

LANDDISTRIKTERNE

- ændrede vilkår

*Betænkning fra udvalget
vedrørende en bæredygtig udvikling
i landdistrikterne*

*Publikationen kan købes hos
boghandleren eller hos*

STATENS INFORMATION

Postboks 1103
1009 København K

Tlf. 33 37 92 28 (9-16)

Fax 33 37 92 99

ISBN 87-601-3516-6 (bet.)
ISBN 87-601-3517-4 (bilag)
ISBN 87-601-3515-8 (kpl.)
Stougaard Jensen/København
In 00-390-bet

INDHOLDSFORTEGNELSE.

	Side
0. RESUME	5
1. INDLEDNING	15
1.1. Udvalgets sammensætning mv	16
1.2. Baggrunden for udvalgets nedsættelse	17
1.3. Udvalgets kommissorium	18
1.4. Afgrænsning af landdistrikter	19
1.5. Hvilke initiativer er allerede taget ?	25
2. SPREDNING AF DEN ØKONOMISKE AKTIVITET - PRINCIPIELLE OVER- VEJELSER	31
2.1. Spredning af økonomisk vækst - velfærdsbetragtninger	32
2.2. Den lokale økonomi - befolkningsudviklingen	37
2.3. Erhvervsvirksomhedernes placeringsovervejelser	39
2.4. Overvejelser bag placering af offentlige virksomheder	46
2.5. Valg af bopæl	50
2.6. De folkelige og kulturelle værdier i landdistrikterne	54
2.7. Offentlig regulering via region- og kommuneplanlægning ...	55
2.8. Konklusion om baggrunden for en politik til gavn for ud- viklingen i landdistrikterne	55
3. LANDDISTRIKTERNES UDVIKLING	59
3.1. Landdistrikternes udvikling	60
3.2. Landbrugsudviklingen	60
3.3. Udvikling i service	63
3.4. Konsekvensfremskrivninger for landdistrikterne	67
3.5. Planlagte investeringer i infrastruktur	79
3.6. Sammenfatning	84

	Side
4. ERFARINGER FRA UDLANDET	87
4.1. Indledning	88
4.2. Sverige	88
4.3. Norge	90
4.4. Tyskland	91
4.5. England	92
4.6. Frankrig	93
5. DISKUSSION OQ FORSLAG	95
5.0. Principper for fremsættelse af forslag	96
5.1. Generelle vilkår i landdistrikterne	100
5.2. Erhvervsmæssige vilkår i landdistrikterne	119
5.3. Vilkår for bosætning og service i landdistrikterne	148
Litteraturliste	179

0. RESUMÉ

Udvalgets opgave.

I begyndelsen af dette århundrede boede mere end halvdelen af Danmarks befolkning på landet. I dag bor kun cirka 20 procent af befolkningen eller omkring 1 million mennesker i landdistrikter og mindre landsbyer.

Denne udvikling kan ses som et resultat af væksten i byerhvervene og landbrugets mekanisering mv.

Den eksisterende politik indeholder allerede en række elementer, der kan medvirke til at bremse afvandringen og beskæftigelsestilbagegangen i landdistrikterne.

Således foregår der via de statslige skatter og afgifter en omfordeling af forbrugsmulighederne, som især gavner landdistrikterne, ligesom offentlige virksomheders takstpolitik ofte er til gavn for de tyndt befolkede landområder.

Der kan herudover peges på, at der i de senere år er skabt en række forbedringer, som kan have betydning for erhvervslivet i landdistrikterne. Det drejer sig om bedre skattemæssige vilkår for mindre virksomheder (virksomhedsskatteordningen, lempet formueskat, bedre vilkår ved familiegenerationsskifte mv.), bedre vilkår for iværksættere (garantiordning, kurser/uddannelse, støtte til produktudvikling, iværksætterguide mv.) ligesom der er sket en lempelse af planlovsbestemmelser, bl.a. med henblik på udnyttelse af nedlagte landbrugsbygninger til andet erhverv.

Af betydning for fastholdelsen af den offentlige service kan nævnes forbedringerne i det særlige tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag, muligheden for mere fleksible børnepasningsmuligheder (puljeordninger) og muligheden for "ikke fuldt årgangsdelt undervisning" mv. i folkeskolen.

Disse initiativer og særordninger er - sammen med udvalgets kommissorium mv. - beskrevet i betænkningens kapitel 1.

I en situation, hvor der som følge af dels ændringer i EF's landbrugspolitik, dels prisliberaliseringer i GATT-regi, kan påregnes en betydelig beskæftigelsestilbagegang i landbruget, har det været udvalgets opgave at se på yderligere forbedringer i mulighederne for at skabe ny økonomisk aktivitet i landdistrikterne.

Udvalgets arbejde har derfor ikke sigtet alene mod landbrugs-erhvervet, men mod generelt forbedrede muligheder for udøvelse af erhverv og bosætning i landdistrikterne.

Spredning af den økonomiske aktivitet - principielle overvejelser.

I betænkningens kapitel 2 har udvalget gjort sig nogle overvejelser over de fordele, der kan være forbundet med at fastholde og forøge landdistrikternes befolkningsandel.

Udvalget peger på, at en bevidst politik til støtte for landdistrikterne bl.a. kan begrundes i samfundsøkonomiske gevinster, der ikke fuldt ud afspejles i privatøkonomiske omkostningsovervejelser. Det drejer sig f.eks. om følgende fordele ved bosætning og erhvervsetablering i landdistrikterne:

- * Mindre risiko for sociale problemer
- * Bedre boligkvalitet
- * Miljømæssige gevinster, f.eks. som følge af mindre trafikthed
- * Bedre udnyttelse af rekreative værdier
- * Mindre tidsforbrug på transport
- * Affolkning af landområder medfører investeringsbehov i tilflytningsområderne
- * Bevarelse af særlige folkelige og kulturelle værdier

Mulighederne for en øget "passiv" udbetaling fra offentlige kasser til landdistrikterne må anses for begrænsede, omend der kan peges på justeringer i eksisterende ordninger. Det konkluderes, at der er behov for en politik, der kan skabe en positiv og såvidt muligt "selvbærende" udvikling i landdistrikterne med følgende elementer:

- * Fremme af privat erhverv, ved bl.a.
 - lempelse af regler
 - sikring af infrastruktur
 - indsats i forhold til særligt egnede erhvervstyper
 - øget lokalt initiativ
- * Sikring af et acceptabelt serviceniveau, gennem bl.a. omstrukturering og kombination af offentlig og privat service under hensyn til lavt befolkningsgrundlag og rationel drift
- * Forbedrede vilkår for bosætning i øvrigt, bl.a. med hensyn til boligens kvalitet og kulturtilbud.
- * Styrkelse af det kommunale ansvar for en afbalanceret udvikling

Landdistrikternes udvikling.

I betænkningens kapitel 3 er der redegjort for de nuværende udviklingsperspektiver for landdistrikterne.

Selv om der i det seneste tiår er sket en vis stabilisering i landdistrikternes befolkningstal, tyder fremskrivninger for landbrugserhvervet på, at der i de kommende år vil ske en betydelig reduktion i beskæftigelsen i landbruget. Dette indebærer igen risiko for en fornyet afvandring.

Den direkte beskæftigelse i landbruget udgør i dag kun en mindre del af landområdernes samlede beskæftigelse. På landsplan udgør beskæftigelsen i landbrugets primærproduktion ca. 90.000 helårsbeskæftigede. Beskæftigelsen i landbruget forventes yderligere reduceret over de kommende 10-15 år som

følge af bl.a. de ændringer i landbrugspolitikken, der tilstræbes i EF- og GATT-regi.

En fortsættelse af den nuværende udvikling vil endvidere indebære en centralisering inden for såvel den private som den offentlige servicevirksomhed og dermed en udtynding af betjeningen af landdistrikterne.

Udvalget har på Planstyrelsens regionaløkonomiske model RIMO fået foretaget en fremskrivning af udviklingen i en række udvalgte "arbejdskraftoplande", som er præget af store landområder.

Fremskrivningen viser, at den relativt store betydning, fremstillingserhvervene i dag har i landdistrikterne, forventes at blive forstærket. Da en udbygning af fremstillingserhvervene antages at føre til en lavere indkomstudvikling pr. indbygger end en udbygning af servicesektoren, er der en risiko for, at de regionale forskelle i indkomsterne vil blive forstærket.

Endvidere viser modelfremskrivningen, at de regionale forskelle i de beskæftigedes uddannelsesmæssige kvalifikationer vil blive øget.

I kapitel 3 er endvidere belyst de planlagte infrastrukturinvesteringer, som må forventes at få betydning for landdistrikternes udvikling.

Erfaringer fra udlandet.

Regional- og landdistriktspolitik i vores nærmeste nabolande er beskrevet i kapitel 4. Der er naturligvis - som følge af de geografiske og befolkningsmæssige forskelle mellem landene - stor forskel på den måde, problemet gribes an på.

Beskrivelsen af ordninger i Tyskland og England viser, at der f.eks. anvendes betydelige midler til byfornyelse i landdistrikterne og/eller til støtte af boligbyggeri i landsbyer.

Hertil kommer, at flere af landene har regionale erhvervsprogrammer, bl.a. med henblik at gøre områderne mindre afhængige af enkelte erhverv.

Diskussion og forslag.

Udvalget har i kapitel 5 beskrevet sine anbefalinger og forslag.

Det er udvalgets opfattelse, at udviklingen i landdistrikterne først og fremmest vil være afhængig af lokalt engagement og initiativ. Det har, jf. udvalgets kommissorium, været udvalgets opgave at komme med forslag, der skal gøre det lettere for det lokale initiativ at sikre en "selvbærende" økonomisk udvikling i landdistrikterne. Det vil sige en udvikling, som primært er båret frem af den økonomiske udvikling i landdistrikterne selv, fremfor en øget overførsel af midler fra de øvrige dele af landet.

Udvalget har afgrænset sine forslag, således at man ikke har ønsket at fremsætte forslag, der påvirker borgernes sikkerhed, sundhed eller retssikkerhed i negativ retning.

Endvidere har det været udvalgets opgave at fremsætte forslag, der ligger inden for rammerne af regeringens økonomiske politik.

I det følgende er givet en kortfattet oversigt over udvalgets forslag og anbefalinger opdelt i de tre hovedproblemområder: Landdistrikternes generelle vilkår, erhvervsvilkårene og vilkårene for bosætning og service i landdistrikterne.

Emne

Forslag og anbefalinger

GENERELLE VILKÅR I LANDDISTRIKTERNE

- 5.1.1. Øget **medbestemmelse** Muligheder for at give lokalsamfundets brugerbestyrelser styrket kompetence foreslås udnyttet. (Om bredere brugerbestyrelser, se forslag 5.3.4). I de tilfælde, hvor der ikke er veldefineret brugerkreds, foreslås uddelegering til lokale foreninger mv.
- 5.1.2. Skattereform og landdistrikter Det foreslås generelt, at der ved forhandlingerne om en skattereform fokuseres på de betydelige omfordelende virkninger mellem land og by, som en ændring af skattesystemet kan medføre.
- 5.1.3. Fordeling af bloktilskud til kommunerne Det anbefales, at der i Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg arbejdes videre med mulighederne for at ændre fordelingen af de generelle tilskud (ændret fordeling ved udlægning af opgaver).
- 5.1.4. Tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag Der foreslås en forhøjelse af udligningstilskuddene til kommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag (forhøjelse af procentgrænsen på 85 pct.).
- 5.1.5. Landzonekompetencen En række kommuner har i en periode som frikommuner overtaget amtsrådets kompetencen til at meddele tilladelser efter planlovens **landzonebestemmelser**. Disse frikommuneforsøg er under evaluering med henblik på at vurdere, om kompetencen bør overføres fra amt til kommune. Udvalget foreslår den igangværende evaluering udvidet til yderligere at omfatte en række forhold af særlig betydning for landdistrikterne.
- 5.1.6. Bolig- og erhvervsbyggeri Der foreslås udsendt information om mulighederne for bolig- og erhvervsbyggeri i **landdistrikterne**.
- 5.1.7. **"Landsbypris"** En landsbypris på f.eks. 5 mio. kr. foreslås uddelt mellem konkurrerende kommuners projekter for styrkelse af **landsbyer/landdistrikter**. Finansieres af bloktilskuddene.

ERHVERVSVILKÅR I LANDDISTRIKTERNE

- 5.2.1. Enklere virksomheds-etablering Kommunernes muligheder for at rådgive iværksættere foreslås bedre udnyttet, og der peges på anvendelse af kommunernes servicefunktion for mindre virksomheder.
- 5.2.2. Lokal erhvervsudvikling Behovet for lokale initiativer til oprettelse og udbygning af private virksomheder **understreges**.
- 5.2.3. Spildevandsanlæg Der peges på anvendelse af "Sejerø-ordningen" også i landdistrikterne, og opmærksomheden henledes på den maksimering af udgifter til tilslutningsbidrag, der nu er gennemført.
- 5.2.4. Telekommunikation Der peges på, at kommende liberaliseringer bør tilrettelægges på en sådan **måde**, at forsyningsikkerheden i landdistrikterne i videst muligt omfang opretholdes og udbygges.
- 5.2.5. Biobrændsler i energiforsyning Der peges på en forøget forsknings- og udviklingsindsats i kombination med initiativer, der fremmer anvendelsen af biobrændsler.
- 5.2.6. Investering i infrastruktur Kommunernes midlertidige adgang til at **låne**-finansiere **infrastrukturinvesteringer** foreslås fastholdt i de kommende år.
- 5.2.7. Skiltning og udkørsel De nye **skiltningsregler**, som på nogle punkter kan forekomme restriktive, foreslås **genovervejet** og eventuelt ændret efter et passende tidsrum. Vejmyndighederne anmodes om at tage i betragtning, at kørslen til og fra mindre virksomheder på nedlagte landbrugs-ejendomme ikke nødvendigvis er større end kørslen til og fra landbrugsejendomme.
- 5.2.8. Ferielejligheder i overflødiggjorte landbrugsbygninger Der foreslås indført støtte fra byfornyesmidlerne til istandsættelse af overflødiggjorte landbrugsbygninger med henblik på indretning af **ferielejligheder**.
- 5.2.9. Landboturisme Der peges på de vækstmuligheder, der ligger i denne form for turisme. Der foreslås udsendt information om de forenkede skateregler, og det anbefales, at der afsættes **turistfremmemidler** til markedsføring.
- 5.2.10. Lempelse af grundskyld Kommuner og amtskommuner foreslås at **få** mulighed for nedsættelse af grundskylden.

- 5.2.11. Bidrag til kapitalpension Udvalget kan støtte Landboforeningernes forslag om ophævelse af personlig indkomstbegrænsningen på bidrag til kapitalpension.

VILKAR FOR BOSÆTNING OG SERVICE I LANDDISTRIKTERNE

- 5.3.1. **Byfornyelsesmidler** Der foreslås generelt et enklere regelsæt for byfornyelse og boligforbedring med større metodefrihed for kommunerne. Herudover foreslås en opdeling af midlerne, således at bebyggelsen i landzoner sikres en andel i midlerne, og at midlerne i landzone kan fordeles efter nye regler tilpasset **landdistrikternes** boligform.
- 5.3.2. Befordringsfradrag Befordringsfradraget foreslås omlagt, således at **bundfradraget** i ordningen forøges fra 20 til 25 km, mens der sker en forhøjelse af den laveste sats (ud over 54 km).
- 5.3.3. Offentlig og privat service Mulighederne for at benytte postvæsenet til kommunale opgaver og dagligvaredistribution foreslås bedre udnyttet. Omvendt foreslås det også at overveje en klarere hjemmel til, at kommunerne kan varetage specifikke statslige opgaver, f.eks. visse poathusfunktioner i landdistrikterne. Endelig foreslås forbudet mod rullende købmandsforretninger **genovervejet**.
- 5.3.4. Tværgående institutioner Det foreslås, at der skaffes hjemmel til at "fusionere" kommunale opgaver i landdistrikterne, således at der f.eks. på skoler kan foregå børnepasnings- og ældreaktiviteter, og således at repræsentanter for disse brugergrupper kan indgå i brugerbestyrelsen.
- 5.3.5. Børnepasning Aldersgrænsen for optagelse i **skolefritids-**ordning foreslås sat ned, således at børn på 3 år kan optages. Der foreslås **taxameterbevilling** til **skolefritidsordningerne** på en sådan **måde**, at landdistrikter kan tilbydes samme dækningsgrad på **børnepasningsområdet** som i den øvrige del af kommunen.
- 5.3.6. Skoletilbud Ved folkeskolelukninger foreslås skolebestyrelser i landdistrikter tildelt ret til at få bygninger og inventar overdraget til en friskole. Friskolen tildeles et kommunalt taxametertilskud svarende til den gennemsnitlige folkeskoleudgift i den øvrige del af kommunen.

- 5.3.7. Kultur og folkeoplysning Der opfordres til, at man udnytter de muligheder, lov om folkeoplysning giver for at sikre et varieret udbud af fritids- og kulturtilbud i landdistrikterne.
- 5.3.8. Biblioteker Mulighederne for samdrift mellem skole- og folkebibliotek foreslås forbedret.
- 5.3.9. Brede opgavegrundlag for præsterne En øget anvendelse af **kombinationsstillinger** for præsterne vil kunne medvirke til både at bevare præstestillinger og andre lokale funktioner.

KAPITEL 1
INDLEDNING

1.1. Udvalgets sammensætning mv.

Efter henvendelser fra De Danske Landboforeninger og Landsforeningen af Landsbysamfund besluttede regeringen i april 1991, at der skulle nedsættes et tværministerielt udvalg med henblik på at komme med forslag til en ny økonomisk aktivitet i landdistrikterne.

Udvalget, der blev nedsat den 16. juli 1991, fik følgende sammensætning:

Afdelingschef Thorkil Juul, Indenrigsministeriet (formand)
 Fuldmægtig Bjarke Rasmussen, Boligministeriet
 Fuldmægtig Karin Bruun, Energiministeriet
 Fuldmægtig Torben Studnitz, Industriministeriet
 Fuldmægtig Helle Saxil Andersen, Kirkeministeriet
 Afdelingschef Chr. Kofoed-Enevoldsen, Post- og Telegrafvæsenet
 Undervisningsinspektør Edith Kjærsgaard, Kulturministeriet
 Kontorchef Sten Strömngren, Landbrugsministeriet
 Kontorchef Inger Vaaben, Miljøministeriet
 Fuldmægtig Alf Therkildsen, Skatteministeriet
 Viceinspektør Finn Arvid Olsson, Undervisningsministeriet

I februar 1992 er kontorchef Sten Strömngren erstattet af kontorchef Inga Steen Jensen, Landbrugsministeriet, og fuldmægtig Karin Bruun er erstattet af fuldmægtig Maria Grønlykke, Energiministeriet. I maj 1992 udtrådte fuldmægtig Bjarke Rasmussen, Boligministeriet, af udvalget. I perioden juni-oktober 1992 har Boligministeriet været repræsenteret af fuldmægtig Michael Jacobsen og herefter af fuldmægtig Lisbeth Krogh. I udvalgsarbejdet har endvidere deltaget kontrollør Henrik Neander, P&T, fuldmægtig Helle Witt og fuldmægtig Lisbeth Andersen, Planstyrelsen. I november 1992 er Alf Therkildsen erstattet af fuldmægtig Claus Johannessen, Skatteministeriet.

Sekretariatsfunktionen er blevet varetaget af kontorchef Niels Jørgen Mau og fuldmægtig Henrik Kyvsgaard, Indenrigsministeriets økonomiske afdeling.

Udvalget har den 21. november 1991 afholdt en konference på Roskilde Højskole om ny økonomisk aktivitet i landdistrikterne. I konferencen deltog en række organisationer, med interesse for landdistrikterne.

Udvalget har opfordret organisationer og enkeltpersoner til at indsende forslag til regelændringer mv. vedrørende den økonomiske aktivitet i landdistrikterne. Udvalget har modtaget en lang række forskellige forslag, der er indgået i udvalgets arbejde. I bilagsdelen til betænkningen er optrykt nogle af de modtagne forslag til styrkelse af aktiviteten i landdistrikterne.

Udvalget har den 9. juni 1992 deltaget i en landdistriktstur arrangeret af Komiteen for Landsbyer og Landdistrikter. Der blev aflagt besøg i Spøttrup Kommune samt landsbyerne Ørnhøj og Kollemorten. Der blev bl.a. vist eksempler på, hvorledes kommunerne kan fremme udviklingen i landsbyerne og forskellige lokale beboerinitiativer med henblik på at sikre detailhandel og service i landsbyerne.

Udvalget har holdt 13 møder.

1.2. Baggrunden for udvalgets nedsættelse

Som følge af bl.a. den teknologiske udvikling er der siden 1950'erne sket en meget markant befolkningsmæssig afvandring fra landbrugserhvervet og landdistrikterne. Stadig færre landmænd har produceret stadig mere. Landbrugserhvervet står i dag overfor yderligere strukturtilpasninger. Miljøpolitiske tilpasninger, EF's nye prispolitik og tilknyttede braklægningskrav, yderligere tilpasninger af prispolitikken til verdensmarkedspriser og en fortsat effektivisering af landbrugs-

produktionen må antages at føre til et fortsat fald i antallet af bedrifter og **beskæftigede** i landbrugserhvervet.

For landdistrikterne som sådan påvirkes det økonomiske grundlag af udviklingen i landbrugserhvervet, samtidig med at det økonomiske grundlag for andre erhverv i landdistrikterne er forsvundet - dels som følge af en mindre **efterspørgsel** fra landbruget og dels som følge af en generel strukturudvikling. Eksempelvis er der i hele landet tale om, at detailhandelen skal have et stigende befolkningsgrundlag for at eksistere, og grundlaget for flere oprindelige **håndværksproduktioner** er forsvundet.

Det økonomiske grundlag for landdistrikterne ændres således markant. Det økonomiske udkomme vil fremover i højere **grad** bero på lønindkomster i nærliggende byer eller indkomster fra nye virksomheder og produktioner i landdistrikterne.

Udviklingen i landdistrikterne vil kunne tegne sig meget forskelligt afhængigt af dels afstanden til erhvervscentre og dels muligheden for at skabe en ny økonomisk aktivitet i området. I områder, hvor det er vanskeligt at skabe nye økonomiske aktiviteter, rummer udviklingen en fare for, at landdistrikterne bliver præget af en selvforstærkende tilbagegang. Den manglende økonomiske udvikling betyder, at befolkningstallet falder, hvorved grundlaget for skoler, detailhandel mv. fjernes, hvilket igen fører til **fraflytninger**.

1.3. Udvalgets kommissorium.

Regeringen har på denne baggrund fastsat følgende kommissorium for udvalgets arbejde:

"Kommissorium for et tværministerielt udvalg om en bæredygtig udvikling i landdistrikterne.

Udvalget skal med udgangspunkt i det foreliggende materiale om indkomst- og levevilkår i landdistrikterne vurdere **mulig-**

hederne for - inden for rammerne af regeringens økonomiske politik - at skabe ny økonomisk aktivitet i landdistrikterne, samtidig med at den folkelige og kulturelle aktivitet sikres.

Udvalget skal skitsere mulige ændringer i lovgivning og andre regler til stimulering af udviklingen i landdistrikterne og til ophævelse af påpegede hindringer herfor.

Udvalget sammensættes af repræsentanter for Boligministeriet, Energiministeriet, Indenrigsministeriet, Industriministeriet, Kirkeministeriet, Kommunikationsministeriet, Kulturministeriet, Landbrugsministeriet, **Miljøministeriet**, Skatteministeriet og Undervisningsministeriet.

Udvalget kan i fornødent omfang indkalde repræsentanter for andre ministerier og fra berørte organisationer.

Indenrigsministeriet udpeger udvalgets formand og stiller sekretariat til rådighed for udvalget. De deltagende ministerier bidrager til **sekretariatsbetjeningen** på deres ressortområder.

Udvalget skal afslutte sit arbejde inden den 31. december 1992."

1.4. Afgrænsning af landdistrikter.

Det følger af udvalgets kommissorium, at udvalgets arbejde ikke alene skal sigte mod landbrugserhvervet, men mod generelt forbedrede muligheder for udøvelse af erhverv og bosætning i landdistrikterne. Det har derfor været nødvendigt, at forsøge en afgrænsning af begrebet landdistrikter.

Både i den danske og i international statistik findes der flere forskellige definitioner til afgrænsning af, hvad der forstås ved landdistrikter og landsbyer. Det forhold, at der anvendes flere forskellige **definitioner**, afspejler dog først og fremmest, at man i forskellige sammenhænge må benytte sig

at forskellige definitioner for at få en rimelig statistisk belysning.

Ser man på forskelle mellem kommuner, må man således anvende en afgrænsning, der bygger på kommunernes grad af bymæssighed, men ser man på landdistrikter i almindelighed, er en kommuneafgrænsning for grovt en inddeling, da alle kommuner både omfatter byer og landdistrikter.

Afgrænsningen af landdistrikter og landsbyer sker i de statistiske opgørelser normalt på grundlag af befolkningstætheden og i forhold til byafgrænsningen. Byområder bliver af Danmarks Statistik defineret som:

"en sammenhængende bebyggelse, der på opgørelsestidspunktet har mindst 200 indbyggere; at bebyggelserne er sammenhængende vil som hovedregel sige, at afstanden mellem husene ikke overstiger 200 meter, medmindre afbrydelsen skyldes offentlige anlæg, kirkegårde o.l. "

Landsbykommissionen, der afgav betænkning i 1980-1981, afgrænsede landdistriktsområdet og landsbyer som byer med mellem 200 og 1.000 indbyggere (landsbyer) og de egentlige landdistriktsområder.

Hvis man anvender denne definition var der pr. 1. januar 1992 tale om følgende fordeling af befolkningen i Danmark:

Tabel 1.1. Befolkningsfordeling pr. 1 januar 1992

	Antal indbyggere	Pct. af total
Byer over 1.000 indbyggere	3.968.560	77 pct.
Landsbyer 500-999 indbyggere	231.540	4 pct.
Landsbyer 200-499 indbyggere	182.830	4 pct.
Landdistrikter	779.196	15 pct.
Hele landet	5.162.126	100 pct.
Landsbyer og landdistrikter	1,193.566	23 pct.

Denne definition svarer altså til, at 23 pct. af befolkningen bor i landsbyer eller landdistrikter.

Danmarks Statistik inddeler kommunerne i 12 kategorier afhængigt af den bymæssige bebyggelse.

Bykommuner er defineret som kommuner, hvor den største by har mindst 10.000 indbyggere. Kommuner, hvor største by er mindre end 10.000 indbyggere, er således defineret som landkommune.

Tabel 1.2. Fordeling af befolkningen i bykommuner og landkommuner pr. 1. januar 1992 (excl. Christiansø, der er uden for kommuneinddeling)

Geocode			
1-8	Bykommuner	3.516.791	68 pct.
9	Landkommuner med over 50 pct. i byer	260.676	5 pct.
10	Landkommuner med 33,3 - 50 pct. i byer	653.778	13 pct.
11	Landkommuner med under 33,3 pct. i byer	306.715	6 pct.
12	Landkommuner uden bymæssig bebyggelse	424.048	8 pct.
Hele landet		5.162.008	

Denne definition indebærer, at op til 32 pct. af befolkningen bor i landkommuner.

Planstyrelsen har i "Fremtiden for Landbruget" (1988) arbejdet med følgende fire definitioner af landkommuner:

- 1) Kommuner, hvis største by er mindre end 2.000 indbyggere, og kommunen er beliggende mere end 10 km fra nærmeste by med over 10.000 indbyggere
- 2) Kommuner, hvis største by er mindre end 2.000 indbyggere, og kommunen er beliggende mindre end 10 km fra nærmeste by med over 10.000 indbyggere
- 3) Kommuner, hvis største by er mellem 2.000 og 3.000 indbyggere, og kommunen er beliggende mere end 10 km fra nærmeste by med over 10.000 indbyggere
- 4) Kommuner, hvis største by er mellem 2.000 og 3.000 indbyggere, og kommunen er beliggende mindre end 10 km fra nærmeste by med over 10.000 indbyggere

Ud fra disse definitioner afgrænses landbefolkningen/landkommunerne til maksimalt 900.000 indbyggere (122 kommuner)/ hvoraf ca. 365.000 er bosat uden for byerne. Hovedparten af disse kommuner ligger mere end 10 km fra nærmeste større by med over 10.000 indbyggere (99 kommuner med 750.000 indbyggere).

Efter planloven opdeles hele landet i byzoner, sommerhusområder og landzoner.

Byzoner er områder, som i en byudviklingsplan, bygningsvedtægt eller byplanvedtægt er udlagt til bymæssig bebyggelse eller områder, som i en lokalplan er overført til byzone.

Sommerhusområder er områder, som i en bygningsvedtægt eller en byplanvedtægt er udlagt til sommerhusbebyggelse eller områder, som i en lokalplan er overført til sommerhusområde.

Landzoner er områderne udenfor byzonen og sommerhusområderne.

Byer, hvor der planlægges for en egentlig byvækst, og byudviklingsområder ved disse skal overføres til byzone. Mindre

landsbyer, hvor der kun planlægges for en beskedent boligtilvækst kan fortsat være i landzone.

Det skal understreges, at ovennævnte definitioner på landdistrikter indeholder såvel landområder og mindre landsbyer i landzone som landsbyer i byzone.

Der findes ingen ajourført statistik over befolkningen i henholdsvis byzone og landzone.

Sammenfatning

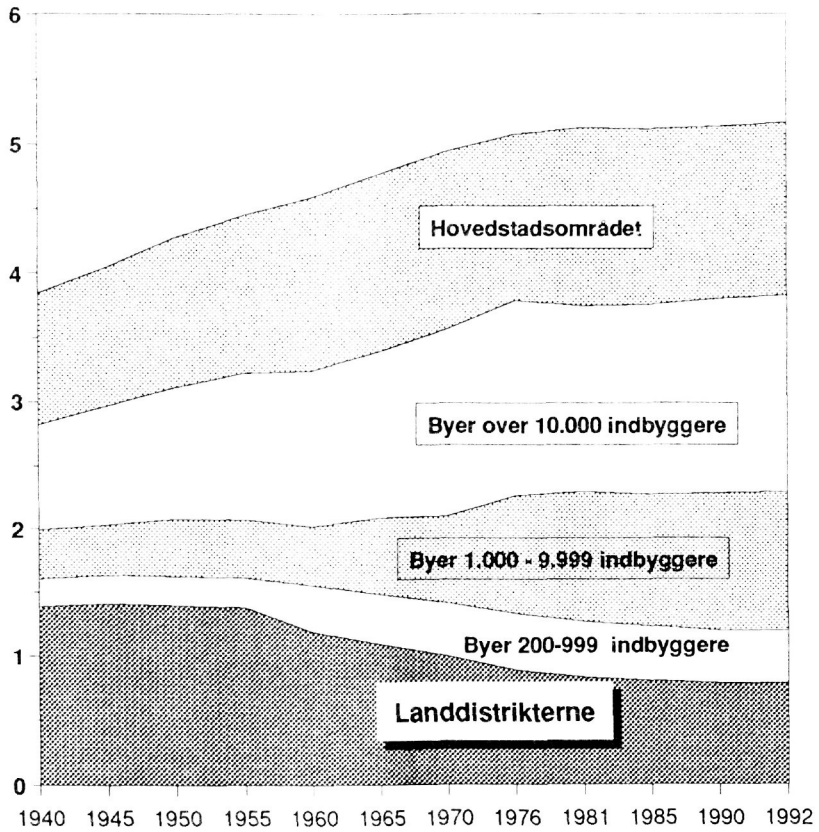
Afgrænsningen af landsbyer og landdistrikter kan således foretages på flere måder. Som en grov hovedregel kan man imidlertid gå ud fra, at befolkningen på landet udgør knap 800.000, og inddrages de mindre landsbyer, er der tale om ca. 1 mio. eller 20 pct. af befolkningen. Udvalget har imidlertid ikke lagt sig fast på én definition, men fundet, at afgrænsningen af landsbyer og landdistrikter konkret bør vælges under hensyn til bl.a. tilgængelig statistik, de konkrete spørgsmål mv.

I den følgende figur ses udviklingen i befolkningsfordelingen fra 1940 til i dag. Som det fremgår af figuren, falder befolkningstallet i landdistrikterne meget kraftigt (ca. 40 pct.) fra midten af 1950'erne og til begyndelsen af 1980'erne. I 1980'erne har befolkningstallet i landdistrikterne været svagt faldende.

Figur 1.1. Befolkningsudvikling 1940-92.

Befolkningsudviklingen 1940-92

Befolkning mill.



1.5. Hvilke initiativer er allerede taget ?

I bilagsbindet er foretaget en gennemgang af gældende ordninger og regelsæt af betydning for landdistrikterne. Blandt andet på basis af denne gennemgang er det muligt at danne sig et overblik over initiativer til styrkelse af landdistrikterne, der allerede er taget.

I Landsplanredegørelse, 1992 - "Danmark på vej mod år 2018" understreges det, at det er regeringens mål, at det skal undgås, at landdistrikterne bliver præget af afvandring og økonomisk tilbagegang. Landdistrikterne og de små øer skal så vidt muligt suppleres med andre former for erhverv end landbruget for at styrke udviklingen.

Det er således regeringens målsætning at sikre udviklingen i landdistrikterne, og der er på en lang række områder taget initiativer, der medvirker til at støtte erhvervsudviklingen, bosætningen og serviceforsyningen i landdistrikterne.

Regeringens initiativer for at fremme erhvervsudviklingen.

Sikringen af den økonomiske udvikling i landdistrikterne hænger naturligvis sammen med den generelle politik for at forbedre erhvervsbetingelserne i hele landet.

Mindre industri og håndværk spiller i dag en stigende rolle i landdistrikterne. For industri og håndværk gælder, at det er arbejdspladser, hvor der er relativt store **finansieringsomkostninger**. Renteniveauet er således en væsentlig omkostningsfaktor. I løbet af de sidste 10 år er der sket et betragteligt fald i renten samtidig med en mærkbar opbremsning i pris- og lønudviklingen, hvilket har været med til at fremme erhvervsudviklingen i landdistrikterne.

