



STATENS BYGGEFORSKNINGSINSTITUT
AALBORG UNIVERSITET KØBENHAVN

SERVICETILPASNING OG LOKAL- UDVIKLING I YDERKOMMUNER

SBI 2014:22



Service tilpasning og lokaludvikling i yderkommuner

Jesper Ole Jensen
Helle Nørgaard
Christian Broen
Ellen Højgaard Jensen

Titel Servicetilpasning og lokaludvikling i yderkommuner
Serietitel SBI 2014:22
Udgave 1. udgave
Udgivelsesår 2014
Forfatter Jesper Ole Jensen, Helle Nørgaard, Christian Broen, Ellen Højgaard Jensen
Sprog Dansk
Sidetal 68
Litteratur-
henvisninger Side 56-58
Emneord Servicetilpasning, yderområder, kommuner, planlægning, samarbejde, skolelukninger,
landsbyer, offentlig service

ISBN 978-87-563-1643-9

Forsidefoto: Steven Benfeldt

Udgiver Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet,
A.C. Meyers Vænge 15, 2450 København SV
E-post sbi@sbi.aau.dk
www.sbi.dk

Der gøres opmærksom på, at denne publikation er omfattet af ophavsretsloven

Indholdsfortegnelse

Forord	4
Sammenfatning	5
Tendenser i kommunernes servicetilpasning: Stort behov, stor diversitet, men begrænset planlægning og kun delvist samarbejde med lokalsamfund	5
Planredskaber i servicetilpasningen	6
Vidensgrundlag i servicetilpasningen	6
Dialog med lokalsamfund	7
Erfaringer med servicetilpasning	7
Konklusioner	8
Indledning og formål	9
Formål	9
Rapportens opbygning	9
Baggrund og metode	10
Befolkningsudvikling og tilpasning af kommunal service	11
Modeller for lokalområdeudvikling	13
Lokalt udviklingspotentiale	14
Udvikling i lokalområder	15
Model for servicetilpasning	16
Metode og forløb	18
Screening af kommunernes servicetilpasning	20
Servicetilpasning i tre udvalgte kommuner	23
Lolland	23
Langeland	23
Hjørring	24
Redskaber i servicetilpasningen	25
Planstrategien som redskab – fordele og ulemper	25
Yder- og landkommunernes planstrategier	26
Forløbsbeskrivelser og proces i fire kommuner	27
Vidensgrundlag for servicetilpasning	31
Dialog med lokalsamfund om servicetilpasning	36
Kommunal planlagt servicetilpasning	36
Ad-hoc tilpasning: Skoletilpasninger som eksempel	36
Lokal servicetilpasning: Friskoler som eksempel	39
Lokal-kommunal integration af servicetilpasning	40
Andre erfaringer med servicetilpasning	44
Erfaringer med en centraliseret skolestruktur	44
Stigende differentiering mellem lokalsamfund	45
Øget innovation	47
Konklusioner	50
Udfordringer og dilemmaer i servicetilpasningen	51
Relationer mellem kommune og lokalsamfund	51
'Best practice' og perspektivering	53
En overordnet plan for servicetilpasning	53
Et helhedsorienteret vidensgrundlag	53
Samarbejde med lokalområder	54
Perspektivering - servicetilpasning og udvikling af lokalområder	55
Samarbejde eller konkurrence?	55
Referencer	56
Litteratur	56
Kommunale planstrategier, udviklingsplaner mv:	57
Interviews	58
Bilag 1. Baggrundsdata	59
Bilag 2. Udvalgte nøgletal for de 17 yder- og landkommuner	65
Bilag 3. Kommunernes samarbejde med lokalsamfund	67

Forord

Denne rapport omhandler behovet for servicetilpasning i landets yderkommuner, der opstår i takt med de demografiske og økonomiske forandringer vi ser i disse år. Rapporten er et forsøg på at opsamle nogle af de foreløbige erfaringer der foreligger i de kommuner, som allerede har været i gang med at tilpasse deres serviceudbud, og se på, hvordan man i praksis varetager denne opgave. Der er et særligt fokus på, hvilke redskaber og vidensgrundlag kommunerne benytter i forbindelse med servicetilpasningen, og hvordan de samarbejder med kommunens lokalsamfund om servicetilpasningen.

Håbet er at disse erfaringer kan komme andre kommuner til gode, og kan være med til at kvalificere diskussionen og forståelsen af den store og komplekse opgave som servicetilpasning er.

Undersøgelsen er udført i samarbejde mellem Statens Byggeforskningsinstitut (SBI), Aalborg Universitet og Dansk Byplanlaboratorium (DB), og er støttet af Landdistriktspuljen under Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

En stor tak går til de kommuner og frivillige, der har medvirket i undersøgelsen og taget sig tid til at levere værdifuld viden, særligt Langeland Kommune, Lolland Kommune og Hjørring kommune, som har indgået som casekommuner.

Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet
By, bolig og ejendom
November, 2014

Hans Thor Andersen,
Forskningschef

Sammenfatning

Rapporten tager udgangspunkt i, at Danmarks land- og yderområder står overfor en række betydelige udfordringer med tilpasning af den offentlige service. De demografiske ændringer i landets yderområder medfører behov for et skift fra unge- til ældreservice, samtidig med at den ændrede sociale profil i yderområderne forventes at indebære større omkostninger til bl.a. kronisk syge. Samtidig medfører den stigende fraflytning, at der bliver stadig færre offentlige midler til at levere den offentlige service for. Derfor vil kommunerne fremover få et stigende behov for innovative serviceløsninger, bl.a. større brug af frivillige kræfter. Spørgsmålet om hvor og hvordan servicetilpasningen skal finde sted lokalt er dog et kontroversielt emne, som der kan være meget forskellige syn på. Formålet med undersøgelsen har derfor været følgende:

- at skabe et overblik og sammenfatte yderkommunernes arbejde med at etablere sammenhæng mellem servicetilbud og lokalsamfundsudvikling, herunder prioriteret og differentieret udvikling,
- at illustrere, diskutere og forklare forskellighederne i måden tilpasningen foretages på i praksis,
- at konkretisere dilemmaer, udfordringer og løsninger ift. servicetilbud gennem analyse af tre udvalgte kommuner.
- at diskutere hvordan der kan udvikles strategier for servicetilpasning og lokalsamfund, og at pege på 'best practice' eksempler på strategisk planlægning og servicetilpasning

Dataindsamlingen har bestået af tre dele: En mail-survey om servicetilpasning blandt 17 udvalgte yder- og landkommuner, opfølgende interview med planlæggerne i disse kommuner samt casestudier af servicetilpasningen i tre kommuner: Langeland Kommune, Lolland Kommune og Hjørring Kommune.

Der beskrives indledningsvist en model for servicetilpasning, der rummer fire forskellige tilgange til servicetilpasning:

1. *Kommunal planlagt servicetilpasning*, præget af langsigtet kommunal planlægning baseret på top-down beslutninger
2. *Kommunal ad hoc tilpasning*, hvor servicetilpasningen foretages af kommunen, dog ikke ud fra en langsigtet planlægning, men efter kortsigtede eller pludseligt opståede behov
3. *Lokalt styret servicetilpasning*, hvor servicetilpasningen og serviceforsyningen varetages af lokalsamfundet selv, fx ved at oprette lokale friskoler
4. *Lokal-kommunal integration af servicetilpasning*, hvor tilpasningen sker på basis af lokal- og civilsamfundenes bidrag, der integreres i en samlet kommunal plan for den fremtidige serviceforsyning

De fire tilgange bruges løbende gennem rapporten som analytisk baggrund for de empiriske eksempler på servicetilpasning.

Tendenser i kommunernes servicetilpasning: Stort behov, stor diversitet, men begrænset planlægning og kun delvist samarbejde med lokalsamfund

Der er generelt stor diversitet i kommunernes indsatser, hvorfor der også er god basis for at lade sig inspirere af hinanden. Surveyen til de 17 udvalgte

yder- og landkommuner, hvor der overordnet blev spurgt til deres indsats viser således at:

- alle kommuner oplever et behov for tilpasning af de kommunale servicetilbud, halvdelen ”i høj grad”, den anden halvdel ”i nogen grad”. Skoler, børnehaver, borgerservice og plejehjem er i fokus for servicetilpasning i hovedparten af de 17 kommuner
- Derimod er det kun hver 3. kommune, der har udarbejdet en samlet plan for servicetilpasningen, og kun hver 2. kommune der udmelder servicetilpasning i kommune og planstrategi. Da de fleste kommuner svarer, at tilpasningen primært finder sted på de årlige budgetforhandlinger indikerer det, at servicetilpasningen i mange kommuner defineres ad hoc og med kort tidshorisont, eller gennem sektorplaner, udviklingsplaner eller andet.
- Lidt over hver 3. kommune angiver, at de udfører servicetilpasningen i samarbejde med kommunens lokalsamfund, og i omkring halvdelen af kommunerne sker tilpasningen sideløbende med tildeling af lokale udviklingsmidler, fondsmidler m.m. til aktive landsbyer.

Planredskaber i servicetilpasningen

Planstrategien bruges aktivt i ca. halvdelen af de adspurgte yder- og landkommuner. Ingen af de kommuner der indgår i undersøgelsen har dog endnu gennemført det man kunne kalde en ’fuld model’, hvilket kunne omfatte grundig involvering af lokalområderne, udarbejdelse af rationelt baseret vidensgrundlag som basis for politikernes prioriteringer og endelig en klart kommunikerende planstrategi med aktiv formidling overfor lokalområder. Det er dog tydeligt, at nogle kommuner er stærke på nogle felter, mens andre er stærke på andre.

Et gennemgående træk hos kommunerne er, at reformer af skolestrukturen og skoledistrikterne har fungeret som isbryder i forhold til at planlægge servicetilpasning, men også at andre former for servicetilpasning har efterfulgt tilpasning af skolestrukturen. Det gælder både for de tre casekommuner og en række af de øvrige kommuner, der indgår i undersøgelsen. Det kan der være flere grunde til. Dels er det et stort sektorområde med større årlige beløb at spare. Dels er det forholdsvis overskueligt at udarbejde prognoser ud fra børnetal.

Generelt er indtrykket af kommuneplaner og planstrategier dog, at man bruger dem til at melde forventninger ud om et faldende indbyggertal m.m., men ikke diskuterer hvad konsekvenserne kan blive, eller hvilke handlingsmuligheder der kan tages i brug for at imødegå udviklingen. Svagheden ved at benytte planstrategi og kommuneplan ved servicetilpasning kan til gengæld være, at den overordnede strategiske planlægning er en langsommelig proces, der ikke kan fange de hurtige beslutninger, der ind imellem skal tages. Derfor er planlægningen af servicetilpasningen ikke kun et spørgsmål om at benytte ét planredskab, men at benytte forskellige plantyper i sammenhæng.

Vidensgrundlag i servicetilpasningen

Interview med en række kommuner viser, at man har udarbejdet et omfattende vidensgrundlag for udviklingsforløb og som grundlag for prognoser om fremtidige udviklingsmuligheder og at dette er vigtigt i forhold til beslutninger om servicetilpasning. I nogle kommuner har man dog ikke kun fokus på faktuelle forhold, men arbejder med helhedsvurderinger, hvor også lokalområdets sociale kapital indgår. Interviewene viser også, at man i kommunerne arbejder med bymønster og byrollefordeling, men også er opmærksom på, at bymønsteret ændres bl.a. som følge af servicetilpasning. Derudover oplever nogle landsbyer tilflytning, der udvikles nye funktioner og aktiviteter via privat initiativ og byerne får derved nye ’uplanlagte’ roller.

Også i de tilfælde hvor kommunerne udarbejder et omfattende og helhedsorienteret vidensgrundlag, kan den faktiske bosætning blive en udfor-

dring i forhold til strategisk planlægning og tilpasning af service bl.a. fordi en del af tilflytterne er ældre, som bosætter sig i naturskønne og ofte isolerede områder, og hvor kommunerne fortsat er forpligtet til at tilbyde service som hjemmehjælp mv.

Derudover er kommunernes arbejde med servicetilpasning og bymønster grundlæggende en udfordring fordi diskussionen i sig selv kan påvirke udviklingen. Hvis det fx meldes ud at visse landsbyer ikke tilgodeses med service vil det påvirke forventningerne til udvikling i landsbyen, hvorfor der er behov for en løbende tilpasning af og forståelse af bymønster og byrollefordeling.

Dialog med lokalsamfund

Der er forskellige eksempler på relationer og dialog mellem kommune og lokalsamfund under de fire tilgange, der er beskrevet i modellen for servicetilpasning, og forskellige erfaringer med dem. Det indebærer forskellige dialogformer – fra en helt overordnet dialog på strategisk niveau med kommunen som styrende part, over en forhandlingsdialog på lokalt niveau om konkrete servicetilpasninger, og en proces med beskeden kommunal indblanding og styring, hvor lokalsamfundene selv er primus motor, til en dialog der baserer sig på at kommunen forholder sig til civil- og lokalsamfundenes ønsker om at bidrage til serviceudbuddet i kommunen.

Det er ved de konkrete forhandlinger om lokale servicetilpasninger den væsentligste dialog mellem kommune og lokalsamfund finder sted, og denne dialog indebærer en række udfordringer. I de tre case kommuner er der flest erfaringer med dialog med lokalsamfundene om servicetilpasning i form af skolelukninger, og etablering af erstatninger enten i form af en centralskole eller en lokalt drevet friskole. Der er en række dilemmaer og udfordringer i denne dialog; reaktioner mod tilpasninger kan bl.a. bunde i uvished om fremtiden og om kommunens motiver, og erfaringerne tyder på det kan være en udfordring at få borgerne til at se fremad efter en skolelukning. En øget dialog mellem kommune og lokalsamfund efter servicetilpasningen kan imidlertid være et væsentligt aktiv i at hjælpe lokalsamfundene i den videre udvikling.

Erfaringer med servicetilpasning

De generelle erfaringer med servicetilpasning på skoleområdet i de tre kommuner synes overvejende positive. Den centraliserede skolestruktur har, set fra kommunens side, medført færre udgifter, bedre fysiske rammer og en højere undervisningskvalitet. Dette synspunkt synes brugere og lokalsamfund i store træk også at dele. Den største udfordring i processen er mangel på klare udmeldinger om den fremtidige skolestruktur overfor brugere og lokalsamfund. Usikkerheder om dette, kombineret med lokalsamfundenes manglende indsigt i baggrunden for skolelukningerne, skaber en modstand mod tilpasningen og mistillid til kommune. Det kan dog overvindes over tid, men der er en væsentlig formidlings- og timingsopgave for kommunen i disse processer.

Servicetilpasningen medfører samtidig en stigende differentiering mellem lokalsamfundene, og påvirker rekrutteringen til de lokale fritidstilbud blandt børnene. Sideløbende med en differentiering opstår der behov for et større samarbejde på tværs af lokalsamfundene. En afgørende udfordring for kommunen er imidlertid, at graden af den sociale kapital kan svinge meget over tid, hvilket er med til at gøre langsigtede samarbejder eller investeringer fra kommunens side usikre.

Endelig indeholder kommunerne eksempler på, at servicetilpasningen medfører muligheder for innovation på en række områder, eksempelvis i udvikling og brug af nye velfærdsteknologier, og i samarbejdet mellem kommune og lokalsamfund.

Konklusioner

Kommunerne har hver især forskellige erfaringer indenfor den servicetilpasning de har været igennem og er i gang med. Erfaringerne falder indenfor de forskellige tilgange i modellen for servicetilpasning: Kommunal planlagt servicetilpasning, kommunal ad-hoc tilpasning, lokalstyret servicetilpasning og lokal-kommunal integration af service. De fire tilgange rummer forskellige rationaler og udfordringer; eksempelvis er en langsigtet og sammenfattende kommunal planlægning af servicetilpasningen ønskelig ud fra en række rationaler, men da udviklingen kan komme til at se anderledes ud end forudsat vil der være behov for løbende ad-hoc tilpasninger. Tilsvarende vil det for mange kommuner være ønskeligt at lokale kræfter i stigende grad løfter lokale serviceopgaver, men samtidig er det en udfordring at få de frivillige kræfters bidrag til at indgå i en samlet kommunal strategi for kommunens serviceudbud. Dette fordrer således nye samarbejdsformer mellem kommune og lokalsamfund, en forståelse af lokalsamfundenes forskelligheder, og facilitering af et øget samarbejde på tværs af lokalsamfundene. Det kræver bl.a. at man i støtten til de enkelte lokalsamfund, herunder paradigmet om "de stedsbundne ressourcer", ikke kun fokuserer på ressourcerne i det enkelte lokalsamfund, men søger at opdyrke samarbejde og netværk på tværs af samfundene.

En "best practice" ud fra denne undersøgelses perspektiv ville således indebære:

- En overordnet plan for servicetilpasning
- Et helhedsorienteret vidensgrundlag for servicetilpasningen
- Et dialog-præget samarbejde med kommunens lokalsamfund

De cases der er beskrevet fra de tre kommuner, og de øvrige kommuner der indgår i undersøgelsen, kan hver især siges at rumme eksempler på "best practice" indenfor forskellige dele af en samlet strategi for servicetilpasning.

Indledning og formål

Baggrunden for projektet *Service tilpasning og lokaludvikling i yderkommuner* er udfordringer i form af fraflytning, aldrende befolkning, vigende skattegrundlag og behov for kommunale besparelser, som nødvendiggør prioritering og tilpasning af service til borgerne især i land- og yderkommunerne. Tilpasning af service tænkes primært i relation til kommunale serviceydelser, men kan anskues i et bredere perspektiv, der handler om, hvordan kommunerne kan tilpasse service og skabe sammenhæng med strategiske og langsigtede mål for udviklingen. Projektets udgangspunkt er således at bidrage til diskussion om, hvordan grundlaget for udvikling i land- og yderkommuner med befolkningstilbagegang kan kvalificeres.

