en fælles interesse.

Sammenhængskraften kan styrkes ved, at der lokalt er fysiske mødesteder, hvor allerede sammentømrede fællesskaber kan fastholdes og nye kan opstå. Det er baggrunden for, at udvalget anbefaler, at kommune og stat understøtter fastholdelse og etablering af fælles faciliteter til forenings- og fritidsliv, fælles mødesteder samt mulighed for deleøkonomiske løsninger i landsbyerne.

Kommunerne kan blandt andet understøtte det uformelle møde mellem folk, der normalt ikke mødes, ved at samlokalisere aktiviteter rettet mod forskellige målgrupper. En legeplads kan for eksempel lægges på et område med ældreboliger, og idrætshallen kan åbnes op for anden anvendelse i de tidsrum, hvor der ikke er sportsaktiviteter, så forskellige grupper af borgere får fast gang i hallen.

De fysiske faciliteter kan indrettes, så de kan indeholde mange forskellige aktivitetstyper og målgrupper på én gang, og hvor rammerne opfordrer til aktiviteter på tværs af de små fællesskaber. Dette også i erkendelse af, at det er svært at opretholde alle foreninger, tilbyde alle typer fritidsaktiviteter eller fastholde alle forsamlingshuse. For at undgå, at alt går til i bestræbelsen på at overleve som selvstændig enhed, kan kommunen understøtte, at man i de enkelte områder finder løsninger på at dele fælles faciliteter og forbedre foreningernes overlevelsessevne ved sammenlægning til mere bæredygtige enheder. Men også at forbedre den økonomiske bæredygtighed af de fysiske faciliteter ved at understøtte en mere differentieret anvendelse, så anvendelsen øges og breder sig over flere timer.

Udvalget anerkender, at også lokale mindre projekter har værdi for landsbyerne, alene ved at der er noget at være fælles om, og selve processen der skal føre frem til projektets gennemførelse. Derfor kan det være hensigtsmæssigt at igangsætte eller understøtte små projekter og aktiviteter, som det er tilfældet med nogle projekter støttet af Landdistriktspuljen, dele af LAG-midler, eller som kommuner konkret har gode erfaringer med. For at få det største udbytte, bør man understøtte initiativer, der tager udgangspunkt i styrkerne i det konkrete område.



7. OMDANNELSESLANDSBYER

Udvalget for levedygtige landsbyer har jf. kommissoriet blandt andet til opgave at komme med konkrete anbefalinger til, hvordan kommunernes fysiske planlægning kan understøtte udviklingen af levedygtige landsbyer som attraktive bosteder. Udvalget skal herunder særligt se på planlovens nye muligheder for at udpege omdannelseslandsbyer i landzone og derved bidrage med anbefalinger til udarbejdelsen af vejledning om omdannelseslandsbyer.

Udvalget finder, at der ligger en vigtig opgave for kommunerne forud for udpegningerne af omdannelseslandsbyer i kommuneplanen, at kortlægge landsbyernes forskellige potentialer og muligheder og i dette arbejde især at inddrage lokalsamfundet. Udvalget har derudover drøftet, hvad der skal lægges vægt på ved den konkrete afgrænsning af omdannelseslandsbyer. Til grund for drøftelserne indgik en rundspørge blandt kommunerne foretaget af Kommunernes Landsforening i efteråret 2017 samt erfaringer fra områdefornyelsen.

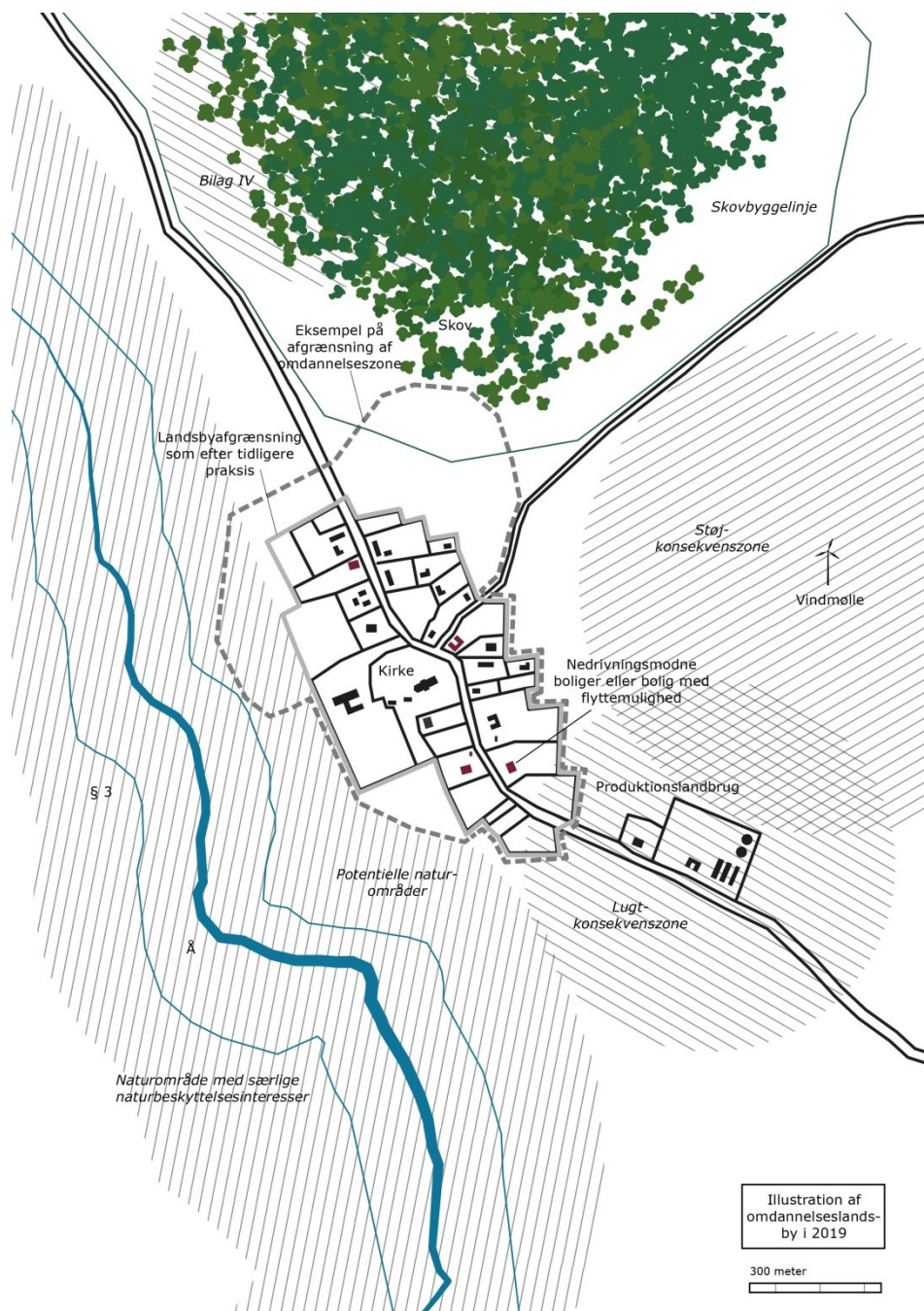
7.1 HVAD ER EN OMDANNELSESLANDSBY?

Moderniseringen af planloven har blandt andet haft til formål at skabe nye muligheder for udvikling af attraktive landsbyer i landdistrikterne gennem en mere fleksibel landzoneadministration. Derfor blev kommuneplankataloget ved moderniseringen af planloven den 8. juni 2017 udvidet med en bestemmelse i § 11 a, stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelsen fik mulighed for hvert fjerde år i kommuneplanens retningslinjer at udpege og afgrænse to omdannelseslandsbyer, hvor landzoneadministrationen skal have en særlig og mindre restriktiv karakter.