Blandt de særlige initiativer, der er taget for at forbedre erhvervsudviklingen - også i landdistrikterne - kan nævnes:

Folketinget vedtog i 1988 at lette overdragelse af erhvervsvirksomhed, som led i et familiegenerationsskifte.

Med skattereformen i 1987 blev der indført den såkaldte virksomhedsskatteordning for selvstændigt erhvervsdrivende. Ordningen er en frivillig ordning, der skal sikre, at enkeltmandsvirksomheder skattemæssigt ligestilles med selskaber. Skattesatsen for den særlige virksomhedsskat er siden i flere omgange sænket.

Formueskatten er over en 4 årig periode blevet nedsat fra 2,2 pct. i 1988 til 1,0 pct i 1991. Baggrunden var **bl.a.**, at formueskatten især var belastende for små og mellemstore virksomheder, herunder også for landbrug.

Der blev med **finanslovsaftalen** for 1992 taget initiativ til etablering af "Dansk erhvervsudviklingsfond", der kan yde lån og garantier til forskellige risikobetonede udviklingsprojekter, herunder særligt for små og mellemstore virksomheder.

Regeringen nedsatte i februar 1992 en aktionsgruppe vedrørende en styrket indsats over for iværksætterne og de mindre virksomheder. Arbejdsgruppen afgav redegørelse i marts 1992. **Arbejdsgruppen** stillede bl.a. forslag om udarbejdelse af en "iværksætter-guide", styrket rådgivning, og bedre **finansieringsmuligheder** for iværksættere.

I finanslovsaftalen for 1993 indgår, at der for 1993 afsættes ekstra 175 mio. kr. til en øget indsats for igangsættere og nye aktiviteter i mindre og mellemstore virksomheder. Dette omfatter bl.a. en garantiordning for igangsættere, øgede muligheder for iværksætterkurser, uddannelsestilbud, virksomhedsprojekter mv. Der afsættes herudover øgede midler til produktudvikling af jordbrugs- og **fiskeriprodukter** mv.

Folketinget vedtog i foråret 1992, at der som forsøgsordning skal søges oprettet indtil 10 erhvervszoner efter aftaler med kommunerne i Bornholms Amt, Nordjyllands Amt og Storstrøms Amt. Zonerne udpeges **bl.a.** ud fra en vurdering af behovet for en erhvervsmæssig omstilling og ledigheden. Zonerne vil uanset lokalisering i byområderne få betydning for de omliggende landdistrikter. Erhvervszonerne er områder, hvor der gives virksomheder, der skaber nye arbejdspladser, særligt gunstige vilkår. Disse vilkår omfatter lempede **afskrivningsregler**, bortfald af stempelafgift og kommunale grundskatter samt andre administrative forenklinger ved virksomhedsetablering.

I lov om planlægning, der trådte i kraft 1. januar 1992, er der på visse områder gennemført lempelser af planlovsbestemmelserne med henblik på at fremme erhvervsudviklingen i landdistrikterne. Bl.a. er mulighederne for at udnytte **overflødiggjorte** landbrugsbygninger til erhverv og indretning af **ferielejligheder** blevet forbedret.

Som opfølgning på landsplanperspektivet "Danmark mod år 2018" har **Miljøministeriet** udbudt en række eksempelprojekter, hvoraf specielt et retter sig mod udviklingen i landdistrikterne. Det drejer sig om eksempelprojekt nr. 6: "Udvikling i landdistrikter". Målet med dette projekt er, at flere kommuner, amtet **m.fl.** sammen udvikler fælles udviklingsperspektiver for et udvalgt landdistrikt, hvor der både tages hensyn til erhvervsudvikling, naturressourcer, og beskyttelse af miljøet og det åbne landskab.

Regeringens initiativer for at fremme bosætning og service.

En god offentlig service i landdistrikterne er afgørende både for de mennesker, der bor på landet, og for den fremtidige udvikling i landdistrikterne. Fungerer den offentlige service på landet dårligere end i resten af landet, vil det kunne være vanskeligt at fastholde et tilstrækkeligt bredt og

kvalificeret udbud af arbejdskraft og hermed at få virksomheder til at placere sig her.

Varetagelsen af den offentlige service i **landdistrikterne**, er i stort omfang en kommunal opgave. Staten har igennem forskellige lovgivningsmæssige initiativer, der muliggør en større grad af fleksibilitet i opgavevaretagelsen, gjort det lettere for kommunerne at opretholde et rimeligt serviceniveau i landdistrikterne.

Tilsvarende betyder det kommunale **tilskuds-** og udligningssystem, at kommuner med et svagt beskatningsgrundlag i meget væsentlig grad får udlignet forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag og landsgennemsnittet. Således indebærer tilskuds- og udligningssystemet, at der på landsplan udlignes 52 pct. af forskellen mellem kommunernes beskatningsgrundlag pr. indbygger og det gennemsnitlige beskatningsgrundlag i hovedstadsområdet. For kommuner, der har et særligt svagt beskatningsgrundlag (under 85 pct. af landsgennemsnittet), foretages der en yderligere udligning, således at der for disse kommuner, udlignes ca. 90 pct. af forskellen mellem kommunens skattegrundlag og udligningsgrundlaget.

Blandt andre statslige initiativer for at bevare den offentlige service i landdistrikterne kan nævnes:

I 1987 blev tilskuddet til kommuner med svagt beskatningsgrundlag forbedret. Det nuværende kommunale udligningssystem sikrer som nævnt, at de kommuner, der har et skattegrundlag på under 85 pct. af landsgennemsnittet får udlignet 90 pct. af denne forskel.

Som led i opfølgningen af regeringens "transporthandlingsplan" er der på finansloven for 1992 afsat en pulje på 25 mio. kr. til støtte af forsøg med alternative **betjeningsformer** i landområder, såsom f.eks. telebusser.

Fra 1990 er der indført mulighed for, at kommunerne kan yde tilskud til private pasningsordninger for børn {"puljeordninger"}. Mange af de private pasningsordninger er oprettet som led i at bevare livet i de små landsbysamfund.

På folkeskoleområdet er der i folkeskoleloven flere bestemmelser, der tager sigte på at bevare mindre skoler. Dette omfatter bl.a. mulighed for "ikke fuldt årgangsdelt undervisning".

Med lov om støtte til folkeoplysning, der trådte i kraft den 1. januar 1991, er der sikret gode muligheder for at give støtte til lokalt tilpassede undervisningstilbud for voksne og aktiviteter for børn og unge. På kultur- og folkeoplysningsområdet er der fortsat muligheder for at søge midler fra kulturfonden til lokalt tilpassede projekter.

Postvæsenet har indgået aftale med ca. 300 butikker om drift af "postbutikker". Postbutikker er posthuse, der indrettes hos lokale handlende, og således at post- og giroforretninger udføres af den handlende. Herudover er der indgået aftale med ca. 90 butikker om forskellige tillægsfunktioner, hvilket kan spænde fra frimærkesalg til visse postfunktioner.

KAPITEL 2

SPREDNING AF DEN ØKONOMISKE AKTIVITET

PRINCIPIELLE OVERVEJELSER

2.1. Spredning af økonomisk vækst - velfærdsbetragtninger.

Det er en traditionel markedsøkonomisk tankegang, at den økonomiske og befolkningsmæssige vækst specielt vil foregå i de områder, hvor virksomhederne har størst økonomisk fordel ved at placere sig. Sådanne fordele kan f.eks. være transportmuligheder, adgang til råstoffer, nærhed til forbrugerne eller andre virksomheder. Desuden kan forhold som udbudet af arbejdskraft, regionale prisforskelle, udbud af erhvervsarealer mv. spille ind. Hvis man forsøger at påvirke placeringen af den økonomiske vækst, vil man derfor påføre samfundet som helhed et tab. Udover at man anvender ressourcer på at ændre en "naturlig" **markedstilpasning**, vil man skabe en erhvervsudvikling i områder, hvor det økonomisk ikke er fordelagtigt. Ud fra dette økonomiske perspektiv afspejler en tilbagegang for landdistrikterne således en tilpasning til ændrede forhold, og det vil medføre tab for samfundet at ændre udviklingen.

I praksis kan der imidlertid være flere økonomiske, sociale og politiske grunde til at påvirke den regionale udvikling, og i de fleste vesteuropæiske lande har man således formuleret en regionalpolitik - landdistriktspolitik.

Baggrunden for, at man søger at påvirke den regionale udvikling, er dels baseret på økonomiske betragtninger - at virksomhedernes **omkostningsovervejelser** ikke nødvendigvis afspejler de samlede samfundsøkonomiske omkostninger, og dels politiske ønsker om at sikre en ligelig udvikling i hele landet. Disse argumenter er kort omtalt i det følgende.

De fordele, der søges opnået ved en regionalpolitik, må selvfølgelig også ses i sammenhæng med de økonomiske og **miljømæssige** omkostninger, der kan være forbundet med en spredning af den økonomiske udvikling. Hvis der eksempelvis må afholdes uforholdsmæssigt store beløb for at skabe en udvikling i et område, eller erhvervsudviklingen går væsentligt ud over

naturinteresser, må det selvfølgelig overvejes, om fordelene står mål med omkostningerne.

Fordele ved at sprede den økonomiske udvikling.

Som nævnt bygger de økonomiske argumenter for at føre regionalpolitik på det forhold, at virksomhedernes omkostningsovervejelser ikke altid fuldt ud afspejler de samlede samfundsøkonomiske omkostninger.

En erhvervs- og befolkningsmæssig "vandring" fra f.eks. landdistrikter til byerne forudsætter således, at samfundet foretager nyinvesteringer i veje, boliger, byudvikling, skoler osv. i vækstområderne, samtidig med at de eksisterende faciliteter i **afvandringsområderne** kun udnyttes i mindre omfang. Det kan derfor være rationelt at anvende ressourcer for at sikre en erhvervmæssig udvikling i områder præget af afvandring.

En afvandring fra landdistrikterne vil kunne betyde, at de offentlige omkostninger ved at sikre serviceydelser overfor den resterende (ældre) befolkning på landet kan blive uforholdsmæssigt store. Opretholdelse af små skoler, hjælp til ældres indkøb af varer, offentlig transport osv. vil således let kunne blive relativt mere omkostningskrævende, hvis befolkningsgrundlaget og forskellige servicefaciliteter forsvinder fra landdistrikterne.

En fortsat bykoncentration må herudover formodes at medføre øgede offentlige udgifter til **trafikregulering**, sociale foranstaltninger mv. Sådanne offentlige udgifter antages at stige, når befolkningstætheden øges. Der er således nogle væsentlige udgifter forbundet med at få et storbymiljø til at fungere. Endelig kan en fortsat storbykoncentration medføre et "velfærdstab" for befolkningen i form af forurening, øget afstand til rekreative områder, øgede sociale problemer mv. Der vil derfor ofte være tale om omkostninger ved en bykoncentration, der ikke umiddelbart indgår i den enkeltes indi-

viduelle overvejelser om at flytte fra landet til byen. Et eksempel herpå er, at befolkningen i byerne generelt bruger mere tid på transport end befolkningen i landdistrikterne og de mindre byer. Dette forhold kan netop ses som skabt af en udvikling, hvor både virksomheder og borgere har ønsket at placere sig "centralt", men hvor der alligevel bliver tale om stort tidsforbrug til pendling, jf. tabel 2.1.

Tabel 2.1. Transporttid til arbejde (hjem til arbejde) i forskellige bopælsområder 1987. (1)

Pct.	Under 10 min.	11-30 min.	Mere end 30 min.	I alt
1. Hovedstaden	20	55	25	100 %
2. Hovedstadens forstæder	18	54	28	100 %
3. Over 20.000 indbyggere	30	56	14	100 %
4. 5.000-19.999 indbyggere	43	45	12	100 %
5. 200 - 4.999 indbyggere	36	47	17	100 %
6. Landdistrikter	44	39	18	100 %
Hele landet	33	49	18	100 %

Mens den klassiske økonomiske tankegang forudsætter, at arbejdskraften flytter frit efter udbuddet af arbejdspladser, er det i dag generelt politisk og socialt accepteret, at man ikke kan tvinges til at skifte bopæl for at opnå beskæftigelse. Ganske vist er der forskellige mobilitetsfremmende støttemuligheder, men som udgangspunkt kan en arbejdsløs ikke tvinges til at skifte bopæl.

(1) Kilde: Levevilkår i Danmark, Statistisk Oversigt, Danmarks Statistik 1988.

Hertil kommer, jf. også afsnit 2.5, at befolkningens **flytte-**mobilitet generelt har været faldende som følge af **bl.a.** stigende erhvervsfrekvens for kvinder - man er afhængig af dobbeltindkomst, omkostninger ved salg af egen bolig mv. Dette indebærer, såfremt der er regionale forskelle i arbejdsløsheden, at man vil opleve regionale paradoksproblemer - at der i visse områder er stor arbejdsløshed, samtidig med at der er mangel på arbejdskraft i andre områder. Et forhold, der kan føre til et økonomisk tab i form af **inflationspres**, uudnyttede ressourcer, og øgede offentlige udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse mv. På denne baggrund kan en regionalpolitik, der bidrager til at sprede den økonomiske udvikling, have sin berettigelse.

Problemerne med at sikre udviklingen i landdistrikterne må også ses i sammenhæng med, at samfundsudviklingen har betydet, at der bliver færre økonomiske og fysiske barrierer mellem lokalområderne. **Trafikinvesteringer**, broer, indkøbscentre uden for byerne etc., er med til at nedbryde den "**handelsbeskyttelse**", som mere afsides liggende egne tidligere har haft, og dermed mindske muligheden for at opretholde mindre konkurrencedygtige service- og handelserhverv i disse områder. I denne sammenhæng må der også være opmærksomhed om udviklingen i landdistrikterne.

De politiske argumenter for at sikre udviklingen i udkantsområderne bygger på forskellige ligheds-, sociale- og nationale betragtninger, og varierer som sådant meget fra land til land. Ofte er der et politisk ønske om at begrænse de regionale indkomstforskelle mest muligt, ligesom der kan være forskellige politiske ønsker om at sikre en vis stabilitet i **befolkningsfordelingen**. Eksempelvis har der i Norge været anvendt væsentlige ressourcer på at sikre erhvervs- og serviceudviklingen i Nordnorge. Herudover betragter man i flere lande sikringen af de kulturelle værdier i landdistrikterne som en form for et offentligt gode. Man anerkender, at landdistrikterne ud fra forskellige kulturelle, **naturmæssige**, tu-

ristmæssige hensyn mv. rummer nogle værdier for hele samfundet, og at disse værdier skal bevares.

Omkostninger ved en økonomisk spredning.

De fordele, der opnås ved en spredning af den økonomiske udvikling, må naturligvis altid afvejes i forhold til de omkostninger, spredningen kan indebære for samfundet.

Først og fremmest, må det afgøres, om de fordele, der opnås ved en økonomisk spredning, står mål med de ressourcer, samfundet anvender for at sikre spredningen. Eksempelvis har der i flere nordiske lande været stillet spørgsmål ved, om der anvendes for store ressourcer på at sikre små **fjerntliggende** bebyggelser.

For det andet vil en spredt erhvervsmæssig udbygning i landdistrikterne kunne give **miljømæssige** problemer i form af øget trafik og manglende/bekostelig tilslutning til spildevandsanlæg mv. En fri erhvervsmæssig udvikling og spredt boligbebyggelse i det åbne land vil ødelægge de naturværdier, man ellers søger at beskytte. Man kan dog undgå dette problem ved at lade erhvervs- og **bolig**-udbygningen ske i landsbyerne.

For det tredje har det i den økonomiske teori været fremført, at en storbyudvikling har en gunstig påvirkning på den erhvervsmæssige udvikling. Når afstanden mellem virksomhederne indbyrdes og i forhold til forbrugerne mindskes, opnås der nogle økonomiske gevinster, og koncentrationen vil kunne give forskellige stordriftsfordele, ligesom forskellige netværksdannelser vil kunne have en gunstig påvirkning på erhvervsudviklingen. Der er i den økonomiske teori dog langt fra enighed om, hvor stor vægt der kan lægges på denne "centerteori".

For det **fjerde** kan det fremføres, at hvis de ressourcer, der eventuelt anvendes for at stimulere den erhvervsmæs-

sige udvikling, spredes over for mange aktiviteter, risikerer man, at man som sådant ikke får nogen effekt overhovedet ("**vandkandeeffekt**").

Sammenfatning.

Ud fra forskellige velfærdsbetragtninger kan der altså peges på en række fordele ved at sikre en spredning af den erhvervsmæssige udvikling, men det er indlysende, at en sådan regionalpolitik altid vil skulle afvejes i forhold til de økonomiske og **miljømæssige** omkostninger, der kan være forbundet hermed.

I det følgende vil der kort blive omtalt de faktorer, der er afgørende for en befolkningsmæssig- og erhvervsmæssig udvikling i landdistrikterne. Herunder også de miljømæssige og erhvervsmæssige problemer dette indebærer.

2.2. Den lokale økonomi - befolkningsudviklingen.

En af årsagerne til det faldende folketal i flere landdistrikter er, at tilbagegangen for beskæftigelsen i landbruget og traditionelle erhverv som handel og håndværk, der **bl.a.** knytter sig til landbruget, ikke opvejes af nye lokale arbejdspladser. Denne udvikling har en række afsmittende effekter overfor andre serviceerhverv og handelen i landdistrikterne. Forudsætningen for en bæredygtig udvikling i landdistrikterne er således først og fremmest, at der skabes en ny erhvervsmæssig udvikling i landdistrikterne, så det nødvendige befolknings- og indkomstgrundlag sikres.

Lige såvel som man kan hævde, at en erhvervsmæssig udvikling i landdistrikterne er en forudsætning for at fastholde befolkningsgrundlaget, gælder, at hvis et område ikke er attraktivt at bo i, vil en virksomhed have svært ved at skaffe den nødvendige arbejdskraft. Der er altså tale om et meget tæt samspil mellem udviklingen i landbrug, industri, håndværk, handel, serviceerhverv og befolkningsudviklingen. Man

kan derfor, jf. den følgende figur, tale om, at de enkelte dele af lokalsamfundet både fungerer som udbydere og efterspørger på forskellige områder.(2)

Figur 2.1. Sammenhænge i den lokale udvikling.

De enkelte dele af samfundet optræder både som efterspørger og udbydere.

	Udbydere --->		
Efterspørgere ⋮ v			
	Landbrug Industri Forsyningsvirksomhed Håndværk Engroshandel Detailhandel Hotel, restauration Transport Liberale erhverv		
Landbrug Industri Forsyningsvirksomhed Håndværk Engroshandel Detailhandel Hotel, restauration Transport Liberale erhverv			
Offentlig administration Sundheds- og socialvæsen Undervisning			
Befolkning			

(2) Kilde: Susanne Bygvrå, Gert Jørgensen. "Serviceerhverv i de sønderjyske egnsudviklingsområder". Institut for grænseregionsforskning, 1991.

Det er vanskeligt at sige, hvad der er vigtigst for at sikre udviklingen i et lokalsamfund. Om man skal sikre boligudbygningen, så der skabes baggrund for en erhvervsmæssig udvikling, eller man skal sikre erhvervsudviklingen, så der bliver interesse for at flytte til landdistrikterne.

2.3. Erhvervsvirksomhedernes placeringsOvervejelser.

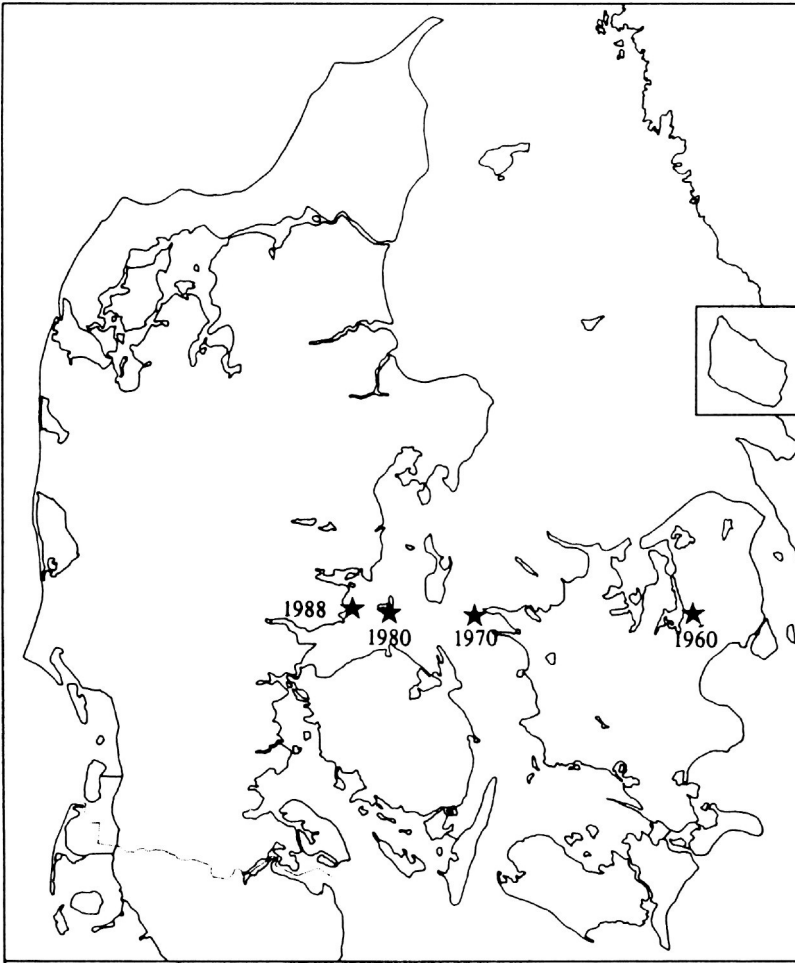
Når man skal forklare de regionale forskelle i den erhvervsmæssige udvikling, støder man på det problem, at der sjældent kan gives en entydig forklaring på, hvorfor lige bestemt et område oplever vækst og erhvervsmæssig udvikling, mens andre områder præges af tilbagegang. Udover, at der kan være tale om mange faktorer bag erhvervsudviklingen, er der ofte også tale om forskelle i f.eks. "iværksættermentalitet" - forhold der vanskeligt kan opgøres direkte.

Den regionale erhvervsudvikling vil afspejle forskelle i antallet af nystartede virksomheder, til- og fraflytning af erhvervsvirksomheder, ligesom forskelle i den erhvervsmæssige sammensætning vil give et forskelligt vækstmønster - områder med en relativt stor andel af vækstindustrier oplever en forholdsmæssig kraftig vækst.

Industriarbejdspladserne er siden **1970'erne** i et stort omfang flyttet fra øst mod vest, mens nye serviceerhverv først og fremmest er skabt i Østdanmark. **Befolkningmæssigt** har hovedstadsregionen, jf. afsnit 1.4, siden 1980 oplevet en befolkningstilbagegang på ca. 50.000 indbyggere, svarende til ca. 3½ pct.

Mens der indtil omkring 1970 skete en betydelig industriel koncentration i hovedstadsområdet og i de større provinsbyer, har udviklingen i **1970'erne** været præget af en vækst i Jylland og i de mindre byer. Der er således sket en markant flytning af det "industrielle centrum" fra hovedstadsområdet til Jylland.

Figur 2.2. Industriens midtpunkt 1960-88.



Industriens midtpunkt 1960-88.



angiver for det pågældende år, at der er lige mange industriarbejdspladser nord og syd, respektive øst og vest for punktet.

Planstyrelsen1989

Kilde: Planstyrelsen, 1989, Tendenser i den regionale udvikling.

Udviklingen i industriplaceringen kan **bl.a.** forklares med, at der i første omgang er skabt en selvforstærkende vækst i storbyerne. I den første fase af den industrielle udvikling har industrien været afhængig af tæt afstand til råvarer, energi, transport og afsætningsmarkeder, hvilket igen har skabt grundlag for udviklingen i forsyningsvirksomheder **mv.** i umiddelbar nærhed af de erhvervsmæssige centre.

I dag spiller transportudgifterne imidlertid en langt mindre rolle, og udviklingen i bl.a. kommunikationsteknologien har gjort virksomhederne mindre afhængige af den fysiske nærhed til forbrugerne og andre virksomheder. Hertil kommer, at hjemmemarkedet har haft aftagende betydning i forhold til eksportmarkederne. Dermed er den umiddelbare fordel ved en tæt beliggenhed på storbyerne også aftaget.

Der har været peget på, at strukturudvikling indenfor industrien i retning af større **fleksibilitet** via underentreprise og dermed mindre grad af masseproduktion har givet udkantsområderne en vis konkurrencefordel. (3) Mindre nystartede virksomheder i udkantsområder har således netop igennem fleksibilitet og omstillingsevne kunnet tilpasse sig udviklingen i industrien. Der har således ikke specielt været tale om, at industrivirksomheder er flyttet til disse områder, men om at nye virksomheder er vokset op.

For serviceerhvervene gælder, at disse arbejdspladser i særlig grad er lokaliseret i bykommunerne, og at væksten i antallet af servicearbejdspladser op i gennem **1980'erne** specielt er foregået i hovedstadsregionen og i de mellemstore bykommuner.

(3) Charles F. Sabel: "Flexible **Specilisation** and the Re-emergence of regional Economies", **upbliseret** arbejdspapir, 1987.

Tabel 2.2. Beskæftigelse i handel, personlige tjenester mv. i byklasser 1982-87.(4)

Arbejdssted	1982 tus.	% af fol- ketal	1987 tus.	% af fol- ketal	Udvikling 1982-87
Hovedstadsregionen	228	13,2	246	14,4	+7,9%
Kommuner med byer 100.000-300.000 indb. ¹⁾	83	10,7	94	11,8	+12,8%
Kommuner med byer 20.000-100.000 indb. ¹⁾	95	10,6	109	11,9	+13,7%
Kommuner med byer 10.000-20.000 indb. ¹⁾	49	10,2	54	11,1	+10,3%
Kommuner med byer 5.000-10.000 indb.	31	9,0	34	10,0	+10,6%
Kommuner med byer 2.000-5.000 indb.	46	8,3	49	8,8	+7,0%
Øvrige kommuner	21	6,5	23	7,0	+6,4%
Hele landet	555	10,8	609	11,9	+9,9%

1) Inkl. omegnskommuner.

Tabel 2.3. Beskæftigelse i transport, finansiering og forretningsservice i byklasser 1982-87.(3)

Arbejdssted	1982 tus.	% af fol- ketal	1987 tus.	% af fol- ketal	Udvikling 1982-87
Hovedstadsregionen	176	10,1	207	12,1	+17,9%
Kommuner med byer 100.000-300.000 indb. ¹⁾	52	6,6	64	8,1	+24,2%
Kommuner med byer 20.000-100.000 indb. ¹⁾	51	5,7	64	7,0	+24,2%
Kommuner med byer 10.000-20.000 indb. ¹⁾	27	5,6	31	6,4	+14,0%
Kommuner med byer 5.000-10.000 indb.	15	4,3	17	5,0	+17,1%
Kommuner med byer 2.000-5.000 indb.	22	4,0	27	4,9	+21,5%
Øvrige kommuner	9	2,8	10	3,1	+10,7%
Hele landet (inkl. uoplyst)	363	7,1	429	8,4	+18,2%

1) Inkl. omegnskommuner.

(4) Sven Illeris, "Den regionale erhvervsfordeling i 1980'erne", AKF 1990.

Ser man på det samlede antal arbejdspladser er der tale om, at den samlede beskæftigelse er øget mere i Jylland end på øerne/hovedstadsregionen. Beskæftigelsesvæksten har været størst i mellemstore kommuner, mens der for de helt små **land-**kommuner som følge af **bl.a.** tilbagegangen for landbruget og de øvrige traditionelle erhverv har været en meget lille vækst i antallet af arbejdspladser. Som det fremgår af tabellen, opvejes dette dog delvist af en større pendling, idet antallet af beskæftigede, der er bosat i kommunen, udviser en lidt større vækst.

Tabel 2.4. Samlet beskæftigelse.(5)

Beskæftigelse i alt i byklasser 1982-87

	1982	tus.	1987	tus.	udviklingspct.	
	arb.	bo	arb.	bo	arb.	bo
Hovedstadsregionen	935	907	989	951	+5,8	+4,8
Kommuner med byer 100.000-300.000 indb. ¹⁾	386	376	429	417	+11,0	+10,8
Kommuner med byer 20.000-100.000 indb. ¹⁾	441	434	488	480	+10,8	+10,6
Kommuner med byer 10.000-20.000 indb. ¹⁾	236	232	254	252	+7,4	+8,5
Kommuner med byer 5.000-10.000 indb.	167	168	182	183	+9,2	+9,0
Kommuner med byer 2.000-5.000 indb.	239	267	258	290	+7,8	+8,8
Øvrige kommuner	127	158	131	167	+3,2	+6,0
Hele landet (inkl. uoplyst)	2.544	2.543	2.741	2.741	+7,8	+7,8

1) Inkl. omegnskommuner.

(5) Sven Illeris, "Den regionale erhvervsfordeling i 1980'erne", AKF 1990.

I virksomhedernes lokaliseringsovervejelser vil der normalt indgå flere faktorer:

Virksomhederne må tage hensyn til udbuddet af kvalificeret arbejdskraft. I 1960'erne spillede udbuddet af ledig arbejdskraft en rolle for visse **udflytninger**, men i dag må det formodes, at især uddannelsesniveaet spiller en stor rolle.

Specialiserede - serviceprægede virksomheder kan være afhængige af fysisk nærhed til kunderne.

Transportomkostninger i forhold til hjemme- og eksportmarkeder.

Hensyn til lønomkostninger og ejendomspriser.

Virksomhederne kan søge at undgå "risikobetonede" placeringer.

Nystartede virksomheder vil primært blive placeret i de områder, hvor iværksætteren er bosat.

Hensyn til nærhed til uddannelses- og forskningsinstitutioner.

Hensyn til miljø- og planlægningsmæssige restriktioner.

Man kan således tale om to modsatrettede tendenser i erhvervsudviklingen. På den ene side har udviklingen i transport- og kommunikationsteknologien gjort virksomhederne mindre afhængige af bykoncentrationen. Fordelene ved at placere fremstillingsvirksomhederne i umiddelbar nærhed af forbrugerne er således blevet mindre. På den anden side kan især højtudviklede servicevirksomheder være afhængige af en beliggenhed i umiddelbar nærhed af forskningsinstitutioner og **forretningsforbindelser**.

Det er således ikke transportomkostningerne, der er afgørende for, om f.eks. udvikling af edb-programmer foregår i landdistrikterne eller i de større byer, men mere hensynet til den daglige kontakt til kunderne, mulighed for at rekruttere medarbejdere og kontakten med **forskningsmiljø**. Specielt hensynet til udbuddet af kvalificeret arbejdskraft kan spille en væsentlig rolle for placeringen af specialiserede virksomheder.

En undersøgelse fra 1991(6) bekræfter delvist disse tendenser. Mens den industrielle udvikling er rykket vest for Storebælt, har hovedstadsområdet og de større byer stadig en stor del af udviklingen inden for de højteknologiske virksomheder. Der er dog her vel at mærke tale om en opgørelse af de virksomheder, der fremstiller højteknologiske produkter. Der er således ikke taget hensyn til, at f.eks. maskin- eller træindustri i et stort omfang betjener sig af højteknologiske fremstillingsmetoder - man kan med andre ord ikke umiddelbart slutte, at erhvervsudviklingen i landdistrikterne er mindre "højteknologisk".

De regionale forskelle i lønomkostninger og ejendomspriser mv. kan have en vis rolle for virksomhedernes placeringsovervejelser, men omkostningsforskellene er generelt blevet mindre. I en undersøgelse foretaget af AKF er det opgjort, at lønforskellen mellem hovedstadsregionen og provinsen udgør ca. 8 pct., når der korrigeres for forskelle i uddannelseslængde, stilling og køn. Selvom omkostningsforskellene er mindsket siden 1960'erne, er der altså fortsat en vis regional forskel, men det kan diskuteres, hvor stor en rolle disse forskelle spiller for virksomhedernes placeringsovervejelser - eller om lønforskellene afspejler reelle forskelle i specialisering og graden af **efteruddannelse** mv.(7)

Endelig vil hensynet til at undgå en risikofyldt placering kunne spille en vigtig rolle for virksomhedernes placeringsovervejelser. Selvom om lønninger og ejendomspriser er lavere i tyndt befolkede områder, kan en placering her vurderes som risikobetonet. Først og fremmest kan det være vanskeligt senere hen at afhænde ejendomme til andre virksomheder, og på længere sigt kan det måske blive problematisk at tiltrække/

(6) **Jens Breum**, "Teknologiniveauet i den regionale industristruktur", Roskilde Universitetscenter, januar 1992.

(7) Anders Christian Hansen: "Regionale aflønningsforskelle i private byerhverv", AKF 1991.

fastholde kvalificeret arbejdskraft. Det er i denne forbindelse blevet fremført, at det kan være vanskeligere for virksomheder placeret i landdistrikter at opnå samme lånevilkår som virksomheder placeret i byområderne.

Med hensyn til placeringen af nystartede virksomheder må det formodes, at iværksættere først og fremmest vil starte i det område, hvor man i forvejen er bosat. En undersøgelse fra Håndværksrådet om unge iværksættere viser, at ca. 34 pct. af alle ikke selvstændige i landdistrikterne er interesseret i at starte egen virksomhed. Denne andel adskiller sig, jf. nedenstående tabel, ikke væsentligt fra resten af landet, men det fremgår også af undersøgelsen, at unge i landdistrikterne i højere grad end resten af landet anser en etablering som selvstændig som realistisk. Mulige iværksættere udgør således et vist potentiale for landdistrikterne.

Tablet 2.5. Antallet af potentielle iværksættere blandt de ikke selvstændige, fordelt efter bopæl 1988.

	Hoved- staden	Provin- sen	Landdi- strikter	Hele landet
Mænd	48 pct.	38 pct.	47 pct.	43 pct.
Kvinder	32 pct.	32 pct.	34 pct.	32 pct.

Kilde: Håndværksrådet, 1989. Interviewundersøgelse.