Formål

Formålet med projektet *Service tilpasning og lokaludvikling i yderkommuner* har været at undersøge og sammenfatte kommunernes arbejde og erfaringer med servicetilpasning og at diskutere, hvordan der kan udvikles strategier for servicetilpasning og lokalområdeudvikling. Projektet har også haft til formål at:

- skabe overblik og sammenfatte yderkommunernes arbejde med at etablere sammenhæng mellem servicetilbud og lokalområdeudvikling, herunder prioriteret og differentieret udvikling,
- konkretisere dilemmaer, udfordringer og løsninger ift. servicetilbud gennem analyse af tre udvalgte kommuner,
- illustrere, diskutere og forklare forskellighederne i måden tilpasningen foretages på i praksis samt
- pege på 'best practice' eksempler og omsætte denne viden til landets øvrige kommuner som inspiration til strategisk planlægning og serviceudvikling.

Projektet har dermed til formål at belyse, hvordan man i udvalgte kommuner arbejder med servicetilpasning med henblik på at give inspiration til andre kommuner, hvor der er behov for tilpasning af service. I projektet diskuteres og søges følgende spørgsmål besvaret 1) hvilken viden udover befolkningsudvikling og demografiske forhold anvendes som grundlag for servicetilpasning fx helhedsorienterede vurderinger af lokale forhold og ressourcer 2) hvordan planlægger og gennemfører kommunerne servicetilpasning bl.a. formidling af beslutning om servicetilpasning og samarbejde med lokalsamfund og 3) hvordan forholder lokalsamfund sig til og påvirkes af servicetilpasning, herunder om man har udviklet lokale 'udviklingsstrategier'?

Rapportens opbygning

Rapporten indledes med en beskrivelse af projektets baggrund og metode, hvor der redegøres for en række undersøgelser, der belyser spørgsmål relateret til yderområdernes udvikling herunder undersøgelser vedrørende servicetilpasning såvel som modeller for lokalområdeudvikling. Dernæst beskrives resultaterne af undersøgelsen, der er baseret på input fra mail survey med 17 land- og yderkommuner, telefoninterviews med planlæggere i syv kommuner samt casestudier og interviews med centrale aktører i de tre udvalgte kommuner; Hjørring, Langeland og Lolland. De tre kommuners indsatser med servicetilpasning på forskellige områder beskrives kort. Disse input indgår i de efterfølgende afsnit, hvor en række temaer belyses: For det første, hvilke redskaber herunder strategier og planer, som kommunerne

udarbejder for at formidle og gennemføre servicetilpasningen, og for det andet belyses hvilken viden kommunerne udarbejder så som kortlægning, befolkningsprognoser, helhedsorienterede vurderinger af udviklingspotentiale i lokalområder mv. Et tredje tema der belyses, er kommunens samarbejde med lokalsamfundene omkring servicetilpasning. Herefter opsamles de øvrige erfaringer med de gennemførte servicetilpasninger. Der afsluttes dels med opsamling og konklusioner på undersøgelsen, og dels et bud på "best practice" for kommunernes servicetilpasning, og en perspektivering af det fremtidige samarbejde mellem kommuner og lokalsamfund. Rapporten indeholder herudover tre bilag bl.a. med baggrundsdata og udvalgte nøgletal fra de tre case-kommuner.

Baggrund

Problematikken omkring fraflytning og befolkningstilbagegang i land- og yderkommuner har været et tema i en række statslige redegørelser og publikationer, ligesom der længe har pågået en diskussion i medier, fag- og forskningskredse. Det er derfor velkendt, at den nuværende udvikling er karakteriseret af en urbaniseringstendens, hvor især landets hovedstad samt største byer og byområder oplever tilflytning og befolkningsvækst, mens en række land- og yderkommuner oplever fraflytning og befolkningstilbagegang. Nye undersøgelser bl.a. Andersen et al. (2014) og Jensen & Levinsen (2014) og Kommunernes Landsforening (2014) viser dog, at vandringerne ikke kun går fra 'land' til 'by', men at urbaniseringstendensen foregår på forskellige niveauer eller skala, hvor der i land- og yderkommunerne sker en fraflytning fra de tyndest befolkede områder til nærmeste mindre by eller landsby. Undersøgelserne viser også, at en række landsbyer i land- og yderkommuner har haft befolkningstilvækst og at der ikke kun er fra- men også tilflytning i de undersøgte land- og yderkommuner. Dette er også dokumenteret i en række andre undersøgelser bl.a. Skifter Andersen et al. (2010) og peger dermed på muligheden for udvikling i og af lokalområder. Flere undersøgelser bl.a. Aner (2009), Skifter Andersen (2009), Nørgaard et al. (2010), Havelund & Andersen (2012), Sørensen (2013) viser desuden, at der er potentiale for bosætning på landet.

Flere af de nævnte undersøgelser og Skifter Andersen (2012) viser også, at der som følge af fraflytning er overskud af boliger og at mange boliger er i meget dårlig stand. Dette er også udgangspunktet for et projekt fra Byplanlaboratoriet (Øhlenschläger et al., 2014), hvor der opstilles scenarier og søges løsninger på udfordringen i vejkantbyer dvs. landsbyer, der er gennemskåret af en trafikeret vej og derfor ikke er attraktive for fremtidig bosætning.

Mens det gennemgående billede af udviklingen og udviklingsmulighederne i de kommuner, der ligger udenfor de store byer, har været dystre, har nyere undersøgelser bidraget med nuancering af centrale udviklingstræk. Derudover har flere undersøgelser haft fokus på spørgsmålet om, hvorfor nogle lokalområder klarer sig godt på trods af de strukturelle udfordringer (Svendsen, 2007; Johansen & Thuesen, 2011; Tanvig, 2012; Johansen & Chandler, 2014). Andre undersøgelser har fokus på betydningen af social kapital for lokalområdets udviklingspotentiale (Johansen, 2011 og Svendsen, 2011) og enkelte undersøgelser belyser modeller for udvikling af lokalområder i form af lokal centralisering (Svendsen, 2008 & 2009). Derudover har undersøgelser søgt at afdække udviklingstræk i yderkommunernes serviceydelser (Bak, 2013), beskrevet eksempler på innovative velfærdsløsninger i landdistrikterne (Nielsen et al, 2013) samt undersøgt forløb omkring skolelukninger (Teknologisk Institut, 2008). En ny undersøgelse (Nørgaard et al, 2014) har desuden taget afsæt i udfordringerne med den voksende andel ældre på landet og belyst spørgsmålet om og afsøgt løsninger på, hvordan der kan udvikles sammenhæng mellem bolig- og bosætning, dagligvareforsyning og befordring.

Ovennævnte undersøgelser og publikationer bidrager tilsammen til nuancering af udviklingstræk i land- og yderkommuner og viser konkrete erfaringer

ger med og forslag til håndtering af udfordringerne relateret til offentlige serviceydelser på landet og lokalområdeudvikling.

Befolkningsudvikling og tilpasning af kommunal service

Der har over de senere år været stor fokus på den kommunale service i landets yderområder og i kommunerne generelt. Den store fraflytning fra mange kommuner, og den ændrede demografi det medfører, har en række konsekvenser for den offentlige service og for de enkelte lokalsamfund.

Nettofraflytningen og de demografiske forskydninger medfører flere ældre og færre unge, og dermed et behov for at skifte servicetype i form af bl.a. færre skoler og mere ældreservice. Samtidig betyder tab af arbejdspladser, fraflytning af erhvervsaktive og fald i beskæftigelsen, at beskatningsgrundlaget falder, og at kommunerne har færre penge at yde service for. Oveni medfører nettofraflytningen i sig selv et tab af de statslige udligningsmidler.

En undersøgelse om udviklingstræk i danske yderkommuners økonomi og serviceydelser (Bak, 2013) viser, at yderkommunerne har den største langfristede gæld pr. indbygger og også har langt de største udgifter til indkomstoverførsler pr. indbygger med 20.720 kr. i 2012, hvor udgifterne for bykommunerne var på 17.537 kr. pr. indbygger. De største udgifter til indkomstoverførsler drejer sig om udgifter til udlændinge, førtidspensionister, kontante ydelser, revalidering, sygedagpenge mm.

Bak (2013) fremhæver, at udgifterne på ældreområdet er steget, hvilket afspejler den demografiske udvikling, hvor den største andel af ældre findes i yderkommunerne, men også at hver enkelt ældre får mere hjælp. En anden stor post er anbringelse af børn udenfor hjemmet, som også fylder meget i kommunernes budgetter, og da der skal være nulvækst i de kommunale udgifter skaber det et pres på servicetilpasning og reduktion af udgifterne. I rapporten fremhæves, at fraflytning fra yderområderne, kombineret med færre arbejdspladser er de væsentligste årsager til øgede offentlige udgifter. Bak (2013) understreger, at yderkommunerne står i et dilemma i forhold til at tilpasse og udvikle service, fordi det er afgørende at opretholde et acceptabelt serviceniveau for at undgå yderligere affolkning, da serviceydelserne betyder meget for bosætningsforholdene i yderkommunerne (s. 10).

Erfaringer med og undersøgelser vedr. servicetilpasning

Behovet for servicetilpasning gør sig bl.a. gældende på skoleområdet som følge af befolkningstilbagegang og fald i andelen af børn og unge. Skoler er over hele landet blevet nedlagt eller indgår i sammenlægninger som følge af den kommunale strukturreform. Det forventes, at denne udvikling fortsætter, ikke kun i yderkommunerne, men på landsplan, hvor der i de kommende år vil blive lukket flere hundrede skoler som følge af kommunernes tilpasning af skolestrukturen (Teknologisk Institut, 2008).

Skolelukninger giver ofte anledning til stor bekymring og pessimistiske forventninger til fremtiden som øget fraflytning og faldende boligpriser og ofte også en frygt for, at lokalsamfundet vil uddø fordi det mister et samlingssted (Svendsen, 2013). Sørensen (2013) beskriver et eksempel fra Thy, hvor servicetilpasning medførte lokal modstand med 1.200 indbyggere i protestmarch mod lukning af seks mindre oplandsskoler.

Tilsvarende bekymringer om øget fraflytning, faldende boligpriser og frygt for, at lokalsamfundet vil uddø, kommer til udtryk i forbindelse med tilpasning i både privat og offentlig service som lokal dagligvareforsyning, transport i lokalområdet mv. Dette understøttes af en anden undersøgelse (Nørgaard et al, 2010), der viser, at servicetilbud påvirker bosætningen i lokalområder, og at både tilflyttere og fastboende oplevede mangelfuld offentlig service som lange afstande til skole, dagpleje, indkøb og begrænsede muligheder for offentlig transport som problematisk og årsag til ønsker om fraflytning.

Undersøgelsen om reaktioner i lokalsamfund i forbindelse med skolelukning (Sørensen, 2013) viser dog, at holdninger til centralisering ikke nødvendigvis

er konstant og at f.eks. holdningen til bevaring af små sygehuse er faldet fra 75 pct. til 43 pct. når man sammenligner 1994 og 2009.

Teknologisk Institut (2008) har i en undersøgelse haft fokus på skolelukninger og deres betydning for bl.a. lokalsamfundet og viser, at skolelukninger ikke er årsag til et områdes tilbagegang; dels har skolerne faldende elevtal i forvejen, og et faldende befolkningstal over en årrække, men undersøgelsen viser også, at andelen af forældre der vil vælge at flytte pga. en skolelukning er begrænset. Derudover viser undersøgelsen, at tilflytningen af børnefamilier til de områder, hvor der er lukket en skole, har været uændret efter skolelukningen og at kun en mindre andel vil fraflytte som følge af skolelukningen. Undersøgelsen viser desuden, at i de tilfælde hvor der er etableret friskoler som erstatning for lukkede kommunalskoler, har friskolerne ikke været med til at vende udviklingen i lokalområdet og at befolkningstilbagegangen faktisk har været større i disse områder, end hvor der ikke er etableret et alternativ til den lukkede skole. Det udelukker dog ikke, at det giver forældrene i lokalområdet en større tilfredshed med servicen og lokalområdet som helhed. I undersøgelsen beskrives flere tilfælde, hvor den lokale skole ikke blot er blevet lukket, men også revet ned, hvilket i lokalområdet opfattes som kommunens forsøg på at forhindre oprettelse af friskole (s. 92). Et arbejdsrapport fra CEPOS (Christoffersen & Larsen, 2013) har fokus på de faktisk realiserede besparelser og belyser bl.a. konsekvenser i form af oprettelse af fri- og privatskoler og den faktisk realiserede kvalitetsudvikling i relation til skolelukninger. På baggrund af analysen fremhæves, at andelen af elever som går i privatskole er vokset mere i de kommuner, som har reduceret antallet af folkeskoler sammenlignet med udviklingen i de øvrige kommuner og at udgifterne per elev er vokset væsentligt stærkere i kommuner med skolelukninger (s. 7). I analysen fremhæves, at der indtil videre ikke er positive resultater af folkeskolens strukturændringer i form af besparelse eller kvalitetsløft og at koncentrationen på folkeskoleområdet desuden har givet anledning til negative reaktioner fra forældre, som i stigende omfang fravælger folkeskolen og at der i de senere år er oprettet en del nye frie grundskoler i kølvandet på lukning af folkeskoler (s. 7-11).

Undersøgelsen fra Teknologisk Institut (2008) tegner et billede af, at det alene er i områder med tilbagegang, hvor der er lukket skoler og at lukningen netop skal ses i sammenhæng med en generel tilbagegang, hvor også den sidste købmand ofte var lukket, før skolen blev nedlagt. Det generelle billede er således, at nedlæggelse af skoler sker i områder præget af tilbagegang herunder fald i antallet af børnefamilier og faldende huspriser mv. Omvendt medfører skolelukning ofte, at den lokale børnehave eller dagpleje forsvinder, fordi den fungerer som en fødevej til skolen. Tilsvarende vil fritidslivet i lokalområdet blive påvirket, fordi børnene benytter fritidstilbuddene i den by hvor de går i skole, hvilket kan have betydning for de enkelte områders fremtidige udviklingsmuligheder.

Svendsen (2013) har også undersøgt omfang og konsekvenser af skolelukninger på landet. Undersøgelsen viser, at 40 % af alle skoler i de 16 yderkommuner er blevet lukket i perioden 1993-2012, hvilket har medført en stagnation af udgifterne til folkeskolen. De begrænsede besparelser og stor-driftsgevinster forklares med stigende udgifter til specialundervisning og øgede anlægsudgifter til udbygning af eksisterende skoler såvel som udgifter til privatskoler/friskoler, der i mange tilfælde er oprettet efter en skolelukning. Svendsen peger på en række konsekvenser af skolelukninger som øget pendling og understreger, at der med en skolelukning er risiko for en nedadgående spiral med øget fraflytning, tomme huse og faldende huspriser, der har vist sig at tiltrække personer på overførselsindkomster. Ifølge undersøgelsen fra Teknologisk Institut (2008) påvirkes foreningslivet kun i begrænset omfang af en skolelukning, men det fremhæves dog, at skolelukning kan påvirke på lang sigt.

Svendsen (2013) fremhæver andre forhold, som har stor betydning for lokalsamfundet, hvor en udemokratisk og lukket proces omkring en skolelukning kan opleves som et tillidsbrud og begrænse borgernes motivation og dermed have betydning for engagement og ildsjæle i lokalområdet. Andre undersøgelser (Johansen, 2011 og Svendsen, 2011) viser, at lokale samlingssteder er afgørende for sammenhængekraften i lokalområder på landet og at lukning af den lokale skole, dagligvareforsyning mv. er problematisk, hvis der ikke er eller etableres andre lokale og uformelle mødesteder.

Modeller for lokalområdeudvikling

Prognoser for udviklingen i mange kommuner tegner et billede af begrænsede økonomiske ressourcer og behov for tilpasning af den kommunale service og besparelser på de offentlige budgetter. Besparelser og tilpasning af kommunal service udmøntes som lukning af skoler og fritidstilbud, indskrænkning af den offentlige transport mv., hvilket tilsammen påvirker muligheden for, og attraktiviteten ved, at bo i de berørte områder. Yderkommunerne står således i et dilemma i forhold til at tilpasse og udvikle service grundet behovet for at opretholde et acceptabelt serviceniveau for at undgå yderligere affolkning, da serviceydelse betyder meget for bosætningsforholdene i yderkommunerne.

Kommunerne kan påvirke udviklingen ved at prioritere placeringen af egne institutioner og arbejdspladser og kan gennem den fysiske planlægning påvirke udviklingsmuligheder fx gennem udstykning af grunde med attraktiv placering. Kommunerne kan også prioritere og støtte idræts- og fritidsaktiviteter, opretholde kollektiv trafik og infrastruktur og en skole i lokalområdet, sammen med en række andre forhold, kan styrke et områdes attraktivitet.

Som tidligere beskrevet, belyste en undersøgelse (Nørgaard et al, 2010) betydningen af service for beboernes oplevelse og attraktivitet af yderområderne og viste, at mangelfuld service og lange afstande til skole, dagpleje, dagligvarer mv. opleves som problematisk og årsag til ønsker om fraflytning. På den baggrund blev det anbefalet, at kommunerne understøtter bosætningsområder med faciliteter og service, som er nødvendige for at kunne tiltrække tilflyttere og give beboerne i området mulighed for at fungere i hverdagen. Det blev også anbefalet, at grundlaget for beslutninger om nedskæringer i service og faciliteter som skoler, dagpleje, busdrift mv. er baseret på viden om bosætningsområdernes udviklingspotentiale og ikke blot den aktuelle status eller situation.