Udpegningen af en omdannelseslandsby er en kommunal tilkendegivelse af, at der ønskes en fysisk transformation i områder med befolkningstilbagegang. Når en omdannelseslandsby er udpeget, vil der inden for afgrænsningen være mulighed for at opnå landzonetilladelse gennem en hurtigere proces, der tager udgangspunkt i kommuneplanens retningslinjer og redegørelse, der baseres på et program for udviklingen. I en omdannelseslandsby er der således på forhånd taget stilling til de væsentlige forhold for landzoneadministrationen.

Udpegningen af en omdannelseslandsby kan imødekomme ønsket om at have en mere fleksibel og rummelig tilgang til landdistriktudviklingen, så mulighederne kan gribes, når de måtte opstå. En omdannelseslandsby er desuden et godt værktøj, hvis man ønsker at imødekomme enkelte private byggeønsker, der typisk opstår ad hoc.

Figur 7.1: Illustration af afgrænsning og koncept for en omdannelseslandsby



7.2 INDDRAGELSE OG SAMARBEJDE MED DE LOKALE AKTØRER

Der stilles ikke i planloven specifikke krav til processen for udpegning af omdannelseslandsbyer, men det er oplagt at se dette i sammenhæng med kommunens andre indsatser i landdistrikterne, jf. afsnittet i kapitel 6 om strategisk planlægning for landsbyer. Udvalget mener derfor, at kommunerne med fordel kan gennemføre en indledende og

mere uformel proces med inddragelse af lokale aktører og lodsejere forud for den formelle udpegning og afgrænsning af omdannelseslandsbyer i kommuneplanen. Formålet med inddragelsen er at skabe grundlaget for omdannelsen og herunder opstilling af fælles visioner.

I inddragelsesprocessen kan kommunen i samarbejde med de udpegede landsbyer overveje, hvilke redskaber, der kan tages i anvendelse for at skabe forudsætninger for en positiv udvikling. Det kan for eksempel være forbedringer af natur- og kulturværdier, brug af landsby- og byfornyelsespuljer, indsatser for det lokale foreningsliv og forbedringer af trafikale forhold. Selvom kommunen kun kan udpege to omdannelseslandsbyer i hver valgperiode, er der mulighed for at tage stilling til, at et større antal landsbyer lever op til kriterierne for at blive udpegede. Kommunen kan i så fald lave en liste over de potentielle omdannelseslandsbyer og pege på de to, der vil blive udpegede i første omgang.

Udvalget har i forlængelse heraf, blandt andet med inspiration fra KL's rundspørge blandt kommunerne, drøftet hvordan udarbejdelsen af et program, hvor der opstilles visioner i samarbejde med lokalområdets beboere og grundejere, kan være den forpligtende aftale mellem kommunen, borgerne, grundejerne og andre aktører. Et sådant program eller aftalepapir bør blandt andet også indeholde de fysiske rammer og den konkrete afgrænsning for omdannelseslandsbyen.

Erfaringer fra byfornyelsen viser, at en plan og forpligtende samarbejde med borgerne er essentielt, hvis kommunen ønsker at skabe synlighed for investeringer og samtidig sikre, at der ikke opstår interessekonflikter i forhold til den fysiske afgrænsning. Afgrænsningen kan ydermere lade sig inspirere af investeringsredegørelsen fra områdefornyelsen⁵¹, hvor der på forhånd udpeges mulige byggemuligheder eller investeringspotentialer. Således synliggøres potentialerne i området og kan eventuelt herigennem tiltrække private investorers opmærksomhed. Udvalget understreger i den henseende, at dialogen med lodsejerne er en afgørende forudsætning for, at planerne for omdannelseslandsbyen kan realiseres. Dette gælder særligt inddragelse af lodsejeren i forhold til omdannelseszonen – oftest en landmand – og fuld afklaring og enighed om den fremtidige anvendelse af ejerens areal indenfor en omdannelseslandsby.

Udvalget opfordrer derfor til, at kommunerne forud for afgrænsningen af de enkelte omdannelseslandsbyer i kommuneplanens retningslinjer skal være nået til enighed om målene med omdannelsen, hvilke byggemuligheder, der kan blive tale om, og hvor disse vil kunne etableres ligesom anvendelsen bør angives – for eksempel erhverv eller bolig. Der bør endvidere på overordnet niveau tages stilling til de landskabelige forhold, ligesom vejadgang og tilslutning til forsyning bør angives. Dette kan ske i et program eller aftalepapir, som beskrevet ovenfor, med for eksempel en vision og et kort over de tænkte forandringer. Det er en vigtig forudsætning for at kunne virkeliggøre intentionerne bag udpegningen, at lokalsamfundet føler ejerskab til visionerne for omdannelseslandsbyen.

⁵¹ Områdefornyelse er en kommunal beslutning om at udvikle nedslidte byområder med sociale problemer. Støttemidlerne søges hos Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen og kan anvendes til en bred række af fysiske tiltag, eksempelvis indretning og forbedring af torve og pladser, trafikale foranstaltninger samt til sociale og kulturelle indsatser.

7.3 UDPEGNING AF EN OMDANNELSESLANDSBY

Kommunen kan i kommuneplanen fastsætte retningslinjer for beliggenheden af op til to omdannelseslandsbyer. Såfremt kommunen ønsker at tage muligheden i brug, skal udpegningen af omdannelseslandsbyer ske i kommuneplanens hovedstruktur, hvor der skal fastsættes retningslinjer og en konkret afgrænsning på kort. Retningslinjen bør som minimum indeholde en præcisering af hvilke to landsbyer, der udlægges og afgrænses som omdannelseslandsbyer. Retningslinjerne skal tillægges særlig vægt ved landzone-administrationen i omdannelseslandsbyerne.

En omdannelseslandsby skal omfatte en landsby i landzone i områder med befolkningsmæssig tilbagegang, der kan begrunde behovet. Udpegningen skal iagttage de nationale interesser og overholde gældende regler i medfør af anden lovgivning, eksempelvis natur- og miljølovgivningerne.

Den konkrete, fysiske afgrænsning af en omdannelseslandsby kan foretages på mange måder, men udvalget finder det væsentligt, at afgrænsningen af en omdannelseslandsby, det vil sige den eksisterende landsby samt omdannelseszonen, kommer til at udgøre en hensigtsmæssig afrunding af landsbyen. En afgrænsning kan for eksempel ikke udgøre et langstrakt areal ud langs en vej, ligesom et cirkelslag heller ikke må inddrage et unødvendigt stort areal eller være en uhensigtsmæssig spredning af bebyggelsen. Det betyder blandt andet, at der må forventes en vis proportionalitet mellem afgrænsningen og landsbyens størrelse. Udvidelsen af landsbyen sker ikke på baggrund af en på forhånd fastsat meterafstand til den eksisterende bebyggelse på eks. 100 eller 200 meter, men kan variere alt efter byens størrelse og omgivelser. Der skal dog være en visuel og oplevet sammenhæng til den eksisterende by.

Herudover skal udpegningen og afgrænsningen af omdannelseslandsbyer ske under hensyntagen til produktionserhverv som landbrug og vindmøller m.v. Nye boliger kan medføre konflikter for produktionserhvervene, og det vil derfor være hensigtsmæssigt at skele til de eksisterende virksomheders genevirkning og til deres udviklingsmuligheder inden for en overskuelig årrække. For at sikre det gode naboskab med produktionserhvervene, opfordrer udvalget til, at der tages hensyn hertil. Det kan blandt andet ske på kortafgrænsning, hvor der tegnes en nabozone rundt om eksempelvis eksisterende husdyrbrug, og som dermed på forhånd sikrer balancen mellem nye beboere og udviklingen i tilstødende erhverv. Det kan samtidig være hensigtsmæssigt også at tage hensyn til afledte effekter fra eksisterende erhverv som for eksempel tung transport.