2.4. Overvejelaer bag placering af offentlige virksomheder.

Med ca. 900.000 beskæftigede (incl. offentlige virksomheder) udgør det offentlige område en væsentlig del af den samlede samfundsøkonomi. Placeringen af offentlige virksomheder og offentlige institutioner har således en stor betydning for **erhvervsudviklingen.**

I begyndelsen af 1970'erne blev der på flere områder gennemført initiativer med henblik på at sikre udviklingen i provinsen. **Bl.a.** var det et udtalt ønske at sikre udflytning af

statslige institutioner til provinsen. Ud fra **bl.a.** egnsudviklingshensyn blev Egnsudviklingsdirektoratet i 1967 flyttet til Silkeborg, og i begyndelsen af **1970'erne** blev Hærens Materielkommando flyttet til Hjørring og Den Kongelige Grønlandske Handel flyttet til Aalborg. Siden begyndelsen af **1980'erne** er Statens Husdyrforsøg og dele af Statens Planteavlsforsøg flyttet til Foulum ved Viborg. Herudover har der været tale om udflytning af flere mindre institutioner. Modsat har forskellige omstruktureringer også ført til nedlæggelse af institutioner i provinsen - f.eks. omlægning af forsvarets forlægninger, seminarienedlæggelse **mv.**

Selvom **udflytningerne** af institutionerne har påkaldt sig megen opmærksomhed, er der dog kun tale om et forholdsvis begrænset antal stillinger, der direkte er udflyttet fra hovedstadsområdet.

Derimod har udbygningen af den offentlige sektor i **1970'erne**, en udbygning, der via decentralisering af opgaverne fortrinsvis er sket i kommunerne, i et stort omfang skabt nye arbejdspladser i især provinsen. Det offentlige personaleforbrug er siden 1970 vokset med i alt ca. 250.000, hvoraf hovedparten er en vækst i det kommunale personaleforbrug. Antallet af ansatte i den kommunale sektor svarer i 1992 til ca. 500.000 fuldtidsbeskæftigede.

Andelen af offentligt ansatte udgør dog stadig en væsentlig højere andel i hovedstadsområdet end for resten af landet. Mens beskæftigelsen i offentlig administration og sundhedsvæsen på landsplan udgør 7,3 pct. af befolkningen, er der for landkommunerne tale om 3-5 pct, jf. følgende tabel.

Tabel 2.6. Beskæftigelse i sundhedsvæsen, offentlig administration mv. 1
byklasser 1982-87.(8)

Arbejdssted	1982 tus.	% af fol- ketal	1987 tus.	% af fol- ketal	Udvikling 1982-87
Hovedstadsregionen	167	9,7	155	9,1	-7,2%
Kommuner med byer 100.000-300.000 indb. ¹	62	8,0	63	8,0	+1,9%
Kommuner med byer 20.000-100.000 indb. ¹	69	7,6	67	7,3	-3,1%
Kommuner med byer 10.000-20.000 indb. ¹	37	7,7	36	7,5	-2,5%
Kommuner med byer 5.000-10.000 indb.	19	5,6	19	5,4	-3,6%
Kommuner med byer 2.000-5.000 indb.	25	4,5	24	4,4	-2,2%
Øvrige kommuner	10	3,2	10	3,0	-6,9%
Hele landet	390	7,6	375	7,3	-4,0%

1) Inkl. omegnskommuner.

Tabel 2.7. Beskæftigelse i sundhedsvæsen, offentlig administration mv. i
central-/ 1982-87. (8)

Arbejdssted	1982 tus.	% af fol- ketal	1987 tus.	% af fol- ketal	Udvikling 1982-87
København og Frederiksberg	83	14,5	78	14,0	-6,6%
Storkøbenhavn i øvrigt	73	7,9	67	7,4	-7,1%
Hovedstadsregionen i øvrigt	11	4,8	10	4,0	-12,0%
Hovedstadsregionen i alt	167	9,7	155	9,1	-7,2%
Kommuner med byer 20.000-300.000 indb.	119	9,0	119	8,9	-0,1%
Omegnskommuner til byer 20.000-300.000 indb.	12	3,3	11	3,0	-6,3%
Kommuner med byer 20.000-300.000 indb. + omegnskommuner	131	7,8	130	7,6	-0,7%

(8) Kilde: Sven Illeris, "Den regionale erhvervsfordeling i 1980'erne."
AKF 1990.

Inden for de enkelte kommuner har udbygningen af den kommunale service op gennem 1970'erne og 1980'erne især medført en vækst i kommuncentrene, ligesom der på bl.a. sygehusområdet er sket en vis centralisering. I flere kommuner gøres der dog visse forsøg med udplacering af børneinstitutioner, ældreboliger mv. i lokalsamfundene. Dette er nærmere omtalt i bilagsdelen.

Der er således i dag ikke nogen centralt formuleret politik med hensyn til placering af offentlige institutioner. De enkelte kommuneplaner indeholder dog forskellige retningslinier for lokalisering af offentlige institutioner. Generelt kan man spørge, hvad der bør være afgørende for placeringen af offentlige institutioner?

Hvis der er væsentlige organisatoriske, **effektivitets-** og **administrationsmæssige** fordele ved at placere offentlige institutioner i større byer/hovedstaden, kan det økonomisk være vanskeligt at forsvare en udbredt "udplacering" ud fra regionalpolitiske hensyn.

Hvis der derimod ikke er særlige fordele forbundet med en placering i større byer, men måske tværtimod gevinster ved en udplacering af offentlige institutioner, bør træghed og konservatisme ikke kunne være afgørende.

Som også omtalt i de øvrige afsnit spiller placeringen af især uddannelsesinstitutioner en afgørende rolle for virksomhedernes placeringsovervejelser og for den enkeltes **flyttemønster**. Stigende uddannelseslængde har således også medvirket til mindsket mobilitet. Det er vanskeligt at adskille spørgsmålet om placeringen af uddannelsesinstitutioner fra de regionaløkonomiske overvejelser i øvrigt.

2.5. Valg af bopæl.

Ser man på **flyttemønstret** i forhold til et livsforløb, er der normalt tale om en vis oprykning på boligmarkedet ud fra skift i behov og muligheder. Flytninger er således oftest begrundet i ændrede familieforhold, indkomst- og **jobmuligheder**, og antallet af flytninger falder stærkt efter **ca. 30 års** alderen. Som det fremgår af den følgende tabel, kan ca. 60 pct. af flytninger tilskrives ændring i familieforhold/ønske om større eller egen bolig. Ca. 10 pct. af flytningerne kan tilskrives jobskifte, mens beliggenhed spiller en rolle for ca. 15 pct. af **flytningerne**.

Tabel 2.8. Hovedmotivet bag flytning til nuvarande bolig samt hoved-motivet bag ønske om flytning til ny bolig.(9)

	Flytning til nuværende bolig	Ønske om flytning til anden bolig
	pct.	
Tvunget til at flytte	3,4	2,6
Sanering	1,3	1,9
Midlertidig leje	2,1	0,7
Familieforhold	18,8	7,2
Gift - flyttet sammen	7,8	1,4
Skilt - flyttet fra hinanden	2,1	0,6
Flere børn	4,7	1,9
Børn flyttet	0,8	1,6
Øvrige familieforhold	3,5	1,7
Familiens økonomi	8,7	7,4
Fik bedre råd	6,8	4,3
Ikke råd	1,9	3,1
Beskæftigelsesforhold	9,8	3,9
Fik andet arbejde	7,2	1,7
Afsluttet/begyndt uddannelse	1,1	1,5
Gik på pension	1,5	0,7
Boligmæssig kvalitet	24,5	37,0
Bolig for lille	15,5	18,3
Bolig for stor	2,7	5,0
Store varmeudgifter	0,9	2,6
Dårlig indretning	4,1	7,3
Andre mangler	1,3	3,8
Beliggenhed	14,8	17,9
Afstand til arbejde	3,5	4,4
For lidt nabokontakt	0,6	1,6
For meget nabokontakt	0,4	0,4
Utrygt miljø	1,1	2,4
Savner lys	6,8	5,7
Andre ulemper	2,5	3,6
Eje/leje	18,3	20,5
Få sit eget	13,1	14,6
Skattefordel	3,4	3,6
Besvær med vedligeholdelse	1,0	1,4
Få boligtilskud	1,0	0,7
Andre fordele/ulemper	0,3	0,2
Andre forhold	1,5	3,3
I alt	100,0	100,0

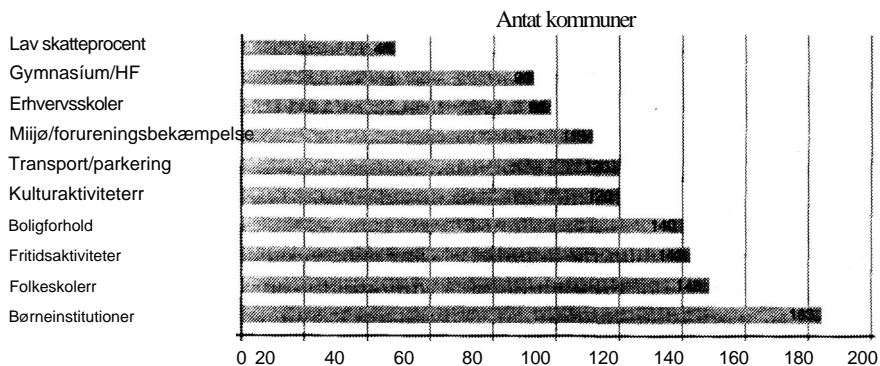
(9) Kilde: "Boligmarkedet i Danmark", Bind 1: Tekstbind, AKF 1987.

Set over en længere årrække kan det **konstateres**, at befolkningens mobilitet har været faldende. Antallet af flytninger mellem kommuner eller landsdelene har således været **faldende**, og der er et generelt fald i antallet af flytninger. Denne udvikling må tilskrives flere forhold. Først og fremmest betyder den større andel af ejerboliger sammenholdt med omkostninger ved salg, afmatning på boligmarkedet **mv.**, at flyttemulighederne er blevet begrænset. Hertil kommer, at den stigende **erhvervsfrekvens** for kvinder har været medvirkende til en faldende mobilitet i forbindelse med jobskifte. Endelig kan den stigende uddannelseslængde have en betydning i form af, at flere stifter familie under uddannelsen.

Muligheden for at fastholde befolkningen i landdistrikterne er derfor i stort omfang afhængigt af, om man kan få unge familier til at bosætte sig her. For de familier, der er etableret, vil flytninger oftest kun forekomme i forbindelse med familieændringer eller mulighed for væsentlig ændret indkomst - levevilkår.

Kommunernes Landsforening har i 1991 foretaget en undersøgelse vedrørende den erhvervsmæssige udvikling i kommunerne. Det fremgår heraf, at det er borgmestrenes vurdering, at udbuddet af børneinstitutioner, skoler, fritidsfaciliteter og boligudbud spiller en væsentlig rolle for erhvervsudviklingen i kommunen. Det vurderes altså, at muligheden for at tiltrække og fastholde arbejdskraft har en væsentlig rolle for erhvervsudviklingen:

Figur 2.3. Kommunernes vurdering af vigtigheden af en kommunal indsats for den erhvervmæssige udvikling.(10)



Befolkningsudviklingen i 1970'erne har været præget af befolkningsvækst i flere af de mindre bysamfund, som ligger i pendlerafstand til større erhvervscentre. Den umiddelbare nærhed til arbejde må derfor formodes at have spillet en mindre rolle for bosætningsmønstret end andre faktorer.

Herudover har boligbyggeriets struktur spillet en vis rolle for den regionale udvikling. Parcelhusbyggeriet har udgjort den største del af nybyggeriet i mindre byer og i landdistrikterne. Da nedgangen i boligbyggeriet i begyndelsen af 1980'erne først og fremmest har ramt parcelhusbyggeriet, mens der stadig foregår en vis almennyttig boligudbygning i de større byer, har ændringen i boligbyggeriet på denne måde begunstiget byområderne på bekostning af landdistrikterne.

Tilsvarende har transportomkostningerne - herunder energiudgifterne og de skattemæssige fradragsmuligheder - en vis betydning for den befolkningsmæssige udvikling i landdistrikterne.

(10) Kilde: "Kommunal erhvervspolitik". Kommunernes Landsforening 1991.

2.6. De folkelige og kulturelle værdier i landdistrikterne.

Traditionelt har man bl.a. fremhævet fællesskabet og samhørigheden som kendetegnende for livet i landdistrikterne.

Mens befolkningen på landet tidligere stort set alene havde arbejde i eller i tilknytning til landbruget, er der i dag tale om mange forskellige livsformer på landet. Det kan derfor i dag være vanskeligt at tale om én landbokultur. Tilflyttere, pendlere, håndværkere, landmænd osv. lever ofte et meget forskelligartet liv, har en forskellig baggrund og kan derfor have forskellige interesser i forhold til fritid, indkøb, foreningsliv **etc.** Når der tales om at bevare de kulturelle værdier på landet, er der ikke tale om en bestemt landbokultur. I stedet kan man med en vis ret(11) tale om, at kendetegnet for landbokulturen i dag er mangfoldigheden og **valgfriheden.**

Landbokulturen har altså i den henseende overtaget et væsentlig træk ved bykulturen. Det vil dog være forkert at sige, at den nuværende landbokultur ikke har noget særpræg, men en række forudsætninger for den "gamle" landbokultur har ændret sig, jf. tidligere.

Lokalt tages der mange steder initiativer for at fastholde/skabe nye fælles aktiviteter i landdistrikterne. I denne forbindelse kan man bl.a. pege på de muligheder lov om støtte til folkeoplysning, der trådte i kraft den 1. januar 1991, giver for at støtte sådanne initiativer.

(11) Elsebeth Gerner Nielsen, "Landdistrikternes kulturelle udvikling" i "Landdistriktet leve?", LOK 1991.

2.7. Offentlig regulering via region- og kommuneplanlægning.

Udfra en erkendelse af, at udviklingsmulighederne siden **1970'erne** generelt har været stagnerende, har amter og kommuner i region- og kommuneplanlægningen efter nærmere landsplanpolitiske retningslinier koncentreret udlæg af arealer til den begrænsede byudvikling i et udpeget net af større og mindre byer (egns-, kommune- og lokalcentre).

Hovedtanken var, at erhvervs-, service- og **trafikfunktioner** udgjorde en helhed i bymønsteret, og at denne helhed skulle sikres og udbygges gennem planlægning. Det har været målsætningen, at landdistrikternes servicebehov skulle dækkes ved, at de udvalgte lokalcentres serviceudbud på denne måde kunne stabiliseres. Som et gennemsnitstal gik man ud fra, at et befolkningsunderlag på mindst omkring 1.200 indbyggere plus oplandets mindre landsbyer og spredte bebyggelser ville være nødvendigt for at opretholde funktioner som skole og dagligvarebutik og kollektive **trafikforbindelser** i/til et lokalcenter.

Det regionale bymønster danner fortsat den overordnede ramme for byudviklingen, mens kommunerne i kommuneplanernes hovedstruktur inden for denne overordnede ramme har fastlagt et kommunalt bymønster, der er tilpasset den enkelte kommunes særlige forhold og fastlagt udfra kommunens ønske om at sikre en rimelig serviceforsyning af alle kommunens landområder.

2.8. Konklusion om baggrunden for en politik til gavn for udviklingen i landdistrikterne.

Behovet.

En bevidst politik til støtte for den økonomiske udvikling i landdistrikterne kan begrundes i de samfundsmæssige gevinster, der fås ved en spredning af den økonomiske aktivitet, -

vel at mærke samfundsmæssige gevinster, som ikke fuldt ud afspejles i privatøkonomiske omkostninger:

reducerede omkostninger til infrastruktur. Trafikinvesteringer er mere kostbare i tæt bebyggede områder end i landdistrikter,

miljømæssige gevinster, bl.a. som følge af mindre trafikthed,

bedre udnyttelse af landets rekreative, naturgivne værdier,

mindre tidsforbrug på transport - tidsforbruget til pendling mellem hjem/arbejde er generelt stigende med bymæssigheden,

mindre risiko for sociale problemer (kriminalitet, forskellige former for misbrug mv.) som ofte ses i forbindelse med koncentration af befolkningen i større byer,

bedre boligkvalitet - legemuligheder for børn.

Der er selvsagt også en række fordele ved koncentration af økonomisk aktivitet, f.eks. et integreret arbejdsmarked, høj tilgængelighed for varer/personer og stordriftsfordele i visse former for privat og offentlig produktion. Disse fordele vil imidlertid næppe blive overset, da de sædvanligvis kan registreres umiddelbart i de offentlige og private virksomheders omkostninger.

Elementer i den aktuelle politik, som begunstiger landdistrikterne.

Der foregår via det offentlige en omfordeling af forbrugsmulighederne, som især gavner landdistrikterne. Landdistrikterne er som regel karakteriseret ved relativt lave indkomster, hvorfor disse områder betaler en forholdsvis mindre del

af de statslige skatter og afgifter end byernes befolkning. For kommunerne er der etableret en udligning som tilsigter, at befolkningen i landkommuner på trods af lavere indkomster og et lavere skattegrundlag kan finansiere en kommunal service ved en rimelig skatteprocent. Endvidere drager landdistrikterne fordel af, at en væsentlig del af transportnettet og kommunikationen udbydes af statsligt eller kommunalt ejede virksomheder, som via takstpolitikken tager hensyn til tyndt befolkede områder (offentlig transport, post og tele).

Herudover er der en række selektive ordninger af betydning for landdistrikterne, jf. regelbeskrivelsen i bilagsdelen (afsnit 1).

Elementer i en fremtidig politik til gavn for landdistrikternes udvikling.

En væsentlig del af den nuværende politik over for landdistrikterne er karakteriseret ved via fordelingspolitikken at skabe rimelige forbrugsmuligheder for befolkningen i landdistrikterne. En yderligere hjælp til landdistrikterne via fordelingspolitikken vil dog komme i konflikt med ønsket om et lavere skattetryk eller kræve andre offentlige nedskæringer.

Der er således næppe mulighed for øget støtte til landdistrikterne via "passive" udbetalinger fra de offentlige kasser. Der kan dog peges på justeringer af bestående regler til gavn for landdistrikterne. Der bør ligeledes arbejdes for, at de danske landdistrikter/yderområder kan få en større andel af EF's strukturfondsmidler.

Derimod må der sættes ind med en politik, som i højere grad end i dag kan skabe en positiv, "selvbærende" udvikling i landdistrikterne. Der kan her peges på:

1. En bredere erhvervsmæssig basis i landområderne må støttes. Landdistrikterne må fremover i mindre omfang basere sig på landbrugserhvervet, hvor beskæftigelsen vil fal-

de, og i højere grad på andre erhverv, bl.a. serviceerhverv, hvor der kan være mulighed for en højere indtjening end f.eks. i traditionel industri. Man bør derfor være opmærksom på, om der findes barrierer for en differentieret erhvervsudvikling, som eventuelt kan nedbrydes.

2. Det offentlige må sikre, at infrastruktur fortsat indrettes med hensyntagen til de tyndt befolkede områder, bl.a. i de vilkår, der fastsættes ved eventuelle liberaliseringsinitiativer.
3. Det må tilstræbes, at den statslige og kommunale service - under hensyntagen til rationel drift - tilgodeser landdistrikternes behov. Tilsvarende må et tilfredsstillende niveau for privat service søges opretholdt. Hvis et vigende befolkningsgrundlag betyder, at det ikke er muligt at opretholde en specialiseret service som i byerne, må der foregå en omstrukturering og kombination af forskellige former for service for at sikre levedygtigheden.
4. Vilkårerne for bosætning i øvrigt bør være bedst mulige, herunder boligens kvalitet og det kulturelle udbud.
5. Det kommunale ansvar for en afbalanceret udvikling inden for den enkelte kommune bør synliggøres, og erfaringsudveksling mellem kommuner om vellykkede initiativer på området må støttes.

KAPITEL . 3

LANDDISTRIKTERNES UDVIKLING

3.1. Landdistrikternes udvikling.

Det må forudses, at den økonomiske udvikling i landdistrikterne i de kommende år vil blive præget af en kraftig beskæftigelsesmæssig tilbagegang for landbrugserhvervet. Samtidig vil der for flere traditionelle erhverv, bl.a. serviceerhverv og detailhandel, være tale om en strukturudvikling, der betyder, at flere arbejdspladser og servicetilbud sandsynligvis vil forsvinde fra landdistrikterne og de mindre byer.

Udviklingen i landdistrikterne vil imidlertid kunne tegne sig meget forskelligt. Dels er landbrugets rolle forskellig, og dels er mulighederne for at skabe nye arbejdspladser ikke lige gode. For nogle landdistrikter vil der ydermere være tale om en tilbagegang i andre erhverv - f.eks. tilbagegang for fiskeriet, hvorfor der for disse områder vil kunne blive tale om en meget vanskelig omstilling.

I det følgende afsnit er der illustreret nogle af de udviklingstræk, der vil kunne påvirke levevilkårene i landdistrikterne. Desuden er der kort opridset nogle af de planlagte offentlige investeringer indenfor trafik og kommunikation, der kan påvirke den økonomiske udvikling i landdistrikterne.

3.2. Landbrugsudviklingen.

I Landbrugsministeriets tekniske redegørelse "Bæredygtigt Landbrug, 1991", er der for at illustrere forskellige udviklingstendenser for dansk landbrug, vist to fremskrivninger over mulige udviklingsforløb for landbruget. Fremskrivningen er baseret på modelberegninger foretaget af Sektion for Økonomi på Landbohøjskolen. Fremskrivningen er vel at mærke foretaget før det indgåede EF-forlig om en ny fælles landbrugs politik i maj 1992.

I "den milde fremskrivning" forudsættes 50 pct. af den eksisterende landbrugsstøtte aftrappet i år 2004.

I den "skrappe fremskrivning" forudsættes hele landbrugsstøtten aftrappet i år 2004. For begge modeller er der endvidere forudsat, at produktiviteten i landbruget fortsat forøges.

Fremskrivningerne viser følgende forløb:

Tabel 3.1. Fremskrivning over antallet af landbrugsbedrifter.

	1989	1995	2004
"Milde" fremskrivning	79.000	67.000	53.000
"Skrappe" fremskrivning	79.000	60.000	41.000

Kilde: "Bæredygtigt landbrug", Landbrugsministeriet 1991

Det fremgår således, at der selv i den milde fremskrivning er tale om en tilbagegang på 26.000 bedrifter svarende til 32 pct.

I maj 1992 blev der indgået forlig om en ny landbrugspolitik i EF. Reformen indebærer, at der tages de første skridt til en liberalisering af priserne for landbrugsvarer samtidig med, at der indføres en direkte hektarstøtte til den enkelte landmand, og hertil knyttet braklægningskrav.

Poul Erik Stryg m.fl. har i rapporten, "Forslag, Forlig og Fremtid", AKF, 1992, foretaget forskellige regionaløkonomiske fremskrivninger på baggrund af den gennemførte landbrugsreform, ligesom man har søgt at illustrere de **regionaløkonomiske** konsekvenser af en yderligere prisliberalisering for landbrugsvarer.

Det fremgår af rapporten, at den umiddelbare effekt af det indgåede forlig om EF's landbrugspolitik (maj 1992) på kort sigt er forholdsvis beskeden, men at reformens virkninger bliver forskellig i de enkelte dele af landet.

I rapporten er der endvidere foretaget fremskrivninger over konsekvenserne af en yderligere liberalisering af landbrugspriserne, svarende til, at landbrugsstøtten aftrappes helt frem til år 2004 (hvilket ikke umiddelbart kan sammenlignes med det aktuelle oplæg til GATT-forlig).

Samlet forudses det, at en yderligere prisliberalisering vil medføre en samlet beskæftigelsesnedgang på ca. 55.000 personer, hvoraf ca. 50.000 vedrører landbrugets primærproduktion, hvor den samlede beskæftigelse pt. udgør ca. 90.000 helårsbeskæftigede. Beskæftigelsesnedgangen vil blive størst i Viborg, Ringkøbing, Vestsjællands og Bornholms amter og udgøre op mod 4-5 pct. af den samlede beskæftigelse.

For egentlige landkommuner vil beskæftigelseseffekten dog naturligvis kunne blive anderledes markant, såfremt det ikke lykkes at skabe nye arbejdspladser.

Særligt om de mindre øer.

Traditionelt har landbrug, fiskeri og skibsfart været hovederhverv på de danske øer. Afvandringen fra landbruget og senere afmatning i fiskeriet har derfor medført en kraftig affolkning af flere øer. En udvikling, der flere steder har startet en ond cirkel i form af lukning af skoler, forretninger, håndværksvirksomheder.

Ganske vist tyder flere ting på, at udviklingen på mange øer i de senere år har stabiliseret sig. Der er skabt nye arbejdspladser i turisterhvervet, og flere steder er det lykkedes at etablere nye arbejdspladser.

En faldende indkomst og beskæftigelse i landbruget og andre udsatte erhverv, såsom fiskeriet, kan imidlertid medføre en meget vanskelig situation for mange mindre øsamfund og økommunerne.

De forhold, der gør sig gældende for øerne og ø-kommunerne, vil i øvrigt normalt være sammenfaldende med forholdene for landdistrikterne i øvrigt. De fleste af de forhold, der er berørt i betænkningen, vil således også være spørgsmål, der er af betydning med henblik på at sikre udviklingen for øerne.

3.3. Udvikling i service.

Ligesåvel som den private og offentlige service i landdistrikterne kun kan opretholdes, hvis der er en gunstig økonomisk og befolkningsmæssig udvikling, kan opretholdelsen af offentlig og privat service i sig selv være en forudsætning for at sikre den økonomiske og befolkningsmæssige udvikling i landdistrikterne.

I de private serviceerhverv og i detailhandelen i særdeleshed, må det formodes, at den igangværende strukturudvikling vil føre til en fortsat koncentration. Dette betyder, at antallet af dagligvareforretninger og mindre håndværksvirksomheder i landdistrikterne sandsynligvis fortsat vil falde markant, jf. i øvrigt det i kapitel 2 nævnte behov for omstruktureringer og kombination af forskellige former for service.

Detailhandelens udvikling.

"Dansk Dagligvareleverandør Forening" har i 1992 udarbejdet en prognose over udviklingen i antallet af dagligvarebutikker. Prognosen viser, at der frem til 1999 forudses et fald i antallet af butikker på ca. 33 pct.

Table 3.2. Prognose for antal dagligvarebutikker.

Omsætning	1992	1996	1999
Over 50 mill. kr.	211	240	260
15-50 mill. kr.	1.019	1.050	1.100
5-15 mill. kr.	1.187	950	850
0-5 mill. kr.	2.23G	1.360	900
I alt	4.655	3.600	3.110

Kilde: Dansk Dagligvareleverandør Forening "Detailhandelsprognose, 1992".

Det fremgår af prognosen, at det entydigt er de mindre dagligvareforretninger, der vil få vanskeligheder ved at overleve.

For landdistrikterne gælder særligt, at befolkningsudviklingen og en ændring i pendlingsmønstre mm. kunne medvirke til at fremskynde butikslukninger.

Denne udvikling vil i landdistrikterne være et særligt problem for f.eks. pensionister og andre mindre mobile beboere, der vil få svært ved at klare de daglige indkøb. Et forhold, der kan føre til, at ældre vælger at flytte til større byer.

Offentlig service.

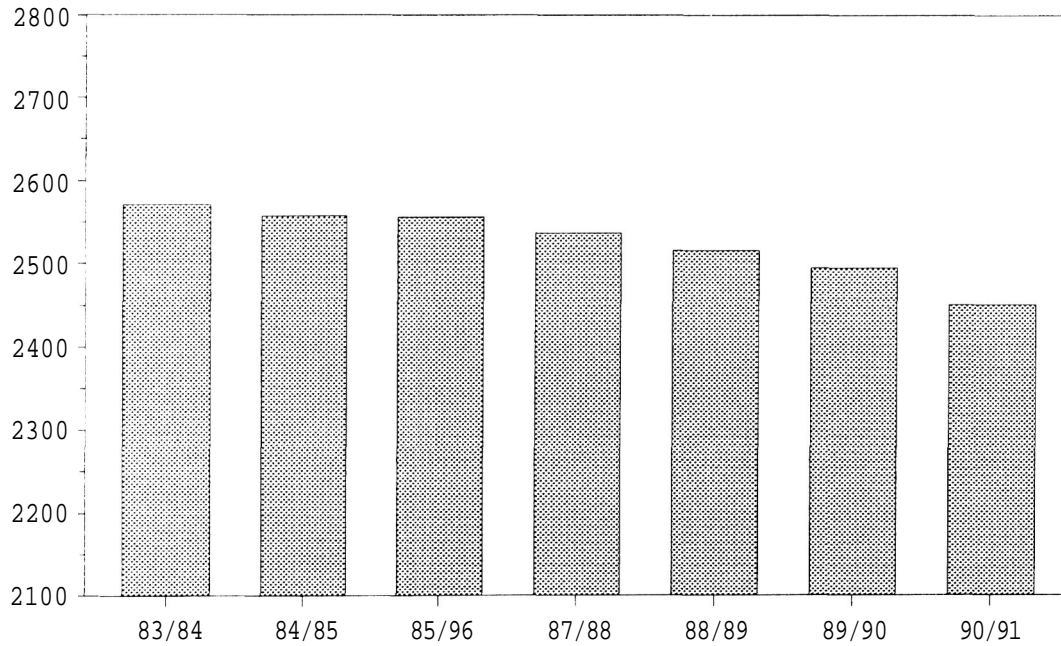
På mange områder står stat, amt og kommuner i dilemmaet mellem hensynet til servicen overfor befolkningen i de tyndt befolkede områder og hensynet til de økonomiske muligheder og en umiddelbar økonomisk gevinst ved en centralisering af de offentlige institutioner.

Mange landkommuner har gjort en stor indsats for at fastholde/etablere skoler, daginstitutioner, ældreboliger mm. i landsbyerne. En befolkningsmæssig tilbagegang for visse landdistrikter vil imidlertid gøre det vanskeligt blot at fast-

holde det nuværende serviceniveau. Samtidig kan f.eks. øgede krav til skolernes undervisningstilbud gøre det vanskeligere at opretholde mindre skoler.

Som det fremgår af den følgende figur, har det på landsplan siden begyndelsen af 1980'erne været tale om vis løbende skolenedlæggelse - hvoraf naturligvis ikke alle de nedlagte skoler ligger i landdistrikterne. Med til billedet hører dog, at der har været tale om en vis vækst i antallet af privatskoler.

Antal folkeskoler, incl. specialskoler



Kilde: Danmarks statistik, lb. årgange

3.4. Konsekvensfremskrivninger for landdistrikterne.

I kapitel 1 er vist en oversigt over befolkningsudviklingen i landdistrikterne fra 1940 til i dag. Det fremgår heraf, at befolkningen i landdistrikterne er faldet med ca. 40 pct. fra midten af 1950'erne til begyndelsen af 1980'erne, hvorefter befolkningstallet på landet var nogenlunde stabilt - svagt faldende. Det interessante er selvfølgelig, hvorledes udviklingen vil tegne sig fremover.

Udvalget har derfor overvejet mulighederne for at få foretaget forskellige modelfremskrivninger for landdistrikterne. Der eksisterer i dag forskellige regionaløkonomiske modeller, hvor der for de enkelte amtskommuner kan foretages fremskrivninger over befolkningsudviklingen og den økonomiske aktivitet. Disse modelberegninger foretages bl.a. af "Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut" (AKF), Planstyrelsen og Landbohøjskolen m.fl. Der findes imidlertid ikke fremskrivninger for så små enheder som landdistrikter, idet datagrundlaget her ikke er tilstrækkelig robust til at danne baggrund for egentlige modelberegninger.

I Planstyrelsens regionaløkonomiske model ("RIMO") er der imidlertid mulighed for at foretage **fremskrivninger** for såkaldte **arbejdskraftsoplande**. Et **arbejdskraftsopland** er defineret som områder omkring erhvervsmæssige centre. I opgørelsen er Danmark inddelt i 61 arbejdskraftsoplande.

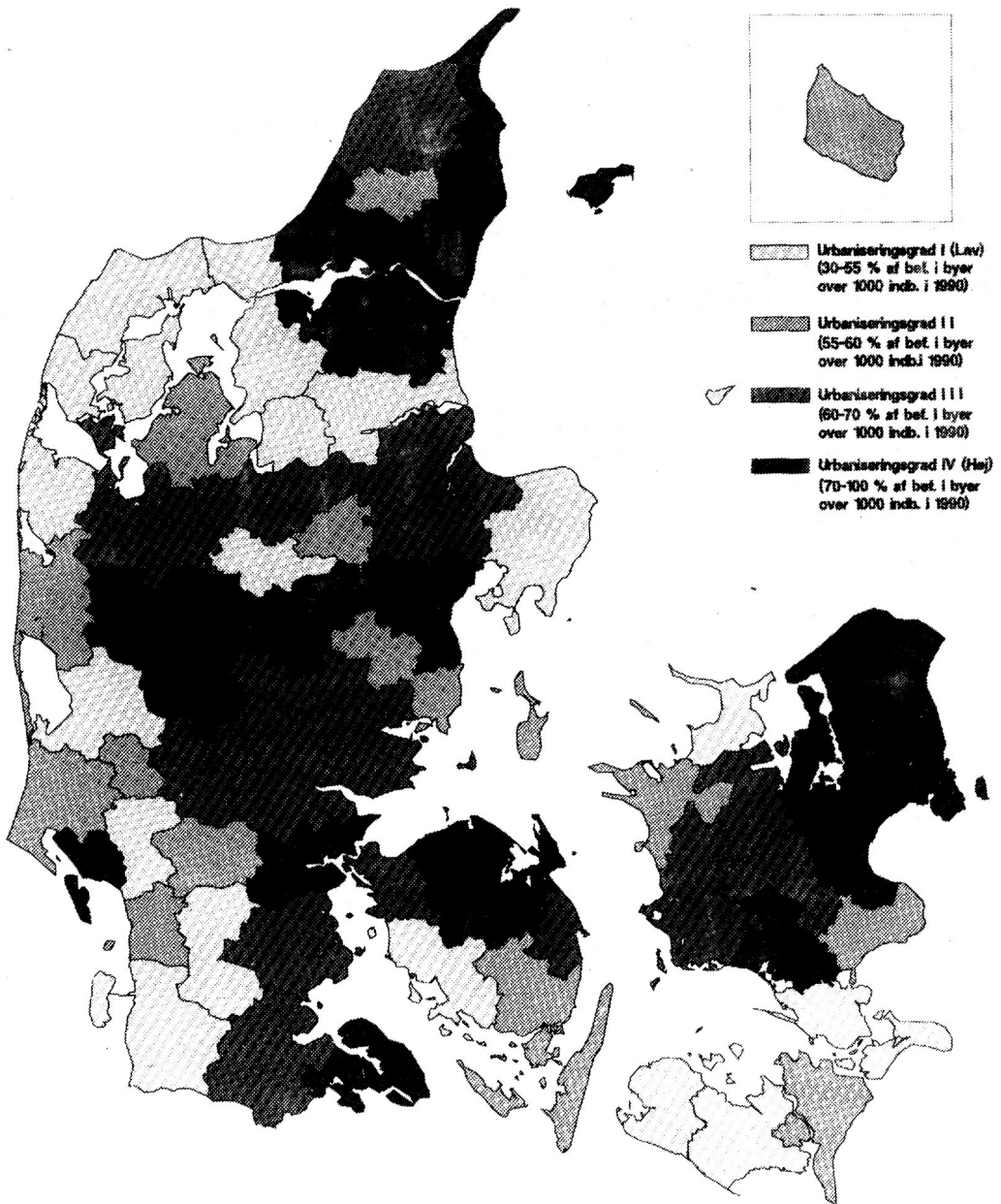
Modellen indebærer således ikke mulighed for at foretage fremskrivning for landdistrikter, men i stedet er det valgt at foretage fremskrivningen for de arbejdskraftsoplande, der har den laveste urbaniseringsgrad, og sammenligne udviklingen her med resten af landet. I de valgte 18 arbejdskraftsoplande bor mere end 45 pct. af befolkningen udenfor bymæssig bebyggelse, og de valgte områder omfatter i alt ca. 550.000 indbyggere.