I et kommunalt perspektiv er der forskellige veje at gå i forhold til service-tilpasning, hvilket kan skitseres som *koncentration af hhv. spredning* (Kjær, 2012). Dette kan illustreres som tre forskellige modeller, som vist i figur 1: En udviklingsmodel betegnet 1) 'fyrtårnsmodellen', er baseret på en forståelse af, at der udvikles synergieffekter ved at koncentrere befolkning, institutioner, virksomheder mv. fx i centerbyen med mulighed for at styrke et større område eller kommunen som helhed, ved at tiltrække aktivitet fra andre kommuner. Her er der imidlertid risiko for, at de mindre byer og landsbyer kommer ind i en negativ spiral, hvor udviklingsgrundlaget undermineres.



Figur 1. Figurer der illustrerer forskellige modeller for lokalområdeudvikling. Kilde: Nørgaard et al. (2014).

En anden model betegnes: 2) 'glasurmodellen' og baseres på mere lige fordeling af service og kommunale indsatser for at stimulere mindre bysamfund (Kjær, 2012, s. 8-9). Omvendt er risikoen her imidlertid, at kommunen 'smører' sin service ud i så tyndt et lag, at alle risikerer at få mangelfuld service.

Den tredje model, der placerer sig mellem koncentration og spredning af det lokale udviklingspotentiale betegnet: 3) 'lokal centralisering' og baseres på etablering af et multifunktionelt center med en række landsbyer eller bosætningsområder som opland og en samlet brugerflade på mellem 1-3.000 indbyggere (Svendsen, 2008).

Figuren viser tre forskellige modeller, der illustrerer, hvordan man som kommune kan følge forskellige veje til prioritering af service og udvikling i lokalområder. I praksis er det sådanne overvejelser, der ligger bag kommunernes arbejde med bytyper og byrolle, som ofte vil være en kombination af de tre modeller. Kommunale prioriteringer, fordeling og lokalisering af service er dermed baseret på differentiering mellem forskellige bytyper som hovedby, områdebyer, landsbyer mv. Her vil de fleste servicetilbud typisk koncentreres i de største byer eller hovedbyerne i kommunen, mens service i de tyndt befolkede områder længere fra hovedbyerne er mere begrænset. Der er dog fortsat behov for at undersøge, hvorvidt og hvordan man mere grundlæggende kan understøtte enkeltområdets udviklingspotentiale og hvordan servicetilpasning påvirker muligheder for udvikling i lokalområder.

Lokalt udviklingspotentiale

Det lokale udviklingspotentiale og de stedbundne ressourcer blev med det nye landdistriktsparadigme grundlaget for fremtidig udvikling i landdistrikterne og lokalområdeudvikling i land- og yderkommuner (OECD, 2006). De stedbundne potentialer drejer sig både om stedets særlige natur- eller rekreative kvaliteter og om lokale ildsjæle og social kapital i de enkelte bosætningsområder.

Tildeling af projektstøttemidler tager ofte afsæt i de stedbundne ressourcer herunder lokale kræfter og frivillighed og har mange steder styrket grundlaget for at iværksætte lokale udviklingsprojekter. Evaluering af de hidtidige projekter viser, at der mange steder i yderområderne er stor ideudvikling, iværksætterånd og frivillighed og at aktive lokalsamfund formår at skabe udvikling og bl.a. tiltrække tilflyttere (Realdania/Hausenberg, 2010 og Havelund & Andersen, 2012).

Muligheder og barrierer for servicetilpasning

Flere kommuner søger at fremme en større sammenhæng mellem servicetilpasning og lokalsamfundsudvikling ved hjælp af en vidensbaseret tilgang til planlægning med fokus på især befolkningsudvikling og demografisk profil. Nogle kommuner arbejder strategisk med afsæt i bosætningsmønstre og sammenhæng i fordeling af service og funktioner i forskellige byer og bosætningsområder og kan desuden inddrage spørgsmål om lokalområdets sociale kapital og overordnede udviklingspotentiale.

Men for de fleste kommuner er virkeligheden, at udvikling af service generelt og koblingen til lokalsamfundsudvikling kan være vanskelig at etablere. Det skyldes formodentlig, at det er svært at omstille sig fra at planlægge efter økonomisk vækst til en virkelighed baseret på tilbagegang. Der kan også være udfordringer i forhold til vidensgrundlag og strategier for udvikling og tilpasning, der ikke nødvendigvis udvikles fra ét, centralt sted i kommunen, men sker på flere forskellige niveauer og i forskellige forvaltninger (Sehested, 2009). Sammenhæng mellem forskellige strategiske planer og sektorplaner kan dermed også være en udfordring i den kommunale servicetilpasning, der også fordrer sammenhæng med regionale vækst- og udviklingsstrategier og planlægning herunder mobilitetsplanlægning og planlægning for kollektiv trafik.

En anden udfordring kan være, at der i den kommunale forvaltning er forskellige forståelser af hvilken viden, der er vigtig for at udøve god planlæg-

ning og hvordan viden bruges i den kommunale organisation. Her kan problemet være en grundfæstet analytisk planlægningstilgang, hvor der er en forventning til, at statistiske analyser kan forudsige udviklingen og at planlægning kan programmere den.

Der kan desuden være forskellige kulturelt-institutionelle barrierer fx. i forhold til at arbejde på tværs af de kommunale forvaltninger i en helhedsorienteret indsats i forhold til service som børnepasning, ældrepleje, skole og fritidstilbud, kollektiv trafik, mv. Og der kan være uoverensstemmelse mellem politiske mål for kommunernes udvikling, der er baseret på vækst, og virkeligheden som gennemgående viser tilbagegang og behov for kommunale nedskæringer.

Der kan også være problematikker som følge af kommunalreformen der, især for yderkommunerne, indebærer en sammenlægning af mange kommuner, og hvor der forsat er politiske kampe om, hvilken rolle de forskellige gamle kommunernes byer og landområder skal spille i den nye kommunes geografi. Det betyder, at det er politisk følsomt og svært, at diskutere prioriteringer af de enkelte lokalsamfunds fremtid.

Resultatet kan blive, at servicetilpasning foretages ud fra rationaler, der er løsrevet fra de planer og tanker, som kommunen ellers gør sig om udviklingen af lokalsamfund. Planlægning og udvikling af lokalsamfundene kan derfor komme til at ske tilfældigt, og dermed utilsigtet skabe grobund for yderligere tilbagegang.

Udvikling i lokalområder

Flere undersøgelser (Svendsen, 2007 og 2012; Johansen & Eskildsen, 2008; Realdania/Hausenberg, 2010; Havelund & Andersen, 2012) viser, at der i mange lokalsamfund i yderkommunerne er en stærk social sammenhængskraft og stor frivillighed. Gennem lokale initiativer formår man at forbedre de fysiske rammer og skabe udvikling på trods af generelle tendenser til demografisk tilbagegang i kommunen. Ifølge Svendsen (2012) er det lokale engagement, fællesskabet og iværksættermentaliteten stor i de danske landdistrikter sammenlignet med de større byer. I undersøgelsen belyses, hvorfor nogle landsbyer har klaret sig godt, mens andre har klaret sig mindre godt og her peges på betydningen af lokal ikke-materiel kultur som lokal viden, lokale fritids- og arbejdsfællesskaber samt beliggenhed herunder herlighedsværdier. På den baggrund konkluderes, at lokalt engagement i form af stærke fællesskaber, mange ildsjæle og iværksætterånd er en vigtig stedbunden ressource i de tyndt befolkede områder.

Også medierne er rige på eksempler på lokalsamfund, der viser handlekraft, og formår at tiltrække nye beboere til området, eller selv etablere servicefunktioner baseret på stor grad af frivillighed. Samtidig er det tydeligt, at evnen til lokal selvforvaltning er afgørende både i forhold til det nye landdistriktsparadigme, der er baseret på udnyttelse af de stedbunde ressourcer og som følger af, at projektstøtte tildeles på baggrund af lokalt initiativ og engagement. Eftersom et lokalsamfunds evne til at etablere sådanne rammer ikke kan aflæses eller forudsiges statistisk, vil der i den vidensbaserede planlægning være behov for at have føling med og kendskab til kommunens lokalsamfund, og en dialog med dem, når det bliver nødvendigt at gennemføre servicetilpasning.

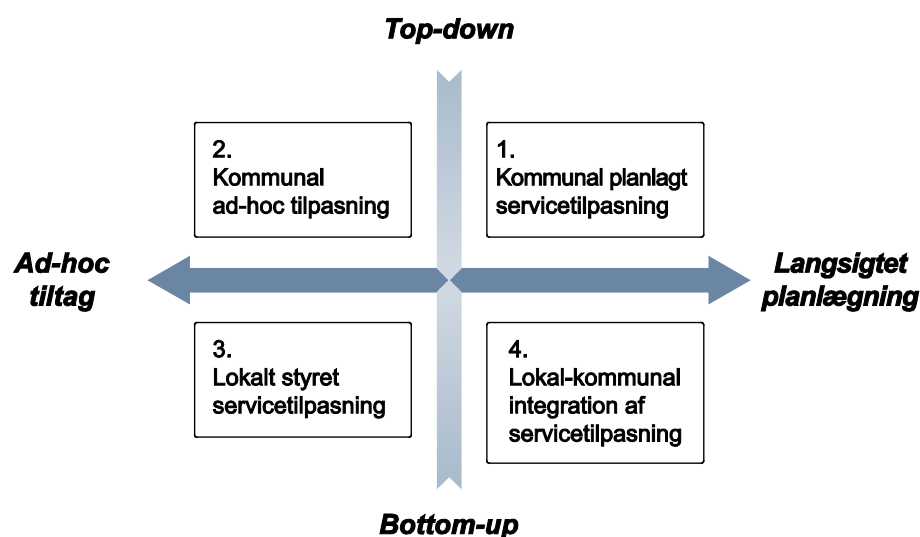
Tilpasning af den kommunale service er forbundet med grundlæggende udfordringer som at skabe sammenhæng mellem forskellige ad-hoc baserede initiativer i lokalsamfundene og den langsigtede planlægning, mens også at sikre en lokal forståelse for den langsigtede planlægning og de beslutninger den fører med sig. Servicetilpasning rejser nogle grundlæggende spørgsmål om kommunale serviceforpligtelser og fordeling af velfærdsydelse. Her er det en udfordring, at nogle af de befolkningsgrupper, der har mest brug for

hjælp, bor i de billigste og i nogle tilfælde sundhedsskadelige boliger, der ligger langt fra kommunens hovedby og områdebyer, hvor nedskæring af service er mest oplagt ud fra et økonomisk synspunkt. En anden udfordring er, at især de ældre bliver boende i landdistrikterne og de tyndest befolkede dele af kommunerne. Selvom nogle af de ældre har et ønske om at flytte og der samtidig er ældreboliger i de større byer i kommunen, kan beboerne have svært ved at sælge deres boliger på grund af et stagneret boligmarked, og har derfor ikke andet valg end at blive boende. Derudover er det en udfordring, at tilflyttere herunder ældre borgere bosætter sig i områder med en attraktiv beliggenhed, fx i kystområder eller sommerhusområder. Dette udfordrer muligheden for geografisk sammenhængende løsninger, hvor man søger at minimere decentral service og kørsel over store afstande.

Model for servicetilpasning

Det kan forventes at der blandt kommunerne vil være forskellige tilgange til håndtering af servicetilpasning, hvor grundlaget dog typisk vil være kortlægning af faktuelle forhold vedr. befolkningsudvikling og -sammensætning mv.,. I nogle tilfælde kan de dog være mere helhedsorienteret og inddrage spørgsmål om lokalområdets sociale kapital og overordnede udviklingspotentiale. Kommunernes planstrategi rummer mulighed for at sammenfatte og formidle målsætninger for udvikling af forskellige lokalområder i kommunen fx i arbejdet med byroller, der kan understøttes af eller konkretiseres i særlige sektor- og udviklingsplaner. I nogle tilfælde vil tilpasning formodentlig ske på baggrund af budgetforhandlinger, uden direkte og eksplicit sammenhæng til lokalsamfundsudvikling, mens tilpasningen i andre tilfælde tager udgangspunkt i strategisk planlægning og prioritering af lokalområder, der kan understøttes af udviklingspuljer og fondsmidler til aktive landsbyer og landdistrikter.

Figur 2 viser en forenklet model, der illustrerer modsætninger såvel som sammenhænge i forhold til planlægning og beslutninger vedrørende servicetilpasning i spændingsfeltet mellem ad-hoc tiltag hhv. langsigtet planlægning kombineret med forskelle i top-down og bottom-up forståelser og beslutninger.



Figur 2. Model for servicetilpasning.

På den lodrette akse skelnes mellem en top-down tilgang, hvor det alene er kommunen der beslutter hvor og hvordan servicetilpasningen skal finde sted, i modsætning til en bottom-up tilgang, hvor tilpasningen tager udgangspunkt i lokale ønsker og forslag og er baseret på lokal deltagelse i selve serviceforsyningen. Mens det i en top-down tilgang alene besluttet hvor og i hvilket omfang, der skal servicetilpasses, er bottom-up tilgangen karakteriseret af involvering af og dialog med borgere og lokalsamfund.

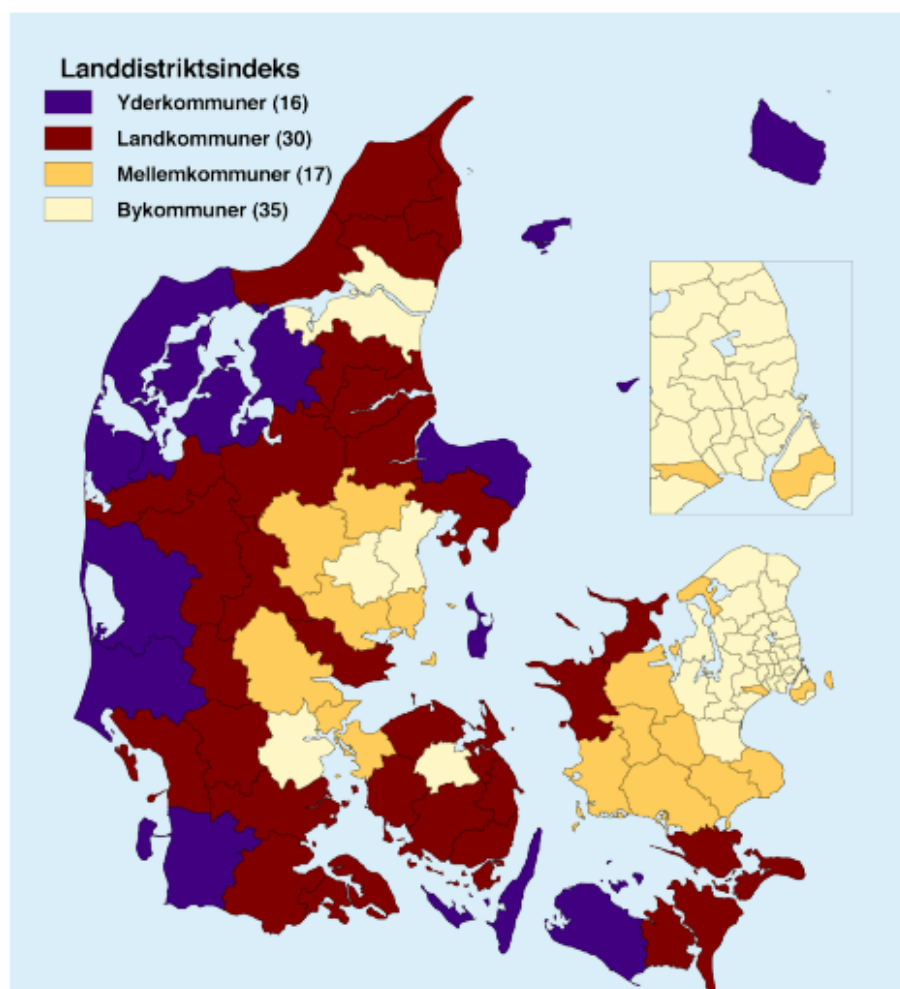
Den vandrette akse beskriver i hvor høj grad beslutninger om servicetilpasning er præget af et langsigtet og strategisk udviklingsperspektiv eller, i modsætning hertil, ad-hoc og kortsigtet. Dette giver grundlæggende fire forskellige måder at foretage servicetilpasning på:

- 1 *Kommunal planlagt servicetilpasning:* Kommunalbestyrelsens beslutning om servicetilpasning er her baseret på teknisk-rationelt begrundede argumenter for, hvor tilpasning af service er ønskelig. Baggrunden for beslutningen er et kvantitativt vidensgrundlag baseret på prognoser for befolkningsudvikling mv. Dette er en traditionel hierarkisk tilgang til at træffe beslutninger, hvor man ikke tager kvalitative lokale forhold i betragtning (ressourcer, lokal social kapital m.m.), men hvor en overordnet prioritering af de kommunale ressourcer er central, og hvor tilpasningen er baseret på en viden om alle lokalsamfund i kommunen.
- 2 *Kommunal ad hoc tilpasning:* Kommunalbestyrelsens beslutning om servicetilpasning er her baseret på et mere eller mindre akut behov for at nedbringe serviceudgifterne på et område for at få budgettet til at hænge sammen. Denne tilgang kan betegnes 'ad hoc-servicetilpasning' og er modsætning til langsigtet og strategisk planlægning og prioritering af ressourcer. Tilgangen skyldes ikke nødvendigvis fravær af planlægning, men kan også opstå, hvis den faktiske udvikling i de pågældende lokalsamfund ikke følger prognoserne. Det svarer, med modsat fortegn, til den situation, hvor kommunen tilskynder til udvikling af lokalsamfundene med støttebeløb fra puljer, tilskudsordninger m.m., hvilket også giver en ad-hoc-præget udvikling.
- 3 *Lokalt styret servicetilpasning:* Der er som nævnt tidligere mange eksempler på, at borgere og lokalsamfund selv tager beslutninger om at etablere forskellige former for lokal serviceforsyning, helt udenom den kommunale planlægning. Etablering af lokale servicecentre, friskoler m.m. er typiske eksempler. Det sker oftest ud fra lokalsamfundets eget behov, uden skelen til den kommunale prioritering af den fremtidige service – og kan ofte være en reaktion på en reduceret kommunal serviceforsyning. Fra et kommunalt perspektiv er det vigtigt at have viden om lokalområder og borgernes egne initiativer samt deres evne til at få ting til at ske, hvilket kan understøttes med kommunale ressourcer.
- 4 *Lokal-kommunal integration af servicetilpasning:* Denne tilgang er baseret på, at borgere og lokalsamfunds egen bidrag til serviceforsyningen inkluderes i den kommunale planlægning for servicetilpasning i hele kommunen. For mange kommuner er det både en målsætning og en udfordring på den ene side at inkludere frivillige og lokale kræfter i serviceforsyningen, og på den anden side at lade det indgå i en kommunal servicestruktur, der skal tilgodese alle lokalsamfund, og levere en ensartet service. Set fra en kommunal vinkel kan beslutninger om kommunal servicetilpasning basere sig på viden om lokalområdernes 'bløde infrastruktur' som social sammenhængskraft, iværksættermentalitet, ildsjæle, frivillighed mv. Denne viden kan være udviklet i en proces med borgerinddragelse eller samarbejde med landsbyer, men kan også mere formaliseret igennem nedsættelse af landsbyråd, eller andre former for repræsentation på det lokale niveau. Også her er en overordnet prioritering af de kommunale ressourcer central, men lokale forhold og udviklingspotentiale tages i betragtning.