Ud over den fysiske afgrænsning på kortbilag opfordrer udvalget til, at det af redegørelsen til kommuneplanen fremgår, hvordan kommunalbestyrelsen har til hensigt at håndtere byggeønsker inden for afgrænsningen, da dette giver en større sikkerhed for dem, der ønsker at investere i f.eks. nye boliger inden for afgrænsningen. I den forbindelse kan kommunen redegøre for de overvejelser om den overordnede fysiske struktur og arealbenyttelse, herunder placering af boliger, erhverv og infrastruktur mv. og anvendelse i omdannelseslandsbyen, som kommunen har foretaget forud for udpegningen, og som vil blive lagt til grund, når omdannelsen skal realiseres.

7.4 MULIGHEDER FOR OMDANNELSESLANDSBYER

Udvalget finder, at brugen af omdannelseslandsbyer er særligt tiltænkt de landsbyer, der har stedbundne kvaliteter, som kan udnyttes til at skabe et begrænset antal byggemuligheder af høj kvalitet, frem for landsbyer, hvor der er behov for at sikre en større udbygning, som forudsætter en lokalplan. Omdannelseslandsbyen er derfor et sted, hvor man ikke nødvendigvis forventer en udvikling i form af øget indbyggertal, vækst i offentlig service eller større investeringer, men en landsby, der er udpeget i kraft af hidtil uudnyttede bosætningspotentialer, om det så er et stærkt lokalsamfund, nærrekrativ natur eller beliggenhed i oplandet, der kan aktiveres ved at give andre byggemuligheder, end landsbyen hidtil har kunnet tilbyde.

I og med at der på forhånd er taget stilling til landsbyens potentialer, sendes der også et positivt signal til private bygherrer om investeringsmulighederne. Den formelle afgrænsning af en omdannelseslandsby kan være med til at synliggøre omdannelseslandsbyen og pege på, at der her vil være attraktive byggemuligheder, hvor det er muligt at udnytte stedets særlige potentialer og etablere et antal boliger i naturskønne omgivelser.



8. BYGNINGER I LANDZONE

Udvalget for levedygtige landsbyer er blevet bedt om at se på landsbyernes fremtid, og hvordan de kan være levedygtige, og i den forbindelse kan udvalget se på behovet for at sikre gode løsninger i forhold til at få nedrevet og fjernet bygninger i landsbyer og det åbne land, der ikke anvendes og forfalder.

Udvalget har, som det også fremgår af anbefalingerne, dels drøftet mulighederne for en ordning, hvor det bliver muligt at få tilladelse til at opføre en ny bolig i det åbne land mod at medvirke til nedrivning af andre boliger i det åbne land, dels mulighederne for at flytte eller ændre anvendelsen af bygninger på egen grund i landzone, det vil sige både i landsbyer og i det åbne land.

8.1 PLANLOVENS LANDZONEBESTEMMELSER

Ifølge planloven må der i landzone som hovedregel ikke foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen. Der er i loven visse undtagelser herfra, blandt andet for erhvervsmæssigt nødvendigt landbrugsbyggeri, samt f.eks. indretning af én bolig eller erhverv mv. i eksisterende bygninger på en landbrugsejendom eller i andre overflødige bygninger. Formålet med planlovens landzonebestemmelser er at forhindre spredt og uplanlagt bebyggelse i det åbne land og samtidig sikre, at byudvikling sker, hvor der er planlagt for det.

Efter planloven forudsætter opførelse af nye boliger i landzonen tilladelse, men udgangspunktet for landzoneadministrationen er, at boliger ikke bør tillades opført i det åbne land som enligt beliggende enfamilieshuse. Derimod kan kommunalbestyrelsen for at styrke udviklingen i landdistrikterne meddele tilladelse til opførelse af nye boliger i landsbyer.

Når det handler om opførelse af andet erhvervsbyggeri end til jordbruget, er der et begrænset antal virksomhedstyper, der af forskellige årsager kun kan placeres i det åbne land. Det kan f.eks. være biogasanlæg, vindmøller mv., eller risikoanlæg som fyrværkerilagre. I øvrigt henvises etablering af nye virksomheder som hovedregel til byernes erhvervsområder.

Udvalget har på den baggrund vurderet, at en ordning, der muliggør opførelse af nye boliger eller nyt erhvervsbyggeri uden for landsbyerne i det åbne land, forudsætter en ændring af de nuværende interesser, der varetages med planlovens landzonebestemmelser.

8.2 NEDRIVNING OG OPFØRELSE AF NY BOLIG I LANDZONE

Der er fra flere sider peget på behovet for at få fjernet de mange nedrivningsmodne boliger også i det åbne land. Udvalget er blevet bedt om at vurdere modeller, der kan

skabe incitamentet til nedrivning af sådanne utidssvarende og ofte forfaldne boliger mod muligheden for at opføre en ny, tidssvarende bolig med en mere attraktiv placering. Det vil under alle omstændigheder skulle medføre ændringer i planlovens landzoneregler, navnlig det forbud mod at opføre nye boliger i det åbne land, som følger af fast praksis for landzoneadministrationen.

Udvalget har drøftet rammerne for en sådan ordning og lægger derved afgørende vægt på, at der i givet fald etableres en ordning med det formål at sikre at der fjernes nedrivningsegnete boliger og, at der på sigt bliver færre men bedre boliger i det åbne land. Udvalget mener, at der er brug for en ordning, der både giver kommunalbestyrelsen bedre muligheder for at få fjernet boliger af dårlig kvalitet med ringe beliggenheder og bedre muligheder for at tillade opførelse af nye boliger med bedre kvalitet, både hvad angår placering og bygningsmæssige kvaliteter. Resultatet skulle gerne give mere tidsvarende muligheder for bosætning i landdistrikterne.

Udvalget mener derfor, at det vil være en forudsætning for at indføre en sådan ordning, at der i kommuneplanen redegøres for, hvor det skal være muligt at opføre nye boliger, og hvor det ikke skal være muligt ud fra de hensyn, som kommunalbestyrelsen skal varetage. Kommunalbestyrelserne bør endvidere forpligtes til at følge udviklingen og redegøre for, hvordan ordningen er brugt, herunder oplyse om den faktiske reduktion i bebyggelser i form af nedrivninger i den forgangne planperiode.

Udvalget har endvidere drøftet mulighederne for at genopføre beboelsesbygninger med ændret placering på egen grund eller eventuelt et yderligere grundstykke, der erhverves og tillægges ejendommen. For at øge ejendommens attraktivitet opfordrer udvalget til, at dette gøres muligt både i det åbne land og i landsbyer i landzone. Dette skal ske under hensyntagen til naboer og såfremt det er foreneligt med den ønskede udvikling af området.

Kommunal nedrivningsfond

Udvalget har endvidere drøftet forskellige modeller for nedrivningsordninger, hvor den enkelte bygherre, der ønsker at opføre en ny bolig i det åbne land, bidrager til nedrivning. Udvalget har i den forbindelse set på skrotningsordningen for vindmøller og ladet sig inspirere af principperne bag de kommunale parkeringsfonde. Udvalget mener, at en løsning med kommunale nedrivningsfonde har en række fordele.

En nedrivningsfond sikrer, at transaktionsomkostninger undgås, at bidraget til nedrivning bliver ensartet for de der ønsker at opføre en ny bolig, at det kan blive attraktivt både for tilflyttere og lokale borgere at etablere moderne boliger på denne måde i lokalområdet, samt at det bliver kommunalbestyrelsen, der beslutter, hvor og til hvilke bygninger nedrivningsmidlerne skal bruges til. Krav om bidrag til nedrivningsfonden bør kun ske i de tilfælde, hvor opførelse af en bygning i det åbne land ikke er mulig med de gældende regler.

Midlerne i fonden kan alene anvendes til nedrivning af boliger i det åbne land. Fonden skal endvidere sikre, at der kan skabes økonomisk grundlag for at gennemføre nedrivninger i et større omfang, end der meddeles tilladelse til nyopførelse. Kommunalbesty-

relsen skal opgøre, hvordan midlerne anvendes, og have overblik over nye opførelser efter reglerne og nedrivninger finansieret via puljen.