Det forhold, at de udvalgte arbejdskraftsoplande ikke er "rene" landdistrikter betyder, at de mulige forskelle i udviklingstendenserne mellem landdistrikterne og resten af landet vil tegne sig mindre tydelig.

I det følgende er der på baggrund af RIMO modellen vist enkelte fremskrivninger for perioden 1991 til år 2000.

Resultaterne bør ikke opfattes som egentlige prognoser, men snarere som en **konsekvensfremskrivning** på baggrund af de aktuelle udviklingstræk.

Figur 3.2. Da udvalgte "arbejdskraftsoplände" i framskrivningen.



Befolkningsudviklingen.

Befolkningsudviklingen er naturligvis af interesse set i forhold til den generelle udvikling i landdistrikterne, og i forhold til spørgsmålet om befolkningsfordelingen, jf. kapitel 2.

Fremskrivningen af befolkningen bygger i modellen på dels de rent befolkningsmæssige faktorer, såsom alderssammensætning, **flyttemønster** mm., og dels er der i modellen i et vist omfang taget hensyn til, at udviklingen i beskæftigelsen vil påvirke **flyttemønsteret**. Fremskrivningen er i øvrigt baseret på Danmarks Statistiks prognoser for udviklingen i de enkelte alderstrin.

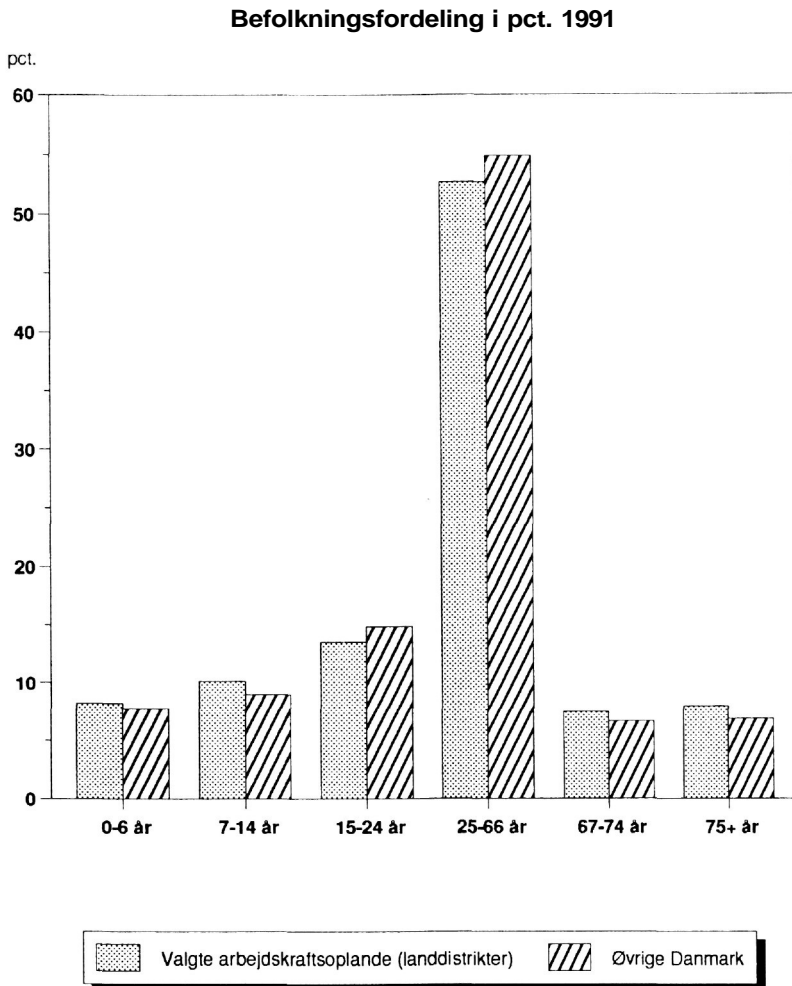
Som det fremgår af den følgende tabel, er der for de valgte arbejdskraftsoplande (landdistrikter) tale om en befolkningsfremgang på 0,7 pct. Udviklingen dækker dog over en vis spredning, idet der gennemgående er tale om en befolkningsfremgang i de vestlige områder og en befolkningstilbagegang i de sydøstlige områder.

Set under ét er der imidlertid ikke umiddelbart tegn på en væsentlig befolkningstilbagegang for de valgte arbejdskraftsoplande, men som nævnt er dette alene en gennemsnitsbetragtning.

For så vidt angår aldersfordelingen fremgår det af figur 3.3, at der i 1991 kun er en mindre forskel mellem de to områder, idet der dog er en lille overvægt af børn og ældre i de valgte arbejdskraftsoplande. De valgte arbejdskraftsoplande har følgelig en lille undervægt af borgere i den erhvervsaktive alder. Samlet kan man således sige, at de valgte **arbejdskraftsoplande** har et højere offentligt udgiftspres som følge af, at der er forholdsvis flere børn og ældre og færre erhvervsaktive. Denne forskel vil dog blive noget mindre frem mod år 2000, jf. tabel 3.3, idet der for det øvrige Danmark

tegner sig en lidt højere vækst i antallet af børn og ældre end i de valgte arbejdskraftsoplande.

Figur 3.3 Befolkningsfordelingen i pct. 1991.



Tabel 3.3. Bafolkningsfremskrivning frem til år 2000.

Aldersfordeling i de valgte arbejdskraftsoplande ("landdistrikter")

Alder	1991	1995	2000
0-6 år	45.547	48.583	49.332
7-14 år	56.204	52.737	57.265
15-24 år	74.669	71.069	63.854
25-66 år	291.587	294.698	301.794
67-74 år	41.431	41.851	39.397
75 år og derover	43.769	43.917	45.227
I alt	553.207	552.855	556.869

Aldersfordeling i det øvrige **Danmark**

Alder	1991	1995	2000
0-6 år	356.913	392.947	402.216
7-14 år	411.917	383.182	419.773
15-24 år	680.287	615.881	525.525
25-66 år	2.515.461	2.582.581	2.640.531
67-74 år	305.632	303.434	282.285
75 år og derover	314.801	321.826	331.638
I alt	4.585.011	4.599.851	4.601.968

Befolkningsudvikling 1991-2000. Udvikling i pct.

	Valgte arbejdskrafts- oplande	Det øvrige Danmark
0-6 år	8,3	12,7
7-14 år	1,9	1,9
15-24 år	-14,5	-22,7
25-66 år	3,5	5,0
65-74 år	-4,9	-7,6
75 år og derover	3,3	5,3
I alt	0,7	0,4

Planstyrelsen, fremskrivning på RIMO model.

Beskæftigelsen fordelt på sektorer.

En tilfredsstillende udvikling i beskæftigelsen er sammen med de beskæftigedes uddannelsesmæssige baggrund afgørende for en bæredygtig udvikling i landdistrikterne.

Modelfremskrivningen er generelt baseret på aktuelle udviklingstræk og regeringens overordnede skøn over udviklingen i **samfundsøkonomien**.

Fremskrivningen viser, at der for de valgte arbejdskraftsoplande kan forventes en vækst i beskæftigelsen i fremstillingsindustrien, mens der for landbrug, fiskeri og næringsmiddelindustri er tale om en tilbagegang.

Som nævnt bygger fremskrivningen alene på en fremskrivning af erhvervsudviklingen ud fra de senest konstaterede udviklingstendenser og generelle skøn over udvikling i samfundsøkonomien. Der er således f.eks. ikke indlagt forudsætninger om, hvorledes landbrugets strukturudvikling i forhold til omlægningen af **EF's** landbrugspolitik mm. spiller ind på beskæftigelsesudviklingen. Forhold der sandsynligvis kan indebære en yderligere beskæftigelsestilbagegang i landbrug og næringsmiddelindustri.

For privat og offentlig service mm. er der for de valgte arbejdskraftsoplande tale om en lidt større vækst end for det øvrige land, men set i forhold til den samlede **beskæftigelse** øges betydningen af serviceerhvervene kun lidt i de valgte **arbejdskraftsoplande**.

Fremskrivningen viser således, at den relativt store betydning fremstillingserhvervene i dag har i landdistrikterne, forventes at blive forstærket.

Disse udviklingstendenser kan - i modsætning til befolkningsudviklingen - give anledning til visse overvejelser. For det

første må en udbygning af **fremstillingssektoren** antages at føre til ringere indkomstudvikling pr. indbygger end en udbygning af servicesektoren. (1) For det andet kan en højere produktivitetsudvikling i fremstillingserhvervene end i øvrige erhverv på lidt længere sigt medføre et fald i beskæftigelsen.

(1) M. Dilling Hansen **m.fl.** "Det skæve Danmark", September 1991.

Tabel 3.4» Beskæftigelsen fordelt på sektorer.**De valgte arbejdskraftsoplande ("landdistrikter")**

	1991	1995	2000
Landbrug, fiskeri og næringsmiddelindustri	48.916	46.766	44.084
- pct.	18	17	15
Fremstillingsindustri	48.111	55.276	64.760
- pct.	18	20	22
Byggeri og anlæg	19.549	19.024	18.515
- pct.	7	7	6
Privat service	80.093	81.793	85.001
- pct.	29	29	29
Offentlig service samt uoplyst erhverv	77.397	77.739	78.757
- pct.	28	28	27
I alt	274.066	280.598	291.117

Det øvrige Danmark

	1991	1995	2000
Landbrug, fiskeri og næringsmiddelindustri	193.050	185.111	175.182
- pct.	8	8	7
Fremstillingsindustri	381.076	403.500	431.000
- pct.	16	17	18
Byggeri og anlæg	148.891	143.755	136.232
- pct.	6	6	6
Privat service	867.178	883.604	910.520
- pct.	36	37	37
Offentlig service samt uoplyst erhverv	791.078	784.621	778.992
- pct.	33	33	32
I alt	2.381.273	2.400.591	2.431.926

Planstyrelsen, fremskrivning på RIMO model.

De beskæftigedes og arbejdsstyrkens uddannelsesmæssige kvalifikationer.

Fremskrivningen over de beskæftigedes uddannelsesmæssige kvalifikationer viser, at der generelt er tale om, at de

relative forskelle mellem de valgte arbejdskraftsoplønde og det øvrige land øges. For landet som helhed er der tale om en stigning i antallet af beskæftigede med erhvervsuddannelse, korte, mellemlange og videregående uddannelser. For de valgte arbejdskraftsoplønde er der imidlertid tale om en lavere stigningstakt. Ser man på arbejdsstyrkens uddannelsesmæssige kvalifikationer/ er der stort set tale om de samme udviklingstendenser.

I andre regionaløkonomiske fremskrivninger, har der tilsvarende været peget på, at der er tendenser til, at de regionale forskelle i de beskæftigedes og arbejdsstyrkens uddannelsesmæssige kvalifikationer øges.

Uanset at intern opløring, specialarbejderkurser mm. i et vist omfang kan kompensere for dette forhold, må det formodes, at en styrkelse af de **beskæftigedes** uddannelsesmæssige **kvalifikationer** vil have stor betydning for en styrkelse af erhvervsudviklingen i landdistrikterne. I denne forbindelse må det også tages i betragtning, at der frem til år 2000 vil ske en stigning i arbejdsstyrkens gennemsnitlige alder. Dette gælder både for de valgte arbejdskraftsoplønde og for resten af landet.

Konklusion.

Sammenfattende kan det konstateres, at **modelfremskrivningen** - med de forbehold der må tages ved sådanne gennemsnitsbetragtninger - peger på, at den erhvervmæssige udvikling i landdistrikterne vil præges af en udvikling i fremstillingserhvervene. Såfremt **indtjeningsevnen** i fremstillingserhvervene ikke øges i forhold til det nuværende niveau, vil denne udvikling kunne betyde, at de **indkomstmæ** forskelle øges. Et forhold, der vil kunne blive forstærket af den forskel, der er for de beskæftigedes uddannelsesmæssige **kvalifikationer**.

Tabel 3.5. De beskæftigedes uddannelsesmæssige kvalifikationer.**De valgte arbejdskraftsoplande ("landdistrikter")**

	1991	1995	2000
Ikke kompetencegivende uddannelser	146.599	142.802	143.165
- pct.	53	51	49
Erhvervsuddannelser	94.334	103.741	112.100
- pct.	34	37	39
Korte videregående uddannelser	9.990	10.407	11.383
- pct.	4	4	4
Mellemlange videregående uddannelser	17.564	17.865	18.309
- pct.	6	6	6
Lange videregående uddannelser	5.754	5.802	6.147
- pct.	2	2	2
I alt	274.241	280.617	291.104

Det øvrige Danmark

	1991	1995	2000
Ikke kompetencegivende uddannelser	1.105.231	1.037.312	1.030.236
- pct.	46	43	42
Erhvervsuddannelser	845.735	907.955	918.397
- pct.	36	38	38
Korte videregående uddannelser	123.784	128.207	134.958
- pct.	5	5	6
Mellemlange videregående uddannelser	194.545	204.355	214.432
- pct.	8	9	9
Lange videregående uddannelser	111.803	122.743	133.917
- pct.	5	5	6
I alt	2.381.098	2.400.572	2.431.940

Planstyrelsen, fremskrivning på RIMO model.

Tabel 3.6. Arbejdsstyrkens uddannelsesmæssige kvalifikationer.**De valgte arbejdskraftsoplande ("landdistrikter")**

	1991	1995	2000
Ikke kompetencegivende uddannelser	166.152	156.711	146.604
- pct.	55	53	50
Erhvervsuddannelser	101.693	106.248	111.398
- pct.	34	36	38
Korte videregående uddannelser	10.687	10.925	11.345
- pct.	4	4	4
Mellemlange videregående uddannelser	17.775	17.923	17.960
- pct.	6	6	6
Lange videregående uddannelser	5.701	5.796	6.003
- pct.	2	2	2
I alt	302.008	297.603	293.310

Det øvrige Danmark

	1991	1995	2000
Ikke kompetencegivende uddannelser	1.246.391	1.160.828	1.063.261
- pct.	48	45	43
Erhvervsuddannelser	902.446	921.546	923.490
- pct.	35	36	37
Korte videregående uddannelser	130.796	134.892	137.547
- pct.	5	5	6
Mellemlange videregående uddannelser	199.420	209.739	216.628
- pct.	8	8	9
Lange videregående uddannelser	117.223	126.367	134.823
- pct.	5	5	6
I alt	2.596.276	2.553.372	2.475.749

Planstyrelsen, fremskrivning på RIMO model.

3.5. Planlagte investeringer i infrastruktur.

Offentlige investeringer i infrastruktur - f.eks. vejanlæg og kommunikation - er af stor betydning for den langsigtede erhvervs- og befolkningsudvikling. Vejinvesteringer sikrer naturligvis ikke i sig selv, at der skabes en ny erhvervsudvikling, men de planlagte **trafikinvesteringer** er en forudsætning for, at væksten i de nye og eksisterende erhvervscentre kan fortsætte. Tilsvarende kan en forbedring af vejanlæg - f.eks. **omfartsveje** - medvirke til at forbedre boligmiljøet i mange mindre byer, og dermed gøre det lettere at tiltrække nye beboere.

Inden for kommunikationsområdet har udviklingen i de senere år vist, at betydningen af afstandsforhold formindskes, og at grænserne mellem land og by kan nedbrydes.

I det følgende er hovedtrækkene i de planlagte investeringer i trafik og kommunikation beskrevet. Med hensyn til den generelle beskrivelse af trafik og **kommunikationsforhold** henvises til beskrivelsen i bilagsdelens afsnit 1.

3.5.1. Vejanlæg.

De igangværende motorvejsanlæg omfatter tre væsentlige projekter:

- 1) Færdiggørelse af strækningen Aalborg - Århus.
- 2) Etablering af motorvej Esbjerg - Kolding.
- 3) Den såkaldte "Y" strækning i Vendsyssel.

Allerede i 1965 vedtog Folketinget projekteringsloven for den jyske motorvej fra Aalborg i nord til den dansk-tyske grænse i syd. Blandt andet som følge af oliekrisen i **1970'erne** blev færdiggørelsen af dette anlæg udskudt. I 1986 blev der imidlertid indgået aftale om færdiggørelse af strækningen.

Færdiggørelsen af motorvejsstrækningen Aalborg - Århus sker således etapevis i 1992-94.

Folketinget vedtog i juni 1989 anlægsloven for strækningen Esbjerg - Kolding. Motorvejen forventes åbnet i 1998.

Vendsysselmotorvejene omfatter motorvejen fra Aalborg til Frederikshavn og fra Aalborg til Hirtshals. Folketinget vedtog i maj 1990 at anlægge de to motorvejsstrækninger som konsekvens af Storebæltsaftalen fra 1986 mellem Socialdemokratiet og regeringen. Ifølge denne aftale skulle vejnettet nord for Limfjorden være færdigudbygget senest i **1996**, når Storebæltsbroen efter planen stod færdig. Folketinget besluttede dog ved vedtagelse af anlægsloven i 1990 at udskyde vejanlæggets færdiggørelse til år 2000. Til gengæld vedtog man at anlægge strækningerne som 4-sporede motorveje og ikke blot som 2-sporede **motortrafikveje**, som det tidligere havde været **overvejet**.

I den følgende oversigt ses de samlede **motorvejsinvesteringer** for perioden 1991-96.

Øversigt over planlagte anlag af nye motorveje i perioden 1991-1996.

Strækning	Km	Forventet afsluttet/færdiganlagt
Gammel Køge Landevej - Tårnby	11,0	Del af Øresundsforbindelse
Rønnede - Udby	21,3	
Udby - Ønslev	25,1	
Farøbroerne	3,4	
Ønslev - Saksøbing	14,9	
Guldborgsundtunnel	0,3	
Sydmotorvejen i alt		Afsluttet
Ringsted - Skovøe	26,0	1993
Børup - Herslev	9,0	1994
Højdevej		
Tarp - Skast		
Skast - Holsted		
Holsted - Vejen		
Vejen - Asbøl		
Asbøl - Kolding		
Esbjerg - Kolding i alt	68,0	1998
Vejle - Horsens	28,0	Afsluttet
Dørup - Hadbjerg	28,8	1994
Hadbjerg - Randers S	11,6	1994
Randers N - Handest	14,9	1993
Handest - Årestrup	31,5	1992
Årestrup - Støvring	10,3	1992
Støvring - Bonderup	5,8	1992
Vodskov - Jyske Ås		
Jyske Ås - Syvsten		
Syvsten - Frederikshavn		
Nr. Sundby - Brønderslev		
Brønderslev - Hjørring S		
Hjørring S - Bjergby		
Bjergby - Hirtshals		
Vendsyssel i alt		2000

På finansloven for 1992 er der afsat en pulje på 100 mio. kr. til fremrykning af motorveje, herunder jyske tværveje, og en pulje på 100 mio. kr. til øget vedligeholdelse og **black-spot** arbejde. Udover **motorvejsinvesteringerne** omfatter investeringsplanerne anlæg af hovedlandeveje, **omfartsveje**, byggenemkørsler, cykelstier mm. for ca. 90 mio. kr. årligt i perioden 1992-95. Dette er således vejanlæg, der berører de nære forhold i landdistrikterne.

I Finanslovsaftalen for 1993 indgår bl.a. en fortsat fremrykning af de jyske tværveje, en fremrykning af Esbjerg-Kolding motorvejen, ligesom Hillerød **motortrafikvejen** forlænges til Helsingø.

Der er således i perioden 1993-2001 planlagt en omfattende udbygning af vejanlægget, hvor den totale anlægsudgift for hele perioden udgør ca. 6,3 mia. kr.

3.5.2. Den kollektive trafik.

De statslige investeringer inden for den kollektive trafik vedrører først og fremmest DSB. **DSB's** planlagte investeringer er omfattet af en fireårig politisk rammeaftale fra januar 1990. Hovedpunkterne i denne rammeaftale vedrører investeringer i tilknytning til den faste forbindelse over Storebælt - herunder anskaffelse af IC3 togsæt, en ny baneforbindelse Snoghøj-Taulov samt en videreførelse af **elektrificeringen** til Odense. I **finanslovaftalen** for 1992 er det yderligere aftalt, at **elektrificeringen** af strækningen Odense-Padborg gennemføres i perioden 1992-95. I **finanslovaftalen** for 1993 er der i tillæg til den eksisterende **DSB-aftale** for perioden 1990-93 aftalt, at der gennemføres anlægsinvesteringer for 500 mio. kr. i 1993.

De eksisterende 13 privatbaner er underkastet Trafikministeriets administrative og økonomiske tilsyn. Banernes under-skud dækkes af staten med 70 pct., **og** de resterende 30 pct. af de enkelte kommuner/amtskommuner. Hvad angår anlægsinve-

steringer ydes der tilsvarende et statsligt tilskud på 70 pct. Dette investeringstilskud udgør i perioden 1992-95 ca. 60 mio. kr. årligt. Der er ikke planlagt banenedlæggelser, men mulighederne for en rationalisering af banernes drift er undersøgt. I **finanslovaftalen** for 1993 indgår det, at det statslige investeringstilskud til privatbanerne øges med 20 mio. kr. i **1993**, og herudover forøges det statslige driftstilskud i årene 1994-96 svarende til de seneste vurderinger af rationaliseringsmulighederne **m.v.**

3.5.3. Kommunikationsområdet.

Tele.

Teleselskaberne investerer ca. **2,5** mia. kr. årligt i teleinfrastruktur (de offentlige telenet med tilhørende edb-systemer). Heraf investeres ca. 550 mio. kr. i de net, som udgør strækningen fra en kunde til nærmeste central. Øvrige investeringer går til centraler, langdistancenet, **edb-systemer** mm.

Beslutning om investeringer i landdistrikter træffes af televirksomhederne på grundlag af viden om lokale forhold. Der findes ikke statistikker, der sætter teleinvesteringer i forbindelse med landdistrikter.

Kabelnettet til telefoni er etableret gennem det meste af århundredet. I **1990'erne** investeres der efter behov, dvs. i områder med befolkningstilvækst, hvilket typisk ikke er landdistrikter. Kabel-anlæg og centraler til telefoni er dyrest pr. bruger i tyndt befolkede områder. Afhængigt af det anlæg, der findes i forvejen, og dets udnyttelsesgrad kan man **bl.a.** ad teknologisk vej begrænse nyinvesteringerne.

En række forskellige tjenester, såsom datanet, alarmnet, ISDN (det nye integrerede digitale servicenetværk), "intelligente net", benytter telefonikabelnettet **og** er herved principielt

landsdækkende. Investeringerne kan ikke tilskrives bestemte nærageografiske områder.

Der investeres i dag i bredbåndskapacitet til særlige erhvervscentre. Kunder til bredbånd er at finde blandt Danmarks største virksomheder, der normalt ikke etablerer afdelinger i **landdistrikter**.

Post.

Der er ikke i Postvæsenet lagt planer for egentlige infrastrukturinvesteringer i landdistrikterne, som sammen med øvrige områder i Danmark indgår i den overordnede planlægning for det landsdækkende posthusnet.

I landdistrikter vil der normalt ikke være behov for egentlige postbygninger, idet posthuse i landdistrikterne i vid udstrækning placeres i lejede lokaler eller som postbutikker hos lokale handlende.

3.6. Sammenfatning.

Samlet kan der peges på en fremtidig udvikling for landdistrikterne præget af en **beskæftigelsesmæssig** tilbagegang for landbrugserhvervet, en forventelig fortsat centralisering i de private serviceerhverv og en øget vægt på mindre industri og håndværk. En styrkelse af de beskæftigedes uddannelsesmæssige **kvalifikationer** vil i denne forbindelse have stor betydning for en styrkelse af erhvervsudviklingen i landdistrikterne.

De offentlige investeringer i trafik og kommunikation vil på en række områder være med til at fremme erhvervsudviklingen i landdistrikterne, men disse investeringer må nødvendigvis ses i sammenhæng med øvrige initiativer.

Skal udviklingen i landdistrikterne ændres, vil det være nødvendigt med en politik, der kan skabe en "selvbærende" udvikling i landdistrikterne, jf. i øvrigt kapitel 2, afsnit 2.8.

KAPITEL 4

ERFARINGER FRA UDLANDET

4.1. Indledning.

Som tidligere omtalt har de fleste vesteuropæiske lande gennemført forskellige former for regional/landdistriktspolitik. I det følgende er politikken i nogle vestlige lande kort omtalt. Det er dog ofte vanskeligt at drage en direkte parallel til danske forhold, idet Danmark har en forholdsvis stor befolkningstæthed, og indkomstforskelle mellem landsdelene er af relativt mindre omfang. Noget tyder på, at regionalpolitikken i de senere år har fået en fornyet rolle i forbindelse med den generelle omstilling indenfor landbrugserhvervet og øvrige primære erhverv.

4.2. Sverige.

Ca. 17 pct. (1,5 mio.) af den svenske befolkning bor i egentlige landdistrikter (uden for byer med 200 indbyggere), mens landdistrikterne udgør 99 pct. af det samlede areal. Sverige er således kendetegnet ved en lav befolkningstæthed og meget store "udkantsområder".

Den svenske Rigsdag har i juni 1990 vedtaget et nyt program for "90'ernes regionalpolitik". Programmet fastsætter mål og handleprogrammer for den fremtidige landdistriktspolitik. Der lægges særligt vægt på, at der skal ske koordinering af indsatsen mellem de statslige myndigheder, kommunerne, landsting og forskellige organisationer. Indsatsen skal i særlig grad lægges på udvikling i det nordlige Sverige.

Den svenske regionalpolitik er baseret på tre elementer. For det første gives der hjælp og rådgivning til virksomhedsetablering i vanskeligt stillede områder. Disse områder fastsættes ud fra befolkningstætheden og afstande til arbejdspladser og servicefaciliteter. For visse udkantsområder gives der offentlig støtte til drift af detailhandel, ligesom der er en særlig støttemulighed for det nordsvenske landbrug.

For det andet lægges der vægt på opretholdelse af den offentlige service i **landdistrikterne**, hvorfor kommunernes muligheder for at finansiere opgavevaretagelsen har stor vægt.

I det statslige tilskud til udligning af forskelle i skattegrundlag ydes der et særligt tilskud til kommuner/ der i de sidste ti år har haft en befolkningstilbagegang på mere end 5 pct. Tilsvarende tages der i beregningen af det statslige udligningstilskud vedrørende udgiftsbehov hensyn til befolkningstæthed, ligesom en "klimafaktor" indregnes som udtryk for de merudgifter, der er forbundet med at tilvejebringe offentlig service i de tyndtbefolkede områder i Nordsverige. Der er indført en bestemmelse om, at en offentlig støttet service eller offentlige institutioner i udkantsområderne ikke kan nedlægges, før der er foregået forhandlinger mellem de berørte kommuner og de øvrige offentlige myndigheder om mulige alternative måder at videreføre aktiviteterne på. Dette kan f.eks. ske ved, at opgaverne overlades til andre offentlige myndigheder eller til private organisationer/virksomheder.

For det tredje er der gjort en stor indsats for at koordinere den offentlige politik vedrørende landdistrikterne. Dette omfatter **bl.a.** etablering af et permanent tværministerielt Riksdagsudvalg for udvikling i landdistrikterne. Dette udvalg afløser (viderefører) et tidligere rådgivende udvalg, der blev oprettet i 1977. Dette rådgivende udvalg bestod af repræsentanter fra de 6 partier i Riksdagen, de kommunale organisationer, landboorganisationer, landkommunerne mm. Udvalget var rådgivende i forskellige sammenhænge og stod for forskellige informations- og rådgivningsopgaver. Endvidere havde udvalget et mindre budget (ca. 5 mill. Skr.), der blev anvendt til **medfinansiering** af forskellige forsøgsprojekter. Bl.a. blev der ydet støtte til projekter vedrørende "**fremtidslandsbyer**", og forsøg vedrørende **telekommunikationshuse**. Endelig har udvalget fungeret som igangsætter vedrørende projekter, der går på tværs af forskellige offentlige myndigheder.

4.3. Norge.

Den norske regionalpolitik har som målsætning at fastholde den nuværende befolkningsfordeling og sikre ens levevilkår i hele landet.

De norske udkantsområder er meget afhængige af landbrug og fiskeri, og **bl.a.** krisen i fiskeriet og tilpasninger i landbrugspolitikken har givet store problemer ved vestkysten og i Nordnorge. Eksempelvis har nogle dele af Finnmarksområdet i 1991 en reel arbejdsløshed på over 17 pct.

I de seneste år har man forsøgt at lægge en større del af regionalpolitikken ud til de lokale myndigheder (kommuner og fylker). Således gives 15 pct. af de **midler**, der er afsat til regionaludvikling, direkte til de enkelte fylker afhængigt af, i hvilken grad de har opnået de regionalpolitiske målsætninger. Dette opgøres ud fra, om fylkerne anvender ressourcerne på de prioriterede områder, sagsbehandlingstid og effekten af de forskellige tiltag mm.

Den norske landbrugspolitik er i væsentligt omfang motiveret i regionalpolitiske målsætninger. Man er imidlertid i gang med at gennemføre nogle forsøg, hvor den (regionalpolitiske) erhvervsstøtte til landbrug og fiskeri i stedet gives som generel udviklingsstøtte til de fylker, der deltager i forsøgene.

Et væsentligt element i regionalpolitikken er den direkte erhvervsstøtte. Dette omfatter investeringstilskud, tilskud til virksomhedsudvikling, tilskud til regionaludvikling (arbejdsmarkedsforanstaltninger) samt **omstillingstilskud**, der skal gøre stærkt specialiserede områder mindre afhængige af enkelte erhverv. Der er 5 erhvervsudviklingszoner, hvor der ydes investeringstilskud. I de mest udsatte områder kan der ydes op til 40 pct. tilskud til etablering/udvikling. Disse områder omfatter imidlertid kun ca. 2 pct. af befolkningen. I

alt bor ca. 36 pct. af befolkningen i områder, hvor der kan ydes investeringstilskud.

4.4. Tyskland.

I det tidligere Vesttyskland har spørgsmålet om regionale forskelle traditionelt spillet en stor rolle i den politiske diskussion - både hvad angår forskelle mellem syd-nord og by-land. Efter genforeningen har diskussionen fået endnu en dimension.

Der ydes regionalstøtte til private industrielle projekter (med generel offentlig interesse) og til visse infrastrukturprojekter i særligt udsatte områder. "Standardstøtteområderne" omfattede i 1989 knap 30 pct. af den samlede befolkning, mens "særstøtte-områderne" omfattede ca. 6 pct. af befolkningen. Der kan ydes mellem 10 og 18 pct. i tilskud til investeringer i **erhvervsudviklingsområder**.

For så vidt angår landbrugserhvervet, er der forskellige støtteordninger med henblik på at sikre landbrugets omstilling til ændringer i markedspolitikken. Dette omfatter **bl.a.** støtte til udvikling af afsætnings- og forarbejdningsleddet samt forskellige andre omstillingstilskud.

Byfornyelse i landsbyerne er blevet tillagt en stor rolle med hensyn til forbedring af infrastruktur og beskæftigelse i landdistrikterne. Over halvdelen af **byfornyelsesmidlerne** blev i slutningen af **1980'erne** anvendt i landdistrikterne. Den lokale finansiering af byfornyelsesprojekter har været suppleret op med føderal støtte og støtte fra de enkelte **länder**. Byfornyelsen i landdistrikterne har været fulgt op med en ændring og forenkling af bygge/planlovgivning i 1987, hvorefter det er blevet lettere at få tilladelse til nybyggeri i **landdistrikterne**.

4.5. England.

Set under et har der været tale om en befolkningsfremgang i landdistrikterne. Problemerne i landdistrikterne er imidlertid meget forskelligartede. Som følge af bl.a. lukning af en stor del af kulindustrien findes flere større arbejdsløshedsområder, mens andre landdistrikter oplever egentlig mangel på arbejdskraft og boliger. Ændringerne i EF's landbrugspolitik ventes at give godt 100.000 færre jobs i landbrugserhvervet og 55.000 færre jobs i forarbejdningsleddet.

Landdistriktspolitikken er baseret på en afbalancering af hensynene til landbrug, naturbeskyttelse, rekreative hensyn og hensyn til beskæftigelsen i landdistrikterne.

I 1988 blev der lanceret et boligpolitisk tiltag overfor landdistrikterne, hvorefter der blev oprettet et landsbyprogram, hvor der ydes støtte til boligbyggeri i landsbyer med under 1.000 indbyggere. Dette initiativ blev fulgt op med en ændring af planlovgivningen, der gav de lokale myndigheder bedre mulighed for at iværksætte boligbyggeri i landdistrikterne.