Figuren er en forenklet model, der viser forskellige tilgange til og hensyn i kommunernes grundlag og beslutning om servicetilpasning. I de fleste kommuner vil servicetilpasningen formodentlig tage udgangspunkt i befolkningsudvikling og demografisk profil samt prognoser for udviklingen i forskellige lokalsamfund. Men nogle kommuner kan have et mere helhedsorienteret vidensgrundlag, der udover befolkningsudviklingen er baseret på kendskab til lokale ildsjæle, initiativer og frivillighedstiltag samt rekreative kvaliteter mv. Beslutninger om servicetilpasning kan formidles i form af høringer, men kan også foregå i dialog og forhandling med lokalsamfundene om hvilken servicetilpasning, der ønskes og kan lade sig gøre.

Metode og forløb

Projektets udgangspunkt har været at undersøge i hvilket omfang yderkommunerne arbejder med og har planer for servicetilpasning. Med "yderkommuner" refereres der til opdeling af landets kommuner i hhv. yderkommuner, landkommuner, mellemkommuner og bykommuner, jævnfør Landdistriktsprogrammet 2007-2013 (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2008. Se figur 3). I denne sammenhæng har vi udover de 16 yderkommuner inkluderet 6 landkommuner, der blev medtaget på baggrund af forudgående kendskab til kommunernes arbejde med servicetilpasning. Yderkommunerne består af Ærø, Varde, Tønder, Langeland, Vesthimmerland, Thisted, Morsø, Læsø, Struer, Skive, Samsø, Ringkøbing-Skjern, Norddjurs, Lemvig og Lolland kommuner samt Bornholms Regionskommune. De udvalgte landkommuner er Guldborgsund, Jammerbugt, Hjørring, Ikast-Brande og Mariagerfjord kommuner.



Figur 3. Den geografiske fordeling af kommune-grupperne. Kilde: Landdistriktsprogrammet 2007-2013. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2008.

Projektet blev indledt med deskstudier af udfordringer, dilemmaer og løsninger i forhold til servicetilpasning såvel som screening af de 22 kommuners planstrategier.

Dernæst gennemførtes en mailsurvey blandt de 22 land- og yderkommuner. Af de 22 yder- og landkommuner besvarede 17 kommuner surveyen og spørgsmål om 1) hvorvidt der i kommunen er behov for tilpasning af kommunale servicetilbud, 2) om der findes en samlet strategi for kommunens servicetilpasning, 3) på hvilke områder kommunerne foretager servicetilpasning og 4) hvordan tilpasningen af service foregår herunder om tilpasningen sker i samarbejde med de berørte lokalområder. Besvarelserne fra mailsurveyen var grundlag for projektets videre forløb, hvor der efterfølgende blev foretaget telefoninterviews med planlæggere i syv kommuner, der alle foretog en aktiv servicetilpasning. De syv interviews blev foretaget ud fra en fælles spørgeguide med spørgsmål om kommunens strategi for centralisering af service, samarbejde med landsbyerne, ejendomsstrategi og innovative tiltag i servicetilpasningen.

Telefoninterviews gav input til udvælgelse af tre kommuner, der kunne belyse centrale aspekter af servicetilpasning nemlig innovative løsninger bl.a. baseret på frivillighed, samarbejde med lokalsamfund i relation til servicetilpasningen og centralisering af service relateret til byrollefordeling.

Interviewene havde til formål at give indblik i forskellige tilgange til at tackle udfordringerne med den konkrete tilpasning og der blev spurgt til 1) hvilken viden og redskaber kommunerne anvender som beslutningsgrundlag og 2) hvilke tilgange kommunen har til processen før og efter servicetilpasningen. Der er desuden spurgt om 3) kulturelt-institutionelle barrierer og drivkræfter både internt i kommunen og i lokalsamfund og afslutningsvist spurgt om 4) eksempler på 'best practice' i arbejdet med servicetilpasning i kommunerne.

I de tre udvalgte kommuner blev der gennemført interviews med en række centrale aktører i form af borgmester, embedsfolk og repræsentanter for civilsamfundet. I interview med repræsentanter for civilsamfund blev spurgt om 1) hvordan processen omkring skolelukning er foregået og hvordan samarbejdet med kommunen har været omkring forløbet. Der blev også spurgt til 2) hvordan skolelukningen har påvirket lokalområdet og hvordan man lokalt har håndteret situationen. Interviewet belyste desuden 3) hvorvidt man har udviklet lokale 'udviklingsstrategier' og 4) hvilke eventuelle nye funktioner eller aktiviteter som er kommet til og eventuel ny brug af skolebygning.

Interviews med kommunale embedsmænd og politikere samt repræsentanter for civilsamfundet har givet mulighed for et 'indefra' og 'udefra' blik på servicetilpasning. Interviewene har dermed belyst, hvilke rationaler der ligger bag kommunens opfattelse af nødvendigheden, beslutning om servicetilpasning og beregning af besparelser. Derudover blev reaktioner i lokalområder belyst herunder borgernes opfattelse af behov for servicetilpasning og eventuelle forslag til alternativer. Fokus i interview har været servicetilpasningen i form af skolelukninger og hvordan det har påvirket lokalsamfund i tiden efter en skolelukning.

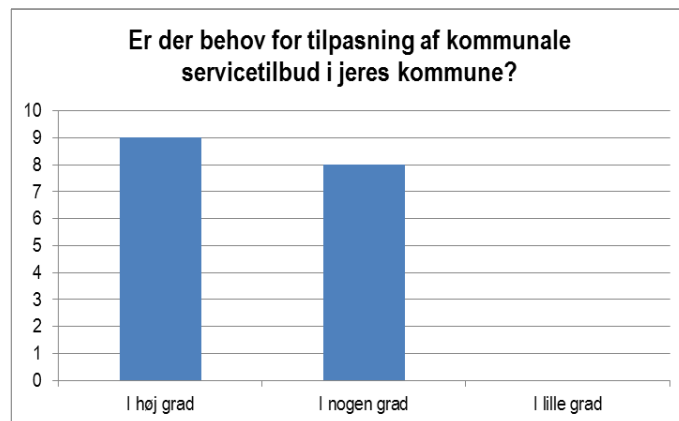
Repræsentanter fra civilsamfund er inddraget i varierende grad i de tre udvalgte kommuner og mest omfattende i form af fokusgruppeinterview med repræsentanter fra lokalsamfund i Hjørring. Det bør dog bemærkes, at de beskrevne cases ikke nødvendigvis er repræsentative eller giver et dækkende billede af de enkelte borgeres eller lokalsamfunds oplevelser af tiden efter skolelukningen. Oplysning om interviewpersoner mv. fremgår af *Referencer*.

Screening af kommunernes servicetilpasning

For at få et overblik over yderkommunernes indsats for servicetilpasning blev der gennemført en mail survey til 17 yder- og landkommuner om hvordan de opfatter og praktiserer servicetilpasning. Mail surveyen indeholdt følgende spørgsmål:

- Er der behov for tilpasning af kommunale servicetilbud i jeres kommune?
- Findes der en samlet strategi for kommunens servicetilpasning fremover?
- Indebærer strategien en prioritering og understøttelse af kommunal service i udvalgte byer og landsbyer?
- På hvilke områder foretager kommunerne servicetilpasning?
- Hvordan foregår tilpasningen af service?

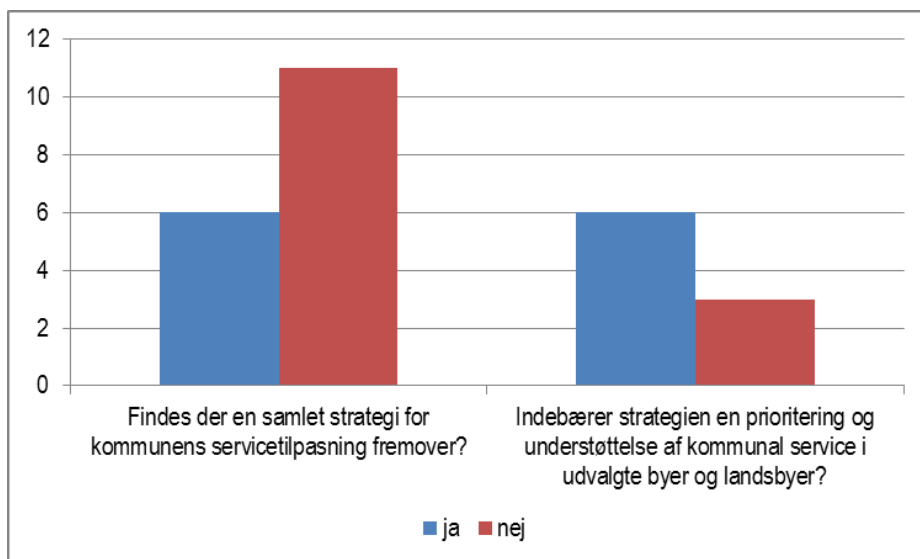
Som svar på det første spørgsmål (figur 4) fremgår det af kommunernes besvarelser, at alle kommuner ser et behov for servicetilpasning, men at omkring halvdelen af kommunerne kun ser det som ”i nogen grad”. Ingen kommuner svarer ”i lille grad”.



Figur 4. Kommunernes syn på behovet for servicetilpasning i deres kommune.

På spørgsmålet om kommunen har en samlet strategi for servicetilpasningen (figur 5) er det kun hver tredje kommune, der svarer bekræftende (6 ud af 17). Det må tolkes som at flertallet af kommunerne har en delvist fragmenteret eller sektoropdelt strategi. Udfordringen ved dette kan være flere, dels at koordinere indsatsen på tværs af sektorerne, dels at arbejde eksplicit og målrettet med den fremtidige udvikling.

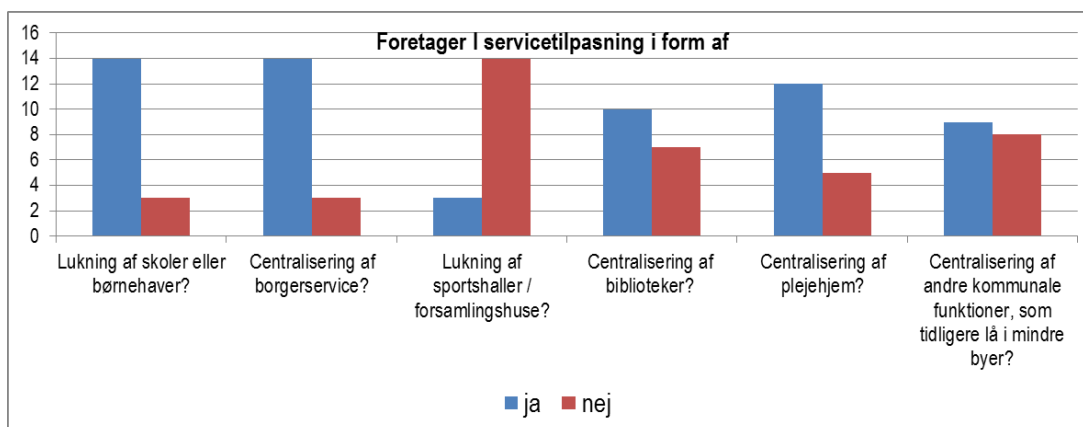
Blandt de kommuner der har en strategi på området svarer alle seks, at strategien indebærer en prioritering af servicen i udvalgte byer, dvs. en differentieret indsats af den kommunale service.



Figur 5. Spørgsmål om kommunernes strategier for servicetilpasning.

På spørgsmålet om, på hvilke områder kommunerne foretager servicetilpasning viser svarene (figur 6), at det primært er med hensyn til lukning af skoler og børnehaver og centralisering af borgerservice (14 ud af 17 svarer "ja"), ligesom centralisering af plejehjem (12 ud af 17) er meget udbredt. Centralisering af hhv. biblioteker og andre kommunale funktioner er mindre udbredt, da det gennemføres i hhv. 10 og 9 ud af de 17 kommuner. Lukning af sportshaller og forsamlingshuse skiller sig derimod ud, da det er yderst få kommuner (3 ud af 17) hvor der finder en tilpasning sted. Dette kan skyldes, at disse steder er baseret på en stor grad af frivillig arbejdskraft, hvor det kommunale engagement primært ligger i bygninger og drift, og i mindre grad lønninger. Det kan også skyldes en prioritering af at have steder med mulighed for at samles i lokalsamfundene, herunder at opretholde den sociale kapital.

Svarene er formentlig udtryk for, at det er de mest omkostningstunge kommunale funktioner, der centraliseres i yder- og landkommunerne, dvs. funktioner der kræver størst tilstedeværelse af ansatte, og funktioner der kræver en omfattende ejendomsdrift.

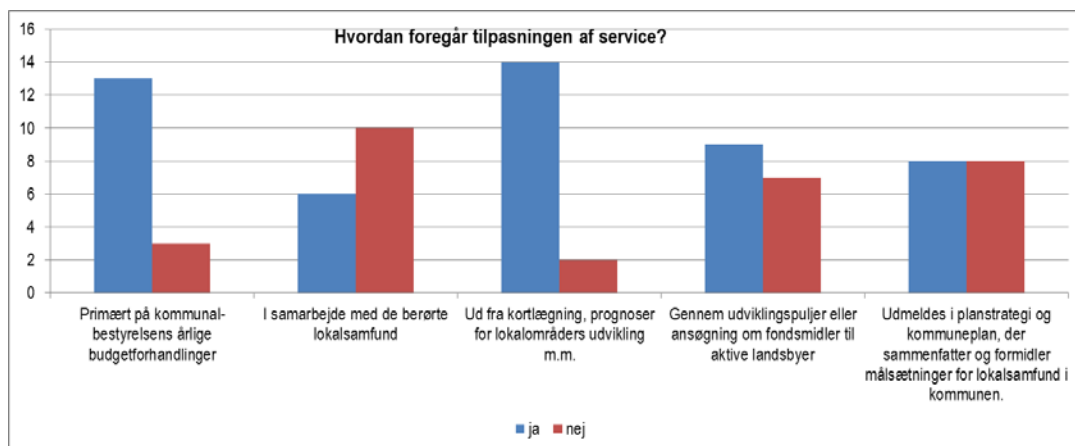


Figur 6. Kommunernes svar på spørgsmål om, på hvilke områder servicetilpasningen finder sted.

Der er ydeligere spurgt til, hvordan tilpasningen finder sted (figur 7). Langt de fleste kommuner (14 ud af 16¹) svarer, at tilpasningen bygger på kortlægninger og prognoser for lokalområdets udvikling, ligesom de fleste (13 ud af 16) tilkendegiver, at beslutningerne træffes politisk i kommunen ved de årlige budgetforhandlinger. Det er kun hver anden kommune, der udmelder tilpasningen i planstrategi og kommuneplan (8 ud af 16). På spørgsmålene om samarbejdet med lokalsamfundene er kommunerne ret

¹ Her mangler svar fra en af de 17 kommuner.

forskellige; 6 ud af de 16 kommuner gennemfører tilpasningen i samarbejde med de berørte lokalsamfund, ligesom 9 ud af 16 kommuner benytter tilskuds- og puljemidler til lokalsamfundene i forbindelse med tilpasningen. Omvendt er der altså flere kommuner der ikke benytter disse muligheder (hhv. 10 og 7 kommuner).



Figur 7. Kommunernes svar på spørgsmål om på hvordan servicetilpasningen gennemføres.

Service tilpasning i tre udvalgte kommuner

De tre udvalgte kommuner der indgik som cases i projektet er Lolland, Langeland og Hjørring. Kommunerne er udvalgt fordi de hver især har gennemført service tilpasning på forskellig vis og med forskellige tilgange. I de tre kommuner er der gennem interviews med udvalgte embedsmænd og politikere samt repræsentanter for lokalsamfundet søgt uddybende svar på nogle af de spørgsmål, der blev rejst i surveyen. Samtidig er der indhentet erfaringer fra den service tilpasning, som kommunerne har været igennem, og er i gang med. Forud for interviewene blev relevante dokumenter og materiale fra de tre kommuner undersøgt. De service tilpasninger, der er belyst i interviewene, er kort beskrevet i det følgende.