8.3 GENOPFØRELSE OG ÆNDRET ANVENDELSE PÅ EGEN GRUND

Den moderniserede planlov giver som hovedregel mulighed for, at overflødiggjorte landbrugsbygninger i det åbne land samt andre overflødige bygninger i landzone ud over til en bolig også vil kunne tages i brug til håndværks- og industrivirksomhed, mindre butikker, liberale erhverv, forenings- og fritidsformål, samt lager- og kontorformål mv. uden landzonetilladelse.

Udvalget har drøftet muligheden for at etablere sådanne virksomheder – ikke blot ved at tage overflødige bygninger i brug – men også ved nedrivning og nyopførelse til anden anvendelse på egen grund, herunder også ved inddragelse af et større grundareal, hvis nødvendigt. Der er i udvalget enighed om, at kommunalbestyrelsen skal have mulighed for at vurdere mulighederne for at give landzonetilladelse til sådanne virksomheder i landzone, når det er foreneligt med den ønskede udvikling i området samt nabohensyn mv., herunder med tilstrækkelige afstande til såvel boliger som landbrug og andre erhvervsvirksomheder. Udvalget anbefaler, at muligheden for nedrivning og nyopførelse både omfatter overflødiggjorte landbrugsbygninger og øvrige overflødiggjorte bygninger, der tidligere har været anvendt til erhvervsvirksomhed eller offentlig service. Samtidig skal det være i tilfælde, hvor overflødiggjorte bygninger ikke vurderes at kunne omdannes til anden anvendelse rentabelt.

I det det forudsættes, at modellen i øvrigt følger den del af reglerne om umiddelbare rettigheder, gælder også samme betingelser for hvilke overflødige bygninger, der kan ibrugtages. Det vil sige, at muligheden for at give tilladelse til nedrivning og nyopførelse ikke skal finde anvendelse på f.eks. drivhuse, staklader eller presenningshaller, udhuse, carporte og skure, eller hvis bygningen har karakter af værdiløs ruin. Muligheden vil heller ikke være gældende for boliger.

Ligesom der stilles betingelser for hvilke bygningstyper der rives ned, finder udvalget at kommunerne i deres landzoneadministration bør stille krav om hvilke bygningstyper der opføres og at bygningen som minimum opføres i en vis kvalitet.

For at sikre en rimelig proportionalitet mellem det nedrevne og det opførte foreslås det, at kommunerne kan give virksomheder tilladelse til at opføre nye bygninger med anden anvendelse, der er op til 500 m² større, end dem, der nedrives. Det svarer til den del af de umiddelbare rettigheder, der giver mulighed for udvidelse af virksomheder, med 500 m², der er etableret i bestående bygninger. Tilladelse til nedrivning og opførelse af nye bygninger med anden placering på samlet over 1.000 m² bør administreres restriktivt.

I overensstemmelse med reglerne om de umiddelbare rettigheder bør muligheden for at genopføre andre bygninger end landbrugsbygninger ikke gælde i kystnærhedszonen uden for udviklingsområder. Det forudsættes endvidere, at ordningen ikke skal gælde for storbyernes randområder og Fingerplanens kiler.

Planlovens regler om lokalplanpligt gælder uændret. Der skal således fortsat tilvejebringes en lokalplan, hvis den pågældende foranstaltning fremkalder væsentlige ændringer i det bestående miljø. Nogle byggerier vil således alene i kraft af størrelsen udløse lokalplanpligt, mens andre - selv om de isoleret set ikke er store - kan udløse lokalplanpligt på grund af deres indvirkning på omgivelserne, f.eks. ved placering i områder med bevaringsværdier, rekreative områder mv. Det skal fortsat indgå i kommunens konkrete vurdering af et byggeønske.

9. INSPIRATION OG ERFARINGER

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget skal identificere og perspektivere udfordringer og muligheder, og belyse, hvad der karakteriserer landsbyer, som har vist sig levedygtige. Gennem arbejdet er udvalget blevet bekendt med og har drøftet forskellige tilgange til at skabe levedygtighed eller vende en negativ udvikling.

I forhold til at skabe levedygtige landsbyer er særligt landsbyklynger som model for landsbyudvikling og den nye mulighed i planloven, hvor kommuner kan udpege omdannelseslandsbyer, blevet drøftet i udvalget. Eksemplet med landsbyklynger er beskrevet nærmere i det følgende afsnit, mens omdannelseslandsbyer er udfoldet nærmere i kapitel 7, da udvalget særskilt har haft til opgave at bidrage med anbefalinger til en vejledning om anvendelsen af planlovens nye muligheder for at udpege omdannelseslandsbyer.

Udvalget har derudover drøftet det faktum, at en negativ udvikling i et område eller en by kan ændre sig, og hvordan en samlet strategisk indsats kan understøtte en positiv udvikling. Drøftelserne har blandt andet taget udgangspunkt i den udvikling København har været igennem fra starten af 1990'erne, hvor indbyggertallet var på et lavpunkt og byen havde omfattende økonomiske problemer og udfordringer med boligkvaliteten samt forventning om et faldende indbyggertal.

Det fremgår endvidere af kommissoriet, at udvalget kan inddrage initiativer og strategier fra sammenlignelige lande. Med hensyn til udfordringsbilledet og de strukturelle forhold er få lande sammenlignelige med Danmark på landdistriktsområdet. Det handler dels om tilsvarende udfordringer med befolkningsudviklingen, jobskabelse m.m., dels om de grundlæggende forudsætninger området har med for eksempel geografi og bymønstre.

Mange af udfordringerne i de danske landdistrikter ses dog tilsvarende i mange andre europæiske lande, men de grundlæggende forudsætninger er mange steder forskellige fra de danske. Det til trods kan eksempler fra vores nabolande bidrage med inspiration og med eksempler på værktøjer anvendt på tilsvarende udfordringer.

Tyskland og Sverige er valgt som inspirationskilder, idet disse lande i en vis udstrækning har tilsvarende grundlæggende forudsætninger som Danmark. De har således ligesom Danmark for eksempel veletablerede velfærdssystemer og i hvert fald stedvist bystrukturer, der blandt andet udspringer af en historie som landbrugsområder.

Udvalget har set på aktuelle tiltag i Tyskland og Sverige samt undersøgelser og rapporter fra de samme to lande på landdistrikts- og landsbyudvikling. De to eksempler, der beskrives i det følgende, er udvalgt, da de indeholder initiativer, der er indgået som inspiration i udvalgets arbejde.

De anbefalinger og konklusioner, der fremgår i resten af dette kapitel, omhandler erfaringer, som er indgået som inspiration i udvalgets arbejde, men er som sådan ikke udvalgets anbefalinger og konklusioner.

9.1 LANDSBYKLYNGER

Landsbyklynger er en model for landsbyudvikling, som skal understøtte samarbejder på tværs af landsbyer. En landsbyklynge er et antal landsbyer, der samarbejder om fælles strategiske mål. Det sker i en netværksstruktur, hvor landsbyerne benytter hinandens styrker til at udvikle både den enkelte landsby og hele klyngen. Landsbyklynger handler om at skabe en fælles stedsidentitet og socialt fællesskab på tværs af klyngens landsbyer og om at samles om fælles fysiske faciliteter og aktivitetsmuligheder.

Realdania satte i 2015 sammen med DGI gang i Pilotprojekt Landsbyklynger med det overordnede formål at understøtte samarbejder på tværs af landsbyer for herigennem at styrke livet i landsbyerne. Pilotforløbene har testet, om etableringen af landsbyklynger kan bruges som et strategisk værktøj til at skabe en positiv udvikling i landsbyerne.