I 1988 blev der ved forskellige organisatoriske sammenlægninger dannet en "Rural Development Commission" under det engelske miljøministerium. Institutionen har forskellige rådgivende funktioner vedrørende forhold, der berører landdistrikterne, og herudover står institutionen for erhvervsudviklingsstøtte. Støtten gives til erhvervsudviklingsområder, som blev udvalgt i 1984. Områderne omfatter arealmæssigt ca. 35 pct. af England. Kommissionen yder desuden forskellige former for rådgivning overfor landkommunerne.

Rural Development Commissionen har i 1990 startet et femårigt støtteprogram for landdistriktsområder, der er særligt ramt af lukning af kulminer.

4.6. Frankrig.

Set over de sidste 40 år er beskæftigelsen i landbruget faldet fra over 25 pct. af arbejdsstyrken til nu ca. 7 pct. Der har tilsvarende været en fraflytning fra landdistrikterne. Siden midten af **1970'erne** har de landkommuner, der ligger i køreafstand til større byer, dog oplevet en **befolkningsfremgang**. Udviklingen i landdistrikterne er således præget af forskellige udviklingstræk, og man sondrer mellem:

områder med konkurrencedygtigt landbrug,

områder, der har udviklingsmuligheder i form af tæt beliggenhed på erhvervscentre/større byer,

områder, hvor der er skabt en ny økonomisk udvikling,

områder, hvor der har været problemer med at skabe en ny økonomisk udvikling - at gennemføre strukturtilpasning,

tyndt befolkede områder med flere forskellige problemer - manglende konkurrencedygtighed.

For at fremme/fastholde den offentlige service i landdistrikterne har man dels søgt at give kommunerne større spillerum, så opgavevaretagelsen kan tilpasses lokale forhold, og dels har man centralt ydet støtte til etablering af forskellige mellemkommunale projekter.

KAPITEL 5

DISKUSSION OG FORSLAG

5.0 Principper for fremsættelse af forslag.

Afgrænsning

Udvalget har under udvalgsarbejdet modtaget forslag fra en række organisationer og enkeltpersoner. Nogle af disse bidrag er optrykt i bilagsdelen til betænkningen.

Udvalget har haft stor nytte og inspiration af de indkomne forslag. En del af de modtagne forslag vil derfor være at finde blandt de forslag, som udvalget fremsætter i dette kapitel.

Udvalget har ved gennemgang af lovgivningen og ved analyse af udviklingen i landdistrikterne herudover selv fundet behov for at fremsætte forslag om ændringer.

Udvalget er principielt af den opfattelse, at fremgang for landdistrikterne i høj grad er afhængig af lokalt engagement og initiativ.

Udvalget har derfor set det som sin opgave at lade overvejelserne være koncentreret om mulighederne for via regelændringer, bedre information mv. at understøtte lokale initiativer. En gennemførelse af udvalgets forslag vil således næppe i sig selv medføre øget økonomisk aktivitet. Derimod skulle de meget gerne gøre det nemmere at gøre lokale initiativer til virkelighed.

I den forbindelse kan det nævnes, at en del af den kritik mod behandlingen af landdistrikterne, som af forskellige parter har været fremført over for udvalget, vedrører områder, hvor det ved nærmere gennemgang har vist sig, at kommunalbestyrelserne allerede har beslutningskompetencen. Dette gælder f.eks. beslutninger om placering af socialt boligbyggeri, ældreboliger mv. inden for kommunens grænser.

I disse tilfælde er der altså ikke tale om regelsæt, der forhindrer bestemte initiativer i at blive gennemført. I stedet vil der med basis i lokalt initiativ være behov for at påvirke de lokale beslutninger.

Det er således udvalgets principielle opfattelse, at kommunalbestyrelserne som udgangspunkt vil være de nærmeste til at afveje de forskellige lokale hensyn.

Det har ved udvælgelsen og bearbejdelsen af de modtagne forslag og ved overvejelser om egne forslag endvidere været udvalgets udgangspunkt, at udvalget ikke kan forsvare ophævelse eller indførelse af særlige regler eller dispensationsmuligheder på områder, hvor reglerne vedrører borgernes sikkerhed, sundhed, eller retssikkerhed.

Det har blandt andet været udvalgets opgave at vurdere, om der findes regler, der virker hindrende for den økonomiske udvikling i landdistrikterne, herunder om f.eks. nogle regler får en særlig eller utilsigtet virkning i landdistrikterne. Flere af forslagene sigter derfor mod en opblødning af eksisterende regelsæt med henblik på at opnå større fleksibilitet.

Det har herudover ligget inden for udvalgets kommissorium at skitsere mulige nye **regler**, der direkte kan stimulere udviklingen i landdistrikterne.

Udvalgets forslag består derfor ikke udelukkende af ophævelse af eller opblødning i eksisterende regelsæt. Der er således også tale om forslag til nye ordninger eller særlige rettigheder for landdistrikterne.

På områder, hvor kommunalbestyrelserne i dag har den fulde kompetence, vil sådanne nye ordninger kunne indebære, at der lægges bindinger på kommunens dispositionsfrihed. Enkelte af de fremsatte forslag kan indeholde elementer af denne karakter, men udvalget er - med den begrundelse, der er nævnt

ovenfor - generelt vejet tilbage for at indskrænke kommunalbestyrelsernes selvbestemmelse.

Det følger endvidere af udvalgets kommissorium/ at forslagene skal ligge inden for rammerne af regeringens økonomiske politik, hvorfor udvalget ikke har fundet det muligt at pege på forslag, der samlet medfører større offentlige udgifter.

Der har over for udvalget været stillet flere forslag om ændringer i de skattemæssige forhold for landbrugserhvervet og for landdistrikterne som sådan. Udvalget har her taget udgangspunkt **i**, at det er regeringens politik at sænke marginalsatserne.

Indførelse af specielle fradragsmuligheder eller ændring i den generelle skattelovgivning med henblik på at fremme den økonomiske udvikling i landdistrikterne, må således ses i forhold til den overordnede målsætning om at sænke skatetrykket og derigennem fremme betingelserne for økonomisk vækst. Udvalget har dog på trods heraf fundet anledning til at fremsætte enkelte forslag på skatteområdet og har generelt peget på de regionaløkonomiske omfordelingsvirkninger/ som kan blive resultatet af en skattereform.

På flere områder har der siden frikommuneforsøgenes start i 1985 været gennemført forskellige forsøg vedrørende den offentlige opgavevaretagelse og borgernes **medindflydelse**.

Frikommuneforsøget er forlænget til udgangen af **1993**, hvilket betyder, at flere forsøg endnu ikke er afsluttet, eller der endnu ikke er foretaget en evaluering heraf.

Nogle af udvalgets forslag indeholder elementer, som også afprøves som frikommuneforsøg. Udvalget skal pege på, at der på disse områder allerede er iværksat en procedure i **sektorministerierne**, der skal afklare fremtiden for de ordninger, der er afprøvet som frikommuneforsøg.

Udvalget har dog ikke fundet, at den iværksatte procedure kan afskære udvalget fra at foreslå ændringer i de regelsæt, som indgår i **frikommuneforsøgene**. Udvalgets overvejelser kan således indgå i den samlede vurdering af ordningerne.

Inddeling af forslagene

Udvalgets overvejelser i de foregående kapitler har mundet ud i at der kan peges på tre hovedproblemstillinger:

Sikring af det økonomiske grundlag i landdistrikterne
Sikring af ny erhvervsudvikling
Sikring af offentlig og privat service

I fortsættelse heraf finder udvalget det naturligt, at også udvalgets forslag følger denne opdeling. Det er ganske vist ikke muligt at i alle tilfælde entydigt at kategorisere et forslag. F.eks. vil en forbedret infrastruktur være en fordel for erhvervsudviklingen, men også bosætningen kan påvirkes positivt af forbedrede **trafikforhold**, telekommunikation mv. I sådanne grænsetilfælde er forslagene henført til den kategori, der synes at være den mest relevante.

På denne baggrund er forslagene opdelt i følgende grupper:

1. Forslag vedr. generelle vilkår i landdistrikterne
2. Forslag vedr. erhvervsvilkår i landdistrikterne
3. Forslag vedr. vilkår for service og bosætning i **landdistrikterne.**

Forslagene/anbefalingerne er søgt opstillet i standardiseret form, dels for at gøre det nemmere at få et overblik, dels for at gøre det muligt at læse beskrivelsen af det enkelte forslag uafhængigt af de øvrige forslag.

5.1. GENERELLE VILKÅR I LANDDISTRIKTERNE.

Forslag 5.1.1: Muligheder for øget medbestemmelse i lokalsamfundene.

Baggrund; Spørgsmålet om øget selvforvaltning og brugerindflydelse har igennem de senere år været drøftet i mange forskellige sammenhænge - bl.a. i Indenrigsministeriets rapport fra 1989 om "Øget **brugerindflydelse** på det kommunale område", der indeholdt en række forslag til øget brugerindflydelse.

Det fælles udgangspunkt for debatten har været ønsket om at give brugerne større indflydelse på det offentliges produktion af serviceydelser. Formålet hermed har været at styrke nærdemokratiet og sikre, at de offentlige servicetilbud tilpasses til de lokale ønsker og behov under hensyntagen til de økonomiske muligheder. Herudover har formålet været at øge brugernes engagement og motivation til at deltage i institutionernes drift.

Gældende regler; Denne debat om øget brugerindflydelse har resulteret i en række konkrete initiativer.

I folkeskoleloven er der indført bestemmelser om etablering af skolebestyrelser med **forældreflertal** ved alle skoler. Det er skolebestyrelserne, der fastsætter principperne for skolens virksomhed, herunder bl.a. undervisningens ordning, samarbejdet mellem skole og hjem og arbejdets fordeling mellem lærerne. Folkeskoleloven giver i øvrigt kommunalbestyrelserne mulighed for at delegere alle deres beføjelser til skolebestyrelserne - bortset fra de beføjelser, der følger af bevillings- og arbejdsgiverkompetencen, samt beslutninger om undladelse af kursusdeling.

På daginstitutionsområdet vil der fra 1. januar 1993 gælde lignende regler om brugerbestyrelser.

Herudover er der skabt mulighed for, at kommunalbestyrelserne kan yde tilskud til børn i private pasningsordninger. En kreds af forældre kan således etablere og drive deres egen pasningsordning med et kommunalt tilskud pr. barn.

På ældreområdet er muligheden for at etablere beboerråd på plejehjem mv. blevet understreget i bistandsloven. Yderligere kan på det sociale område nævnes de sociale brugerråd.

I lov om støtte til folkeoplysning fra 1990 er der også indeholdt regler om **brugerindflydelse**. Loven fastsætter således, at der skal være et folkeoplysningsudvalg i hver kommune, der indenfor de rammer, som kommunalbestyrelsen beslutter, administrerer tilskudsmidler mv.

Med planloven gives der mulighed for, at **offentligheden** i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet. Dette sikres **bl.a.** ved, at amtsrådet eller kommunalbestyrelsen indkalder ideer, forslag mv. fra **offentligheden**, før der udarbejdes et forslag til region- og kommuneplaner. Kommunalbestyrelsen kan i øvrigt inddrage **offentligheden** i det indledende lokalplanarbejde.

Endvidere er der fastsat en høringsperiode på minimum 8 uger fra **offentliggørelsen** af et forslag til region-, kommune- og lokalplan til endelig vedtagelse af planen. I denne periode er der mulighed for at fremsætte indsigelser mv. mod planforslaget.

På kirkeområdet er menighedsrådene udtryk for en meget gammel tradition for, at de lokale menigheder sikres indflydelse på de lokale kirkelige forhold.

Endvidere skal nævnes kommunalbestyrelsens mulighed for - i medfør af S 17, stk. 4, i den kommunale styrelseslov - at nedsætte udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller funktioner. I sådanne udvalg er der mulighed for, at brugergrupper kan være repræsenteret.

Men der er også muligheder for at øge **brugerindflydelsen** uden særlige bestemmelser i lovgivningen.

Den enkelte kommunalbestyrelse kan således beslutte at oprette brugerbestyrelser med rådgivende funktioner - f.eks. høringsret.

Kommunalbestyrelsen kan også inden for de kommunale serviceområder beslutte at delegere egentlig beslutningskompetence til brugerbestyrelser. Såvel indholdsmæssig (faglig) som økonomisk og **personalemæssig** kompetence kan i vidt omfang delegeres til brugerbestyrelser. Kommunalbestyrelsen har dog fortsat det endelige ansvar og kan f.eks. ikke overlade myndighedsudøvelse til brugerbestyrelser. På det økonomiske område kan kompetencen til at vedtage en bevilling ikke delegeres til andre. Kommunalbestyrelsen kan derimod delegere kompetencen til at anvende en - af kommunalbestyrelsen vedtaget - bevilling til en brugerbestyrelse.

På områder såsom forsamlingshuse/medborgerhuse og grønne fællesområder, hvor det kan være vanskeligt at pege på en veldefineret brugerkreds, kan kommunalbestyrelsen på tilsvarende vis overlade en række opgaver vedrørende driften til brugerråd eller lokale **foreninger**, der f.eks. er sammensat af medlemmer af lokalsamfundet.

Udvalgets vurdering: Udvalget finder, at der inden for de beskrevne rammer er gode muligheder for at fremme og styrke nærdemokrati og **brugerindflydelse** i lokalsamfundene gennem etablering af brugerbestyrelser, råd eller lignende.

Der er allerede gennemført lovgivningsinitiativer på centrale områder som folkeskolen, daginstitutionerne og folkeoplysning, der giver brugerbestyrelser en selvstændig kompetence. Herudover indeholder den eksisterende lovgivning muligheder for på forskellig vis at øge **brugerindflydelsen** på en række andre områder indenfor den kommunale servicevirksomhed. Som eksempler på sådanne områder kan udvalget pege på dagcentre

for ældre, idrætsanlæg, haller, forsamlingshuse, medborgerhuse og biblioteker.

Gennem etablering af brugerbestyrelser eller råd på også sådanne områder, kan det sikres, at brugernes kendskab til lokale ønsker og behov nyttiggøres, således at der opnås en bedre ressourceudnyttelse - blandt andet ved at driften målrettes de lokale behov.

Udvalgets forslag: Udvalget vil på denne baggrund opfordre til, at de eksisterende muligheder for etablering af brugerbestyrelser og brugerråd udnyttes mest muligt.

For at undgå kompetencestridigheder er det udvalgets opfattelse, at lokale foreninger mv. ikke bør tillægges kompetence på de institutionsområder, hvor der er indført brugerbestyrelser. Delegation af kompetence på institutionsområdet bør altid ske til den pågældende brugerbestyrelse. Udvalget skal dog pege på muligheden for, at der etableres et samarbejde mellem brugerorganer og eventuelle lokale foreninger mv. Udvalget foreslår i øvrigt, jf. forslag 3.4, en opblødning af sektorgrænserne på institutionsområdet, således at der kan skabes institutioner med bestyrelser, der repræsenterer bredere brugergrupper end i dag.

Lokale foreninger mv. kan herefter tillægges kompetence på områder, hvor der ikke kan udpeges en veldefineret brugergruppe (f.eks. vedligeholdelse af fællesområder mv.). Endvidere kan lokale foreninger mv. - afhængigt af deres repræsentativitet og geografiske virkefelt - høres af kommunalbestyrelserne i sager, der særligt vedrører det pågældende lokalområde.

Forslag 5.1.2: Opmærksomhed om landdistrikternes vilkår ved en skattereform

Baggrund; I rapporten fra Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer ("Zeuthen-udvalget") er der foreslået forskellige modeller til en omlægning af **finansieringen** af dagpengesystemet. Fælles for modellerne har det været, at arbejdsmarkedets parter skulle bære en væsentlig større del af udgifterne til dagpenge og efterløn. Regeringen er efterfølgende fremkommet med forslag, der ligger i forlængelse af Zeuthen-rapporten. I forslagene indgår forøgelse af lønmodtager- og arbejdsgiverbidragene, hvorimod skatten til staten reduceres. Lønmodtager- og arbejdsgiverbidragene antages at skulle være fradragsberettigede hos skatteyderen, således som det er tilfældet i dag.

Der er fremlagt flere modeller for, hvorledes statens skat kan reduceres. I de af regeringen fremlagte forslag er det den såkaldte 22-pct.skat, der reduceres, dvs. den laveste statslige skattesats. Herved vil omlægningen kunne tilrettelægges således, at de **fordelingsmæssige** virkninger - herunder også mellem landdistrikter og urbaniserede områder - bliver af moderat størrelsesorden. Det må dog ikke desto mindre lægges til grund, at der bliver tale om geografiske effekter på de kommunale beskatningsgrundlag.

Endvidere har Udvalget om Personbeskatning foreslået en række ændringer i skattesystemet, herunder nedsættelser i marginalskatter, som muliggøres bl.a. af en udvidelse af skattegrundlaget. Også disse forslag er det relevant at diskutere i en **landdistriktssammenhæng**. I betragtning af de gennemsnitligt forholdsvis lave indkomster i landdistrikter er det således af betydning, om progressionen opretholdes. Ifølge personbeskatningsudvalget indebærer forslagene dog, at progressionen stort set opretholdes. Herudover må de fordelingsmæssige virkninger af de foreslåede såkaldte "grønne skatter" vurderes. De grønne skatter kan - afhængigt af udformningen - indebære, at der trækkes midler ud af landdistrikterne, men

spørgsmålet om de **fordelingsmæssige** virkninger af disse skatter er i øvrigt ikke nærmere analyseret i Personbeskatningsudvalgets rapport. Set fra en **kommunaløkonomisk** synsvinkel er det endvidere væsentligt, dels om de foreslåede finansieringselementer vil indgå i de kommunale skattegrundlag, dels hvorledes disse udvidelser af grundlagene er fordelt mellem kommunerne. Således vil den foreslåede skærpelse af kapitalgevinstbeskatning formentlig især gavne skattegrundlagene i de områder, hvor indkomstniveauet er relativt højt.

Udvalgets vurdering: Udvalget konstaterer, at de regionaløkonomiske aspekter af en omlægning af **arbejdsmarkedsfinansieringen** indtil nu ikke har været genstand for nogen stor opmærksomhed, hvilket heller ikke har været tilfældet for personbeskatningsudvalgets forslag.

De kommunale organisationer i Zeuthen-udvalgets arbejde har dog fremført betænkelighed ved de regionaløkonomiske konsekvenser, hvor størrelsen af arbejdsmarkedsbidragene differentieres efter ledigheden. Der er i denne forbindelse henvist til den uens erhvervsstruktur i forskellige dele af landet.

Udvalget vurderer, at der kan være behov for en særlig opmærksomhed om den ændring i den økonomiske situation, som en omlægning af **arbejdsmarkedsfinansieringen** umiddelbart kan medføre for kommuner, der for en stor dels vedkommende udgøres af landdistrikter. Med fradragsretten for arbejdsmarkedsbidragene vil de skattepligtige indkomster således reduceres, og virkningen heraf vil være relativt kraftigst i de kommuner, der i forvejen har et lavt indkomstgrundlag pr. skatteyder. Da netop landdistrikter typisk er karakteriserede ved gennemsnitligt relativt lave indkomster, vil der være en risiko for, at kommuneskatterne må stige mere i disse områder end i det øvrige land. Udvalget bemærker dog, at det eksisterende udligningssystem vil virke i retning af en udjævning af en ændret fordeling af de kommunale skattegrundlag.

Udvalget vurderer ligeledes, at forslagene fra personbeskatningsudvalget bør vurderes i regional- og **landdistriktsmæssig** sammenhæng.

Udvalgets forslag; Efter udvalgets opfattelse bør den geografiske fordeling indgå i overvejelserne omkring en mulig reform af arbejdsmarkedets **finansiering**. Det samme bør gælde eventuelle skattereformforslag i forlængelse af personbeskatningsudvalgets rapport.

Forslag 5.1.3: Ændret fordeling af generelt statstilskud til kommunerne.

Baggrund: Spørgsmålet om fordelingen af det generelle statstilskud til kommunerne har bl.a. været rejst af sammenslutningen af kommuner i "Det Skæve Danmark". "Det Skæve Danmark" har fremført, at den nuværende fordeling af statstilskuddet efter beskatningsgrundlag fører til større forskelle mellem kommunerne, og at det generelle kompensationssystem ikke sikrer, at den enkelte kommune kompenseres for de faktiske merudgifter ved opgaveudlægninger.

Gældende regler: I henhold til lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner yder staten årligt et generelt tilskud til kommuner og amtskommuner. Det samlede tilskuds størrelse fastsættes af indenrigsministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg. Fastsættelsen af det generelle statstilskuds størrelse sker med udgangspunkt i det foregående års tilskud. Herefter sker der en regulering for pris- og lønudviklingen og en regulering som følge af "Det Udvidede Totalbalanceprincip"¹¹ (DUT). Det udvidede totalbalanceprincip indebærer, at der skal kompenseres for de **udgiftsmæssige** konsekvenser af ændringer i byrde- og opgavefordelingen mellem staten og kommunerne, og hvis staten ændrer regelgrundlaget for eksisterende kommunale opgaver.

De to hovedelementer i udligningssystemet er en udligning af forskelle i kommunernes beskatningsgrundlag og en udligning af forskelle i kommunernes udgiftsbehov. For begge ordninger gælder, at udligningsniveauet er mindre end 100 pct.

Med de gældende regler fordeles statstilskuddet efter størrelsen af den enkelte kommunes beskatningsgrundlag, samtidig med at den mellemkommunale udligning vedrører forskellene før statstilskud.

Udvalgets vurdering og anbefaling: Den gældende **fordelingsmetode** indebærer, at der ikke er garanti **for**, at den enkelte kommunes kompensation for den enkelte opgaveoplægning nødvendigvis for det enkelte år svarer til kommunens faktiske merudgift.

Da der årligt er tale om en lang række regelændringer har det været vurderingen, at de forskellige **byrdefordelingsmæssige** forskydninger over årene vil opveje hinanden, og systemet har generelt været accepteret af de kommunale parter.

Det forhold, at der ikke er fuld udligning, vil imidlertid kunne føre til større forskelle mellem kommunerne til ugunst for lavindkomstkommuner, hvis der sker en betydelig **opgaveoverførsel** til kommunerne.

Indenrigsministeren har på den baggrund i juni 1992 bedt Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg belyse mulige ændringer i systemet for fordelingen af statstilskuddet. Finansieringsudvalget er samtidig i gang med at belyse fordele og ulemper ved **aktivitetsbestemte** tilskud og analysere mulighederne for at forenkle udligningssystemet. Det samlede arbejde forventes afsluttet i foråret 1993.

Det er landdistriktsudvalgets opfattelse, at udlægning af opgaver til kommunerne ikke bør føre til større skatteforskelle mellem kommunerne.

Landdistriktsudvalget er opmærksom på, at spørgsmålet om fordelingen af statstilskuddet er snævert forbundet med udformningen af udligningssystemet i øvrigt, og mulige ændringer i systemet for fordeling af statstilskud kræver en nærmere analyse. Udvalget finder, at en sådan analyse ligger uden for dette udvalgs opgave. Udvalget skal derfor pege på det analysearbejde, der er sat i gang i Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.

Forslag 5.1.4: Bedre vilkår for kommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag.

Baggrund: Den kommunale udligning af forskelle i beskatningsgrundlag for kommunerne uden for hovedstadsområdet omfatter dels en generel ordning, dels en ordning for kommuner med et særligt svagt beskatningsgrundlag. En forbedring af vilkårene i **udligningsmæssig** henseende for kommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag vil give disse **kommuner**, som typisk er **landkommuner**, mulighed for et forbedret serviceniveau og dermed mulighed for at fastholde og tiltrække befolkning og erhverv.

Gældende regler: Med de gældende regler yder staten et udligningstilskud til kommunerne uden for hovedstadsområdet, som bringer disse kommuners skattegrundlag delvist op mod skattegrundlaget i hovedstadsområdet. Tilskuddet udgør 52 pct. af forskellen op til det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i hovedstadsområdet.

For kommuner, hvis beskatningsgrundlag pr. indbygger er mindre end 85 pct. af det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger ydes herudover et særligt tilskud. Dette tilskud udligner yderligere 38 pct. af forskellen op til 85 pct. af det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag. For kommuner med de laveste beskatningsgrundlag er der således tale om 90 pct. udligning (52 pct. plus 38 pct.) af forskellene mellem kommunens beskatningsgrundlag og 85 pct. af det **landsgennemsnitlige** beskatningsgrundlag.

Udvalgets vurdering: Udvalget har i Indenrigsministeriet fået foretaget en beregning af konsekvenserne af, at 85 pct.-grænsen ændres til 86/87 pct. Ændringen indebærer, at en større del af spændet op til det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag udlignes med 90 pct. ligesom kredsen af tilskudsberettigede kommuner udvides. For de øvrige kommuner giver ændringen tab.

Virkningerne for kommunerne er dog beskedne ved en ændring af grænsen til 86 pct. Her vil ingen kommune få et tab eller en gevinst, der overstiger 0,1 pct. af kommunens beskatningsgrundlag. Ved ændring af grænsen til 87 pct. vil virkningen for kommuner med tab fortsat ikke overstige 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget, mens antallet af kommuner med en gevinst større end 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget er betydeligt. Gevinsten er dog for ingen kommune større end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget.

Det er udvalgets vurdering, at en forbedring af ressourcgrundlaget for kommunerne med de laveste skattegrundlag vil kunne medvirke til at skabe grundlaget for en forbedret kommunal service i **landdistriktsområderne**. Forhøjes "udligningsgrænsen" fra 85 pct. af det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag til et væsentligt højere niveau, f.eks. 90 pct., vil ordningen dog komme til at omfatte mange flere kommuner end i dag, herunder kommuner som ikke er deciderede landkommuner.

Det er derfor udvalgets vurdering, at en mere målrettet indsats over for landkommuner med svagt beskatningsgrundlag bedst sker ved en mere moderat forhøjelse af procentgrænsen.

Udvalgets forslag: Udvalget foreslår, at der sker en moderat forhøjelse af 85 pct.-grænsen i den kommunale udligning af beskatningsgrundlag vedrørende kommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag, f.eks. til 87 pct.

Nødvendig lovgivning: I lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner ændres S 18, stk. 2 og 3.

Økonomiske konsekvenser: Forslaget har ingen økonomiske konsekvenser for staten og kommunerne under ét, da tilskudsordningen finansieres af det kommunale bloktilskud.

Foralag 5.1.5: Placering af **landzonekompetencen.**

Baggrund: Siden 1985 har der været gennemført **frikommuneforsøg** med overførsel af kompetencen til at meddele landzonetilladelser fra amtsrådet til kommunalbestyrelserne. I alt deltager 64 kommuner i frikommuneforsøgene med decentralisering af landzonekompetencen. Udvalget har fra **bl.a.** Komiteen for Landsbyer og Landdistrikter modtaget forslag om, at kommunalbestyrelserne overtager landzonekompetencen.

Gældende regler: Som hovedregel er det amtsrådet, der er **landzonomyndighed**. I landsbyer, der er entydigt afgrænset i en kommuneplan eller omfattet af en offentligt bekendtgjort lokalplan er det dog kommunalbestyrelsen, der er landzonomyndighed.

Iværksatte initiativer: Under folketingsforhandlingerne om planloven blev spørgsmålet om placering af administrationen af **landzonebestemmelserne** drøftet i Miljø- og Planlægningsudvalget.

Miljøministeren tilkendegav i den forbindelse, at han snarest ville tage initiativ til en grundig evaluering af de hidtidige erfaringer med de igangværende frikommuneforsøg med overførelse af landzonekompetencen fra amt til kommune.

Planstyrelsens foreløbige evaluering af frikommuneforsøgene viser bl.a. at sagsbehandlingstiden mindskes, at kommunerne giver flere tilladelser end amterne, at der kommer flere klagesager, og at Miljøankenævnet omgør flere kommunale afgørelser end amtskommunale afgørelser. Undersøgelsen viser endvidere, at kommunerne vurderer, at servicen overfor borgerne **forbedres**.

Frikommuneforsøgene afsluttes ved udgangen af 1993. Miljøministeren skal derfor inden 1. juli 1993 give kommunerne en tilbagemelding om resultatet af ministerens overvejelser i anledning af **forsøgserfaringerne**.

Miljøministeriet gennemfører derfor i løbet af foråret 1993 en omfattende evaluering af landzoneforsøgene.

Udvalgets vurdering: Udvalget er generelt af den opfattelse, at en gunstig udvikling af landdistrikterne vil blive understøttet af, at så mange beslutninger som muligt træffes lokalt i kommunerne, der er tættest på problemstillingen og har den bedste baggrund for at vurdere de konkrete tiltag i det pågældende landområde.

Heroverfor står dog den samfundsmæssige interesse i at udnytte amternes ekspertise til at sikre de **landbrugsmæssige** og landskabelige helheder i det åbne land udenfor landsbybebyggelserne.

Udvalget finder det væsentligt, at ny bebyggelse i landdistrikterne til ikke **jordbrugsmæssige** formål fortrinsvis opføres i landsbyerne. Dette harmonerer i øvrigt med, at den væsentligste del af landzonetilladelserne til bolig- og erhvervsbyggeri i dag angår landsbyer.

Det er udvalgets vurdering, at en beslutning om eventuel overførsel af **landzonekompetencen** til kommunerne, bør afvente **Miljøministeriets** evaluering af frikommuneforsøgene i foråret 1993.

Udvalget foreslår: Udvalget kan støtte at der, navnlig med henblik på udvikling af landsbyer, gennemføres en så vid overdragelse af landzonekompetencen som muligt til kommunalbestyrelserne, såfremt det ved evalueringen viser sig hensigtsmæssigt.

Udvalget vil i denne sammenhæng finde det nyttigt, at evalueringen af frikommuneforsøgene kommer til at omfatte en generel undersøgelse af, i hvor stor udstrækning kommunalbestyrelserne udnytter de allerede eksisterende muligheder efter planloven for at overtage landzonekompetencen.

Udvalget skal endvidere foreslå, at der i evalueringen kommer til at indgå overvejelser om, hvordan landzoneadministratio-
nen generelt påvirker laddistrikterne.

Foralag 5.1.6: Informationsmateriale om mulighederne for erhvervs- og boligbyggeri i landzone.

Baggrund; I den offentlige debat fremdrages planlovens landzonebestemmelser ofte som unødigt hæmmende for udviklingen i landsbyer og landdistrikter i øvrigt. Udvalget har modtaget flere forslag om lempelse af bestemmelserne vedrørende erhvervs- og boligbyggeri i landdistrikterne og mulighederne for at opdele stuehuse i flere selvstændig lejligheder.

Gældende regler: Der kræves landzonetilladelse til enhver form for byggeri og ændret anvendelse i **landzonen**, med mindre der er tale om erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri til landbrug, skovbrug eller fiskeri.

Der gives som hovedregel ikke tilladelse til opførelse af enligt beliggende enfamiliehuse i det åbne land eller umiddelbart uden for eksisterende byzoner. For så vidt angår boligbyggeri i landsbyer og mindre bysamfund træffes afgørelsen efter en samlet afvejning af alle hensyn, herunder hensynet til en styrkelse af landsbyernes udviklingsmuligheder og de **bevaringsmæssige** hensyn. Retningslinier herfor findes efterhånden i de fleste region- og kommuneplaner.

I forbindelse med afslutningen af en undersøgelse om tomme stuehuse tilkendegav **miljøministeren** under planlovens behandling at ville åbne op for større imødekommenhed over for etablering af flere boliger i tomme stuehuse mm. Denne tilkendegivelse er uddybet i vejledningen til planloven.

Visse erhvervsvirksomheder er undtaget fra kravet om landzonetilladelse. Disse virksomheder skal blot anmeldes til kommunen, der skal påse, om en række betingelser er opfyldt. Hvis dette ikke er tilfældet, skal kommunen gøre indsigelse inden 2 uger.

Undtagelsesbestemmelsen (planlovens S 37) omfatter håndværks- og industrivirksomheder, samt lager og kontorvirksomhed **mv.**,

som kan etableres i **overflødiggjorte** landbrugsbygninger på betingelse af:

at virksomheden etableres i bestående bygninger, der ikke om- eller tilbygges i væsentligt omfang,

at bygningen ikke er opført inden for de seneste år.

Der vil endvidere kunne etableres et mindre ikke **skæmmende** oplag efter kommunalbestyrelsens nærmere bestemmelse.

Bestemmelsen er lempet i forhold til den før 1992 gældende kommuneplanlov, idet et krav om at virksomheden kun måtte have 5 ansatte er bortfaldet.

Iværksatte initiativer: Der er åbnet op for opdeling af **overflødiggjorte/tomme** boliger på landbrugsejendomme i flere boliger, jf. vejledningen til planloven. Det gælder uanset, om der er tale om ungdoms-, familie- eller ældreboliger, og uanset beliggenhed i det åbne land eller i landsbyer.

Denne lempelse imødekommer i vid udstrækning ønskerne i de forslag, udvalget har modtaget.

Derimod finder **Miljøministeriet** ikke, at det er hensigtsmæssigt at lempe mulighederne for indretning af driftsbygninger i det åbne land til helårsbeboelse.

Begrundelsen herfor er **bl.a.**, at udnyttelse til beboelse af de langt større bygningsmasser, der er tale om her, vil øge byspredningen i et omfang, der strider mod de grundlæggende intentioner med landzonebestemmelserne.

Det er endvidere en forudsætning for den lave beskatning i landzone, at der udvises tilbageholdenhed med udstykning af parceller til fritliggende boliger i landzonen.

Mulighederne for anvendelse af **overflødige/tomme** driftsbygninger til **helårsbeboelse**, beliggende i landsbyer eller bymæssig bebyggelse, svarer til mulighederne for boligbyggeri i landsbyer. Det bør således være en lokal beslutning, om der ønskes en planlægning, der åbner yderligere op for landzone-tilladelser til erhverv/udvidelser i landsbyer og bymæssig bebyggelse.

I bilagsdelens afsnit 1.2 og 1.3 er der nærmere redegjort for gældende regler og iværksatte initiativer.