Lolland

I interviewene med Lolland Kommune og repræsentanter for lokalsamfundet er der primært fokuseret på:

- Formulering af Plan- og Udviklingsstrategi 2012, der blev til i en lang intern proces i kommunen mellem forvaltning og kommunalbestyrelse, og som indebar en forventningsafstemning til den fremtidige kommunale udvikling. I planen fremgår det, at kommunen vil tilpasse sin servicestruktur til et vigende befolkningstal og at der skal ske en samling af de borgernære serviceydelser. Den er fulgt op af både en Masterplan for Kulturområdet og en Strategi for almene boliger.
- Kommunens model for tilpasning af skolestrukturen. Lolland Kommune har fra 2007 gennemført en reform af skolestrukturen, hvor 15 skoler fusioneredes til i alt fire skoledistrikter. Fusionen omfattede lukning af et antal skoler, men videreførelse af en skole i hvert af de fire distrikter, der dog godt kunne ligge på forskellige matrikler. Dette skete i forhandling med de berørte lokalsamfund.

Langeland

I interviewene med Langeland Kommune har vi primært fokuseret på:

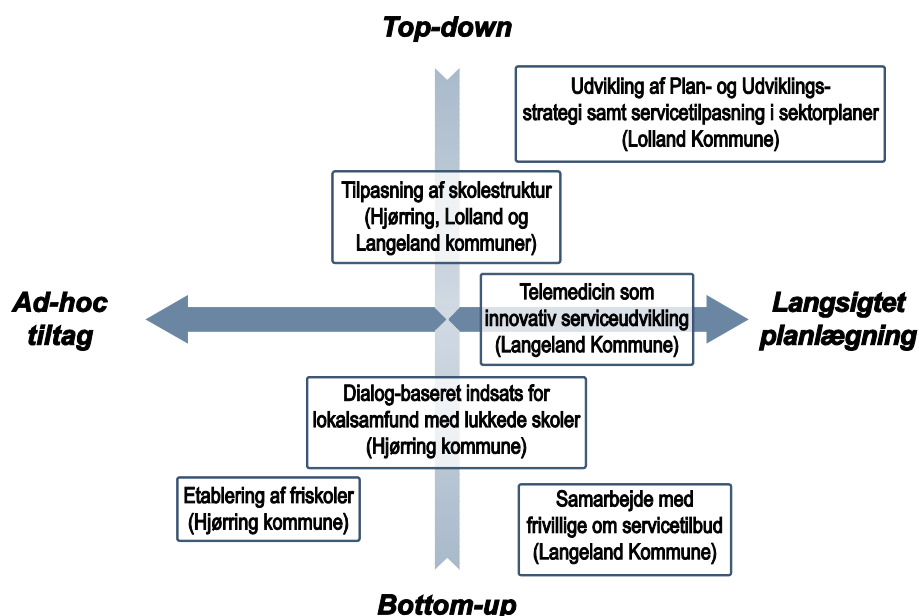
- Centralisering af skolestruktur: De tidligere otte skoler er i dag reduceret til én stor centralskole for udskolingsklasser, og to forskoler andre steder på øen. Centralskolen er etableret i Rudkøbing som et Offentligt-Privat Partnerskab (OPP), hvor den private part finansierer og driver skolen i en længerevarende kontrakt. Tilpasningen er sket i anden periode efter kommunesammenlægningen.
- Kommunens samarbejde med frivillige om løsning af fremtidige serviceopgaver. En stor del af service tilpasningen i Langeland Kommune skal ske gennem samarbejde med frivillige, hvilket er formuleret i kommunens planstrategi, som der er stort politisk ejerskab til. Der bliver meldt klart ud, at de mange ældre ikke kan regne med den samme service som tidligere, men at der skal spares på budgetterne hvert år. Bl.a. derfor er der en stor tradition for selvhjælp og frivillighed. Det støtter kommunen så aktivt op om i form af frivillighedscenter og sundhedshus, der i øvrigt også placeres centralt på øen.
- Brug af telemedicin som en innovativ serviceløsning. En anden stor del af service tilpasningen består i brug af innovative servicemetoder som telemedicin. Langeland Kommune har bl.a. på basis af et udviklingsprojekt fra 2008 skabt sig erfaringer med brug af telemedicin, og ønsker at implementere dette yderligere, men er forhindret af bl.a. internetdækning.

Hjørring

I interviewene med Hjørring Kommune og med repræsentanter for lokalsamfundene i kommunen har vi fokuseret på følgende temaer:

- Kommunens tilgang til skolelukninger, herunder dialogen med lokalsamfundene. I Hjørring Kommune planlagde man i 2010 lukning af 10-11 skoler inden 2016, og har indtil videre lukket syv. Fra politisk hold har man meldt klart ud til disse syv lokalsamfund om skolelukningerne, og har givet de resterende mulighed for selv at gå med til en lukning allerede nu, med udsigt til at noget af besparelsen ville blive i lokalsamfundet.
- Kommunens opfølgende initiativ på skolelukninger om lokalsamfundets fremtid. Man har i forlængelse af skolelukningerne etableret indsatsen "Samling og sammenhold", som tegnes af to medarbejdere, der tager ud og mødes med beboerne i lokalsamfundet med henblik på en dialog om fremtidige muligheder for lokalsamfundet, de steder hvor der er lukket en skole.
- Lokalsamfundenes etablering af friskoler som erstatning for de lukkede kommunale skoler. Friskolerne er et eksempel på etablering af lokal serviceforsyning, men indebærer også forskellige udfordringer.

I figur 8 herunder fremgår det, hvilken karakter de tre kommuners forskellige indsats har i forhold til modellen for forskellige typer servicetilpasning.



Figur 8. De udvalgte case-kommuner, og deres forskellige indsats for servicetilpasning som er belyst i interviews med kommuner og frivillige.

Redskaber i servicetilpasningen

Kommunerne har forskellige redskaber til at foretage servicetilpasning. Både kommuneplanstrategien og den efterfølgende kommuneplan er officielle plandokumenter, som kommunerne er pålagt at lave i medfør af planloven. Planstrategien er tænkt som et redskab til at lægge den helt overordnede politisk-strategiske retning for kommunens fysiske udvikling. Da tilpasning af service ofte har en fysisk/geografisk dimension vil det være oplagt, at medtage emnet på et overordnet niveau i kommuneplanstrategi og kommuneplan.

Det er lovbestemt at både planstrategi og kommuneplan skal sendes i otte ugers offentlig høring inden de kan vedtages politisk af kommunalbestyrelsen. Desuden er der ifølge planloven krav om, at planstrategien skal offentliggøres indenfor de to første år af valgperioden.

Udover planstrategi og kommuneplan er der andre mere konkrete plan-niveauer, der er relevante i forhold til at arbejde med tilpasning af service. Det kan fx være diverse sektorplaner for fx skoleområdet, kultur og fritidsområdet eller ældreområdet. Enkelte kommuner opererer med særlige planer for serviceforsyning, som går på tværs af de enkelte sektorer. For disse typer planer er der dog ikke krav om offentlig høring.

Et tredje redskab til en mere ad hoc-præget servicetilpasning er de årlige budgetforhandlinger, hvor kommunalbestyrelsen forhandler budgettet for de næste år på plads og hvor der kan være behov for at skære nogle hjørner af den kommunale servicestruktur, for at få pengene til at slå til.

Planstrategien som redskab – fordele og ulemper

Med den lovpligtige kommuneplanstrategi har kommunerne en mulighed for at gøre status på kommunens hidtidige fysiske udvikling og komme med politiske udmeldinger på, hvordan man tænker sig kommunens fremtidige, fysiske udvikling herunder tilpasning af service. Med planstrategien har kommunerne mulighed for at udarbejde et rationelt vidensgrundlag for, hvor i kommunen service skal tilpasses, samtidig med at der er mulighed for at foretage en grundig diskussion politisk og med offentligheden. På denne måde kan planstrategien med fordel bruges til at sende et klart signal til offentligheden – som kan være borgere, virksomheder og foreninger – om, hvilke områder man vil prioritere i fremtiden. På denne måde kan kommunen lave 'en kontrakt' med borgere og virksomheder om, hvilke områder der er sikre at investere i – for fx huskøbere eller virksomheder på jagt efter en ny lokalisering. En ulempe kan dog være, at planstrategien kræver grundig borgerdialog og politisk konsensus, hvorfor den er tidskrævende at udarbejde. Samtidig gennemføres planstrategien typisk kun hvert fjerde år, og har derfor en begrænset fleksibilitet. Til ulemperne hører også, at planstrategien kan være formuleret i så vage og generelle vendinger, at borgere og erhvervsliv ikke forstår hensigten med den, og at den derfor primært forbliver et internt-kommunalt dokument. Der kan desuden være stor forskel på, hvor godt planstrategiernes budskaber og politiske udmeldinger er formidlet – både i forhold til hvordan planstrategien kommunikerer som plandokument og i forhold til, hvordan kommunen vælger at kommunikere planstrategiens budskaber i løbet af offentlighedsfasen. En risiko er derfor, at det ikke er sikkert at lokalsamfundene er klar over servicetilpasningen som et udtryk for en langsigtet planlægning, men oplever servicetilpasningen som en ad-hoc beslutning. Formidling af planstrategiens budskaber og deres konsekvenser til lokalsamfundene er derfor en vigtig opgave.

Der er stor metodefrihed i forhold til strategiernes udarbejdelsesproces og endelige produkt, og der er ikke to strategier, der er ens. Heller ikke blandt de 17 yder- og landkommuner, der besvarede surveyen, og som i nogen grad har ensartede udfordringer i forhold til faldende indbyggertal og presset økonomi. Til trods for planstrategiernes uensartethed kan man tale om to grundlæggende planstrategi-typer (Byplan 2, 2012:29-30). Den ene er en traditionel type, som bruges til at udmelde kommunens fremtidige, fysiske udvikling. Her er temaer typisk planfaglige og kan være mere eller mindre et 'arbejdsprogram' for planforvaltningen og planudvalget de næste år frem. Den anden type planstrategi er mere overordnet som fx en udviklingsstrategi for kommunens fremtidige udvikling – både fysisk, som fx økonomisk, socialt og kulturelt. Denne type strategi påtager sig at koordinere på tværs af kommunens forvaltningers indsatsområder og politikker. Den sidstnævnte type bruges ofte i kommuner, hvor der er et politisk ønske om helhedsorienteret koordinering af indsatser på tværs af sektorer, mens den anden type bruges i kommuner, der i mindre grad ønsker koordinering. Uanset type gælder det, at hvis et tema som servicetilpasning medtages i planstrategien, vil der være større sandsynlighed for at temaet konkretiseres i den efterfølgende kommuneplan eller andre planer, strategier og politikker, end hvis temaet ikke var blevet medtaget.

Yder- og landkommunernes planstrategier

De 17 yder- og landkommuner er delt på spørgsmålet om, hvorvidt de bruger planstrategien som middel til at udmelde servicetilpasning. Som det fremgik af figuren i survey-kapitlet bruger otte kommuner planstrategien til dette formål, mens otte andre ikke gør.

I det store flertal af de otte planstrategier², der udmelder noget om tilpasning, er det kendetegnende at man ofte analyserer sig frem til, at der bliver færre indbyggere, men afholder sig fra at anvise konkrete handlemuligheder. Lemvig Kommunes *Udviklingsstrategi 2012* er et typisk eksempel:

"Tendenser viser, at med en sådan udvikling bliver det sværere at opretholde servicetilbud, bygninger forfalder, og byerne bliver langsomt truet på deres eksistens"(side 14).

Eller Norddjurs Kommune:

"Befolkningsandelen af ældre er stigende. Det betyder et øget pres på servicetilbud til ældre – både til dem, der kan klare sig i eget hjem og til dem, som har brug for en plads på et plejecenter"(side 22).

I et meget lille antal af de otte planstrategier er udfordringen med faldende antal indbyggere beskrevet samtidig med at der beskrives overordnede forventninger til, hvad udfordringer kan medføre af servicetilpasning, fx i Bornholms Regionskommunes *Udviklingsplan 2012*:

"Det fortsat faldende befolkningstal er også en udfordring for regionskommunens økonomi, da vi bliver stadig færre til at finansiere serviceudgifterne. Samtidig vil de færre børn og flere ældre ændre efterspørgselsmønstret i forhold til den kommunale service, både i det nuværende omfang og med den nuværende geografiske spredning på øen. Trods talrige omstruktureringer og tilpasninger de senere år vil vi derfor også de kommende år skulle gennemføre endnu en række store omstillingsopgaver" (side 11).

Som sagt er det dog sjældent, at der – som i Bornholms Regionskommunes udviklingsplan – varsles omstruktureringer. I de planstrategier, hvor servicetilpasningen udmeldes, sker det meget sjældent som egentligt selvstændigt tema. Lolland Kommunes *Udviklings- og Planstrategi 2012* er her faktisk

² I det følgende tages udgangspunkt i de planstrategier, der blev offentliggjort i 2010-11.

eneste undtagelse, da man her har et (ud af fire) temaer om *Kommunal service*. Som der står under temaet:

"Det er muligt at bevare et højt serviceniveau – hvis vi tilpasser servicestrukturen og sikrer, at alle enheder er bæredygtige (...) Lolland Kommune vil arbejde for en samling af de borgernære serviceydelser på akser Nakskov-Maribo-Rødbyhavn. Der skal planlægges langsigtet og på tværs af udvalg og forvaltningsområder ud fra princippet om lokal centralisering" (side 17).

Lolland Kommune adskiller sig ved i sin planstrategi at melde ud, hvor i kommunen borgerne kan forvente at finde serviceydelserne fremover.

Desuden gælder det for alle kommuner, at den konkrete servicetilpasning foregår i opfølgende politikker og planer, som fx kommuneplaner, sektorplaner eller tværgående serviceplaner.

Forløbsbeskrivelser og proces i fire kommuner

Hjørring Kommune

Af budgetmæssige grunde gennemførte Hjørring Kommune i 2010 en skolelukningsproces, hvor syv ud af 27 skoler blev lukket. Processen startede tidligt i 2010, hvor det gik op for det nye byråd, at der ikke var budget til at videreføre driften af 27 skoler, når det samlede elevtal faldt med ca. 100 elever om året. Der blev tilrettelagt en ret omfattende proces i børne- og kulturforvaltningen, hvor man forsøgte at finde besparelser. Alle skoleledere blev inddraget i en intern proces, der kørte i tre seancer, bl.a. et internat omkring opsamling af viden, prognoser etc. og et anbefalingsseminar. Det politiske udvalg blev præsenteret for et vidensgrundlag, hvor det fremgik, at 10-11 skoler burde lukke. I forhandlingsprocessen fulgte politikerne i nogen udstrækning forvaltningens anbefalinger, således man traf beslutning om at lukke de syv mindste skoler. For de tre-fire resterende skolars vedkommende udskød politikerne beslutning om lukning, bl.a. på grund af usikkerhed om vidensgrundlag. Det har siden vist sig, at udviklingen i elevtallet for en af de fire skoler har været marginalt positiv, men for de tre andre har prognoserne passet. Disse skoler er nu indstillet til lukning i anden runde skolelukninger. Beslutningen om skolelukningerne skete under stor offentlig debat, da mange lokalsamfund oplevede skolen som en væsentlig service og et offentligt samlingssted i lokalsamfundet. Kommunen har forsøgt at stille lokalsamfundene i udsigt, at de midler der kunne spares frem til 2016 ved at lukke tidligere ville tilfalde lokalsamfundet, men dette tilbud er ikke slået an i lokalsamfundene, og har derfor ikke fyldt meget i debatten. Da der således i starten af valgperioden foregik en omfattende tilpasning af skoleområdet fik kommunens planstrategi en mere opsamlende funktion.

Man har i Hjørring Kommune tradition for at arbejde med bymønstre og efter 2010 har der i kommunens byråd været politisk konsensus om, at kun Hjørring og Hirtshals er udviklingsbyer, hvor der investeres kommunale midler, resten af kommunens byer er 'vedligeholdelsesbyer'.

I Hjørring Kommunes planstrategi 'Udviklingsplan 2011', står der således at Hjørring skal styrkes som hovedby, og være den centrale drivkraft i kommunen. Hirtshals er en særlig områdeby, mens andre fire områdebyer Løkken, Sindal, Tårs og Vrå differentieres ift. serviceniveau og udbygningsmuligheder med udgangspunkt i deres respektive styrker, samt at der skal arbejdes målrettet med byfornyelse i de fire områdebyer (Hjørring Kommunes Udviklingsplan 2011: 19).

Der har siden 2011 været nedsat et Landsbyforum, der består af to byrådspolitikere og 15 repræsentanter fra kommunens 40-45 lokalbyer/landsbyer. Landsbyforum varetager uddeling af mindre beløb fra kommunens såkaldte *Vedligeholdelsespulje*, der kan søges af landsbyer til vedlige-

hold af aktiviteter og projekter i landsbyerne. I 2011 var puljen på ca. 150.000 kr. svarende til ca. 3.500 kr. pr. landsby.

Lolland Kommune

Den nye Lolland Kommune gennemførte allerede i 2007-08 en omlægning af skolestrukturen fra 15 selvstændige skoler til i alt fire store skoledistrikter, dog med flere skolematrikler i hvert distrikt. Omlægningen medførte lukning af en række skoler fra starten af 2008. Efter omlægningen har skolebestyrelserne fået kompetence til at lægge principper for skolernes klassestruktur, herunder samling af mellemtrin og udskoling på en matrikel i skolen. Skolebestyrelsen kan også forholde sig til en samling af indskoling og en egentlig lukning af en skolematrikel, men den endelige beslutning skal her træffes politisk. Dette har bl.a. medført at en af skoledistriktsbestyrelserne siden har besluttet at lukke skolen i Rødbyhavn på grund af faldende elevtal. Lukning af skolen har medført en lokal driftsbesparelse, som tilfalder skoledistriktet og kan bruges til andre ting, fx opkvalificering af lærerkræfterne.