Partnerskabets overordnede tese er, at et klyngesamarbejde indeholder både sociale, økonomiske, kulturelle og selvopfattelsesmæssige potentialer. Udgangspunktet for projekt Landsbyklynger er en overordnet hypotese om, at landsbyer står stærkere, når de står sammen. At landsbyer, der ligger i nærheden af hinanden, skal samarbejde om og prioritere mellem forskellige tilbud og faciliteter. Derigennem kan landsbyerne styrke fællesskabet og livet i landsbyerne, samtidig med, at den kommunale service og drift optimeres.

I en landsbyklynge finder flere landsbyer sammen i et nyt fællesskab, og byerne og deres borgere samles om, deler og fordeler alt fra identitet og institutioner til foreninger og rekreative tilbud. I en landsbyklynge er det måske ikke alle landsbyer, der kan beholde for eksempel deres hal – til gengæld kan landsbyerne til sammen igen stille fulde hold. I klyngerne bruger landsbyerne hinandens styrker til at udvikle den enkelte landsby og hele klyngen. Her bruger man også hinanden til at skabe fælles identitet, sociale fællesskaber og til at styrke, bevare og prioritere mellem aktivitetsmuligheder og fælles faciliteter. På den måde udnyttes både menneskelige og fysiske ressourcer på tværs.

Samarbejdet blev indledt med en forundersøgelse Landsbyklynger som Bæredygtig Udviklingsstrategi - Muligheder, Barrierer og Parametre, der afdækkede eksisterende landsbyklynger samt muligheder og barrierer i arbejdet med landsbyklynger. Herefter blev der etableret fem pilotprojekter i henholdsvis Syddjurs, Faaborg-Midtfyn, Ringkøbing-Skjern, Vordingborg og Hjørring Kommuner. Udvalget for levedygtige landsbyer fik præsenteret projektet i Syddjurs Kommune – Mols i Udvikling – på mødet i Knebel, der er den største landsby i samarbejdet.

Pilotprojektet har arbejdet med at styrke landsbyers samarbejde og sammenhængskraft gennem seks fokusområder: organisering, kommunikation, involvering, kommunesamarbejde, mødesteder og aktivitetsudbud.

Landsbyklyngeprojektet blev afsluttet med en evalueringsrapport⁵², der præsenterer og diskuterer resultaterne fra de fem pilotforløb. Evalueringen bygger på data fra projekternes styregruppemedlemmer, kommunale repræsentanter og proceskonsulenter. Samlet

⁵² Kilde: DGI og Realdania, Evaluering af pilotprojektet landsbyklynger, 2017.

set viser evalueringen blandt andet, at landsbyer står stærkere, når de står sammen. Derudover viser evalueringen blandt andet følgende:

- 83 % af respondenterne mener, at projektet har opbygget en fælles organisering, mens 94 % mener, at den nye organisering arbejder fremadrettet med planlagte mål.
- 86 % mener, at samarbejdet har øget kendskabet til de øvrige landsbyer og deres aktiviteter. Dog viser evalueringen også, at den øgede dialog ikke entydigt har ført til bedre koordinering.
- 49 % mener, at projektet er lykkedes tilfredsstillende med at involvere borgerne. 43 % af respondenterne mener, at projektet har styrket frivilligheden blandt borgerne således, at nye tiltag og aktiviteter, som ikke tidligere kunne etableres, nu kan realiseres.
- 72 % anser, at samarbejdet med kommunen er styrket, således at borgere og kommuner i dag i fællesskab kan optimere den kommunale service.
- 43 % mener, at projektets kortlægning af landsbyernes mødesteder har ført til en eller flere tilpasninger.
- Projektet har gennem kortlægningen spurgt til idéer til nye aktivitetsudbud. 68 % svarer, at disse idéer har ført til et eller flere konkrete tiltag af nye aktiviteter eller tilpasninger af allerede eksisterende aktiviteter.

Erfaringerne fra de første fem pilotklynger føres videre i den landsdækkende kampagne Landsbyklynger, der er lanceret i et samarbejde mellem Realdania, DGI samt Lokale og Anlægsfonden.

I kampagnen kan op til 25 nye landsbyklynger over hele landet få støtte. Kampagnen giver klyngerne ny viden om lokalområdet og udviklingstendenserne. Samtidig får landsbyerne i klyngerne hjælp til at løbe gang i det samarbejde, der skal styrke livet i landsbyerne.

9.2 KØBENHAVN – EN UDVIKLING KAN VENDE

I 1950'erne toppede indbyggertallet i Københavns Kommune med knap 770.000 indbyggere. Herefter dalede tallet med 300.000 frem mod lavpunktet i 1992, hvor knap 465.000 boede i byen. I 1990'erne var der mange utidssvarende boliger koncentreret i Københavns Kommune, i betydelige økonomiske vanskeligheder.

I de år, der er gået siden 1992, har København, som mange andre europæiske hovedstæder, oplevet en stor vækst. I dag bor der over 600.000 i København, og der forventes en yderligere stigning, hvor byen øges med ca. 8.000 indbyggere pr. år frem mod 2030.⁵³ En prognose der står i kontrast til Danmarks Statistiks prognoser fra omkring

⁵³ Kilde: Københavns Kommune: Status på København 2017, 2017

1980, der forudsagde, at befolkningstallet i København og Hovedstadsregionen ville være støt faldene frem til prognosernes udløb ved årtusindeskiftet.⁵⁴

Dette understreger blot, at prognoser bygger på fremskrivninger, der ikke nødvendigvis sker fyldst i virkeligheden. Med 1970'ernes befolkningsprognoser for København i mente, bør man også omtale den forventede udvikling af landsbyer og landdistrikter med væsentlige forbehold.

Samtidig er Københavns genrejsning siden 1980'erne beviset på, at udviklingen kan vende. Gennem et styrket politisk fokus på en kombination af langsigtet planlægning, statslige støttepuljer og investeringer i infrastruktur og arbejdspladser har kommunen og staten understøttet denne udvikling og dermed bidraget til fremgangen i både erhvervsliv og befolkningsudvikling. I de følgende afsnit beskrives tre årsager, der har været med til at understøtte udviklingen i København.

Demografisk udvikling, bolig- og byfornyelse

Stigningen i befolkningstallet er drevet af et fødselsoverskud, nettotilflytning og -indvandring. Fra at være en by med en relativt høj andel af ældre, er København i dag en by med en stor andel af yngre i alderen 20-40 år, der ofte bliver boende og stifter familie i København. En væsentlig forklaring er 1970'ernes og 1980'ernes udflytning til forstæderne og parcelhusene, og de samtidige store saneringer og byfornyelser, som fortsatte de efterfølgende årtier. I den proces blev de ældste boende i København. Den ældste generation døde op gennem 1990'erne og 2000'erne og efterlod rum for yngre generationer og erhvervsaktive med højere gennemsnitlige indkomster, end generationerne før.

Netop ved en lang række byfornyelsesprojekter er en meget betydelig del af lejlighederne i blandt andet Københavns ældre boligmasse blevet moderniseret og udstyret med for eksempel bad og toilet. Mange små lejligheder er blevet sammenlagt, baggårde er blevet ryddet, boliger nedrevet, og der er blevet etableret grønne gårde osv. Byfornyelsen skete ved hjælp af statslige byfornyelsesmidler, som kommunen skulle supplere. Da Københavns Kommune havde langt den største del af boliger med installationsmangler, gik en stor del af de statslige byfornyelsesmidler derfor til København.

Fra 1992 til 2001 har Københavns Kommune modtaget ca. 12,3 mia. kr. af de statslige bevillingsrammer til byfornyelse, hvoraf størstedelen blev anvendt til karrévis fornyelse, fornyelse af enkeltejendomme, til Boligkommissionens byfornyelse og til Grønne Gårdes byfornyelse. Herudover arbejdede kommunen sideløbende i perioden med kvarterløft for omkring 800 mio. kr. I årene efter udgjorde Københavns andel af de samlede bevillingsrammer til byfornyelse omkring 1/3 af den statslige støtte, da byen fortsat havde den største samlede boligmasse med installationsmangler.