Udvalgets vurdering: Det er udvalgets vurdering, at de netop foretagne lempelser i **landzonebestemmelserne** og i reglerne for landzoneadministrationen imødekommer en stor del af de rejste forslag. Det er dog udvalgets vurdering, at kendskabet til reglerne ikke er tilstrækkeligt udbredt.

Udvalgets forslag; Udvalget foreslår, at **Miljøministeriet** udarbejder et **vejledningsmateriale** om de eksisterende muligheder, kommunalbestyrelserne har for at sikre erhvervs- og boligbyggeri i landsbyerne.

Udvalget skal endvidere foreslå, at konsekvenserne af de netop gennemførte lempelser i landzoneadministrationen undersøges, når de har virket nogle år.

Forslag 5.1.7; Indstiftelse af "Landsby-pris".

Baggrund; Mulighederne for at øge interessen for udviklingen af landsbyer og landdistrikter har været drøftet i udvalget.

Miljøministeriet har som opfølgning på landsplanperspektivet "Danmark på vej mod 2018" netop udbudt en række eksempelprojekter. Specielt et af de 12 projekter retter sig mod udviklingen i landdistrikterne. Det drejer sig om eksempelprojekt nr. 6: "Udvikling i landdistrikter". Målet med dette projekt er, at flere kommuner/ amter **m.fl.** sammen udvikler fælles udviklingsperspektiver for et udvalgt geografisk landdistrikt.

Det er hensigten, at et eksempelprojekt kan tjene til påvisning af mulighederne for styrkelse af erhvervs- og boligudviklingen i landdistrikterne inden for de rammer, som er opstillet i landsplanredegørelsen.

Udvalgets vurdering; Det er udvalgets vurdering, at **eksempelprojekterne** kan medvirke positivt til at finde frem til forskellige fremtidsmuligheder for landdistrikterne.

Herudover kan der efter udvalgets opfattelse være behov for en mere permanent fokusering på landdistrikternes særlige vilkår. Udvalget er af den opfattelse, at det for landdistrikterne vil være særdeles afgørende, at de lokale myndigheders, dvs. navnlig kommunalbestyrelsernes, interesse for landdistrikterne fastholdes og styrkes.

Udvalgets forslag; Udvalget foreslår derfor, at der indføres en årlig "konkurrence" mellem kommuner om en "landsby-pris".

Forslaget indebærer, at interesserede kommuner til Indenrigsministeriet indsender projekter, der har til hensigt at styrke landsbyer og landdistrikter i de pågældende kommuner. Blandt projekterne udvælges én eller flere vindere, som får

udbetalt et tilskud til finansiering af det indsendte projekt.

Det er en betingelse, at kommunen selv deltager i finansieringen med mindst samme beløb. Efter f.eks. tre år aflægges regnskab for tilskudsanvendelsen.

Det foreslås, at der gives de vindende kommuner særlige **hjem-**ler til at anvende tilskudsmidlerne (og den kommunale egenfinansiering) til formål, som ikke er traditionelt kommunale.

F.eks. kunne der inden for en nærmere afgrænset del af kommunen på lige vilkår være tale om ekstraordinære tilskud til bygningsbevaring/-istandsættelse, iværksætterhjælp mv. (éngangstilskud), men ikke til egentlig erhvervsstøtte. Hertil kommer naturligvis investeringer inden for den normale kommunale servicevirksomhed. Det forudsættes, at kommunen i sit projekt angiver, hvordan den har til hensigt at anvende midlerne.

Nødvendig lovgivning: "Landsby-prisen" foreslås lovfæstet i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, hvor den f.eks. kan indgå på linie med tilskuddene til ø-kommuner (§ 22). De særlige muligheder for tilskudsanvendelsen må nærmere defineres i loven.

Økonomiske konsekvenser: "Landsby-prisen" foreslås at udgøre f.eks. 5 mio. kr. årligt, som kan finansieres af tilskuddet til særlig vanskeligt stillede kommuner eller ved, at **der** af bloktilskudspuljen forlods afsættes et beløb til formålet.

5.2. ERHVERVSVILKÅR I LANDDISTRIKTERNE.

Forslag 5.2.1: Enklere virksomhedsetablering og koordinering af virksomhedsrådgivning.

Baggrund; Regeringen overvejer løbende, hvordan det kan gøres enklere at etablere forretning eller virksomhed, så man f.eks. kun skal henvende sig få steder for at få rådgivning og indhente fornødne tilladelser.

Da virksomhedsetablering vedrører både kommune og stat, herunder flere ministerier, er det imidlertid ikke helt enkelt at finde en løsning, som både er ubureaukratisk og reducerer antallet af steder, man skal henvende sig.

Iværksatte initiativer: Regeringen nedsatte i februar 1992 en tværministeriel aktionsgruppe med repræsentanter fra 8 ministerier. Aktionsgruppen skulle **bl.a.** overveje, hvordan den statslige indsats over for iværksættere og mindre virksomheder kunne **effektiviseres** og samordnes bedre. I gruppens rapport "En styrket indsats over for iværksættere og de mindre virksomheder" fra marts 1992 mundede overvejelserne ud i 18 konkrete forslag, herunder forslag om udarbejdelse af en "iværksætter-guide".

Iværksætter-guiden skal på en enkel, og overskuelig måde - og på tværs af offentlige myndigheder - give et samlet overblik over:

regler, love og krav, som det offentlige stiller til nye **virksomheder.**

mulighederne for service, rådgivning, uddannelse og støtte inden for det offentlige, anvendelse af centrale rådgivere.

Iværksætter-guiden er under udarbejdelse og udkommer i januar 1993.

I lyset af loven om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter forventes øgede lokale initiativer på **erhvervsrådgivningsområdet** (Lov nr. 383 af 20. maj 1992). Det har været fremme, at der herved kan opstå øgede koordinationsproblemer og uhensigtsmæssig konkurrence mellem de mange aktører i den lokale **erhvervsrådgivning**, nemlig **bl.a.** kommuner, amter, Teknologiske Informationscentre (TIC) og private organisationer.

Industriministeren har derfor besluttet at nedsætte et udvalg, der skal undersøge den lokale erhvervsrådgivningsindsats og komme med forslag til forbedringer på området, f.eks. vedrørende en klarere arbejdsdeling og en forbedring af det lokale samarbejde mellem de forskellige rådgivningsinstanser. Udvalget får deltagelse af alle berørte parter og forventes at fremlægge resultaterne af sine drøftelser inden sommerferien 1993.

I forbindelse med beskæftigelse af kontanthjælpsmodtagere i private virksomheder er kommunalbestyrelserne forpligtet til, via en såkaldt servicefunktion at varetage visse administrative opgaver såsom lønudbetaling, indbetaling af ATP og AUD-bidrag, feriepenge og skat mv. Servicefunktionen kan ligeledes varetage den koordinerende opgave med indhentning af etableringsgodkendelser mv., hvis kontanthjælpsmodtageren ønsker at starte som selvstændig. Servicefunktionen har i denne forbindelse også til opgave at bistå iværksættere med udfyldning af blanketter mv. i forbindelse med start af egen virksomhed med offentligt tilskud efter reglerne om iværksættelse eller efter reglerne om igangsættelse.

Udvalgets forslag; Udvalget skal pege på kommunernes muligheder for at støtte erhvervsudviklingen ved generelt at tilbyde ovennævnte servicefunktioner for iværksættere. Udvalget skal endvidere pege på, at der kan være behov for øget koordinering af de forskellige aktører, der er involveret i den i lokale **erhvervsrådgivning** - et spørgsmål der vil blive belyst i det af industriministeren nedsatte udvalg. Udvalget skal

endelig foreslå, at man i det nedsatte udvalg også inddrager spørgsmålet om eventuelle særlige behov for erhvervsrådgivningsinitiativer i landdistrikterne.

Forslag 5.2.2; Lokal erhvervsudvikling.

Baggrund: Det private erhvervsliv må virke økonomisk rationelt for at bevare konkurrencedygtigheden. Ved valg af lokalisering ved nyoprettelse eller flytning må den enkelte virksomhed derfor tage hensyn til alle relevante erhvervslokaliseringsfaktorer - udbud af **arbejdskraft**, infrastruktur, **rådgivningsmuligheder**, service, uddannelsesinstitutioner osv. Disse lokaliseringsfaktorer har bevirket, at de fleste virksomheder lokaliseres i byerne. For virksomheder, der har oplagte fordele ved placering i byerne, vil det kræve betydelige økonomiske incitamenters at flytte til landområderne. Der findes dog også virksomhedstyper, som lige så godt kan placeres i landområdernes landsbyer.

For visse virksomheder vil lokalisering i landområderne være indlysende. Ud over jordbrug kan nævnes **råstofindvinding**, bioenergi og landboturisme.

Udvalgets vurdering; Mulighederne for fremme af erhvervslivet i landområderne bør udnyttes bedre. Visse virksomheder er knyttet til det åbne land. Investeringer i øvrigt nye virksomheder i landområderne bør fortrinsvis foretages i landsbyerne, dels for at beskytte det åbne land af hensyn til natur og jordbrug, dels for at fremme landsbyerne som samlingssteder i landområderne.

De initiativer, der tages fra offentlig side for at lette virksomhedsetablering generelt, medfører ikke i sig selv fremme af virksomheder i landområderne, når initiativerne ikke ændrer ved **lokaliseringsfaktorerne**. Fremme af erhverv specielt i landområderne må derfor rette sig mod de virksomhedstyper, der naturligt knytter sig til det åbne land eller med fordel kan indpasses i landsbyer, jf. eksempelvis forslag 5.2.5 om bioenergi og forslag 5.2.9 om landboturisme.

Fra offentlig side kan der gives bedst mulige rammer for etablering og drift af virksomheder. I sidste ende er det **imid-**

lertid private virksomheder eller private iværksættere, der skal tage initiativ til oprettelse og udbygning af erhvervsvirksomheder i landområderne, hvis dette skal ske.

Det vil være af væsentlig betydning for udviklingen af erhvervslivet i landområderne, at der på lokalt plan tages initiativ til fremme heraf inden for de erhvervstyper, der naturligt knytter sig til det åbne land eller vil kunne ligge i landsbyer. Dette må ske gennem et samvirke og gensidig inspiration mellem private erhvervsvirksomheder, mulige iværksættere, **finansieringsinstitutioner**, rådgivningsinstanser, erhvervsorganisationer, erhvervskonsulenter mv. og med udgangspunkt i de lokale forhold.

Kommuner og amter har ifølge loven om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter visse muligheder for at bistå dette samvirke. Under EF-strukturfondsordningerne findes i et vist omfang midler til teknisk og administrativ assistance i forbindelse med den lokale gennemførelse af **strukturfondsforanstaltninger** i mål 5b-områderne.

Inden for mål 5b-områderne er det hensigten at fremme integreret erhvervsudvikling. Udvalget vurderer, at det tilsvarende vil være fordelagtigt med integrerede erhvervsudviklingsprojekter i de øvrige landområder, eventuelt iværksat på baggrund af en lokal erhvervsudviklingsplan.

Udvalgets forelagt Udvalget skal opfordre private virksomheder, rådgivningsinstanser mv. til at tage initiativer til samvirke på lokalt plan for at fremme oprettelse og udbygning af private virksomheder i landområderne. Det gælder både virksomheder, der naturligt knytter sig til det åbne land, og virksomheder, som vil kunne indpasses i landsbyer.

Forslag 5.2.3: Reduktion af omkostninger ved spildevandsanlæg.

Baggrund: Kravene om en mere effektiv rensning af spildevand fra såvel boliger som virksomheder har medført et øget behov for kloakering og udbygning af rensningsanlæg. Blandt andet Landsforeningen af Landsbysamfund har i den forbindelse peget **på**, at det er vigtigt, at udgifterne til spildevandsbortledning holdes på et rimeligt niveau. Især fordi udgifterne kan udgøre en stor belastning for grundejerne i de tyndt befolkede områder, hvor der f.eks. er langt til et centralt rensningsanlæg, og dermed gør det vanskeligere at fastholde befolkningen i landdistrikterne.

Gældende regler: På baggrund af et konkret ønske fra grundejerne på Sejerø er der med virkning fra 15. januar 1992 blevet skabt mulighed for at etablere og drive fælles private **spildevandsanlæg**.

Loven gælder for etablering og drift af fælles private anlæg til bortskaffelse af spildevand fra områder på Sejerø, der i en spildevandsplan vedtaget af Bjergsted kommunalbestyrelse er udlagt til **spildevandsbortskaffelse** ved fælles foranstaltning.

Det er dog bestemt i loven, at miljøministeren kan fastsætte tilsvarende regler om etablering af private spildevandsanlæg på småøer med ikke over 1.000 indbyggere og i områder med spredt bebyggelse. Ved spredt bebyggelse forstås områder, hvor der ikke findes samlet bebyggelse med over 200 indbyggere, og hvor spildevandsanlægget ikke forventes at skulle dimensioneres til at modtage mere spildevand end svarende til 1.000 personækvivalenter.

Hvor et område, der kan omfattes af denne bestemmelse, i en spildevandsplan er udlagt til spildevandsbortskaffelse ved fælles foranstaltning (og ikke kun fælles privat foranstaltning), vil der herefter være mulighed for efter ansøgning at

opnå status som et område, hvor der kan oprettes et privat **spildevandslaug**, der varetager anlæggets etablering og drift.

Der kræves et flertal på 75 pct. af bolig- og grundejerne, for at beslutningen om at overgå til privat regi kan vedtages. Ved afstemninger gælder det princip, at der tildeles en stemme for hvert tilslutningsbidrag, den enkelte forventes at blive opkrævet.

Det er naturligvis en forudsætning, at den private løsning opfylder de **miljømæssige** krav.

Ud over denne særlige adgang til etablering af private løsninger til spildevandsbortledning er loven om betalingsregler for spildevandsanlæg blevet ændret med virkning fra 1. juli 1992.

Ændringen indebærer **bl.a.**, at der fastsættes et maksimum for størrelsen af tilslutningsbidraget. For boligenheder i ejendomme, der ikke tidligere har været inddraget under et offentligt spildevandsanlæg, kan tilslutningsbidraget maksimalt udgøre 30.000 kr. For tilsvarende erhvervsjendomme kan tilslutningsbidraget højst fastsættes til 30.000 kr. pr. 800 m² grundareal. I områder, hvor der alene kan bortledes husspildevand til kloakkerne, kan tilslutningsbidraget højst fastsættes til 60 pct. af 30.000 kr. De nævnte maksimumsbeløb bliver reguleret årligt efter et af Danmarks Statistik udarbejdet reguleringstal baseret på bygge- og anlægsomkostninger.

Udvalgeta vurdering; Udvalget finder, at der med gennemførelsen af "**Sejerø-loven**" og fastsættelsen af maksimumsbeløb for tilslutning til offentlige spildevandsanlæg er skabt nogle rammer, der gør det muligt for borgerne på de små øer og i tyndt befolkede områder at etablere den spildevandsløsning, de selv ønsker. Det er dermed blevet lettere at finde fleksible løsninger, der er tilpasset de lokale behov.

Med fastsættelsen af maksimumsbeløb for tilslutning til offentlige spildevandsanlæg er det sikret, at nødvendig kloakering i områder, hvor der er langt til nærmeste offentlige rensningsanlæg, ikke kommer til at medføre betaling af meget høje engangsbeløb for grundejerne. Udgifter, der ikke kan dækkes af de nye maksimale tilslutningsbidrag, fordeles således på alle tilsluttede i kommunen over de årlige vandafledningsbidrag.

Denne ordning vil formentligt i nogle landområder betyde, at det ikke vil være rentabelt at etablere private spildevandsanlæg efter "**Sejerø-loven**". I andre områder vil private løsninger dog formentligt være fordelagtige. Det må derfor i hvert enkelt konkret tilfælde vurderes, hvorledes lokalsamfundets behov for spildevandsbortledning kan løses på den bedste og billigste måde under hensyntagen til **såvel** miljøet som de berørte grundejere.

Udvalgets forslag: Udvalget skal på denne baggrund opfordre til, at kendskabet til de forskellige ordninger, der kan komme på tale i forbindelse med bortledning af spildevand, udbreedes mest muligt. Dette kan f.eks. ske i forbindelse med det omtalte informationsmateriale om mulighederne for erhvervs- og boligbyggeri i landzone, jf. forslag 5.1.6.

Forslag 5.2.4; Investering og regulering af moderne telekommunikation i tyndt befolkede områder.

Baggrund: Udviklingen og udbredelsen af **telekommunikationsudstyr** har de senere år vist, at betydningen af **afstandsforhold** formindskes, og at grænserne mellem land og by kan nedbrydes i takt med udbredelsen af moderne teleudstyr. Moderne kommunikationsudstyr kan f.eks. virke befordrende på mulighederne for at skabe højteknologiske servicevirksomheder i landdistrikterne, fremme mulighederne for de traditionelle erhverv, herunder jordbruget, ligesom mulighederne for at være beskæftiget i eget hjem og for at modtage serviceydelser såsom f.eks. informationer om kommunale forhold i hjemmet via skærme **mv. forbedres.**

Reguleringer og investeringer på telekommunikationsområdet er derfor af væsentlig betydning for udviklingen i landdistrikterne.

Gældende regler og iværksatte initiativer: Den kabelbaserede teleinfrastruktur i Danmark må betegnes som landsdækkende. Samtlige husstande har via denne infrastruktur adgang til den offentlige **telefonitjeneste.**

I kommuner, der dækker ca. 97 pct. af bolig- og erhvervsabonnenter, er der etableret lyslederforbindelser til en eller flere centraler. **Kapacitetsmæssigt** står lysledernet ikke alene, men suppleres af konventionelle kabel- og **radiokæde**-anlæg. Der er således i begrænset omfang mulighed for etablering af telekommunikationssystemer, der kræver en større båndbredde end telefoni og ISDN til stort set alle **central**-områder i landet. Disse kaldes normalt **bredbåndssystemer.**

Samtidig gælder, at televirksomhederne med tre måneders varsel kan opfylde ethvert behov for bredbåndskapacitet, hvilket især er af betydning for erhvervslivet.

I takt med, at bredbåndskapacitet stilles til rådighed i form af offentlige **teletjenester**, forudsættes takseringen at være **stedsuafhængig**.

De omtalte forhold vedrørende bredbåndsetableringen udspringer **bl.a.** af de politiske beslutninger om etableringen af **hybridnettet**.

En række forskellige offentlige tjenester (telefoni, ISDN og nogle **datatjenester**) anvender den kabelbaserede teleinfrastruktur og er herved landsdækkende.

Der er endvidere flere trådløse net i Danmark. **NMT-mobiltelefonnettet** ("Nordisk Mobil Telefon") er nu udbygget til at dække mere end 95 pct. af Danmarks geografiske område, hvilket regnes for dækning af 100 pct. af befolkningen. De udækkede områder er fortrinsvis skove og andre øde områder. De nye digitale mobilnet til telefoni og data (GSM-nettene) opbygges af to konkurrerende operatører, Tele Danmark Mobil A/S og Dansk **MobilTelefon** I/S. I deres tilladelser er der stillet krav om en gradvis udbygning til landsdækning. Senest den 1. januar 1997 vil der være etableret en dækning på 95 pct. af Danmarks geografiske område. Hertil kommer den landsdækkende **personsøgetjeneste**, OPS, der er omfattet af Tele Danmarks koncession.

Satellittjenester er landsdækkende og anvendes i dag hovedsageligt i forbindelse med international trafik. Der forventes i løbet af en kort årrække etableret såvel faste som mobile **satellittjenester** i Danmark og resten af Europa, specielt til dækning af tyndt befolkede områder samt områder med ingen eller mangelfuld teleinfrastruktur.

Udviklingen på telekommunikationsområdet vil i de kommende år være præget af specielt to forhold.

Det ene forhold er liberaliseringen, og det andet forhold er den hastige udvikling inden for mobilkommunikation/satellitkommunikation, dvs. de radiobaserede net og tjenester.

Hvorvidt der fortsat kan sikres en landsdækkende forsyningspligt med hensyn til den kabelbaserede infrastruktur afhænger af graden af liberaliseringen. Fastholdes **infrastrukturen** under ene- eller særrettigheder må det antages, at der fortsat vil være mulighed for landsdækning af nettet, og det vil derfor fortsat være muligt at udbyde offentlige tjenester på landsplan.

Hvis telefonitjenesten liberaliseres, vil konkurrencen kunne medføre, at "den yderste abonnent" på telefonnettet mere hensigtsmæssigt kan betjenes trådløst via radio.

Dette vil blive forstærket af det forhold, at udviklingen på mobilområdet forventes at medføre, at prisforskellen mellem taksterne for tilslutning til det faste net og de mobile net vil blive reduceret.

Det vil dog i den forbindelse ikke være sikkert, at det nuværende princip om stedsuafhængig taksering kan opretholdes.

Udvalgets vurdering og anbefalinger: Det er udvalgets vurdering, at udviklingen af telekommunikation i landdistrikterne generelt vil virke befordrende for udviklingen i landdistrikterne, og at der i de fremtidige reguleringer og investeringer på området bør tages hensyn til dette forhold.

Det vil her være fordelagtigt, at staten og de pågældende telekommunikationsvirksomheder over for kommuner, andre virksomheder mv. udbreder information om muligheder for udvikling indenfor dette område.

Kommende liberaliseringer på **tjenesteområder** bør tilrettelægges på en sådan måde, at forsyningssikkerheden i landdistrikterne i videst muligt omfang opretholdes og udbygges.

Hvis netinfrastrukturen måtte blive liberaliseret, vil det blive aktuelt at vurdere, hvorledes det kan sikres, at beho-

vene i landdistrikterne for **teletjenester** mest hensigtsmæssigt kan opfyldes.

Det vil endvidere være hensigtsmæssigt, at staten i forbindelse med beslutninger om reguleringer af telekommunikation (som det allerede er tilfældet i dag på nogle områder) søger at inkorporere betingelser om, at der også sker en udvikling af telekommunikation i landdistrikterne.

Endvidere skal udvalget opfordre til, at staten, kommunerne og teleselskaberne mv. i de kommende betragtninger over investeringsplaner for telekommunikationsområdet medtager hensynet til udviklingen i landdistrikterne.

Forslag 5.2.5; Anvendelse af biomasse i energiforsyningen.

Baggrund: Den danske energipolitik har længe prioriteret anvendelsen af biobrændsler til energiformål højt. Denne politik har resulteret i, at der i dag anvendes omkring 725.000 tons halm (knap 11 PJ) og omkring 11 PJ af **træflismængderne** årligt til energiformål.

Anvendelse af biomasse såsom halm, træflis, biogas mv. til energiformål kan begrundes ud fra flere brede, overordnede samfundsmæssige hensyn. Enerkipolitiske hensyn, miljøhensyn, ressourcehensyn, støtte til erhverv i landdistrikterne, især landbrug og skovbrug, støtte til lokalsamfundenes økonomi og beroende på konjunktursituationen - valutabesparelser og beskæftigelse - er alle hensyn, som kan begrunde anvendelsen af biobrændsler i energiforsyningen.

De overordnede land- og skovbrugsinteresser begrunder den stigende interesse, der i dag er for effektivt at anvende land- og skovbrugserhvervenes overskudsmængder af biomasse fra fødevarerproduktion og træproduktion. Da der også er interessante **miljøperspektiver** ved integreret **affaldsbehandling** i samproduktion med biogas i biogafællesanlæg, påkalder udviklingen af disse anlæg sig stigende opmærksomhed.

Dette er af betydning for landdistrikterne, idet det for landbrugs- og skovbrugssektoren er væsentligt at have en **merindtjening** især i en periode, hvor indtjeningen fra de traditionelle produkter er vigende. En del af denne indtjening vil komme de enkelte bedrifter til gavn eller forøge indtjeningen i andre tilknyttede erhverv, som også fortrinsvis er placeret i landdistrikterne, såsom maskinhandel, drift af maskinstationer, vognmandsvirksomhed, etc. Samtidig vil det bidrage til at lette mulighederne for at opretholde en række servicefunktioner i lokalområderne.

For skovbruget har markedet for energiflis fået en stigende betydning, og en udvidelse af dette marked vil kunne bidrage

til yderligere rationel og økonomisk drift af skovbrugene samt til en god plejetilstand i skovene.

Udnyttelse af biomasse til energiformål betyder, at der åbnes for et væsentligt marked for land- og skovbrugets biprodukter. I takt med stigningen i anvendelsen vil der være mulighed for en fortsat udvikling af mere effektive bjærgnings- og håndteringsteknologier, hvorved omkostningerne ved tilvejebringelse af produkterne kan reduceres. Herved vil produkterne kunne vinde større markedsudbredelse.

Udnyttelse af biomasse til energiformål giver anledning til en merbeskæftigelse især i regioner og erhverv, hvor der for tiden er uudnyttet kapacitet. Produktion og salg af udstyr til **fremskaffelse** og anvendelse af biomasse har en **beskæftigelseseffekt**, og på længere sigt forventes eksportpotentialet for teknikker til udnyttelse af biomasse at stige betydeligt.

De uudnyttede mængder af biobrændsler i form af halm og træflis i Danmark udgør i dag en samlet energimængde på ca. 55 PJ/år svarende til ca. 6-7 pct. af Danmarks samlede energiforbrug på ca. 800 PJ/år. Hertil kommer en potentiel energimængde biogas muligvis i størrelsesordenen 28 PJ/år. Nominelt er der dermed et betydeligt energipotential i den uudnyttede biomasse.

Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at biomasse vurderet som energiråstof i forhold til energiforsyningens traditionelle brændsler, kul, olie og naturgas, er en uensartet og spredt ressource med varierende mængder fra år til år, vanskelige fyringsegenskaber og et højt prisniveau i forhold til traditionelle brændsler. F.eks. er prisen på halm ca. 3 gange prisen på kul for den samme **brændværdimængde**.

Med de nuværende internationale priser på olie, naturgas og kul sammenholdt med de forventninger, der er til de kommende års prisudvikling, er anvendelse af biomasse i energiforsy-

ningen med den eksisterende teknologi og driftsomkostninger økonomisk tvivlsom.

Udvalgets vurdering; Hensynet til forsyningssikkerhed mv. taler til fordel for anvendelse af de indenlandske biomasseresourcer i energiforsyningen.

Ud fra en samlet afvejning motiverer de overordnede samfundshensyn, herunder hensynene til udviklingen i landdistrikterne, en fremtidig, intensiveret indsats, der har som virkning, at samfundets biomasseresourcer anvendes effektivt i energiforsyningen.

Man må imidlertid konstatere, at det - selv med den betydelige indirekte støtte via energiafgiftsfritagelsen, der hidtil er ydet i forbindelse med biobrændsler i **varmeforsyningen** - ikke har været muligt at sikre en afsætning af disse brændsler i ønskværdigt omfang, og at der fortsat er væsentlige barrierer for en yderligere anvendelse af biobrændsler i energiproduktionen, især i elproduktionen.

Skal der iværksættes en - ønskværdig - yderligere anvendelse af disse ressourcer, er der behov for en intensiveret forsknings- og udviklingsindsats for udvikling af nye teknikker og anvendelsesområder, således at det tekniske og økonomiske grundlag for anvendelsen **forbedres**.

Regeringen fremlagde den 1. september 1992 et udkast til biomassehandlingsplan som oplæg til politiske forhandlinger om biomassens fremtidige indplacering i energiproduktionen. Disse overvejelser indgår i udkastet til handlingsplan.

Udvalgets forslag: Udvalget skal pege på de beskæftigelsesmuligheder, der ligger i en øget udnyttelse af bioenergi. En øget forsknings- og udviklingsindsats på dette område i kombination med initiativer, der fremmer anvendelsen af biobrændsel, vil således kunne være med til at fremme den økonomiske udvikling i landdistrikterne.

Forslag 5.2.6: Kommunal låneadgang til forbedret infrastruktur mv.i landdistrikterne.

Baggrund: Lav likviditet i en kommune kan være en hindring for, at kommunen foretager investeringer i infrastruktur og afholder udgifter til byggemodning. Dette kan hindre igangsætning og udvikling i landdistrikterne.

Gældende regler: Kommunerne har i dag ikke låneadgang til finansiering af udgifter til forbedret infrastruktur og byggemodning. Udgifterne må derfor afholdes ud af kassebeholdningen. Der er dog som led i de kommunaløkonomiske aftaler for årene 1992-1994 afsat særlige lånepuljer til vækstfremmende investeringer i kommuner og amter. I forbindelse med finanslovsaftalen for 1993 er lånepuljen forøget for 1993.

Udvalgets vurdering: Det er udvalgets vurdering, at låneadgang til finansiering af udgifter til forbedring af infrastruktur og til byggemodning af erhvervsgrunde i landdistrikterne vil kunne fremme erhvervsudviklingen og dermed øge beskæftigelsen og aktiviteten i landdistrikterne.

Udvalgets forslag: Udvalget foreslår, at **lånedispensationspuljen** til vækstfremmende investeringer udvides og fortsættes også i de kommende år, særligt med henblik på landsbyerne.

Nødvendige lovændringer mv.: Forslaget vil ikke kræve ændringer i gældende regelsæt. Det bemærkes, at salg af kommunal jord skal ske til markedsprisen, og jordsalg skal være en økonomisk forsvarlig disposition for kommunen.

Økonomiske konsekvenser: Gennemførelse af forslaget har ingen udgiftsmæssige konsekvenser for staten.

Forslag 5.2.7; Skiltningsregler og godkendelse af udkørsel.

Baggrund; Der har været rejst flere sager om problemer med at opnå tilladelse til skiltning og udkørsel i forbindelse med etablering af virksomheder, forretninger, værelsesudlejning, mv. på landet. Problemerne har **bl.a.** været rejst af Komiteen for Landsbyer og Landdistrikter, ligesom udvalget har modtaget henvendelser med konkrete sager.

Gældende regler; Fra den 1. juli 1992 reguleres skiltning i "det åbne land" af lov nr. 9 af 3. januar 1992 om naturbeskyttelse, S 21, og den i tilknytning hertil fastsatte bekendtgørelse nr. 573 af 25. juni 1992 om opsætning af mindre oplysningsskilte samt reklamer på idrætsanlæg mv. i det åbne land. Som hovedregel er der et generelt forbud mod opstilling af reklame- og propagandaskilte i det åbne land. Forbudet omfatter dog ikke virksomhedsreklamer, der anbringes i umiddelbar tilknytning til virksomheden, forudsat at reklamerne ikke virker dominerende i landskabet eller er synlige over store afstande.

Undtaget fra forbuddet er ligeledes mindre oplysningsskilte vedrørende næringsdrift eller virksomhed opsat på egen ejendom eller ved indkørsel til egen ejendom fra nærmeste offentlige vej eller privat fællesvej.

De nærmere regler om oplysningsskiltene fremgår af bekendtgørelsen.

Oplysningsskiltene skal således have en ensartet mørkegrøn bundfarve med hvid tekst og må ikke overstige 0,25 m². Skiltets overkant må ikke være mere end 1 meter over terræn. Skiltet må udelukkende oplyse om virksomhedens navn, adresse, art, og produktion.

Godkendelse af udkørsel reguleres efter vejlovens bestemmelser af de enkelte vejbestyrelser (stat, amt og kommuner). Reglerne er baseret på det forhold, at en sammenblanding af

hurtigkørende gennemgående trafik og langsommere svingende trafik kan udgøre en betydelig **færdselsrisiko**. Adgangsbestemmelserne skal derfor sikre, at antallet af udkørsler ikke øges, og at benyttelsen af eksisterende udkørsler ikke øges betydeligt. Ud fra en konkret vurdering kan der dog meddeles dispensation - f.eks. i forbindelse med anvendelse af nedlagte landbrugsejendomme til andet **formål**.

Iværksatte **initiativer**: Den nævnte bekendtgørelse om skilting, og de deri indeholdte bestemmelser om oplysningsskilte indebærer en vis lempelse i forhold til de gældende regler.

De nye regler giver således mulighed for at opsætte et mindre oplysningsskilt ved ejendommens indkørsel samt, hvis den er beliggende ud til en lukket, privat fællesvej, ved dennes udmunding i anden **vej**. Det betyder, at en virksomhed vil kunne opsætte et mindre oplysningsskilt op til flere hundrede meter fra virksomheden forudsat, at reglerne i øvrigt er opfyldt. Det er en lempelse i forhold til tidligere, hvor ethvert skilt for at være lovligt opsat i det åbne land, skulle være anbragt i umiddelbar tilknytning til næringsdriften eller **virksomheden**.

Udvalgets vurdering; Udvalget finder, at de nuværende bestemmelser om forbud mod "generelle" reklame- og propagandaskilte i det åbne land er med til at sikre væsentlige landskabsværdier og naturinteresser og dermed f.eks. hensynet til turisme. Opsætning af skilte bør derfor fortsat kun kunne finde sted i forbindelse med salg og produktion på de enkelte virksomheder og gårde. Udvalget finder det hensigtsmæssigt, at der nu "formelt" er sikret mulighed for at opsætte mindre oplysningsskilte. Det er et selvfølgeligt krav, at reglerne om de mindre oplysningsskilte skal kunne administreres på fornuftig vis af myndighederne, ligesom man må kunne forlange, at de opfylder dagligdagens krav og behov.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at reglerne, trods den gennemførte lempelse, stadig kan forekomme unødigt re-

striktive, også under hensyntagen til, at der bør ske en afvejning overfor hensynet til landskabet.

Det vil imidlertid ikke være hensigtsmæssigt at gennemføre ændringer på nuværende tidspunkt, hvor de nye regler efter forhandlinger med organisationer netop er trådt i kraft.

Udvalgets forslag; Udvalget foreslår, at bestemmelserne vedrørende mindre oplysningsskilte ikke ændres, førend der er et nærmere overblik over, hvorledes reglerne har fungeret i praksis. Det foreslås derfor, at man tager de nye reglers hensigtsmæssighed op til vurdering, når de har fungeret i et passende tidsrum.

Med hensyn til godkendelse af udkørsel kan udvalget ikke tilslutte sig en generel lempelse af adgangsbestemmelserne, men udvalget skal dog pege på, at trafikken til og fra f.eks. håndværksvirksomheder på nedlagte **landbrugsejendomme** ikke nødvendigvis er større end tilsvarende trafik til landbrugs-ejendomme. Udvalget skal derfor opfordre de enkelte vejbestyrelser til, at der ved afgørelser om dispensation fra **udkørselsbestemmelserne** ikke lægges unødige begrænsninger for etablering af erhverv i **landzoneområder**.