Tilpasning af forventninger internt i kommunen

Lolland Kommune har med sin *Plan- og Udviklingsstrategi 2012* meldt klart ud, at kommunen vil tilpasse sin servicestruktur til et vigende befolkningstal og at der skal ske en samling af de borgernære serviceydelser på akse Nakskov-Maribo-Rødby. Strategien er blevet til i en lang proces fra 2011-12 mellem forvaltning og kommunalbestyrelse. Forvaltningen udarbejdede et omfattende talgrundlag, der skulle fungere som rationelle begrundelser for, hvad kommunalpolitikere valgte hhv. at prioritere og nedprioritere. Tallene viste en strukturel udvikling over en 30-årig periode, der var kendetegnet ved en stabil nedgang i befolkningstallet. Dette førte til en lang intern proces mellem politikere og forvaltning, hvor forvaltningen fremsendte reviderede forslag til planstrategien, som til sidst blev politisk tålelig. Processen endte med vedtagelsen af *Plan- og Udviklingsstrategi 2012* i december 2012, hvor få, markante ændringer var foretaget: Rødby blev medtaget, som område, hvor der fremover vil være kommunal serviceforsyning, ligesom man medtog en ide om at oprette en landsbypulje fra 2013, hvor aktive i landsbyer kan søge støtte til lokale projekter. Forvaltningen har igennem hele processen haft et ønske om at lave en borgerinddragelse – både i forbindelse med udarbejdelse og lancering af strategien, men der har ifølge forvaltningen ikke været fornøden politisk opbakning hertil.

Sektorplaner for servicetilpasning

Plan- og Udviklingsstrategien er i 2013 blevet fulgt op med både en Masterplan for Kulturområdet og en Strategi for almene boliger. Masterplanen for kulturområdet har opstillet samtlige foreningslokaler som kommunen yder tilskud til og givet dem point efter kriterier som fx beliggenhed og antal brugere. Et centralt budskab i formidlingen af masterplanen er at man hellere vil bruge pengene på kvalificeret indhold end på mursten, og foreningerne har efter embedsmændenes udsagn taget pænt imod budskabet.

Strategien for almene boliger laves i samarbejde med de almene boligselskaber. På samme måde som masterplanen for kulturområdet er strategien en prioriteringsøvelse, hvor de enkelte boligafdelinger vurderes i forhold til kriterier som beliggenhed og ledighed. De meget nødlidende afdelinger rives ned, hvilket man allerede gjort i Nakskov og Rødby.

En anden måde at følge op på planstrategien er de anlægsønsker, som kommunens direktion i 2013 bad alle kommunens institutioner om at komme frem med. Et af kriterierne for at imødekomme et anlægsønske var, om det ønskede havde såkaldt 'planstrategisk relevans'.

Der har ifølge den tidligere borgmester³³ også været tanker om at lave en reform af kommunens plejehjem, da man i flere af de gamle kommuner står med halvtomme plejehjem, hvilket er meget dyrt. Fremadrettet vil kommunen satse på plejehjem i Nakskov, Maribo og måske Rødby. Reformen skal dog vente til efter kommunalvalget november 2013.

Langeland Kommune

Sammenlægning af skoler var tidligt på dagsordenen i den nye storkommune, da kommunalbestyrelsen i 2007 besluttede at sammenlægge otte skoler til en stor centralskole i Rudkøbing.

Et centralt tema i kommunens planstrategi fra 2012 er innovative tilgange til serviceforsyning, bl.a. på det sociale område og satsning på frivillige kræfter til at løse serviceopgaver. Langeland Kommune har brugt sin planstrategi 'Der er et yndigt land – Langeland – din – min – vores Ø' til at melde ud om servicetilpasning. I planstrategien står der fx at man vil lave tilpasning af den kommunale service i forhold til de økonomiske rammer (side 12).

Det fremgår desuden, at kommunen vil arbejde med radikal innovation koblet til de kommunale serviceydelser:

"Demografien betyder, at Langeland på stort set alle fronter vil ramme 'muren' lidt før andre kommuner. Derfor må den daglige indsats på politikområderne være præget af banebrydende forsøgs- og udviklingsprojekter" (side 19).

I Langeland kommune har man flere tilgange til servicetilpasning. Den første tilgang handler om effektivisering. Økonomien er dårlig og kommunen har løbende udviklingsaftaler med staten, så man står med ryggen mod muren. Samtidig er der en stagnerende befolkning med flere ældre og færre børn. Så der skal ske en konkret tilpasning. For det andet skal servicen være moderne. Den skal optimeres og digitaliseres, så den er optimal for moderne familier. For det tredje arbejder man meget bevidst med frivillighed og ildsjæle.

I interviewet med kommunens borgmester og udviklingsdirektør fremgår det at planstrategien har været anledning til at tage nogle politiske diskussioner om, hvilken vej man vil gå. Planstrategien skal udstikke de overordnede veje, mens de skal konkretiseres på de enkelte områder, og her kan der så være forskellige syn på, hvilken vej man skal gå.

Når temaer om centralisering og bymønster ikke er så fremtrædende på Langeland, som de er på Lolland og i Hjørring, kan have at gøre med Langeland Kommunes særlige geografi: Rudkøbing er det eneste store bysamfund, beliggende midt på øen og tæt på forbindelsen til Fyn, hvilket kan medvirke til at gøre byen til kommunens naturlige centrum. Meget af den kommunale administration – rådhus, skole og bibliotek – er allerede samlet i Rudkøbing, ligesom der i disse år bygges sundheds- og frivillighedscenter – i forlængelse af planstrategiens temaer.

Langeland Kommunes planstrategi handler altså mindre om, hvor borgerne kan få service, og mere om, hvordan kommunen igennem innovation og brug af frivillige kræfter ønsker at udvikle sine servicetilbud.

Morsø Kommune

På Mors har man erfaringer med ad-hoc-beslutninger i de sidste valgperioder. Det førte til mange konflikter og diskussioner om skolestrukturen. Derfor er man nu gået systematisk til værks og er i fuld gang med at udarbejde en serviceplan, der hedder Serviceplan 2020. Kommunalbestyrelsen besluttede i foråret 2013 at topledelsen skulle igangsætte et analyse- og udviklingsarbejde via Serviceplan 2020-projektet. Den giver et meget klart billede af udfordringerne, og der skitseres forskellige scenarier for tilpasning. Servicepla-

³³ Interviewet foretaget ultimo august 2013 med den afgangende borgmester, umiddelbart før kommunalvalget i november 2013

nen beskriver bl.a. at der frem til år 2020 vil være 15 % flere borgere over 65 år, 11 % færre i arbejdsstyrken og 18 % færre børn over fire år. Man konstaterer fx:

"befolkningsfremskrivningen for 2013 er markant mere pessimistisk end tidligere versioner fra Danmarks Statistik. Det skyldes opdaterede tal for nettoafgangen igennem de seneste år" (Serviceplan 2020, side 7)

Det giver naturligvis en ændret udgiftsstruktur, og der skal findes 383 millioner i perioden. Løsningselementerne indeholder bl.a. forslag om centralisering af skole og pasningstilbud, centralisering af plejehjem og nedklassificering af veje. Endelig diskuteres tilskuddet til færgedriften. Der er regnet meget konkret på alle forslagene, så man kan se, hvad der er stort og hvad der er småt. F.eks. er der tre forskellige modeller for centralisering af skoler og pasningstilbud. I det første forslag nedlægges en navngiven skole. Det giver en driftsbesparelse på 146 mio. I det andet forslag nedlægges der to navngivne skoler hvilket giver en driftsbesparelse på 187 mio. Det 3. forslag indebærer en fuld centralisering og giver en driftsbesparelse på 228 millioner.

Serviceplanen er meget klar, enkel og velformidlet og lægger op til debat, hvilket er målet. Politikerne vælger ikke, hvilke forslag de vil gå efter, før de har hørt borgerne på seks møder hen over foråret 2014. Det er lagt meget stor vægt på formidling og kommunikation – dels i selve dokumentet og i kommunikationsplanen.

Der har været afholdt borgermøderne, hvis sigte har som sagt været at skabe gennemsigtighed i forhold til de fremtidige sparekrav. Trods den dystre anledning har der efter sigende været et stort fremmøde og en god stemning, og borgerne har været ivrige efter at dele deres synspunkter. Formålet med møderne har først og fremmest været at skabe en fælles forståelse af, at der kommer til at ske ændringer og de enkelte forvaltninger har fremlagt deres kerneområder, økonomiske rammer og mulige besparelser på møderne.

Der har været bred enighed om at politikerne ikke bør begynde at melde ud og diskutere indbyrdes før borgerprocessen er gennemført. Det er politikerne der har formidlet budskabet om, at der skal ske noget og det er også dem, som fremlægger fakta på borgermøderne. Når borgerprocessen er færdig begynder den politiske forhandling og prioritering, der omsættes til en planstrategi, som melder ud, hvor man vil satse. Her er tale om en proces med et højt vidensgrundlag og en stor borgerdialog. Foreløbig ser det ud til at det går godt med at nå en fælles erkendelse og et fælles sprog.

Opsamling

Planstrategien bruges aktivt i ca. halvdelen af de adspurgte yder- og landkommuner, men ingen af de kommuner der indgår i undersøgelsen har endnu gennemført det man kunne kalde en 'fuld model', hvilket kunne omfatte grundig involvering af lokalområderne, udarbejdelse af rationelt baseret vidensgrundlag som basis for politikernes prioriteringer og endelig en klart kommunikerende planstrategi med aktiv formidling overfor lokalområder. Det er dog tydeligt, at nogle kommuner er stærke på nogle felter, mens andre er stærke på andre.

Et gennemgående træk hos kommunerne er, at reformer af skolestrukturen og skoledistrikterne har fungeret som isbryder i forhold til at planlægge servicetilpasning, men også at andre former for servicetilpasning har efterfulgt tilpasning af skolestrukturen. Det gælder både for de tre casekommuner og en række af de øvrige kommuner, der indgår i undersøgelsen. Det kan der være flere grunde til. Dels er det et stort sektorområde med store årlige beløb at spare. Dels er det forholdsvis overskueligt at udarbejde prognoser ud fra børnetal.

Vidensgrundlag for servicetilpasning

Både interview og surveybesvarelser viser, at de fleste kommuner har udarbejdet vidensgrundlag, opgørelser og beregninger som input til vurdering af fremtidige udviklingsmuligheder og som anvendes som grundlag for tilpasning af service. Figur 5 viser at langt de fleste, nemlig 14 kommuner, har udarbejdet kortlægning og prognoser som grundlag for tilpasning af service.

Der er dog stor forskel mellem kommunerne i forhold til, hvor langt de er nået med tilpasning af service, og i nogle kommuner har man endnu ikke taget fat på diskussionen om servicetilpasning. I enkelte kommuner tog man fat på spørgsmålet om servicetilpasning for flere år siden, fx udarbejdede man i Lolland kommune allerede i 2007-8 en skolestrukturreform, mens forskellige tilgange servicetilpasning blev konkretiseret i kommunens Plan- og Udviklingsstrategi 2012.

Fundamentet for servicetilpasning er helt grundlæggende data vedr. befolkningsudviklingen herunder aldersfordelingen. Surveyen og figur 6 viser, at servicetilpasning som følge af faldende børnetal, især har været rettet mod skoleområdet, hvor grundlaget har været kortlægning og prognoser på de enkelte skoledistrikter. Figuren viser også, at service tilpasses i form af centralisering af borgerservice og at centralisering af plejehjem derudover er et væsentligt indsatsområde hos hovedparten af de kommuner, der har besvaret surveyen.

Et af de væsentligste områder, hvor kommunerne arbejder med servicetilpasning er i forhold til skoleområdet, hvor eksisterende skoler er blevet sammenlagt. Her har man i nogle tilfælde bygget en ny og moderne storskole, men i de fleste tilfælde har man udbygget én eksisterende skole. Tilpasning på skoleområdet er i nogle tilfælde foregået gradvist, hvor man fx har opretholdt indskolingskolen dvs. 0-3 klasse, men i de fleste tilfælde har servicetilpasningen resulteret i at en række skoler er blevet nedlagt, hvilket efterlader tomme bygninger. Disse har i flere tilfælde fået anden anvendelse fx som friskoler, mens andre er i så dårlig stand, at de er blevet revet ned.

Faktuelle forhold vedr. udviklingen i byer og landsbyer er grundlag for beslutninger om, hvor der skal lukkes skoler eller andre kommunale servicefunktioner, men i nogle kommuner har man udarbejdet en mere helhedsorienteret forståelse af forskellige steders udviklingsmuligheder.

Helhedsorienteret forståelse af lokalsamfund som grundlag for servicetilpasning

I både mail survey og interview blev kommunerne spurgt om, det alene er faktuelle forhold der lægges vægt på i servicetilpasningen eller om man i kommunen har en helhedsorienteret tilgang til enkelte landsbyers udviklingspotentialer, som grundlag for beslutning om servicetilpasning. Her er det tydeligt, at det i forbindelse med skolelukninger handler om aktuelt børnetal i forskellige skoledistrikter og prognoser, men at det også handler om, at mange skoler er nedslidte og i fysisk dårlig stand fx. med skimmelsvamp. Interview med kommunerne viser således, at skolernes fysiske tilstand vurderes og at der i flere kommuner indgår en ejendomsstrategi i spørgsmålet om servicetilpasning

Der er også eksempler på, at nogle kommuner søger at få et samlet billede af udvikling, status og potentialer i kommunens byer, landsbyer og bosætningsområder, hvor både hårde og bløde fakta indgår og hvor man søger en helhedsorienteret forståelse af situation og udviklingspotentialer. I den helhedsorienterede vurdering indgår faktuelle forhold som indbyggertal og befolkningsudvikling, kommunale institutioner, forretningsliv og private virksomheder. I analysen indgår også fysiske og sociale forhold som geografi og

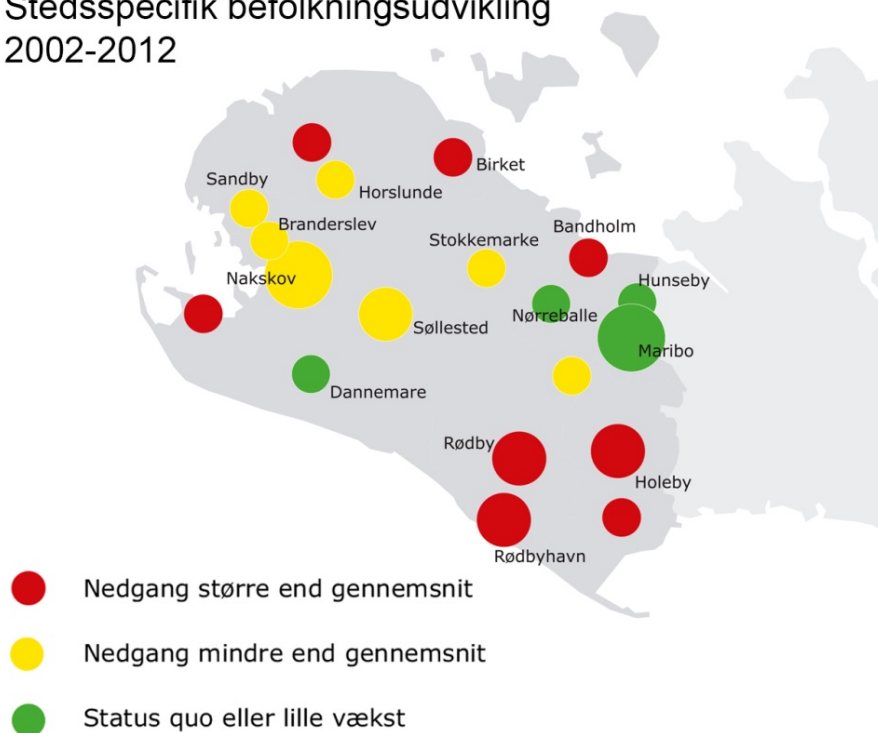
lokalisering i forhold til andre områder og steder, omfanget af tomme og nedslidte huse samt foreningsliv og lokale kræfter mv. Thisted er et eksempel, hvor man har lavet SWOT (strength, weakness, opportunities og treats) analyse af samtlige 50 landsbyer i kommunen, hvor faktuelle forhold, beskrivelser, analyser og fotos af de enkelte landsbyer har dannet baggrund for borgermøder, hvor materialet er blevet lagt frem og evt. tilrettet lokale vurderinger, for at finde en fælles forståelse og et retvisende billede som oplæg til dialog om, hvor lokalsamfundet ønsker – og realistisk kan - bevæge sig hen. SWOT analyserne danner også grundlag for kommunens arbejde med byrollemønstre, som en række kommuner arbejder med.

Servicetilpasning og byrollemønstre

Flere kommuner arbejder med byrollemønstre, som er tæt sammenhængende med geografisk differentiering af service, hvor de fleste servicetilbud koncentrerer sig i de største byer eller hovedbyerne i kommunen, mens service i de tyndt befolkede områder længere fra hovedbyerne er mere begrænset.

I Lolland kommunes Plan- og Udviklingsstrategi 2012 er der klare udmeldinger om, at servicestrukturen indrettes efter befolkningsudvikling og bosætningsmønstre med en samling af de borgernære serviceydelser på akse Nakskov-Maribo-Rødbyhavn. Grundlaget for servicetilpasning er således befolkningsudviklingen, hvor den primære bosætning og udvikling er mellem Nakskov og Maribo, som vist på figur 9.

Stedsspecifik befolkningsudvikling 2002-2012



Figur 9. Stedsspecifik befolkningsudvikling i Lolland Kommune. Kilde: Plan- og Udviklingsstrategi 2012, Lolland kommune.