Ved siden af byfornyelsen er mange af Københavns tidligere store erhvervs- og industri-kvarterer blevet omdannet til boligområder eller områder til nye typer erhverv og institutioner mv. Endelig har der været massive investeringer i udviklingen af en række nye

⁵⁴ Kilde: Danmarks Statistik: Befolkningsprognoser 1977-2000, 1978 samt Danmarks Statistik: Landsprognoser 1980-2010 og regionale fremskrivninger 1980-2000, 1981

byområder i især Københavns Havn og Ørestaden. Der er siden 1990 og frem til 2016 blevet opført omkring 33.500 nye boliger.

Udviklingen i boligmarkedet og byfornyelsen skal også ses i sammenhæng med de generelle investeringer i den bymæssige forandring, der har været med til at skabe gode forudsætninger for Københavns udvikling. Den mest markante, lokale infrastrukturinvestering er Metroen, der har gjort investeringer i byomdannelse og nye boligområder betydeligt mere attraktive. Med Metroen er nye områder i København, på Amager og på Frederiksberg blevet stationsnære og den samlede trafikafvikling mere effektiv. Herudover kan også nævnes indsatser for større trafikafvikling, herunder indsatser for cyklister, samt byrumsforbedringer, herunder små, lokale parker og større, rekreative anlæg som f.eks. Havneparken på Islands Brygge og Amager Strandpark.

Nationale infrastrukturprojekter

En anden vigtig årsag til de seneste årtiers positive udvikling i København er store, nationale infrastrukturprojekter som Storebæltsforbindelsen, Øresundsforbindelsen og den løbende udbygning af Københavns Lufthavn i Kastrup.

Hver for sig har disse infrastrukturprojekter forbedret tilgængeligheden til København og dermed også muligheden for at udbygge byen som et økonomisk knudepunkt i et Østersøområde, der med Berlinmurens fald oplevede en pludselig ændring af sin geopolitiske position. Storebæltsforbindelsen har bundet hovedstadsområdet, Fyn og Jylland tættere sammen, og trafikken over bæltet er i dag væsentligt højere end før åbningen i 1998. Øresundsforbindelsen har skabt et større sammenhængende byområde rundt om Øresund, der har forstærket områdets samlede attraktivitet og vækstpotentiale. Endelig har den løbende udbygning af lufthavnen sikret en essentiel, fysisk kobling til en stadig mere globaliseret økonomi.

Afindustrialisering og fremvækst af en global videns- og serviceøkonomi

En tredje væsentlig årsag til Københavns positive udvikling er ændringen af byens økonomi. Beskæftigelsen i dansk industri blev i årene 1970-1990 reduceret med ca. 20 % blandt andet som følge af teknologisk udvikling, flytning af virksomheder til udlandet, konkurrence fra større virksomheder og alvorlige samfundsøkonomiske kriser. København mistede i den periode ca. 60 % af de industribeskæftigede.

Med den informationsteknologiske revolution, stigende specialisering af produktionen og en stadig mere kompleks international økonomi er vigtigheden af viden og forskning stigende. Som følge af Københavns og hovedstadsområdets koncentration af netop virksomheder og institutioner inden for viden og forskning, er det store tab af industriarbejdspladser her i særlig grad blev kompensert af vækst i højtlønnede vidensarbejdspladser. Det er specielt sket inden for den private sektor, der også har hentet udenlandsk arbejdskraft ind på blandt andet medicinal-området, IT, finans og medier. Flere uddannelsesinstitutioner har etableret sig eller udvidet i København, og antallet af studerende ved en videregående uddannelse i Københavns Kommune var i 2016 72.000 mod 49.000 i 2006. Udviklingen mod et videnssamfund har igen skabt grobund for vækst i blandt andet håndværks- og serviceerhverv, detailhandlen m.v.

9.3 VITALITETSTJEK FOR UDVIKLING AF LANDSBYER, TYSKLAND

Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung har i juli 2017 udgivet håndbogen Ländliche Entwicklung in Bayern, der beskriver værktøjet "vitalitetstjek".

Bayern som delstat adskiller sig på mange måder fra Danmark. Værktøjet Vitalitetstjek, der beskrives herunder, og som er blevet anvendt i Bayern, vurderes på trods heraf at udgøre en interessant inspiration til arbejdet med landsbyudvikling i en dansk kontekst. Det skyldes, at der er tale om et konkret bud på, hvordan man metodemæssigt kan gribe arbejdet med landsbyernes udfordringer an. Samtidig arbejder konceptet, ligesom landsbyudvalget har gjort det, med en form for levedygtighedskriterier og med klassificering af landsbyer forud for fastlæggelse af en strategi for fremtidige handlinger.

Bayern er med sine ca. 70.550 km² arealmæssigt den største tyske delstat. Der er ca. 12,8 mio. indbyggere, og befolkningen forventes over de kommende tyve år at vokse til ca. 13,5 mio. indbyggere. Udviklingen dækker imidlertid over store regionale forskelle med eksempelvis en befolkningstilvækst på 17,2 % i oplandet til hovedstaden München og en befolkningsreduktion på 15,2 % i delstatens nordøstlige hjørne.⁵⁵

Særligt i landdistrikterne ændres behovene i forhold til boligmasse og offentlig service som følge af blandt andet en aldrende befolkning, fraflytning og fødselsunderskud. Der ses en tendens til, at landsbyerne bliver omdannet fra flerfunktionelle enheder til boligområder, og trods politiske målsætninger om at reducere de bebyggede og anlagte dele af landet, stiger delstatens arealforbrug i kraft af nybyggeri. Det medvirker til, at eksisterende bygninger – ikke mindst i de identitetsbærende bykerner – efterlades tomme.

Det faldende befolkningstal betyder et lavere skattegrundlag til at betale for den øgede bygningsmasse og mere infrastruktur. Jord betragtes som en knap ressource, og øget anvendelse af areal til urbane formål vil mindske land- og skovbrugsproduktionen, reducere natur- og miljøarealet og forringe landskabets rekreative værdier.

Bayern har et program for landdistriksudvikling, hvorunder vitalitetstjekket er stillet til rådighed for landsbyer, kommuner og samarbejde på tværs af kommuner. Håndbogen "Vitalitäts-Check zur Innenentwicklung Für Dörfer und Gemeinden Leitfade", der kan oversættes til "Guide til vitalitetstjek for udvikling inden for den eksisterende bebyggelse i landsbyer og kommuner", er udgivet i juli 2017. Håndbogen giver afsæt for et ønske om at fortætte bebyggelsen, at omdanne og genudnytte tomme bygninger og om at føre tidligere bebyggede arealer og arealer, der har været anvendt til infrastruktur, tilbage til natur eller beplantede/dyrkede arealer.

Vitalitetstjekket kan bidrage til at analysere et områdes situation og potentiale i forhold til blandt andet de ovenstående problemstillinger. Analysen kan danne grundlag for, at hver by og område kan udarbejde en strategi for bebyggelse, funktioner og social udvikling tilpasset egne forhold.

⁵⁵ Kilde: Bayerisches Landesamt für Statistik

Oplysninger om og fremskrivninger for befolkningstal, indvandring og befolkningens alderssammensætning bliver sammenholdt med matrikeldata om arealanvendelse, bebyggelsesstruktur og planlægningspolitik. Vitalitetstjekket undersøger områdernes forsyningsstruktur. Det handler dels om gå- eller cykelafstand til basis indkøbsmuligheder og privat service (forstået som dagligvarebutikker, bager, bank m.v.) og servicetilbud (forstået som børnehaver, skoler, foreningshuse, restauranter, cafeer, energiforsyning m.v.) – og dels om disses tilgængelighed med offentlig transport.