Forslag 5.2.8: Støtte til indretning af ferielejligheder i overflødiggjorte landbrugsbygninger.

Baggrund; Antallet af feriehusovernatninger i Danmark har i de senere år været stærkt stigende. Samtidig har restriktioner for opførelse af yderligere sommerhuse medført, at der i visse områder har været mangel på udlejningshuse i højsæsonen. Dette rejser spørgsmålet om muligheden for at indrette ferielejligheder i **overflødiggjorte** landbrugsbygninger. Det kan være bygninger på ejendomme, der er nedlagt som landbrugsejendomme efter landbrugsloven eller **overflødiggjorte** bygninger på landbrugsejendomme. Den fynske turismes fælles markedsførings- og udviklingsselskab "Fyn Tour" har i denne forbindelse peget på, at **byfornyelsesmidler** også bør kunne tildeles til istandsættelse af helårsboliger og fritidshuse, der ønskes benyttet til udlejning til turister. Omkostningerne ved istandsættelse af ældre, bevaringsværdige bygninger kan ofte være for høj til, at en indretning af ferieboliger umiddelbart vil være rentabel.

Gældende regler; De gældende regler om byfornyelse indebærer, at der ikke kan ydes byfornyelsesstøtte - støtte til boligforbedring til boliger, der anvendes til erhverv såsom ferielejligheder.

Efter forbedringsloven kan landmænd med landbrug som hovederhverv søge tilskud til investeringer vedrørende turistmæssig virksomhed på bedriften.

I mål 5b-områderne, jf. afsnit 1.6 i bilagsdelen om **EF's** regionale støtteordninger, er der endvidere en særlig mulighed for tilskud fra landbrugsfonden til investering vedrørende turistmæssig virksomhed på **landbrugsbedrifter**.

Nyindretning af **ferielejligheder** i landzone kræver landzone-tilladelse. Ansøgninger om at opdele eksisterende overflødiggjorte landbrugsbygninger til et mindre antal ferielejligheder bør, jf. vejledning om planloven, **imødekommes**, medmindre

planlægningsmæssige eller andre væsentlige interesser taler afgørende imod. Inden for kystzonen skal afgørelsen dog træffes i overensstemmelse med forudsætningerne i kystcirkulæret. Det er ikke hensigten med kystcirkulæret at hindre en hensigtsmæssig udnyttelse af eksisterende bygninger inden for de nuværende bygningsrammer til f.eks. turistmæssige formål eller andre ferie- og fritidsfunktioner, hvor det kan ske på en måde, så cirkulærets formål ikke tilsidesættes.

Efter **sommerhusloven** kan der meddeles tilladelse til udlejning af op til 10 ferielejligheder/værelser i **overflødiggjorte** landbrugsbygninger. Efter landbrugsloven skal der normalt opretholdes en bolig på en landbrugsejendom til ejeren eller forpagteren. Udlejningstilladelse forudsætter normalt forudgående landzonetilladelse.

Udvalgets vurdering; Det er udvalgets vurdering, at der er en stor risiko for, at mange **overflødiggjorte** landbrugsbygninger vil blive præget af forfald. Ud fra kulturhistoriske hensyn og hensyn til turisme **mv.** må der lægges vægt på, at bevaringssværdige landbrugsbygninger bevares og vedligeholdes. Dette sker bedst ved samtidig at øge bygningernes anvendelsesmuligheder. Det vil ofte være nærliggende at udnytte overflødiggjorte landbrugsbygninger til indretning af ferielejligheder.

Det er udvalgets vurdering, at udnyttelse af eksisterende offentlige tilskudsordninger til forbedringsarbejder på dette område kan være med til på en gang både at sikre kulturhistoriske værdifulde bygninger og fremme turismen.

Udvalgets forslag; Udvalget skal således foreslå, at det overvejes, om en del af det afsatte tilskud til byfornyelse - forbedringsarbejder, kan gives som tilskud til bevaring af overflødiggjorte landbrugsbygninger med henblik på indretning af ferielejligheder.

Det foreslås, at interessen for en sådan ordning i første omgang afprøves i et forsøgsprojekt for et geografisk afgrænset område. Det foreslås, at der åbnes mulighed for, at Boligministeriet fra de afsatte bevillinger til byfornyelseforbedringsarbejder, kan yde støtte til et forsøgsprojekt. Herudover vil et sådant forsøgsprojekt kunne støttes økonomisk via **bl.a.** Industriministeriets **turistfremmemidler** (tilskud til netværksordninger).

Forslag 5.2.9; Fremme af landboturisme.

Baggrund; Landboturismen udgør i dag en begrænset niche af den samlede turisme, men i de senere år har landboturismen oplevet en vis vækst. For 1992 skønnes det, at medlemmerne af Landsforeningen for Landboturisme har haft ca. 110.000 overnatninger.

Landsforeningen for Landboturisme har overfor udvalget peget på, at der er behov for mere ensartede og forenklede regler omkring skatte- og momsopgørelsen i forbindelse med landboturisme. Herudover peges der **bl.a.** på bedre muligheder for skiltning i forbindelse med landboturismen og eventuelt generel afskaffelse af moms på overnatninger.

Iværksatte initiativer: Inden for Industriministeriets område er der i 1992 afsat 65 mio. kr. til det "Turistpolitiske handlingsprogram", herunder forskellige netværksprojekter. Det gælder for hovedparten af projekterne, at tilskuddene suppleres med beløb fra private interessenter. Herudover ydes der et offentligt tilskud til Danmarks Turistråd på 107 mio. kr., ligesom der fra EF-strukturfonde ydes visse tilskud til udvikling af turismen i de områder, der er omfattet af den såkaldte mål 5B støtte (øerne).

I det indgåede **finanslovsforlig** for 1993 er der yderligere afsat en pulje på 20 mill. kr. til styrkelse af by- og **tema-**turismen indenfor det turistpolitiske handlingsprogram. Herunder satses der på udvikling af nicheområder, såsom f.eks. bondegårdsferie, herregårdsferie **mv.**

Udvalgets vurdering; Det er udvalgets vurdering, at der inden for landboturismen er mulighed for en fortsat vækst, om end der stadig vil være tale om en niche i turisterhvervet. Udviklingen i retning af, at en større del af befolkningen bor i byerne, må således formodes at føre til, at der bliver en større efterspørgsel efter en turistform som landboturismen - ikke mindst fra børnefamilier.

Landboturismen vil - og bliver allerede i dag - kombineret med forskellige former for turistpakker, såsom natur-, kultur-, cykel-, og herregårdsferier mv. En sådan markedsføring af landboturismen kræver imidlertid, at der lokalt sker en koordination af markedsføring **mv.**, ligesom der kan være behov for et begrænset offentligt tilskud til udvikling af de enkelte projekter.

Skatteministeriet har på baggrund af henvendelsen fra Landsforeningen for Landboturisme gennemgået reglerne og administrationen af skatte- og momsopgørelsen i forbindelse med landboturisme. Det er Skatteministeriets konklusion, at reglerne administreres ensartet, men at der måske er behov for en bedre information om de gældende regler på området. Reglerne er for få år siden blevet forenklet, netop med henblik på at gøre de nemmere at drive dette turisterhverv.

Med hensyn til bestemmelserne omkring skiltning, skal udvalget henvise til forslag 5.2.7 herom.

Udvalgets anbefalinger; Udvalget skal pege på de vækstmuligheder, der ligger i landboturismen. En fortsat udvikling af landboturismen kræver dog, at der fortsat afsættes private og eventuelt offentlige ressourcer til en fælles udvikling og markedsføringsindsats. Der henvises i øvrigt til det tidligere anførte forslag 5.2.8 vedr. støtte til indretning af **ferielejligheder** i **overflødiggjorte** landbrugsbygninger.

Forslag 5.2.10; Mulighed for lempelse af grundskyld.

Baggrund; Baggrunden for at tage spørgsmålet op er, at beskatningen af **produktionsjord** udgør en særlig belastning for landdistrikterne. Det synes derfor rimeligt - navnlig i forbindelse med en ny skattereform - at overveje at lempe denne form for beskatning. Landboforeningerne har også ved tidligere henvendelser til regeringen peget på dette spørgsmål.

Gældende regler: I kommunerne fastsættes grundskyldpromillen af den enkelte kommune for ét år ad gangen. Promillen skal udgøre mindst 6 og højst 24.

For amtskommunerne er det **fastsat**, at den amtskommunale grundskyldpromille skal være på 10 i alle amtskommuner for årene 1991-1993.

Grundskyld af landbrugsejendomme svares efter samme regler som for andre ejendomme, jf. dog nedenfor om landbrugets promillefonde.

Der er efter ejendomsskatteloven kun mulighed for at fastsætte én grundskyldpromille, der så gælder for alle ejendomme i kommunen. Der kan altså ikke fastsættes forskellige grundskyldpromiller for forskellige grupper af ejendomme, så som **boligejendomme** og erhvervsejendomme.

I tilknytning til den amtskommunale grundskyld findes der nogle særlige regler vedrørende landbrugsejendomme - de såkaldte promillefonde.

Disse fremkommer ved, at 4,3 promille af grundværdien af landbrugs- og lign. ejendomme indgår i særlige fonde. Midlerne anvendes efter landbrugsministerens godkendelse til at nedsætte landbrugets produktionsafgifter, som betales af de enkelte landmænd. Men reglerne indebærer ingen ændringer i den enkelte landmands pligt til at svare grundskyld efter de

almindelige regler. Provenuet til fondene er for 1992 budgetteret til 178 mio. kr.

Igangsatte initiativer; Der er i Folketinget fremsat forslag om, at mindstegrænsen for den kommunale grundskyld nedsættes fra 6 til **5**, og at der indføres adgang for amtskommunerne til selv at fastsætte grundskyldspromillen inden for en overgrænse på 10 (lovforslag L 46 fremsat den 8. oktober **1992**, og lovforslag **L 59** fremsat den 27. oktober 1992).

Udvalget finder, at det i beskatningsreglerne er naturligt at tage hensyn til, at **produktionsjord** er en forudsætning for landbrugets indtjening.

Udvalgets forslag: Udvalget skal foreslå, at der indføres mulighed for, at både kommuner og amtskommuner kan fastsætte grundskyldspromillen til nul.

Nødvendig lovændring: En gennemførelse af forslaget kræver ændring af den kommunale **ejendomsskattelov**.

Økonomiske konsekvenser: Den samlede provenuvirkning på den kommunale og amtskommunale grundskyld afhænger af kommunernes og amternes egne beslutninger. I 1993 er der 93 kommuner, som udskriver grundskyld svarende til lovens minimum. Det må antages, at det navnlig er disse kommuner, der vil udnytte muligheden.

Den samlede kommunale og amtskommunale grundskyld er for 1993 budgetteret til ca. 8,1 mia. kr.

Den samlede grundskyld af landbrugets **produktionsjord** udgør for 1992 ca. 920 mio. kr. Da der er tale om erhvervsmæssigt anvendte arealer, er grundskylden fradragsberettiget.

En mindskelse af grundskylden på **produktionsjord** vil altså føre til stigning i de skattepligtige indkomster, således at en stor del af det bortfaldne grundskyldprovenu umiddelbart

vil blive opvejet gennem større indtægter af indkomstskat hos stat, amter og kommuner.

Muligheden for at fastsætte den amtskommunale grundskyldpro-mille til nul vil have betydning for indbetalingen til pro-millefondene. Den nøjagtige provenuvirkning vil afhænge af nye reglers udformning og af amternes udnyttelse af mulighe-den for lavere grundskyld.

Forelag 5.2.11: Ophævelse af regel om at bidrag til kapitalpension skal kunne rummes i personlig indkomst.

Baggrund; De danske Landboforeninger har **fremført**, at de gældende regler gør det sværere for selvstændige erhvervsdrivende at foretage pensionsopsparing end for andre grupper.

Gældende regler: "Kapitalpension" i pensionsbeskatningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 780 af 7. august 1991, omfatter dels **kapitalforsikring** i **pensionsøjemed**, dels opsparing i **pensionsøjemed**. Kapitalforsikring skal indeholde et forsikringselement og kan kun oprettes i et forsikringsselskab. I modsætning hertil må opsparing i pensionsøjemed ikke indeholde et forsikringselement, men skal være en ren opsparingsordning, der kun kan oprettes i pengeinstitutter. Ofte er der kun ringe forskel mellem de to produkter.

En kapitalpension kan oprettes både som led i et ansættelsesforhold og som en privattegnede ordning.

Indbetalinger til privattegnede ordninger er fradragsberettigede, medens der gælder bortseelsesret for indbetalinger i arbejdsgiverordninger. Pensionsbidragene er således i begge tilfælde skattefrie.

Der gælder to fælles grænser for fradragsberettigede indbetalinger til kapitalpension.

For det første kan der efter pensionsbeskatningslovens § 16, stk. 1, årligt højst indbetales 25.000 kr. (1987-niveau). Grænsen reguleres årligt og er for 1992 29.000 kr.

For det andet skal indbetalingerne efter § 18, stk. 2, kunne rummes i den personlige indkomst. Et fradrag, der ikke kan rummes i den personlige indkomst, kan hverken overføres til fradrag hos en eventuel ægtefælle eller fremføres til fradrag i et senere indkomstår.

Der er taget initiativ til; Spørgsmålet om **indkomstbegrænsningen** har været behandlet i et udvalg, der afgav betænkning i maj 1989 (bet. nr. 1204/juni 1990).

Udvalget anbefalede en fuldstændig ophævelse af personlig **indkomstbegrænsningen**.

Udvalgets vurdering; Udvalget finder på linie med den nævnte anbefaling, at det vil kunne lette pensionsopsparingen for selvstændige erhvervsdrivende, hvis personlig **indkomstbegrænsningen** **ophæves**.

Udvalgets forslag; Landdistrikternes erhvervsliv er i meget høj grad domineret af selvstændigt erhvervsdrivende. Som led i en politik, der i særlig grad tilgodeser landdistrikterne, foreslår udvalget, at man gennemfører anbefalingen om at op-hæve personlig indkomstbegrænsningen.

Nødvendig lovændring; Lov om beskatningen af pensionsordninger **mv.** skal ændres.

Økonomiske konsekvenser; Ophævelse af regel om, at bidrag til kapitalpension skal rummes inden for indkomstbegrænsningen, vil medføre et provenutab, der vil afhænge af udnyttelsen af mulighederne for et ekstra indskud. For at sikre provenuneutralitet må forslaget derfor indgå i sammenhæng med andre skatteændringer.

5.3. VILKÅR FOR BOSÆTNING OG SERVICE I LANDDISTRIKTERNE.

Forslag 5.3.1: Udnyttelse af byfornyelsesmidler i landdistrikterne.

Baggrund: Planstyrelsen har i begyndelsen af 1991 foretaget en undersøgelse over antallet af tomme stuehuse i landdistrikterne. Undersøgelsen viste, at der ud af de ca. 155.000 stuehuse på landet var ca. 10.000 ubeboede stuehuse forstået således, at de ikke var tilmeldt helårsbeboere. Godt 90 pct. af de tomme boliger er opført før 1940, og halvdelen er bygget i forrige århundrede.

Der eksisterer således et problem vedrørende udnyttelse af tomme stuehuse, ligesom spørgsmålet om modernisering af ældre bygninger i landsbyer og på landet har været rejst som et påtrængende problem. Bl.a. Komiteen for Landsbyer og Landdistrikter, De Danske Landboforeninger og Landsforeningen af Landsbysamfund har overfor udvalget peget på behovet for, at støtte til offentlig byfornyelse anvendes til projekter i landdistrikterne, og at der bør kunne etableres ungdoms- og ældreboliger i landsbyerne.

Gældende regler: De gældende regler om byfornyelse indebærer, at der kan ydes støtte til renovering af alle typer beboelsejendomme (ekskl. statens), herunder også ejendomme beliggende i landsbyer og landdistrikter. Den årlige bevilling til byfornyelse og boligforbedring er for 1992 på 2,6 mia. kr. Denne bevilling fordeles mellem de ca. 220 kommuner, der har anmodet om andel af bevillingen. Fordelingen sker efter nogle objektive kriterier, der bl.a. har baggrund i antallet af utidssvarende boliger i kommunen. Ud fra denne fordeling vil mindre landkommuner kunne komme i betragtning med ca. 20 pct. af de samlede bevillinger. I 1990 og 1991 blev der i de mindre landkommuner imidlertid kun anvendt ca. 15 pct. af de samlede bevillinger. Landkommunerne har således ikke udnyttet de muligheder, der foreligger for støtte til byfornyelse/boligforbedring.

Byfornyelsesloven rummer forskellige støtteordninger. Den overvejende del af støtten gives som støttede lån, mens der kun i mindre omfang er mulighed for at få kontante tilskud. Det kontante tilskud kommer på tale ved ejerboliger, hvor **ombygningsudgiften** ikke modsvares af en tilsvarende stigning i ejendommens handelsværdi, samt til finansiering af nedrivning, friarealanlæg mv. Det kontante tilskud betales af staten og kommunen med 50 pct. til hver.

Bygge- og Boligstyrelsen har i efteråret 1992 udgivet pjecen "**LandsBy**" om mulighederne for at anvende byfornyelsesloven i landsbyer (erfaringer fra et **byfornyelsesprojekt** i landsbyen Damme).

Udvalgets vurdering: Udvalget skal pege på det vigtige i, at kommunalbestyrelserne er opmærksomme på de allerede eksisterende muligheder for også at udnytte **byfornyelsesmulighederne** i landdistrikterne. Der kan dog være forhold i lovgivningen, der gør, at det kan være vanskeligere for kommunerne i **land-**områderne at udnytte mulighederne fuldt ud. Det må således overvejes, om de gældende regler for byfornyelse kan forenkles og gøres mere fleksible, således at det bliver lettere at gennemføre **"by"fornyelsesprojekter** i landkommuner.

For så vidt angår opførelse af ungdomsboliger i landdistrikterne gælder, at lovgivningen ikke indeholder begrænsning for opførelse i landdistrikterne. Det må dog fortsat være en forudsætning for opførelse af ungdomsboliger i landdistrikterne, at der kan dokumenteres et reelt behov for ungdomsboliger i området, og at boligerne placeres i passende afstand til uddannelsesinstitutioner - praktikpladser mv.

For så vidt angår etablering af ældreboliger i landdistrikterne gælder, at ældreboliger kan etableres ved nybyggeri og ved ombygning af eksisterende ejendomme. Kommunerne, almennyttige boligselskaber og pensionskasser kan være bygherre. Det er kommunalbestyrelsen, der meddeler tilsagn. **Ældrebolig-**lovgivningen giver således også mulighed for, at der f.eks.

etableres mindre boligenheder i landsbyer. Indretning af ældreboliger i eksisterende bebyggelse eksempelvis tomme stuehuse kræver landzonetilladelse. Af vejledningen til planloven fremgår **det**, at ansøgninger om at opdele eksisterende (større) **overflødiggjorte/tomme** boliger på en landbrugsejendom i flere boligenheder bør **imødekommes** medmindre planlægningsmæssige eller andre væsentlige interesser taler afgørende imod. Der bør i den henseende tages hensyn **til**, om der kan sikres beboerne en rimelig adgang til offentlig og privat service. Et areal kan kun sikres til ældreboliger ved at udarbejde en lokalplan, der udlægger arealet til offentlige **formål**.

Udvalgets forslag: Udvalget foreslår, at det overvejes, om lovgivningen vedrørende byfornyelse - boligforbedring kan forenkles, således kommunalbestyrelserne sikres større fleksibilitet med hensyn til tilrettelæggelse og gennemførelse af **byfornyelsesprojekter**. En øget kommunal metodefrihed for byfornyelsen og en generel forenkling af lovgivningen vil således kunne gøre det lettere at gennemføre byfornyelsesprojekter i landdistrikterne. Tilsvarende må det overvejes, om de eksisterende regler for byfornyelse - boligforbedring er velegnet til at sikre boligfornyelsen i landdistrikterne, hvor der oftest er tale om spredte privatejede enfamiliehuse.

Som følge af forskellene i bebyggelsens karakter kunne det således overvejes at opdele byfornyelsesmidlerne i en kvote vedrørende byzone og en kvote vedrørende landzone. Midlerne til **landzoneområderne** kunne herefter fordeles efter andre regler, f.eks. i form af mere direkte tilskud til istandsættelsesarbejder.

Ved overvejelserne omkring en opdeling af byfornyelsesmidlerne bør de hidtidige erfaringer, jf. forrige side, inddrages. En opdeling må således ikke være en hindring for en fuld udnyttelse af bevillingerne.

Forslag 5.3.2: Udjævning af befordringsfradraget.

Baggrund: For et samfund i et landdistrikt er det afgørende, at området beboes af en bredt sammensat befolkning. Ikke mindst er det af betydning, at også lønmodtagere og øvrige erhvervsdrivende, som har købekraft og kan skabe omsætning i den lokale handel, er til stede. De erhvervsaktive husholdninger befinder sig samtidig i de aldersklasser, hvor familien har børn i **før-skolealderen** eller i den undervisningspligtige alder. At sådanne familier indgår i landdistriktets befolkning med en vis vægt, er derfor også afgørende for, at der kan skabes et grundlag for forskellige offentlige ydelser som børnehaver og folkeskoler.

For lønmodtagere og erhvervsdrivende er det selvsagt vigtigt, at boligen har en god tilgængelighed i forhold til arbejdsstedet. Husprisernes tydelige variation med denne tilgængelighed demonstrerer denne sammenhæng. Tilgængeligheden i forhold til arbejdsstedet er først og fremmest afhængig af afstanden og tidsforbruget til transport, men ligeledes er selve transportomkostningen **pr.km.** afgørende. For mere afsides liggende områder vil det i øvrigt ofte være sådan, at det kollektive transportnet ikke er så udbygget, at den erhvervsdrivende (alene) kan basere sig herpå, men må anvende privat transport. Et mere gunstigt transportfradrag vil i denne sammenhæng kunne nedsætte de effektive transportomkostninger.

Gældende regler; Efter ændringerne i skattereglerne i 1984, der fik virkning fra og med 1985, kan transport til og fra arbejde trækkes fra i den skattepligtige indkomst med følgende satser i 1991 :

samlet transport 20-54 km: 1,15 kr. pr. km.

transport herudover: 0,2875 kr. pr. km.

Der gælder dog en særlig overgangsregel for personer, som anvender egen bil til befordringen, som ikke kan anvende offentlig transport, og hvor den daglige befordring endelig

overstiger 54 km. Disse kan vælge at fratække transport fra og med 20 km med **1,05** kr. pr. km. Da der er tale om en overgangsregel, reguleres denne sats ikke efter prisudviklingen, som de øvrige nævnte satser på 1,15 kr. pr. km og 0,2875 kr. **pr. km.**

Iværksatte initiativer: Et udvalg under Skatteministeriet fremkom i 1991 med et forslag om, at den almindelige bundgrænse for befodringsfradraget øges fra 20 til 25 km daglig, og at den laveste sats (0,2875 kr. pr. km) forhøjes, så den "**tilnærmes**" de hidtil gældende satser efter særreglen (1,05 kr. pr. km). Samtidig ophæves særreglen. ("Betænkning fra udvalget vedrørende forbedring af befodringsfradragsreglerne, Skatteministeriet **1124**, Juni 1991.)

Udvalgets vurdering: Det er udvalgets vurdering, at de nuværende befodringsfradragsregler ikke giver en rimelig dækning af transportomkostningerne for erhvervsaktive, som har en forholdsvis lang transportafstand mellem hjem og arbejde. Selv om det set ud fra en samfundsmæssig synsvinkel ikke er hensigtsmæssigt, at befolkningen generelt bor langt fra arbejdsstedet - herunder også af **miljømæssige** årsager - vurderer udvalget, at fordelene ved via skattereglerne at give en bedre omkostningsdækning for de lidt længere afstande opvejer ulemperne. Det bør her tages i betragtning, at allerede tidsforbruget ved transporten vil sætte en naturlig grænse for, hvor langt folk ønsker/har mulighed for at bo fra arbejdsstedet. Endvidere vil en forøgelse af fradraget kunne ske uden at belaste det samlede skatteprovenu, såfremt der samtidig sker en - ikke urimelig - nedsættelse af fradraget for de kortere/mellemlange afstande. Ud over at øge mulighederne for bæredygtige landdistrikter vil en sådan ændring af fradraget også øge den generelle mobilitet i samfundet.

Udvalgets forslag: Udvalget indstiller, at der gennemføres en ændring af befodringsfradraget med udgangspunkt i ovennævnte udvalgs forslag.

Nødvendige lovændringer mv.: Der kræves lovændring (ligningsloven) .

Økonomiske konsekvenser: Hvis befodringsfradraget ændres som foreslået i betænkningen, vil det stort set være provenumæssigt neutralt.

Forslag 5.3.3: Udvidet samarbejde mellem offentlig og privat service i landdistrikterne.

Baggrund: Det er generelt hensigtsmæssigt med et snævert samarbejde på flest mulige områder i servicesektoren for derved at opnå den **omkostningsreducering**, der gør det muligt at opretholde et højt serviceniveau i de tyndt befolkede områder.

I det følgende forslag 5.3.4 er nævnt mulighederne for samarbejde på tværs af sektorer inden for det kommunale område, således at det bliver muligt at etablere tværgående institutioner i landdistrikterne.

Herudover vil det være nærliggende at overveje de muligheder, der kan være for et udvidet samarbejde, dels mellem forskellige offentlige myndigheder (f.eks. stat/kommune), dels mellem offentlige og private servicevirksomheder.

Staten er overalt i landdistrikterne repræsenteret ved Postvæsenet, mens kommunerne traditionelt står for det meste af den øvrige lokale, offentlige servicevirksomhed. Blandt private servicevirksomheder er det navnlig detailhandelen, der har betydning for landdistrikterne.

Som anført i kapitel 3 kan der forventes en yderligere koncentration i detailhandelen i de kommende år. Derfor er det sandsynligt, at mange små butikker i landdistrikterne vil lukke. Dette vil navnlig ramme ældre beboere i landdistrikterne, som ikke har transportmulighed til **fjernere** liggende butikker.

Samtidig skaber den teknologiske udvikling sammenholdt med mere markedsorienterede beslutningsprocedurer i den offentlige sektor en koncentrationstendens også i denne sektor.

Dette har **bl.a.** givet anledning til debat for Postvæsenets vedkommende. På den baggrund har kommunikationsministeren den 28. oktober 1992 godkendt et udviklingskoncept for Postvæse-

nets filialnet i fremtiden. I konceptet skitseres en række muligheder for forretningsudvikling, herunder også forretningsudvikling i samarbejde med såvel kommunale myndigheder som private.

Gældende regler; Af postloven fremgår det bl.a., at kommunikationsministeren kan fastsætte regler om, at Postvæsenet udfører opgaver, der kan indgå som et naturligt led i Postvæsenets virksomhed. I Bekendtgørelse om benyttelse af Postvæsenet S 2, stk. **2**, er det fastsat, at Postvæsenet kan udføre:

- 1) opgaver for andre offentlige myndigheder og for koncessionerede virksomheder **mv.** og
- 2) opgaver, som kan indgå som et naturligt led i Postvæsenets virksomhed.

Endvidere er det fastsat, at de nærmere vilkår for disse opgaver fastsættes af P&T.

Kommunerne kan påtage sig opgaver, hvis de udtrykkeligt har lovhjemmel hertil, samt visse opgaver herudover i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne, der er uskrevne retsgrundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse. Det følger heraf, at kommunerne ikke i dag har hjemmel til at varetage opgaver for Postvæsenet alene med det formål at bevare en statslig servicefunktion i kommunen. Efter kommunalfuldmagtsreglerne må det dog antages, at en kommune kan indgå **samdriftsaftale** med Postvæsenet om, at kommunale institutioner (f.eks. et folkebibliotek) varetager posthusfunktioner, såfremt kommunen herved får mulighed for at varetage en kommunal opgave mere hensigtsmæssigt. Det er dog en betingelse for, at samdriftsaftalen kan anses for lovlig, at aftalen ikke indebærer ulovlige økonomiske bidrag fra kommunen til staten.

På **detailhandelsområdet** kan af gældende regler navnlig fremhæves, at ifølge næringslovens S 10 (lovbekendtgørelse nr. 185 af 25. marts 1988) må varer kun afsættes fra fast forretningssted. Ved fast forretningssted forstås varige udsalgs-

steder. Efter den gældende næringslov er det muligt at drive "rullende" forretning, hvis salget fra den rullende forretning alene omfatter et begrænset varelager (brød, fersk kød, mælk, fisk **mv.**). Det er endvidere muligt at drive "rullende købmandsforretninger" med ubegrænset varesortiment, hvis den handlende har åbent for salg fra det rullende udsalgssted (f.eks. varevogn) på samme sted, i samme tidsrum, mindst en fast ugedag, i en sammenhængende periode af mindst 4 måneder.

Iværksatte **initiativer**: Postvæsenet har i landdistrikterne indledt et samarbejde med detailhandelen, idet en række posthusfunktioner allerede på nuværende tidspunkt udføres af dagligvareforretninger, hvilket er medvirkende til at opretholde eksistensgrundlaget for disse forretninger. Dette samarbejde vil blive udbygget i de kommende år, eventuelt også med udbringning af dagligvarer i det omfang, der er efterspørgsel efter denne serviceydelse. Det kan i den forbindelse nævnes, at Postvæsenet vil undersøge mulighederne for et udbygget samarbejde med apotekerne.

Udvalgets vurdering; Der er i den gældende lovgivning hjemmel til at udvide området for Postvæsenets virksomhed, forudsat at der er tale om opgaver, der kan indgå som et naturligt led i Postvæsenets virksomhed.

Omvendt har Postvæsenet som nævnt også mulighed for at lade posthusfunktioner udføre af private, således at der herved sikres et samlet økonomisk grundlag for begge funktioner.

Kommunerne har som nævnt en vis adgang til at indgå **samarbejdsaftaler** med Postvæsenet. En udnyttelse af denne mulighed kunne efter udvalgets vurdering være nyttig i de situationer, hvor der ikke er basis for opretholdelse af et selvstændigt posthus, og hvor der ikke er private butikker, der kan fungere som postbutik. En kommunal institution kunne i sådanne tilfælde fungere som "postbutik" og herved dels sikre posthusbetjeningen, dels skaffe sig et økonomisk dækningsbidrag til institutionens øvrige drift.

Private butikker må dog have en fortrinsret til at varetage postfunktionen, sådan at der herved bevares et middel til at sikre de lokale butikker.

Spørgsmålet er imidlertid, hvad der kan gøres for at sikre dagligvareforsyningen i de områder, hvor der ikke længere er butikker. Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at et udvalg under Industriministeriet allerede i 1988 foreslog en ophævelse af næringsloven, herunder af bestemmelsen om fast forretningssted. Lovforslag herom blev som følge af indsigelser under høringsrunden imidlertid ikke fremsat.

Som tidligere nævnt er et godt serviceniveau såvel på det private som det offentlige område nødvendigt for at tiltrække befolkning til landdistrikterne. Derfor bør der efter udvalgets opfattelse ikke lægges unødige forhindringer for tilvejebringelsen af dagligvareforsyningen.

En eventuel ophævelse af forbuddet mod rullende købmandsforretninger vil ganske vist ikke være nogen garanti for opretholdelse af en dagligvareforsyning. På den anden side vil en ophævelse kunne give nogle muligheder for - eventuelt ved samdrift med andre udbringningsordninger - at sikre forsyning med købmandsvarer også i de små samfund. Ikke mindst hensynet over for de ældre, der navnlig kan have svært ved lange indkøbsture, taler for større **fleksibilitet** i ordningerne.

Alternativet til, at der gives mulighed for fleksible private opgaveløsninger, kan meget vel blive, at problemet overføres til det offentlige. De ældres dagligvareindkøb kan nemlig i så fald blive en opgave for hjemmehjælpen eller (delvis) skulle erstattes af kommunal madudbringning.

Endelig skal nævnes, at mulighederne for at skabe et samlet økonomisk grundlag for den enkelte opgave også lader sig afprøve via udlicitering. Ved udbud af offentlige opgaver vil det være muligt for private, der udfører tilgrænsende opgaver, at afgive tilbud svarende til marginalomkostningerne.

Udvalgets forslag; Udvalget foreslår, at de eksisterende muligheder for samdrift mellem offentlige institutioner udnyttes bedre, og at behovet for en eventuel klarere hjemmel for kommunerne til at udføre posthusfunktioner i kommunale institutioner undersøges. Endvidere bør det undersøges, om Postvæsenet kan overtage/varetage visse kommunale opgaver mod betaling. Udvalget ser på nuværende tidspunkt muligheder for et samarbejde vedrørende:

Kommunale institutioners varetagelse af posthusfunktioner.

Postvæsenets "betjening" af informationsskranker, dvs. den primære kontakt til den kommunale administration.

Aflæsning af målere til el, gas og vand.

Sociale opgaver, f.eks. **besøgstjeneste** gennem **landpostbude**. Denne ordning har tidligere været forsøgt, men blev indstillet på grund af manglende efterspørgsel fra kommunalt hold.

Udvalget ser primært samarbejdsmuligheder vedrørende opgaver, der kræver direkte personlig kontakt med borgerne.

Endelig kan nævnes muligheden for biblioteksservicering via Postvæsenet i form af udveksling af bøger, bånd og plader mellem det lokale bibliotek og de lokale lånere.

Udvalget foreslår, at Postvæsenet undersøger mulighederne for et samarbejde med andre offentlige myndigheder, f.eks. vedrørende visse politimæssige opgaver som pas- og kørekortudstedelse mv., således at udstedelse kan ske lokalt.

De skitserede muligheder kræver opfyldelse af visse forudsætninger såsom, at den nødvendige **efterspørgsel** efter den pågældende serviceydelse skal være til Stede, at de praktiske

og lovmæssige muligheder skal være til stede, samt at der er et økonomisk incitament for de implicerede parter.

Endelig skal udvalget foreslå, at det tidligere forslag om mulighed for rullende købmandsforretninger **genovervejes**. Eventuelt kunne forslaget ændres **således**, at kommunerne skulle give tilladelse til rullende købmandsvirksomhed.