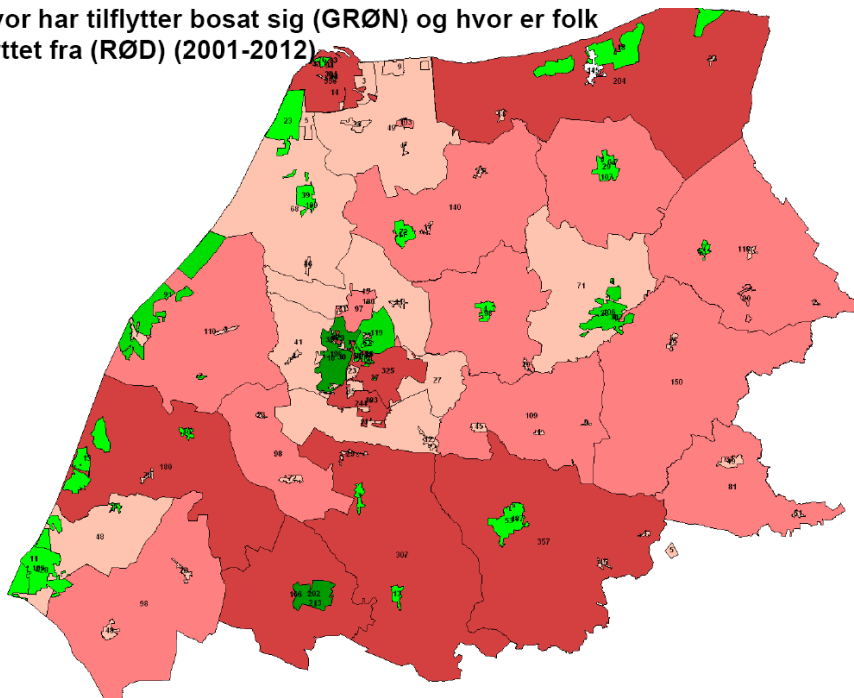
I Hjørring Kommune har man tilsvarende i Udviklingsplan 2011 angivet byrollemønstre og byrollefordeling, som det fremgår af figur 10. I Hjørring kommune arbejder man med et byhierarki og Hjørring som hovedby, fem områdebyer samt en række lokalbyer og landsbyer. I relation til servicetilpasning og udvikling er Hjørring beskrevet som central drivkraft i kommunen, mens de fem områdebyer og andre byer differentieres mht. serviceniveau og udbygningsmuligheder med udgangspunkt i deres respektive styrker.



Figur 10: Bymønstre i Hjørring Kommune. Kilde: Udviklingsstrategi 2011, Hjørring Kommune.

I et oplæg til Planredegørelse 2014 har man efterfølgende kortlagt områder med positiv befolkningsudvikling hhv. områder med fraflytning i perioden fra 2001 til 2012, som et væsentligt grundlag for den fremtidige servicetilpasning.

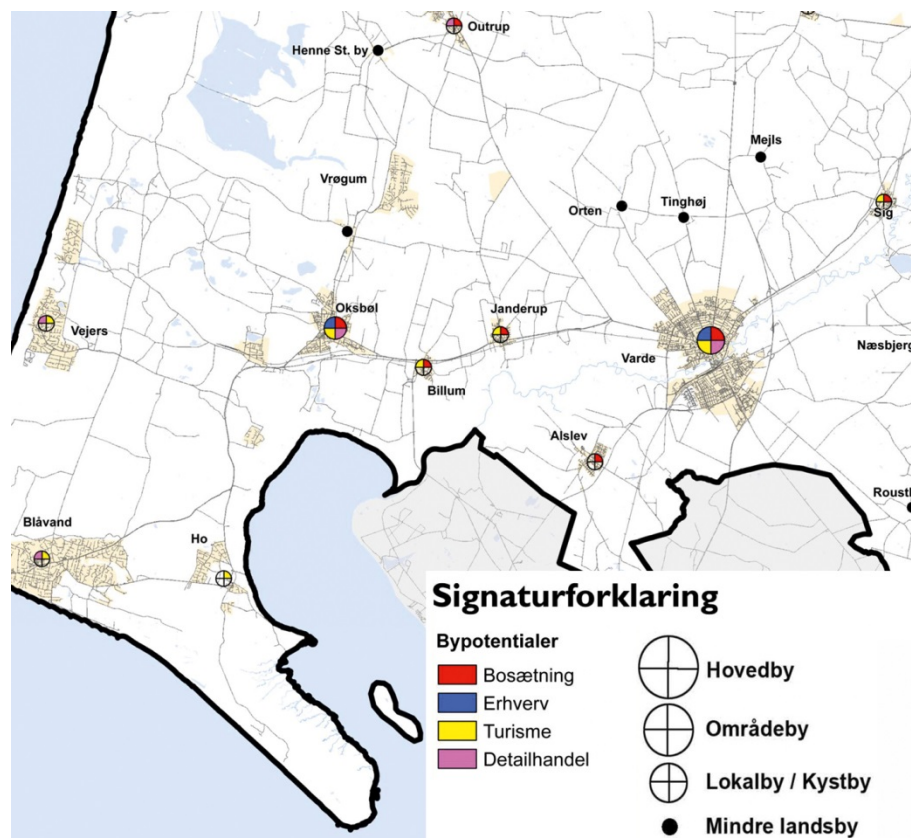
Hvor har tilflytter bosat sig (GRØN) og hvor er folk flyttet fra (RØD) (2001-2012)



Figur 11. Kortlægning af bosættelser i Hjørring Kommune fra 2001 til 2012. Kilde: Oplæg til Planredegørelse 2014, Hjørring Kommune.

Kortet viser, at bosætningen i Hjørring kommune grundlæggende er sammenfaldende med byroller (som illustreret i figur 10), men også at en stor del af bosætningen er i de kystnære dele af kommuner, hvilket kan være en udfordring i forhold til kommunens strategiske planlægning og servicetilpasning.

Morsø kommune er et andet eksempel på, at man arbejder med byroller og bymønstre, men i form af en bymosaik, der ikke tager udgangspunkt i byernes størrelse eller status i et givent hierarki, men derimod bygger på byernes udviklingsmæssige potentialer ift. bosætning, erhverv, turisme, detailhandel mv. Her er udgangspunktet, at der godt kan være flere kraftcentre på øen ud fra princippet om 'lokal centralisering' fx med en landsby, der er stærk på sport og idrætsområdet og en udviklingsstrategi, hvor man søger at styrke den position. Også i Varde arbejder man med byrollefordeling i hoved- og områdebyer, lokalbyer og mindre landsbyer, der kan være udgangspunkt for fordeling af funktioner og service (se figur 12). Besparelser og effektivisering er fundamentet for servicetilpasning, men fx i Langeland Kommune har man ligesom i Morsø kommune flere tilgange til servicetilpasning, hvor centralisering kun er en af dem og man også taler om smådriftsfordele. Det gør sig f.eks. gældende på beskæftigelsesområdet, men også i forhold til børn og ungeområdet.



Figur 12. Byroller i Varde Kommune (udsnit). Kilde: Kommuneplan 2013, Varde kommune.

Befolkningstilbagegang er helt overordnet udgangspunktet for servicetilpasningen, som udmøntes i at samle de kommunale funktioner for at nedbringe udgifterne til vedligeholdelse af kommunale ejendomme. Kommunernes vidensgrundlag består i flere tilfælde primært af befolkningsudvikling og demografisk profil, men der er også eksempler på, at nogle kommuner søger at få et samlet billede af udvikling, status og potentiale i kommunens byer, landsbyer og bosætningsområder, hvor både hårde og bløde fakta indgår og hvor man søger en helhedsorienteret forståelse af situation og udviklingspotentialer

Opsamling

Interview med en række kommuner viser, at man har udarbejdet et omfattende vidensgrundlag for udviklingsforløb og som grundlag for prognoser om fremtidige udviklingsmuligheder og at dette er vigtigt i forhold til beslutning om servicetilpasning. I nogle kommuner har man dog ikke kun fokus på faktuelle forhold, men arbejder med helhedsvurderinger, hvor også lokalområ-

ders sociale kapital indgår. Interviewene viser også, at man i kommunerne arbejder med bymønstre og byrollefordeling, men også er opmærksom på, at bymønstret ændres bl.a. som følge af servicetilpasning. Derudover oplever nogle landsbyer tilflytning, der udvikles nye funktioner og aktiviteter via privat initiativ og byerne får derved nye 'uplanlagte' roller.

Også i de tilfælde hvor kommunerne udarbejder et omfattende og helhedsorienteret vidensgrundlag kan den faktiske bosætning blive en udfordring i forhold til strategisk planlægning og tilpasning af service bl.a. fordi en del af tilflytterne er ældre, som bosætter sig i naturskønne og ofte isolerede områder, og hvor kommunerne fortsat er forpligtet til at tilbyde service som hjemmehjælp mv.

Derudover er kommunernes arbejde med servicetilpasning og bymønstre grundlæggende en udfordring fordi diskussionen i sig selv kan påvirke udviklingen. Hvis det fx meldes ud at visse landsbyer ikke tilgodeses med service vil det påvirke forventningerne til udvikling i landsbyen, hvorfor der er behov for en løbende tilpasning af og forståelse af bymønstre og byrollefordeling.

Dialog med lokalsamfund om servicetilpasning

Fra surveyen blandt kommunerne fremgår det, at omkring halvdelen af de 17 yder- og landkommuner gennemfører servicetilpasningen i samarbejde med de berørte lokalsamfund. Spørgsmålet er, hvad dette samarbejde konkret indebærer. Som diskuteret tidligere er det langt fra alle former for servicetilpasning der sker i samarbejde med lokalsamfundene. Ser man på servicetilpasnings-modellen herunder kan man skelne mellem fire forskellige tilgange til samarbejdet, som illustreret i figur 2 (side 19).

- *Kommunal planlagt servicetilpasning*, der sker på basis af befolkningsprognoser, kendskab til skoler m.m., men som ikke involverer ikke-målbare forhold om lokalsamfundene. Her vil eventuel, lokal medbestemmelse typisk foregå som indsigelser mod plandokumenter i den traditionelle, offentlige høringsperiode.
- *Kommunal ad-hoc tilpasning*, som ikke er baseret på plandokumenter eller forudgående høringer, og som derfor sjældent involverer en egentlig dialog med lokalsamfundene omkring tilpasningen.
- *Lokalt styret servicetilpasning*, hvor kommunen har en meget lille rolle, da initiativet udspringer fra lokalsamfundet selv. Det kan fx være etablering af en friskole, en købmandsbutik eller andet.
- *Lokal-kommunal integration*, hvor service tilpasses i tæt samarbejde og dialog med lokal- og civilsamfundet. Det kunne fx være i forbindelse med tilpasningen af skolestrukturen, eller i udviklingen af servicetilbud, der baserer sig på samarbejde mellem kommune og frivillige personer eller organisationer.

Den dialog man har med borgere, lokal- og civilsamfund kan være meget forskellig i de forskellige tilgange til servicetilpasning. I det følgende diskuteres eksempler på de forskellige former for servicetilpasning fra de tre kommuner, herunder dialogen med borgere og lokalsamfund.

Kommunal planlagt servicetilpasning

En kommunale planlægning af servicetilpasning har en række styrker i forhold til at gøre strategien langsigtet og gøre det muligt at have en dialog med borgere og civilsamfund omkring planen. Langeland Kommunes planstrategi er et godt eksempel på dette, da den benyttes til at udmelde og afstemme forventninger om det fremtidige serviceniveau i kommunen, dog uden at det har involveret tæt dialog med de enkelte lokalsamfund. Det samme gælder på sin vis Lolland Kommunes Plan- og Udviklingsstrategi 2012, som imidlertid ikke i udarbejdelsen har indebåret en dialog med kommunens lokalsamfund, selvom planen i sig selv indebærer en mulighed for det. De to typer planer danner dog grundlag for fremadrettet at skabe en dialog med kommunens borgere og lokalsamfund omkring den fremtidige servicetilpasning.

Ad-hoc tilpasning: Skoletilpasninger som eksempel

Som beskrevet tidligere i rapporten er der generelt meget få eksempler på, at servicetilpasningen foregår efter en langsigtet og helhedsorienteret planlægning. Derimod foregår mange servicetilpasninger efter sektorplaner eller andre former for planer og strategier, der ligger et sted mellem en strategisk planlægning og en ad-hoc tilpasning. Det gælder således for de tre kommuners tilpasning af skolestrukturen, hvor dialogen med lokalsamfundene har

været relativt forskellig. Man har i alle tre kommuner haft lidt forskellige forløb omkring skolelukningerne, og forskellige grader af dialog med lokalsamfundene på forskellige steder i processen.

I Langeland Kommune havde man før 2007 otte skoler og blev klar over, at antallet skulle reduceres. Fra byrådets side meldte man klart ud, at man ønskede en stor central skole for at styrke det faglige niveau og opretholde et 10-klasses miljø, og man blev politisk enige om at lukke dem og etablere en stor central overbygningsskole (7.-10. klasse) med plads til 1.000 elever. Da kommunen ikke havde råd til at finansiere den selv, fik man via en dispensation for låneoptagelsesreglerne mulighed for at opføre den via en OPP-model (Offentligt-Privat Partnerskab), hvor den private part opfører, finansierer og driver skolen, og kommunen lejer sig ind. Det betyder, at alle øens elever i dag går på den samme skole fra 7. klasse og op (pt. 815 elever). Man har bevaret forskoler fra 0.-4. klasse to steder på øen, en i nord og en i syd.

Selve skolelukningerne gik efter kommunens eget udsagn relativt smertefrit, det sværeste var beslutningen om etablering af den ene forskole. Det hænger formentlig sammen med, at alle skoler, bortset fra én, var i meget dårlig forfatning..

I Lolland Kommune har man anvendt en model for skoletilpasning, hvor der umiddelbart efter kommunesammenlægningen blev gennemført en stor skolestrukturændring med flere inddragende stormøder rund i kommunen. I den model der er nu, har de enkelte skolebestyrelser selv fået medbestemmelse over, hvordan tilpasningen af den enkelte skole finder sted. Der har således været en vis dialog med lokalsamfundene om den konkrete tilpasning. Lolland Kommune blev i 2007 sammenlagt af en række små kommuner på Lolland. Udgangspunktet var et årligt driftsunderskud på ca. 300 mio. kr. og en samlet gæld på 1 mia. kr. Derfor foretog kommunen som nævnt allerede i 2007 reform af skolestrukturen, hvor 15 skoler fusioneredes til fire skoler/fire skoledistrikter. Fusionen omfattede lukning af et antal skoler, men videreførelse af en skole i hvert af de fire distrikter. Reformen blev præsenteret på borgermøder i hvert af de fire nye distrikter og blev mødt af stor lokal utilfredshed. Sammenlægningen af skoler skaffede en besparelse på ca. 20 mio. kr. om året, et beløb, som blev fastholdt i skolesektoren og blev bl.a. brugt til faglig opkvalificering. Samtidig bemyndigedes hver skoledistriktsbestyrelse til selv at træffe afgørelse om, hvorvidt man fremover vil fortsætte en struktur med skoler på flere matrikler eller centralisere skolen ét sted. Skolebestyrelsen i Rødby-distriktet har senere truffet afgørelse om at lukke afdelingen i Rødbyhavn på grund af lavt elevtal og flytte eleverne ind til afdelingen i Rødby. Den økonomiske besparelse, som skoledistriktet opnår ved at samle skolen, forbliver i skoledistriktet og kan bruges på andre ting som fx faglig opkvalificering af lærerkræfterne, bedre undervisningsmidler o.l. Det har siden vist sig, at Lolland Kommune placerer sig i top blandt de danske kommuner i opgørelser over undervisningskvalitet pr. kommunal krone (Wittrup et al, 2013)).

I Hjørring Kommune har man som tidligere beskrevet gennemført en tilpasning af skolestrukturen siden 2010, hvor man indtil nu har lukket syv skoler, og har planer om lukning af yderligere tre til fire skoler frem mod 2016. Herudover har man haft en tæt dialog med lokalsamfundene efter skolelukningen om mulig etablering af nye mødesteder, og mere bredt om lokalsamfundets fremtid gennem det kommunale initiativ "samling og sammenhold".

Reaktioner i lokalsamfund

I alle tre kommuner har der været store diskussioner af skolelukningerne, og diskussionerne er fortsat efter lukningerne. På Langeland, hvor der er gået

nogle år siden tilpasningen, synes der i dag at være en vis tilfredshed i lokalsamfundene. En repræsentant for kommunen siger således:

„Jeg tror at hvis vi går en tur ned i byen og spørger folk, så vil man kunne mærke, at de er en lille smule stolte af den der flotte skole med alle faciliteterne, det tror jeg. Det har været enormt bøvet og de har været enormt sure og skældt ud og så videre, men når den først stod der så kunne de godt se at det var det rigtige” (embedsmand, Langeland Kommune)

Også en repræsentant for de frivillige i lokalsamfundet giver udtryk for, at processen med den ændrede skolestruktur er landet godt, men at det har været en hård proces at komme igennem. Det vurderes, at der lokalt er tilfredshed med den moderne centralskole – men også at de første to år efter skolelukningerne var hårde for alle. Usikkerheden var det sværeste ved skolelukningerne på Langeland, og de var stærkt medvirkende til at skabe en negativ stemning af projektet. Efter at kommunen besluttede at bygge centralskolen, meldte man ud at der skulle lukkes et antal skoler, og andre skulle slås sammen, men uden at sætte navn på. Ifølge den frivillige fra lokalsamfundene gjorde det folk usikre, da man heller ikke havde besluttet hvilke klassetrin centralskolen ville inkludere, og dermed hvor længe ens børn kunne fortsætte i den lokale skole. Den usikkerhed var med til at skabe modstand mod tilpasningen af skolestrukturen.