Oplysninger om borgernes deltagelse i form af foreningsliv, andelsbevægelse, samskabelse og frivilligt arbejde indgår som faktorer i analysen af områdets levedygtighed. I forhold til arbejdsmarkedet og erhvervsliv fokuserer vitalitetstjekket på blandt andet pendling, arbejdspladser og beskæftigede.

Vitalitetstjekket blev første gang lanceret i 2006 og er siden videreudviklet til den nuværende version fra juli 2017. Vitalitetstjekket bygger på samkøring af data om befolkning, bosættelser og arealanvendelse, velfærdsydelse, civilsamfund og erhvervsliv i landsbyer med mindst 50 indbyggere, hele kommuner eller sammenslutninger af kommuner. Tilsammen tegner indikatorerne et detaljeret billede af de undersøgte områder og byer. Ud fra datasættene identificeres områdets potentialer, som udtrykkes gennem forskellige kort, der danner baggrund for fortolkning og udarbejdelse af planer, potentialevurderinger og anvisninger til handlinger. Instrumenterne, som håndbogen foreslår, tæller såvel helhedsorienteret landdistriktsudvikling som konkret fysisk planlægning, konceptudvikling, informations- og kommunikationsindsatser og finansierings- eller støttetiltag.

Vitalitetstjekket kan tjene som inspiration til:

- en systematisk, helhedsorienteret og databaseret metode til analyse af landsbyers levedygtighed og potentialer.
- at fordre borgernes involvering i at udarbejde differentierede overlevelsesstrategier for landsbyer og kommuner.
- identifikation af parametre med betydning for landsbyers levedygtighed

9.4 LANDSBYGDSKOMMITTÉ, SVERIGE

I juni 2015 nedsatte den svenske regering en parlamentarisk Landsbygdskommitté med formålet at udvikle en sammenhængende landdistriktspolitik. I januar 2017 afleverede komiteen sin slutbetænkning "För Sveriges landsbygder – en sammenhållan politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd". Undervejs har udvalget indgået i bred dialog med interessenter – herunder er blandt andet afviklet 14 dialogmøder rundt om i Sverige, og forskellige statslige myndigheder og forskningsinstitutioner har bidraget.

Den fremlagte landdistriktspolitik skal først og fremmest kunne understøtte væsentlige nationale målsætninger, der kræver, at man formår at udnytte en lang række af de muligheder, der er opstået i landdistriktserhvervene i kølvandet på blandt andet klimaforandringer og en global digitalisering. Befolkede, aktive landdistrikter i vækst er en forudsætning herfor. Landdistriktspolitikken er derfor vigtig i et økonomisk perspektiv, men

den er også vigtig i et mere demokratisk perspektiv, da sammenhængskraften i landet skal opretholdes.

Ifølge komiteens betænkning har den hidtil førte politik ikke understøttet denne ambition, men tværtimod præget udviklingen i retning af et todelt land.

En sammenhængende landdistriktspolitik

Landdistriktspolitikens overordnede mål med 30 års sigte er levedygtige landdistrikter med lige muligheder for erhverv, iværksætteri, arbejde, bosætning og velfærd. Komiteens bud på en sammenhængende landdistriktspolitik indeholder 12 lovforslag og 75 initiativer indenfor følgende 8 indsatsområder:

1: Erhvervs politik

Landdistrikternes forudsætninger skal iagttages for at skabe et alsidigt, konkurrencedygtigt og bæredygtigt erhvervsliv med god evne til fornyelse.

Delmålet sigter mod en stigning i landdistrikternes produktionsværdier og mod at skabe nye arbejdspladser. Samtidig sigter den mod en øget indenlandsk produktion af for eksempel levnedsmidler og energi, der mindsker den nationale sårbarhed. Frem for alt sigter den mod at forløse den svenske politiske ambition om at omstille samfundet til biobaseret og fossilfri økonomi. Landdistrikterne spiller en helt central rolle her, idet en sådan ændring kræver væsentlige omstillinger og fornyelse i de stedbundne erhverv. Centrale er de grønne og blå erhverv, levnedsmiddelproduktion og udvikling af genanvendelige materialer og biobaseret energi, men også oplevelsesøkonomien er vigtig for omstillingen.

2: Digitalisering og transportinfrastruktur

Hele landet skal drage nytte af digitaliseringens muligheder.

Udviklingen af digital teknologi sker overordentlig hurtigt, og de høje hastigheder og nye projekter lanceres i byerne. Delmålet vedrørende digital infrastruktur skal sikre, at landdistrikterne ikke hægtes af i forhold til det vigtige teknologiskifte, der er i gang. Det er generelt komiteens vurdering, at staten bør genoverveje metoder til at opnå fuld bredbåndsdækning i landdistrikterne, og de anser det for sandsynligt, at omkostningerne til opgaven kan halveres med de rette metoder.

En infrastruktur som sikrer person- og godstransport for borgere og erhvervsliv i landdistrikterne.

Halvdelen af den svenske eksport kommer fra andre dele af landet end de tre største byer. Som en udfordring på området påpeger komiteen, at der sjældent laves analyser og kalkyler på de regionale konsekvenser af de investeringer, der foretages på transportområdet til trods for, at investeringerne kan have helt forskellige konsekvenser forskellige steder.

3: Kompetenceforsyning

Uddannelsessystemet skal sikre kompetenceforsyningen og øge tilgængeligheden til højere uddannelse i hele landet.

Befolkningens kompetencer er afgørende for vækst og udvikling. Det gælder ikke mindst i landdistrikterne, hvor det både i den private og i den offentlige sektor er vanskeligt at finde tilstrækkeligt med arbejdskraft. Det gælder både i forhold til det aktuelle arbejdsmarked, men også i forhold til fremtidens arbejdsmarked og mulighederne for at forny og omstille samfundet til den type produktion og tjenester, der skal løfte Sverige ind i en grøn økonomi.

4: Planlægning og boligpolitik

Bosætning i landdistrikterne understøttes.

Komiteen peger på boligmangel og finansieringsmuligheder som store udfordringer for en udvikling af landdistrikterne. Af slutbetænkningen fremgår det, at flertallet af kommuner i landdistrikterne angiver, at der er mangel på boliger – herunder ældreboliger. Overordnet set er det komiteens opfattelse, at det må være en ambition for 2025, at landdistrikterne beholder deres andel af den samlede boligmasse på sammen niveau som i 2015.

En samfundsplanlægning som understøtter landdistrikternes udvikling.

En overordnet kommunal planlægning er også en vigtig forudsætning for, at landdistrikterne kan udnytte sine muligheder for udvikling. I planerne kan ressourcer synliggøres og beskyttes, beboelse og transportveje kan koordineres, og forskellige interesser omkring arealers anvendelse kan afvejes og koordineres.

5: Adgang til service, velfærd og kultur

Ligeværdig tilgang til pleje, skole og omsorg uafhængig af bopæl. God adgang til kommercielle services og ligeværdige muligheder for at udøve og opleve kultur uafhængig af bopæl.

Udgangspunktet for komiteens forslag er, at staten må tage større ansvar for landdistrikternes udbud af kommercielle services, velfærdstjenester og kulturudbud. Samtidig peger de på, at civilsamfundet gennem årene er blevet en vigtig aktør i forhold til at sikre kommerciel og offentlig service og kultur i landdistrikterne, men at den frivillige sektor behøver at arbejde mere sammen med offentlige og private, hvis der skal sikres langsigtede løsninger på områderne.

6: Statens fysiske tilstedeværelse i landdistrikterne

Staten er fysisk tilstede i landdistrikterne med arbejdspladser, myndighedsservice og politi.

Komiteen konstaterer, at staten i en årrække har trukket sig tilbage fra landdistrikterne og har koncentreret sin virksomhed i de større byer. Udgangspunktet for komiteens forslag under dette delmål er, at staten i højere grad skal være fysisk til stede i landdistrikterne, og at staten som arbejdsgiver må tage et større ansvar for landdistrikternes udvikling. Komiteen understreger, at centraliseringen af statslig virksomhed er en konsekvens af den måde, man har valgt at organisere og styre de enkelte myndigheder på.