Industriministeriet finder ikke umiddelbart anledning til påny at overveje spørgsmålet om ophævelse eller ændring af næringslovens regler om fast forretningssted, men vil dog overveje spørgsmålet, såfremt man iværksætter en revision af næringsloven. Industriministeriet fremfører, at de eksisterende regler giver betydelig **fleksibilitet**, at bestemmelsen om fast forretningssted ikke kan ændres isoleret for tyndt befolkede områder, samt at holdningen i erhvervslivet til ophævelse/ændring af næringslovens regler om fast forretningssted ikke synes ændret. Endelig bemærkes, at industriministeren med sit lovforslag om detailsalg (L 9 af 7. oktober 1992) lægger op til en liberal lovgivning, der muliggør/ at kommunalbestyrelsen kan justere åbningstiden i kommunen efter lokale behov.

Nødvendig lovgivning; Hvis det efter en fornyet vurdering anses for hensigtsmæssigt at skabe mulighed for rullende købmandsforretninger, kræver det en ændring af **bl.a.** næringslovens S 10. Spørgsmålet om en eventuel klarere hjemmel for kommunernes varetagelse af posthusfunktioner kan endvidere føre til lovgivning.

Økonomiske konsekvenser; Hensigten med forslaget er at udnytte de eksisterende offentlige institutioner bedre, således at der skabes mulighed for at billiggøre den offentlige service i landdistrikterne, ligesom bibeholdelse af privat dagligvareforsyning vil kunne aflaste de offentlige udgifter, f.eks. på ældreområdet.

Forslag 5.3.4; Oprettelse af tværgående institutioner med udvidede brugerbestyrelser.

Baggrund; Etablering og drift af skoler, skolefritidsordninger, vuggestuer, børnehaver mv. forudsætter et vist befolkningsunderlag. I landdistrikterne er befolkningsunderlaget ofte utilstrækkeligt til at opretholde sektoropdelte institutioner, hvis serviceudbud retter sig mod snævert afgrænsede opgaveområder. Dette kan føre til lukning af institutionerne, hvorved lokalområdet ikke alene mister en serviceforanstaltning og de dertil knyttede arbejdspladser, men ofte også et lokalt samlingspunkt.

Gældende regler; Lovgivningen fastlåser på flere måder en sektoropdeling i kommunalbestyrelsernes opgavevaretagelse.

Efter reglerne i folkeskoleloven tilbyder folkeskolen undervisning fra børnehaveklasse til 10. klasse. Folkeskolen kan desuden **bl.a.** tilbyde børn optagelse i en skolefritidsordning, når de har nået en minimumsalder på 4 år og 10 måneder.

Folkeskoleloven indeholder endvidere regler om, at der ved hver selvstændig skole skal oprettes en skolebestyrelse bestående af repræsentanter for forældrene samt repræsentanter for medarbejderne og eleverne. Kun forældre til børn, som er indskrevet i den almindelige folkeskole, er valgbare til skolebestyrelsen.

Inden for de mål og rammer, som er fastsat af kommunalbestyrelsen, fastsætter skolebestyrelsen principper for skolens virksomhed, herunder bl.a. om undervisningens ordening, samarbejde mellem skole og hjem og arbejdets fordeling mellem lærerne. Skolebestyrelsen godkender endvidere skolens budget og godkender undervisningsmidler, fastsætter ordensregler mv.

Daginstitutioner for børn følger reglerne i bistandsloven, hvorefter der fra 1. januar 1993 skal nedsættes **forældrebe-**

styrelser ved institutionerne. Disse bestyrelser får tillagt visse **minimumsbeføjelser** i forhold til institutionens budget mv., men vil herudover kunne få tillagt yderligere kompetence efter kommunalbestyrelsens beslutning.

yderligere findes der i lovgivningen særregler om oprettelse af plejehjem, dagcentre, folkebiblioteker mv., og det forudsættes normalt, at disse servicetilbud drives selvstændigt.

Iværksatte initiativer: Indenrigsministeriet har i forbindelse med opfølgningen på frikommuneprojektet, som udløber ved udgangen af 1993, iværksat en indsamling af erfaringerne fra frikommunernes forsøgsvirksomhed, herunder også forsøgene med en udvidelse af adgangen til at vælge repræsentanter til skolebestyrelsen. **Evalueringsmaterialet** skal danne grundlag for fagministeriernes vurdering af, om der er behov for ny lovgivning i forbindelse med frikommuneprojektets afslutning.

Udvalgets vurdering; Det er udvalgets vurdering, at der er behov for en opblødning i opfattelsen af, hvilke opgaver der kan varetages inden for rammerne af den enkelte institution. Oprettelse af tværgående institutioner, hvis faciliteter og **personalemæssige** ressourcer anvendes mere fleksibelt, vil kunne medvirke til, at serviceudbuddet i landdistrikterne kan opretholdes, og institutionslukninger kan undgås eller begrænses. De tværgående institutioner vil samtidig kunne fungere som et lokalt og kulturelt samlingssted i lokalområdet - på tværs af generationer.

Der er mulighed for at stille skolernes faciliteter til rådighed for legestueaktiviteter, ungdomsskole- og klubvirksomhed, aftenskolevirksomhed og omsorgsarbejde for ældre.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at tværgående institutioner kan danne grundlag for et solidt forankret lokalt demokrati i form af en bredt sammensat brugerbestyrelse for den lokale institution.

Udvalgets forslag: Da en tværgående institution i landdistriktet typisk vil tage udgangspunkt i den lokale folkeskole, foreslår udvalget, at kommunalbestyrelsen får mulighed for at beslutte, at der til skolebestyrelserne kan vælges repræsentanter for andre brugergrupper end forældre til børn, indskrevet ved skolerne, f.eks. repræsentanter for forældre til små børn i skolefritidsordningen, repræsentanter for fritidsundervisningen eller for ældregruppen.

Herudover kunne det dog også være hensigtsmæssigt i bistandsloven at skabe mulighed for, at daginstitutionsbestyrelser kan suppleres med repræsentanter for andre brugergrupper, og/eller at en udvidet skolebestyrelse kan fungere som daginstitutionsbestyrelse, når institutionen drives i tilknytning til skolen.

Nødvendig lovgivning: Forslaget om en udvidet skolebestyrelse kræver en ændring af folkeskolelovens § 39 c om skolebestyrelsen. Herudover vil forslaget medføre ændringer i bekendtgørelse 720/1989 om valg af forældrerepræsentanter til skolebestyrelsen.

Forslaget vedrørende daginstitutioner kræver en ændring af bistandslovens S 69A og S 64A.

Økonomiske konsekvenser; Forslaget vil ikke medføre merudgifter for staten eller kommunerne.

Forslag 5.3.5; Bedre børnepasningsmuligheder i landdistrikter (udvidet skolefritidsordning og ligelig fordeling af kommunens pasningstilbud).

Baggrund; Forslaget skal ses i sammenhæng med forslaget om forbedrede muligheder for oprettelse af tværgående institutioner i landdistrikterne.

Det må anses for at være af væsentlig betydning for fastholdelse og forøgelse af befolkningen i landdistrikterne, at der sikres tilstrækkelige børnepasningstilbud i områderne.

Dette kan for det første sikres ved mere fleksible ordninger. Dagplejeordningen er et eksempel på en fleksibel ordning, der også i landdistrikterne kan sikre tilvejebringelse af pasningstilbud til de små børn.

For de større børn er der med de såkaldte "**puljeordninger**" efter bistandsloven skabt forbedrede muligheder for at private kan tilrettelægge et fleksibelt pasningstilbud og få mulighed for - men ikke ret til - et kommunalt tilskud.

Skolefritidsordningen giver endvidere mulighed for at tilrettelægge pasningsordninger efter lokale behov, men der er i lovgivningen en nedre aldersgrænse.

I de senere år er en række kommuner påbegyndt indførelse af taxameterprincippet i **bevillingsudmålingen**, således at bevillinger udmåles efter udbuddet af service, f.eks. antallet af børn indskrevet i en daginstitution. Af hensyn til en sikring af landdistrikternes befolkningsunderlag vil det imidlertid være nærliggende at kombinere dette bevillingssystem med bedre muligheder for, at kommunalbestyrelsen fordeler sine pasningstilbud ligeligt inden for kommunen.

Gældende regler; Efter folkeskolelovens S 39, stk. 4, kan børn først optages i skolefritidsordning, når de er 4 år og 10 måneder, dvs. når de kan optages i børnehaveklasse.

Ifølge samme lovs § 39 a, stk. 1, ligger kompetencen til oprettelse af skolefritidsordninger hos **kommunalbestyrelsen**. Ifølge samme paragrafs stk. 2, træffer kommunalbestyrelsen beslutninger om bevillinger til skolevæsenet, herunder beslutninger om bevillinger til skolefritidsordninger.

Iværksatte initiativer; I nogle kommuner gennemfører man frikommuneforsøg med henblik på kunne tilbyde et rimeligt serviceniveau i de tyndt befolkede områder. Forsøgene indebærer, at folkeskolens opgaveområde udvides, således at børn kan optages i skolefritidsordninger fra det fyldte 3. eller 4. år. Der gennemføres desuden i nogle kommuner frikommuneforsøg med udvidede skolebestyrelser, således at forældre med børn i **skolefritidsordningen** ligeledes er repræsenteret.

Med indførelsen af reglerne om skolebestyrelser i folkeskoleloven er det i § **39a**, stk. 3, fastsat, at skolebestyrelsen indenfor de økonomiske rammer og de tilknyttede forudsætninger, der er fastlagt for skolen af kommunalbestyrelsen, godkender skolens budget. Der er således i de senere år taget skridt i retning af en delegering af den økonomiske kompetence vedrørende aktiviteter på de enkelte skoler.

Udvalgets vurdering; En udvidelse af folkeskolens muligheder for at tilbyde pasning af mindre børn i **skolefritidsordningen** vil give den lokale skole et bredere opgavegrundlag, som samtidigt ligger i naturlig forlængelse af de eksisterende opgaver.

Det er endvidere udvalgets vurdering, at udviklingen i retning af at styrke skolelederens og skolebestyrelsens økonomiske kompetence, således at det enkelte lokalområde i højere grad får muligheder for at indrette serviceudbud i sammenhæng med de lokale ønsker og behov, bør styrkes. Det er udvalgets vurdering, at **landdistriktsområderne** bør sikres bedre muligheder for en ligelig andel af midlerne til serviceudbud og en større kompetence med hensyn til beslutninger om oprettelse, indretning og drift af skolefritidsordningerne.

Udvalgets forslag; Udvalget foreslår, at kommunalbestyrelsen får mulighed for at beslutte, at børn, som er fyldt tre år, kan optages i skolefritidsordningen. Dette forudsætter dog, at kommunalbestyrelserne ved tilrettelæggelsen af skolefritidsordningerne tager et særligt pædagogisk hensyn til, at ordningen omfatter de 3-6-årige.

Herudover finder udvalget, at følgende model for tildelingen af midler (bevillinger) til skolefritidsordninger vil virke befordrende for mulighederne for lokale pasningstilbud:

Et landdistriktsområde (skoledistrikt) sikres tildelt en taxameterbevilling, der svarer til: antallet af børn i den pågældende skoles ordning x kommunens gennemsnitlige pasningsudgifter pr. barn indenfor den/de pågældende aldersgrupper. Taxametertilskuddet gives fuldt ud, indtil den pågældende skole har en dækningsgrad, der svarer til kommunens gennemsnitlige dækningsgrad for pasningstilbud i den pågældende aldersgruppe (excl. det pågældende skoleområde).

Det er naturligvis allerede i dag muligt for kommunalbestyrelsen at yde sådanne bevillinger. Forslaget indebærer imidlertid, at skolebestyrelsen får garanti for en sådan **bevillingstildeling**, hvis den har dokumenteret, at en forsvarlig pasning kan etableres.

Forslaget kan opfattes som en fravigelse af reglerne i den kommunale styrelseslovs § 40, stk. 2, hvorefter bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen.

Hensynet til at fastholde og styrke landdistrikterne og deres befolkningsunderlag må imidlertid efter udvalgets opfattelse opveje de betænkeligheder, der er knyttet til en eventuel fravigelse af reglerne om kommunalbestyrelsens bevillingsmyndighed. En fastlæggelse af lovbestemte tilskud (**taxameterbevillinger**) på dette begrænsede område, der er begrundet i de nævnte særlige hensyn, må være rimelig, og der vil kun i ringe udstrækning blive tale om et indgreb i **kommunalbesty-**

reisens beslutningskompetence. Kommunalbestyrelsen vil således fortsat have mulighed for selv at fastlægge serviceniveauet på området.

Har skolen mulighed for at udbyde en større dækningsgrad end dækningsgraden generelt i kommunen/ må kommunalbestyrelsen selv afgøre, om den ønsker at give bevilling hertil og fastsætte beløbet. Såfremt skolefritidsordningen udvides til at bestå af børn fra forskellige aldersgrupper, jf. forslaget om inddragelse af mindre børn i ordningen, udmåles bevillingen med hensyntagen til de gennemsnitlige udgifter og dækningsgrader i hver aldersgruppe.

Som betingelse for modtagelse af taxameterbevillingen må skolebestyrelsen som nævnt over for kommunalbestyrelsen dokumentere, at det vil være muligt på forsvarlig vis at etablere ordningen for de bevilgede midler, eventuelt med bidrag fra skolens øvrige budget.

Nødvendig lovgivning; Forslaget indebærer en ændring af folkeskolens § 39, stk. 4, om aldersgrænsen for optagelse i en **skolefritidsordning**.

Forslaget om bevillingstildeling kræver indsættelse af et nyt punktum i folkeskolelovens § 39 a, stk. 2, punkt nr. 1, således at kommunalbestyrelsen forpligtes til at give bevillinger på skolefritidsområdet efter ovennævnte taxameter-bevillingsmodel.

Økonomiske konsekvenser: Forslaget om optagelse af mindre børn i skolefritidsordningen forventes at kunne resultere i en mere rationel tilrettelæggelse af kommunens pasningstilbud.

Endvidere skønnes forslaget om bevillingsfordelingen ikke at indebære merudgifter, idet der alene er tale om at give alle områder i kommunen mulighed for andel i et af kommunalbestyrelsen selvvalgt serviceniveau.

Forslag 5.3.6: Bedre mulighed for bevarelse af lokalt skoletilbud.

Baggrund: Som beskrevet i kapitel 2 er det offentlige servicetilbud af stor betydning for fastholdelse og styrkelse af landdistrikternes befolkningsunderlag.

Tilvejebringelsen af et godt servicetilbud er naturligvis bl.a. et spørgsmål om økonomi. For at billiggøre kommunale servicetilbud i landdistrikterne har udvalget, jf. forslag 5.3.4, peget på mulighederne for opblødning af sektorgrænserne, således at rationaliseringsmuligheder ved samdrift af forskellige servicetilbud kan udnyttes.

Hovedsigtet hermed er at skabe økonomiske argumenter for fastholdelse - og gerne også forbedring - af serviceniveauet i landdistrikterne. Særlig folkeskolerne har tidligere været beskyttet (på kort sigt) mod nedlæggelse via særlige afstemningsregler, men en billiggørelse af landdistrikternes servicetilbud synes på længere sigt at være bedre egnet til at sikre tilbuddene.

Hertil kommer imidlertid, at grundprincippet om sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar ikke er fuldt gennemført, når folkeskole- og friskoleområdet ses under ét. En kommunalbestyrelse kan således ud fra rent kommunaløkonomiske beregninger træffe beslutning om nedlæggelse af en skole uden at inddrage andre afledte økonomiske konsekvenser for samfundet.

Ofte kan beslutningerne endog være baseret på beregninger alene for skoleområdet, mens andre afledte virkninger for kommunen, f.eks. på det sociale område og på folkeoplysningsområdet, og med hensyn til eventuelle nye aktiviteter i de forladte skolebygninger ikke konsekvent inddrages.

Mere direkte opstår dog afledte offentlige udgifter i de tilfælde, hvor lokalsamfundet beslutter at oprette en friskole til erstatning for den hidtidige kommunale skole.

I de seneste år har der været en række tilfælde, hvor kommunale skolenedlæggelser har været umiddelbart efterfulgt af oprettelsen af en friskole, ofte placeret i de hidtidige kommunale skolebygninger.

For kommunen kan der være økonomiske fordele forbundet med en sådan løsning. Mens en folkeskoleelev i gennemsnit koster ca. 31.000 kr. på landsplan, så skal kommunen (i 1992) til friskolerne alene bidrage med ca. 15.000 kr. pr. elev.

Til gengæld påføres staten en merudgift i form af tilskud til friskolen. Tilskudsbeløbet pr. friskoleelev udgør i 1992 i gennemsnit 22.300 kr. og overstiger dermed det kommunale bidrag væsentligt.

Da den afledte statslige merudgift ikke inddrages i det kommunaløkonomiske beslutningsgrundlag for en skolenedlæggelse, træffes beslutningen dermed på et grundlag, der overvurderer de samlede besparelser ved en nedlæggelse.

Udvalgets vurdering: Det er udvalgets vurdering, at den lokale skole ofte har stor betydning for lokalsamfundet, ikke alene som undervisningsinstitution, men også som samlingspunkt uden for skoletiden. Nedlæggelse af skolen kan virke selvforstærkende for affolkningen af et landdistrikt.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at der ved beslutninger om en kommunes skolestruktur bør inddrages alle de virkninger, der vil være forbundet med opretholdelse contra nedlæggelse af skoler.

For så vidt angår afledte virkninger i lokalsamfundet, herunder også på andre grene af den kommunale forvaltning, er det vanskeligt at opstille generelle beregningsregler herfor.

Kommunalbestyrelsen bør som lokal myndighed selv bedst kunne vurdere sådanne afledte effekter.

Derimod burde det være muligt at inddrage de afledte statslige merudgifter ved skolenedlæggelser mere direkte i det kommunale beslutningsgrundlag.

Udvalgets forslag: Udvalget foreslår, at der skabes en mere direkte sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar på skoleområdet. Det må i den forbindelse sikres, at kommunalbestyrelserne fortsat har rimelige muligheder for at tilrettelægge en rationel skoledrift.

Samtidig må der skabes en sammenhæng, således at den eventuelle forældrebetaling, der kan komme på tale ved friskoleoprettelser i tilknytning til kommunale skolenedlæggelser, alene afspejler eventuelle meromkostninger i forhold til folkeskoledrift andre steder i kommunen.

På basis af disse principper foreslås følgende:

Ved beslutninger om skolenedlæggelser kunne for det første tillægges skolebestyrelsen en ret til at forlange bygninger og inventar mv. frit overdraget til en ny friskole i form af en selvejende institution. Denne ret kunne være betinget af samme økonomiske garantier **mv.**, som kræves i forbindelse med almindelige friskoler, ligesom kommunen kunne sikres et rente- og afdragsfrit tilgodehavende i institutionen svarende til de overdragne værdier.

For at målrette denne ordning mod landdistrikterne kan den nye rettighed indskrænkes til skolebestyrelser for skoler beliggende med en vis **km-afstand** til andre folkeskoler.

Hertil kommer for det andet, at en friskole oprettet på denne måde ikke skulle have statstilskud, men i stedet et kommunalt taxametertilskud svarende til den gennemsnitlige udgift pr. elev i kommunens folkeskoler.

Herved opnås, at en eventuel forældrebetaling tager sit udgangspunkt i kommunens normale serviceniveau og ikke i det - ofte noget lavere - statstilskud, som normalt gives til friskolerne. Det undgås samtidig, at skoledriften i landdistriktet bliver dyrere for kommunen end driften i den øvrige del af kommunen.

Ved beregningen af taxametertilskuddet må der tages hensyn til fællesomkostninger og de servicetilbud i skolevæsenet, som også står til rådighed for friskoleeleverne. Omvendt bør der også i form af et "**bygningstaxameter**" tages hensyn til periodevist tilbagevendende anlægsudgifter.

I det omfang de nævnte friskoler påtager sig løsningen af andre kommunale opgaver, f.eks. skolefritidsordninger, kunne der endvidere sikres skolen tilskud hertil efter samme principper som skitseret i forslag 5.3.5 om taxametertilskud til **skolefritidsordninger**.

Nødvendige lovændringer; Indførelse af den nævnte type friskoler vil kræve særskilt hjemmel, antagelig i form af ændringer i lov om frie grundskoler.

Økonomiske konsekvenser; Forslaget vil ikke medføre merudgifter for det offentlige. De økonomiske konsekvenser af forslaget vil i øvrigt være afhængige af, hvordan kommunalbestyrelserne reagerer på de foreslåede regler, og af, om skolebestyrelserne - i tilfælde af kommunale beslutninger om skole nedlæggelser - vil benytte sig af mulighederne for at oprette den nye type skoler.

Forslaget sikrer, at der fortsat vil være **besparelsemuligheder** for kommunerne i forbindelse med ændringer i skolestrukturen, men de ganske store fordele, der i dag for kommunerne, men ikke for det offentlige som helhed, er forbundet med skolenedlæggelse og efterfølgende friskoleoprettelse, fjernes. Dette kan i sig selv medvirke til at bevare skolerne i kommunalt regi.

Forslag 5.3.7: Kultur og folkeoplysning i landdistrikterne.

Baggrund: I Danmark er der en lang og velfunderet tradition for folkeoplysning. Blandt andet Liberalt Oplysningsforbund har i forbindelse med Landdistriktsudvalgets arbejde peget på, at denne tradition rummer en række muligheder, der kan bidrage til en styrkelse af landsbysamfundene, som aftensko-leundervisning, kulturtilbud og andre fritidsaktiviteter.

Herudover er der også peget på, at der via støtte til folkeoplysningen kan være muligheder i forhold til landboturismen, f.eks. ved at tilbyde turister deltagelse i forskellige kulturelle aktiviteter i forbindelse med bondegårdsferier og lign.

Gældende regler: Området er reguleret i lov om støtte til folkeoplysning, der trådte i kraft den 1. januar 1991. Loven er en rammelov, der har til formål at sikre, at børn, unge og voksne kan etablere og tage del i **folkeoplysende** virksomhed.

Det er kommunalbestyrelsen, der træffer de overordnede beslutninger om ydelse af tilskud mv., mens selve administrationen forestås af et folkeoplysningsudvalg, hvor brugerne har flertal.

Efter folkeoplysningsloven ydes der tilskud til aktiviteter med et folkeoplysende sigte. Det kan dreje sig om undervisning, studiekredse og foredragsvirksomhed for voksne, om aktiviteter såsom foreningsarbejde, klubber, idræt eller lignende for børn og unge under 25 år (og eventuelt også for voksne), og om tilskud til driftsudgifter til privatejede idrætshaller, lokaler og lejrpladser mv.

Det er folkeoplysningsudvalget i den enkelte kommune, der afgør om de enkelte ansøgninger om tilskud falder ind under disse hovedområder.

I forbindelse med fordelingen af tilskud kan kommunalbestyrelsen i øvrigt beslutte, at der skal ydes et forhøjet tilskud til undervisning, der forudsætter små hold - f.eks. på grund af særlige forhold i små **ø-samfund** mv.

Udvalgeta vurdering: Udvalget finder, at den bedste garanti for et fortsat aktivt fritids- og kulturliv i landdistrikterne vil være at sikre et befolkningsunderlag med gode levevilkår. Med folkeoplysningsloven er der blevet skabt nogle brede og fleksible rammer for fritids- og kulturlivet. Dette kommer også beboere i landdistrikterne til gode, ligesom loven giver kommunalbestyrelsen mulighed for at tage særlige hensyn til tyndt befolkede områder ved tildeling af tilskud.

Udvalget er opmærksomt på, at offentlige institutioner ikke kan være initiativtagere og ikke kan modtage tilskud efter de gældende regler i loven om støtte til folkeoplysning, da det strider imod lovens grundlæggende tanker om frie initiativer. For at være tilskudsberettiget i folkeoplysningslovens forstand skal man være en privat kreds på minimum 5 personer. Hvis medlemmer af f.eks. en skolebestyrelse som privatpersoner etablerer en kreds, bør der være en klar adskillelse mellem deres virksomhed i skolebestyrelsen og kredsen. En skolebestyrelse som sådan kan således ikke betragtes som en kreds, men man kan godt forestille sig et personsammenfald mellem en kreds og en skolebestyrelse.

Da loven er en rammelov, hvor de fleste beslutninger er udlagt til afgørelse i de enkelte kommuner, afhænger de konkrete resultater imidlertid i høj grad af den indsats, som kommuner, lokalsamfund, oplysningsforbund og foreninger mv. yder for at fremme udviklingen inden for fritids- og kulturtilbudene i landdistrikterne.

Det samme gælder mulighederne for f.eks. at fremme landboturismen gennem udbud af kulturelle arrangementer mv. Har sådanne arrangementer et folkeoplysende indhold, og er der interesse for at sætte sådanne initiativer i værk, vil de

normalt kunne få tilskud via loven om støtte til folkeoplysning. Det forudsætter imidlertid lokalt engagement.

Udvalgets anbefalinger: Udvalget skal på denne baggrund opfordre til, at de muligheder, der er for at sikre et varieret udbud af fritids- og kulturtilbud i landdistrikterne, udnyttes. I tilknytning til forslaget om tværgående institutioner i landdistrikterne skal udvalget pege på muligheden af at udnytte lokale institutioner til folkeoplysningsaktiviteter. I den forbindelse har udvalget noteret sig, at der kan være et personsammenfald mellem initiativkreds for folkeoplysning og en brugerkreds.

Forslag 5.3.8t Bedre mulighed for bevarelse af lokalt bibliotekstilbud.

Baggrund; Forslaget om at tilvejebringe bedre muligheder for at etablere eller bevare lokale bibliotekstilbud skal ses på baggrund af, at folkebibliotekerne udgør et centralt element i de offentlige kulturtilbud. For at sikre, at der fremover vil være en bred vifte af forskellige kulturelle aktiviteter i landsbysamfundene, er det derfor væsentligt, at også mulighederne for en lokal **biblioteksbetjening** er til stede.

Gældende regler; Reglerne for folkebiblioteker og skolebiblioteker er fastsat i biblioteksloven. Enhver kommune er forpligtet til enten alene eller i fællesskab med andre kommuner at oprette et folkebibliotek med afdelinger for såvel børn som voksne. Hvor størrelsen og karakteren af et biblioteks opland gør det nødvendigt, bør det ifølge biblioteksloven tilstræbes, at biblioteket opretter filialer.

Folkebibliotekerne har til formål at fremme oplysning, uddannelse og kulturel aktivitet ved at stille bøger og andet egnet materiale vederlagsfrit til rådighed for lånerne. Det er den ledende bibliotekar, der foretager materialevalget, under medvirken af de øvrige bibliotekarer og under ansvar over for **kommunalbestyrelsen**.

Biblioteksloven fastsætter endvidere, at der ved hver selvstændig folkeskole skal oprettes et skolebibliotek. Dette skal ske som et led i det kommunale skolevæsen og i samarbejde med folkebiblioteket.

Skolebibliotekerne skal således inden for folkeskolens formål tjene skolens undervisning samt bidrage til den enkelte elevs alsidige udvikling ved at stille bøger og andet egnet materiale til rådighed for eleverne til brug i såvel undervisningen som fritiden.

Den daglige ledelse af et skolebibliotek varetages af en lærer ved den pågældende skole. Det er skolebestyrelsen, der efter forslag fra skolens leder, godkender anskaffelse af materiale til skolebiblioteket.

Der er endvidere i biblioteksloven en særlig **forsøgshjemmel** hvorefter kulturministeren kan godkende forsøg på skolebiblioteksområdet. Der kan dog ikke iværksættes forsøg, der indebærer en fravigelse af bestemmelsen om, at det er skolebestyrelsen, der skal godkende anskaffelse af materialer, der bruges af skolen i **undervisningsøjemed**.

Udvalgets vurdering: Udvalget finder, at det vil kunne bidrage til en styrkelse af **biblioteksbetjeningen** i landdistrikterne, hvis mulighederne for at slå **biblioteksfilialer** og skolebiblioteker sammen udnyttes. Der vil herved opnås en række besparelser, samtidig med at etableringen af sådanne fællesbiblioteker kan medvirke til at samle aktiviteter på skolen og dermed gøre skolen til et kulturelt centrum i lokalsamfund. Forslaget peger således i samme retning som andre af forslagene.

Det er muligt at etablere fællesbiblioteker efter de nugældende regler i biblioteksloven. Det er dog et krav, at skolebestyrelsen skal godkende anskaffelser af materiale til skolebiblioteket, ligesom det fortsat vil være den ledende bibliotekar, der foretager valget af materialer til kommunens folkebiblioteker under ansvar over for kommunalbestyrelsen. Dette forhindrer imidlertid ikke, at der kan etableres et samarbejde mellem skolebiblioteket og folkebiblioteket omkring **materialeanskaffelser**.

Udvalget skal endvidere pege på den forsøgshjemmel, der er omtalt ovenfor. Hjemlen har **bl.a.** været benyttet til forsøg, hvor skolebestyrelsen alene godkendte de materialer, der blev anvendt i undervisningen, mens de øvrige materialer blev valgt af den ledende bibliotekar for folkebiblioteket.

Udvalgets anbefalinger: Udvalget skal på denne baggrund pege på mulighederne for at etablere fællesbiblioteker og dermed for at samle biblioteksbetjeningen af et landsbysamfund på ét sted. Udvalget skal derfor anbefale, at kendskabet til disse muligheder udbredes mest muligt. Udvalget skal i forbindelse hermed pege på behovet for at erstatte forsøgsbestemmelsen med en ændring af de gældende regler i biblioteksloven.

Endvidere skal udvalget pege på de muligheder kommunerne har for at indgå et samarbejde med Postvæsenet om udbringning af bøger, jf. forslag 5.3.3.

Forslag 5.3.9: Bredere opgavegrundlag for præsterne.

Baggrund: Kirken og den dertil knyttede lokale præst er i mange lokalsamfund af stor betydning som åndeligt og socialt samlingspunkt for borgerne.

Gældende regler: For **tjenestemandsansatte** sognepræsters ansættelsesforhold gælder **tjenestemandslovens § 17**, hvorefter en tjenestemand kun kan have beskæftigelse ved siden af sin **tjenestemandstilling**, såfremt det er foreneligt med de pligter mv., der er knyttet til stillingen. Det er Kirkeministeriet, som i givet fald skal tage stilling til, om anden beskæftigelse er foreneligt med præstegerningen.

Det følger herudover af **tjenestemandslovens** regler, at tjenestemandsansatte præster ikke kan pålægges arbejde af anden karakter.

For så vidt angår **overenskomstsansatte** præster, fremgår det af et protokollat for akademikere i Kirkeministeriet, at overenskomstsansatte heltidsbeskæftigede hjælpepræster, som modtager et rådighedstillæg, ikke uden Kirkeministeriets tilladelse må påtage sig lønnet beskæftigelse af en varighed, der overstiger 6 timer ugentligt. Herudover er der ikke i protokollatet regler for hjælpepræsters beskæftigelse ved siden af præstegerningen.

Iværksatte initiativer: Med virkning fra 1. januar 1990 er der af Kirkeministeriet - efter aftale med biskopperne - gennemført en nyordning vedrørende fordeling af præstestillingerne. Nyordningen indebærer, at kompetencen til fordeling af præstestillinger - herunder indstilling af opslag af ledige stillinger, tildeling af vikarer og ændring af pastoratsstrukturen henhører under biskoppen. Denne ordning er iværksat for at udnytte biskoppernes lokalkendskab og forståelse for sognenes egenart. Ordningen er etableret med det hovedsigte at udnytte de præstelige ressourcer i stifterne bl.a.

for at sikre, at landdistrikterne får den bedst mulige præstelige betjening med de eksisterende ressourcer, herunder ved eventuelt at anvende **kombinationsstillinger** for præster.

Der er allerede idag eksempler på kombinationsbeskæftigelse af præster. På øerne Mandø og Venø er der således oprettet kombinationsstillinger mellem folkekirken og folkeskolen, idet sognepræsterne både fungerer som præst og som lærer for de mindre børn i folkeskolen.

Udvalgets forslag; Udvalget skal henstille, at man er opmærksom på mulighederne for en øget anvendelse af kombinationsstillinger.

Litteraturliste :

Breum, Jens, "Teknologiniveauet i den regionale **industri**struktur", Roskilde Universitetscenter, januar 1992.

"Boligmarkedet i Danmark", Bind 1: Tekstbind, AKF, 1987.

Bygvrå, Susanne & Gert Jørgensen, "Serviceerhverv i de sønderjyske **egn**udviklingsområder", Institut for **Grænseregionsforskning**, 1991.

Hansen, Christian, "Regionale **aflønningsforskelle** i private byerhverv", AKF memo 1991.

Hansen, Christian, "Den Geografiske omfordeling", AKF 1991.

Mogen Dilling Hansen, **m.fl.** "Det Skave Danmark", september 1991.

Illeris, Sven, "Den regionale erhvervsfordeling i 1980'erne", AKF 1990.

Illeris, Sven, "Service og lokal erhvervsudvikling", AKF 1987.

"Livet på landet", Rapport fra Landbokkommissionen, 1989.

Maskell, Peter, "Industriens flugt fra storbyen", Erhvervsøkonomisk forlag, 1986.

Maskell, Peter, "Ny etablering i industrien - industriens udvikling", **Handelshøjskolens** forlag, 1992.

"New Management for Rural Service", Christian Huillet, OECD Observer, Oktober - november 1991.

Nielsen, Elsebeth G., "Landdistrikternes kulturelle udvikling" i "Landdistriktet **leve?**", LOK 1991.

"Nye iværksættere? Ungskoven i dansk erhvervsliv (delrapport)", Håndværksrådet 1989.

Pedersen, Poul Ove, "Vandringerne og den regionale udvikling", Sydjysk Universitetscenter, 1983.

Richardson, Harry W., "Elements of regional economics", 1975.

Sabel, Charles F., "Flexible Specialisation and the Re-emergence of regional Economies", upubliceret arbejdsrapport, 1987.

Poul Erik Stryg m.fl., "Forslag, Forlig og Fremtid - regionaløkonomiske regnestykker for dansk landbrug i EF", AKF 1992.

Vanhove, N. & Lh. Klaassen, "Regional Policy: A European Approach" Avebury, 1987.