Specielt kravet om, at den enkelte myndigheds effektivitet skal prioriteres, har betydning for at drive en centralisering.

7: Styring og koordinering

Indsatsområdet har ingen delmål, men komiteen peger på, at den stærke statslige sektorisering er et problem for et tværsektorielt og komplekst politikområde som landdistriktspolitikken. Landdistrikternes udvikling er summen af mange aktørers indsatser indenfor mange forskellige indsats- og politikområder, og mulighederne hæmmes i et sektorbaseret system i forhold til et, hvor geografien tillægges betydning. Komiteen understreger, at det er en forudsætning for en succesfuld landdistriktsudvikling, at der findes arbejdsmetoder og værktøjer, der gør det muligt at koordinere indsatser fra forskellige politikområder.

Samtidig understreger komiteen, at der er en udfordring for landdistriktspolitikken i forhold til den regionalt baserede vækstpolitik. Landdistriktsspørgsmål kan have svært ved at få plads og ressourcer i et primært regionalt fokus.

8: Civilsamfundet

Staten fremmer det civile samfunds engagement i landdistrikternes udvikling.

Delmålet skal blandt andet understøtte, at civilsamfundet får bedre muligheder for at bidrage til landdistrikternes udvikling og bygger på det rige foreningsliv, der findes i landdistrikterne og de ressourcer, der allerede ligger der. Komiteen peger på, at foreninger og frivillige i mange landdistrikter tager stort ansvar for eksempel forskellige lokale services og infrastruktur. Det er derfor afgørende, at en overordnet politik formår at understøtte det, som det lokale civilsamfund bidrager med.

Samtidig er det særligt i landdistrikterne vigtigt at offentlige, private og frivillige kræfter har gode muligheder for at samarbejde om nye løsninger, og det er afgørende, at civilsamfundet kan bidrage til et bedre beslutningsgrundlag i den offentlige sektor på landdistriktsområdet.



Kommissorium for Udvalget for levedygtige landsbyer

Baggrund

Landsbyerne er i sin tid opstået som funktionelle enheder primært knyttet til landbruget. I landsbyerne gik beboerne sammen i fællesskaber omkring dyrkning af jorden og senere mejerier, brugsforeninger mv.

Med udviklingen i bl.a. landbruget er situationen i dag en anden og balancen mellem land og by har ændret sig væsentligt. Omkring en femtedel af den danske befolkning bor i dag på landet eller i mindre bysamfund med op til 1.000 indbyggere, og dette tal er i løbet af de seneste ti år faldet med 7 pct., mens Danmarks samlede befolkningstal er steget med 5 pct. Samtidig har flere landsbyer været præget af et stigende antal overflødiggjorte bygninger, et stagnerende ejendomsmarked, lukning af servicefunktioner og institutioner.

Mange landsbyer har omstillet sig og fundet nye veje, bl.a. båret af et stærkt foreningsliv og ny erhvervsudvikling. Andre oplever fortsat tilbagegang i befolkningstal, beskæftigelse mv. Der er behov for en fortsat omstilling og nytænkning, hvis landsbyerne skal være attraktive at bo, arbejde og drive virksomhed i.

For at sætte fornyet fokus på at skabe levedygtige landsbyer besluttede forligskredsen bag aftalen "Et Danmark i bedre balance - bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet" i juni 2016, at planloven fortsat skal tilsigte en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner, og fremover *også* i de enkelte lokalsamfund. Derudover blev det aftalt at:

"Der er enighed om at sætte et fornyet fokus på landsbyernes fremtid, og hvordan de kan være levedygtige. Erhvervs- og vækstministeren nedsætter derfor efter drøftelse med aftaleparterne et udvalg, som kan komme med bud herpå."

På den baggrund nedsættes et udvalg for levedygtige landsbyer.

Formål

Formålet med udvalgsarbejdet er – med konkrete anbefalinger til omstilling og fornyelse i retning af levedygtige landsbyer – at bidrage til regeringens ambition om vækst og udvikling i hele Danmark.

Udvalgets opgaver

Udvalget skal identificere og perspektivere udfordringer og muligheder, og belyse, hvad der karakteriserer landsbyer, som har vist sig levedygtige, herunder landsbyernes indbyggere, tilflyttere, foreningsliv og virksomheder osv.

Dette indebærer også perspektiver og nye muligheder for landsbyerne med ændringen af planloven, der vil give bedre mulighed for at drive virksomhed, arbejde og bo i landsbyerne.

Udvalget skal ligeledes give et – eller flere – bud på, hvordan landsbyerne og balancen mellem land og by kunne se ud i 2030.

Udvalgets arbejde skal munde ud i konkrete anbefalinger til, hvordan landsbyer kan være levedygtige og løbende omstille sig, herunder:

- *Hvad skal der til for, at en landsby er levedygtig?*
Udvalget skal se på, hvilken rolle de lokale beskæftigelses- og vækstforhold spiller, herunder den lokale tilstedeværelse af turisme, fødevarer, industri, produktion, e-handel mv. I arbejdet skal erfaringer fra succesfulde eksempler og initiativer inddrages.
- *Hvordan kan landsbyer blive attraktive bosteder?*
Udvalget kan se på, hvilken rolle bl.a. nedrivning, forskønnelse, foreningsliv mv. spiller, samt hvilke lokale, kommunale, regionale og evt. statsligt initiativer, der kan bidrage hertil. Her kan udvalget bl.a. se på redskaber til at skabe levedygtige landsbyer såsom forslagene om at tillade opførelse af nye bygninger på attraktive placeringer, når gamle bygninger nedrives.
- *Hvordan kan fysisk planlægning understøtte udviklingen af levedygtige landsbyer som attraktive bosteder?*
Udvalget skal særligt se på de nye muligheder i landzone vedr. bl.a. anvendelse af tomme bygninger og omdannelseslandsbyer, der følger med moderniseringen af planloven. Udvalget skal derved bidrage til udviklingen af de relevante vejledninger om de nye muligheder i landzone.

- *Hvordan kan landsbyer dele offentlige og private servicefunktioner?*

Udvalget kan desuden behandle, hvilke muligheder der er for at dele offentlige og private servicefunktioner på tværs af landsbyer, herunder hvordan landsbyer kan være levedygtige og udvikle sig på trods af sammenlægning af væsentlige offentlige institutioner så som skoler. I forlængelse heraf kan udvalget komme med anbefalinger til eksempelvis strategisk tilpasning af landsbyer, samarbejde og rollefordeling på tværs af landsbyer samt relation mellem landsbyer og de lidt større byer.

Udvalgets bud kan både være målrettet staten, kommuner, virksomheder, foreninger og lokale ildsjæle, der kan medvirke til at skabe levedygtige landsbyer.

Udvalget kan inddrage initiativer og strategier fra sammenlignelige lande.

Proces og organisering

Erhvervsministeren udpeger udvalget, bestående af en formand og op til ti medlemmer. Udvalget sammensættes med en bred faglig profil, så der er viden og kompetencer inden for erhverv, fysisk planlægning og andre kommunale forhold, lokalt og folkeligt engagement osv.

Udvalget sekretariatsbetjenes af Erhvervsministeriet, idet øvrige ministerier inddrages efter behov. Sekretariatsbetjeningen af udvalget samt opfølgningen på anbefalingerne gennemføres inden for eksisterende økonomiske rammer.

Der kan til udvalget knyttes en række fagpersoner, som kan inddrages i arbejdet, når udvalget ønsker det. Udvalget kan desuden inddrage interesseorganisationer eller andre interessenter, når udvalget ønsker det.

Udvalget kan besøge landsbyer og afholde møder rundt i landet.

Udvalget skal afrapportere inden udgangen af 1. kvartal 2018.