I Hjørring Kommune har der generelt været meget kritik af skolelukninger i lokalbefolkningen, og selvom man flere steder er begyndt at se fremad er der fortsat kritik blandt dele af befolkningen efter lukningen. I flere sammenhænge refereres der fra lokale beboere til, at skolelukningen opleves som et udtryk for mistillid fra kommunen, og at de lokale politikere ikke synes godt om skolen. Tilpasningen opleves således af nogle beboere ikke som en strukturel nødvendighed, men som udtryk for at kommunen har en skjult dagsorden, der kan være baseret på sym- eller antipatier for det pågældende lokalsamfund. En beboer udtrykker det således:

”hvis du går ud og spørger nogle i byen, så synes de, at kommunen altid har haft en skjult dagsorden” (frivillig fra lokalsamfund, Hjørring kommune)

Tilliden til kommunen kan også udfordres af, at tidligere løfter ikke indfries på grund af uforudsete hændelser. I et lokalsamfund i Hjørring havde man udtrykt ønske om at beholde gymnastiksalen på en skole, der skulle nedlægges og havde fået lovning på det. I mellemtiden kom udligningsreformen, der medførte at kommunen mistede 70 mio. kr. og indebar at man undlod at give støtte til gymnastiksalen.

Eksemplerne understreger, at der tilsyneladende har manglet et vidensgrundlag for beboerne at forholde sig til i forbindelse med skolelukningerne. Selvom kommunen havde udarbejdet et større vidensgrundlag for valget af skoler der skulle lukkes, hvilket har været forelagt lokalsamfundene, har man oplevet at flere lokalsamfund har givet udtryk for overraskelse, da de fandt ud af, at det var deres skole der skulle lukkes. Det samme gælder Langeland Kommune, hvor det var usikkerheden om fremtiden, der var den største udfordring ved skolelukningerne.

Valg af serviceydelser

I de diskussioner der finder sted mellem kommune og borgere i et lokalsamfund er et tilbagevendende tema og dilemma for kommunen, at man er usikker på, hvorvidt borgerne nu også vil benytte de servicefaciliteter de kæmper for. Det kan afspejle en splittelse mellem ønsket om at bevare skolen af hensyn til fællesskabet på den ene side, og på den anden side ønsket om at vælge den bedste skole til sine børn, som ikke nødvendigvis er den lokale skole. Kommunen giver således udtryk for, at der er mange eksempler på, at

folk kæmper for at bevare den lokale skole, eller det lokale sygehus, men når man står i en konkret valgsituation mellem den lokale løsning og den centrale løsning med en mere specialiseret service, så vælger man det sidste – særligt hvis det er ens børn det drejer sig om. Selvom disse erfaringer kommer fra den kommunale side (borgmester og planlæggere i Hjørring Kommune), og der ikke er fundet bekræftende udsagn på dette fra borgerne selv, kan et sådant paradoks ses som en parallel til andre serviceydelser, eksempelvis ønsker om at bevare en lokal købmand eller supermarked, selvom mange køber ind i storcentre, eller ønsker om lokale hospitaler selvom man måske foretrækker store specialiserede sygehuse.

Andre kommuner har ligeledes eksempler på dette dilemma i forbindelse med servicetilpasningen. I Jammerbugt Kommune valgte man i forbindelse med en skolelukning at indgå et kompromis om at opretholde skoletrin fra 0-3 klasse, efter ønske fra forældrene i forbindelse med dialogen om den konkrete servicetilpasning. Efterfølgende viste det sig, at forældrene ikke ønskede at benytte dette tilbud, men flyttede deres børn til den skole, hvor de kunne gå hele skoleforløbet. Læren for Jammerbugt Kommune er, at det derfor kan det være bedre at tage en vanskelig beslutning fra starten af, fremfor at indgå halve løsninger, som ikke gavner på længere sigt (interview Jammerbugt Kommune).

Lokal servicetilpasning: Friskoler som eksempel

Et eksempel på servicetilpasning, der gennemføres af lokalsamfundet selv, med begrænset kommunal dialog, er etablering af friskoler. Det har fundet sted i to af de tre kommuner (Hjørring og Lolland) efter lukningen af de lokale skoler. I Hjørring blev der således etableret seks private friskoler som erstatning for de syv kommunale skoler, som kommunen har lukket siden 2010. Heraf fungerer de fem friskoler stadig. For de lokalsamfund der opretter friskoler, betyder friskolerne meget, både som et konkret projekt der holder lokalsamfundet sammen, og som en lokal service, der samtidig fungerer som samlingssted. For kommunerne kan det være en fordel, at friskolerne drives af lokalsamfundet selv, og dermed er med til at skabe det lokale engagement og ejerskab til serviceydelserne, som i stigende grad efterspørges af kommunerne.

Omvendt knytter der sig flere problemer til friskolerne, idet kommunerne skal betale tilskud og mere grundlæggende, at oprettelse af friskoler kan udfordre kommunernes servicetilpasning og langsigtede udviklingsstrategi. Mødet mellem offentligt og privat giver andre vilkår for serviceforsyningen end den rent offentlige forsyning. Eksempelvis gælder retningslinjerne for offentlige skoler, fx som følge af folkeskolereformen, ikke for privatskolerne. Derfor er man fra politisk side ikke udelt begejstret over friskolerne, men varetager selvfølgelig de forpligtelser man har overfor dem. Man erkender dog, at det private engagement, der driver en friskole kan dog være med til skabe et større ejerskab til undervisningen og skolen i det hele taget, hvilket kan være til inspiration andre steder i kommunen, hvor det kan være en udfordring at skabe lokalt engagement omkring skolen. Oplevelsen er, at det især kan være en udfordring i de gamle hovedbyer, hvor man har været vant til at servicen kommer af sig selv, hvorimod det i de mindre byer generelt er lettere at skabe engagement.

Selvom der i lokalområdet kan være en meget stærk lokal opbakning til den friskole som etableres efter skolelukningen er en generel udfordring i de små friskoler, at de er meget skrøbelige. Folk fra lokalsamfundene i Hjørring har således flere eksempler på skoler, hvor én elev der er flyttet har medført at elever i klassen også er flyttet, og at der i løbet af kort tid ikke var nogen klasse tilbage. Skrøbeligheden hænger til dels sammen med, at det ikke nødvendigvis er alle forældre, der efter skolelukningen vælger friskolen, fordi man finder det nye kommunale skoletilbud mere attraktivt, på trods af den længere transport. I de lokalsamfund, hvor der oprettes friskoler kan der derfor også opstå et skel mellem de familier, der vælger friskolen til, og de fami-

lier der vælger den kommunale skole til. De familier og ildsjæle der er engageret i friskolen mødes derfor sjældnere med den gruppe som vælger kommunens skole til.

Udover at friskolerne er skrøbelige mht. fastholdelse af elever kan der være usikkerheder om driften fordi de nuværende drivkræfter på et tidspunkt forsvinder, når de ikke længere har børn i skolen og der ikke nødvendigvis kommer nye kræfter til. Omvendt kan nye forældre øge engagementet, hvilket dog også kan betyde, at de kommer til at dominere andre lokale kræfter., hvorfor det lokale engagement ikke nødvendigvis er konstant. Friskolen kan være en motor, der skaber lokalt engagement, men hvis den ikke kan løbe rundt kan det tilsvarende påvirke det lokale engagement negativt.

Lokal-kommunal integration af servicetilpasning

Den fjerde og sidste type servicetilpasning i modellen er en integration af bottom-up baseret service i den kommunale planlægning af servicetilbud. I modsætning til den rent lokale servicetilpasning (som friskolerne) sker udviklingen af den integrerede service i tæt samarbejde med kommune og frivillige, frivilligorganisation eller lokalsamfund. Det kan involvere forskellige indsatser og samarbejder mellem kommune og lokalsamfund.

Opfølgende indsats i lokalsamfund: "Samling og Sammenhold" i Hjørring Kommune
Et eksempel på, hvordan kommunen kan etablere en dialog med lokalsamfundene omkring den fremtidige situation for lokalsamfundet er Hjørring Kommunes indsats "Samling og Sammenhold". Det indebærer, at kommunen efter en skolelukning etablerer en dialog med beboerne om fremtidige muligheder for lokalsamfundet, herunder at etablere nye mødesteder som erstatning for skolen. Kommunen tager initiativ til at mødes med lokalsamfundet for at diskutere, hvilke behov og muligheder der er for at udvikle det fremadrettet. Man har bl.a. muligheder for at finansiere visse indsatser der måtte ønskes. Man startede initiativet i seks landsbyer i 2011, og initiativet er blevet godt modtaget af de lokalsamfund, hvis skole er blevet lukket, og som skal finde nye muligheder for at etablere mødesteder og en lokal identitet. De tre overordnede elementer i indsatsen er at finde nye måder at organisere det frivillige arbejde på, at finde erstatninger for de samlingssteder som skolerne udgjorde før, og finde måder hvorpå de funktioner, der er i byen, bruges til at gøre landdistrikterne mere attraktive, så samspelet mellem land og by styrkes. Det er projektholderens rolle (i Samling og Sammenhold) at agere mellemlid mellem lokalsamfund og politikere, at formidle de forskellige parter syn på problemstillingen, og være med til at hjælpe processen på vej. Pt. støtter man 6 projekter i kommunen med i alt 3 mio. kr. Der er generelt gode erfaringer med initiativet, både set fra kommunens og fra lokalsamfundenes side, og det er baggrunden for, at man vælger at fortsætte indsatsen.

"...jeg synes der har været en rigtig god pingpong imellem kommunen og os ude i byen. Der har også været holdt en del borgermøder og jeg tænker, at vi generelt set har været meget inde over, og jeg synes også vi blev lyttet meget til med vores idéer, og vores ønsker er blevet flettet meget fint ind i det overordnede mål også" (frivillig fra lokalsamfund i Hjørring)

Man erkender dog samtidig fra kommunens side, at det tager lang tid at løbe processen i gang, og at der kan være meget modvilje blandt befolkningen mod at se fremad, og tage imod nye tilbud. Samtidig er der erkendelse af, at alle lokalsamfund er forskellige, og skal tackles på deres egen måde; det der virker i én landsby i kommunen virker ikke nødvendigvis i en anden landsby. Muligheden for at sætte sig ned og se fremad afhænger meget af, hvilken kultur der i forvejen er i områderne. Initiativet kan samtidig hjælpe lokalsamfundene videre med den dialog de måtte have med andre nabobyer, fx om øget samarbejde.

Samarbejde med frivillige om servicetilbud i Langeland Kommune

Et andet eksempel på lokalt-kommunalt integreret servicetilpasning er samarbejdet med frivillige omkring løsning af serviceopgaver. I interviewene med de tre kommuner er der mange eksempler på frivillige, der står for forskellige typer af serviceopgaver, eksempelvis drift af biografer, bowlingbaner m.m., hvilket typisk ikke er kommunale opgaver. Tilsvarende er der mange eksempler på at der lokalt indsamles penge til gennemførelse af projekter m.m., hvis kommunen ikke kan eller vil stå for det. Det drejer sig typisk om idrætshaller, sportsfaciliteter m.m. Derimod er en organiseret inddragelse af frivillige i kommunale serviceopgaver som ældre- og ungeservice mere sjælden, men ikke desto mindre forventes den fremover at få en stadig mere central position i yderkommunernes serviceudbud.

Et eksempel på en offensiv strategi i forhold til samarbejdet med frivillige er Langeland Kommune, hvor man har meldt ud bl.a. i planstrategien, at den offentlige service i stigende grad vil blive varetaget med brug af frivillige arbejdskraft. Man mærker tydeligt, at lysten til frivilligt arbejde er stigende, særligt blandt unge og ældre; flere unge siger, at de har nogle timer om ugen de gerne vil give på fleksibel basis. Ligeledes får man mange relativt velhavende tilflyttere, der flytter til øen for at nyde deres pensionisttilværelse, som har et godt helbred, og har lyst til at udføre frivilligt arbejde. Derfor ser man allerede nu en tendens til større grad af frivillighed i løsning af lokale og kommunale serviceopgaver.

Man har allerede gjort sig en række erfaringer med at samarbejde med frivillige omkring udvalgte opgaver. Således har man via den lokale ældre-rådsformand organiseret et korps af vågekoner, der tager ud til døende terminalpatienter og aflaster familierne. Det har efter kommunens udsagn fungeret fantastisk godt. Et andet initiativ er besøgsvenner, der tager med de ældre på hospitalet og hjælper de ældre med at få forklaret beskederne, og hjælper med transporten, hvilket også er en stor hjælp for de ældre. Kommunen har også i samarbejde med frivillige lokale borgere som tidligere museumsfolk, formanden for bevaringsforening og naturfredningsforeningen, landmænd m.fl. udviklet et Landsskabs- og bygningsatlas.

De gode erfaringer med frivilligt arbejde har ført til, at man har taget på studietur til Maribo i Lolland Kommune og set på deres frivillighus, og har besluttet sig for at etablere et lignende i Langeland Kommune i 2014. Huset skal samle kommunens frivillige organisationer, og udtrykker at skellet mellem forvaltning, myndighed og borger bliver mindre, og giver samtidig frivilligheden en mere formel status. Ved at støtte mere op om de frivillige organisationer og de frivillige initiativer håber man også på at kunne knytte dem tættere til kommunen som myndighed – men erkender samtidig, at overgangen i serviceydelser, fra striks myndighed med ret og pligt til ulønnet og frivilligt arbejde, flyder mere sammen.

"overgangen mellem hvornår er vi den der strikse myndighed med ret og pligt, til hvornår er alt det her arbejde der bliver udført af nogen der gør det ulønnet og frivilligt, de bliver flyder lidt mere sammen på en eller anden måde" (embedsmand, Langeland Kommune)

Mange af de frivilliges indsatser er udviklet på eget initiativ, men kommunen har også fokus på at inddrage frivillige i en række opgaver og har gjort sig overvejelser om, at kvaliteten i den kommunale service i modsat fald vil blive reduceret. Man mener at motivationen er afgørende og at det er vigtigt at give de frivillige og foreningerne gode rammer. På Langeland understøtter man dette gennem etablering af et frivillighedscenter og en frivillighedskoordinator, der skal være med til at lave et samarbejde mellem foreningerne. Kommunen anser frivillighedsindsatsen som en mulighed for at forbedre service, men oplever samtidig at forventningerne til den kommunale service har ændret sig.

For kommunen indebærer samarbejdet med de frivillige, at man skal prøve sig frem, og man ikke som hidtil selv kan definere opgaverne, og lade fri-

villige fylde dem ud; man har oplevet, at de frivillige organisationer selv ønsker at definere initiativerne, og at kommunen skal holde sig helt væk i den sammenhæng, udover at støtte dem i nødvendigt omfang. Kommunen oplever at det er en udfordring, at de frivillige er skeptiske i forhold til kommunens rolle og i stedet ønsker selv at tilrettelægge og organisere, hvilket udfordrer behovet for at koordinere indsatsen. Fra kommunens side er det således en øvelse i at få de frivilliges initiativer koordineret med det øvrige kommunale serviceapparat. I kommunen er man ligeledes opmærksom på, at der er meget forskellige grader af frivillighed i kommunernes lokalsamfund, hvilket kan give et meget forskelligt serviceniveau i forskellige områder.

Set fra de frivillige organisationers side kan det også være svært at få overblik over de forskellige forvaltninger i kommunen, hvorfor de ikke arbejder mere sammen, og hvad der skal til for at øge deres samarbejde med de frivillige. Man oplever fx at kommunens Forebyggelsescenter efterspørger input fra de lokale foreninger til en folder, og to måneder efter henvender Folkeoplysningen sig til alle foreninger og spørger om nøjagtigt det samme. Svaret på det manglende samarbejde er, at det er ikke samme budget og ikke samme kasse, hvilket imidlertid er svært for de lokale foreninger at forstå.

På Langeland er det en udfordring for de frivillige foreninger, at skolerne lukkes, og dermed at deres hidtidige mødested forsvinder – og at den nye OPP-skole i Rudkøbing giver nye vilkår at leje sig ind på. En anden udfordring er, at mange gerne vil udføre frivilligt arbejde, men færre ønsker at stå for det organisatoriske og administrative arbejde i sportsklubber mm. De samme udfordringer med at få frivillig arbejdskraft til at tage sig af de organisatoriske og administrative forhold har man erfaret i Hjørring Kommune. Derfor har man i et lokalsamfund taget initiativ til, at man på tværs af foreningerne afholder en "generalforsamlingernes dag", for at øge fokus på bestyrelsesarbejdet og skabe et bedre sammenhold på tværs af foreningerne, hvilket også kan føre til sammenlægninger.

Fremadrettet er der derfor et stigende behov for dialog og koordinering med de frivillige enkeltpersoner og organisationer, og flere steder fx på Langeland er man ved at tage initiativer til dette på forskellige områder. Eksempelvis håber man på, at det nyetablerede sundhedshus kan øge tværfagligheden, og gøre det lettere at koordinere indsatser, som også inddrager frivillige. I sundhedshuset er der etableret en række forskellige funktioner, fra private fysioterapeuter, psykologer, kommunens eget sundhedssystem (sygepleje, terapeuter m.m.) og privat praktiserende læger – samt kommunens forebyggelsescenter og jobcenter. Etablering af fysiske rammer der indbyder til inddragelse og tværfagligt samarbejde er således et vigtigt skridt i processen.

På frivillighedsområdet ser man fremadrettet forskellige opgaver og perspektiver, bl.a. ansættelse af en frivilligkoordinator, formulering af en frivillighedspolitik, og muligheder for at lade frivillige indgå i beskæftigelsesområdet og i kontanthjælpsreformen.

Opsamling

I indeværende afsnit er forskellige relationer mellem kommune og lokalsamfund belyst gennem fire forskellige tilgange til servicetilpasning, som skitseret i modellen. De fire former for servicetilpasning indebærer hver især nogle forskellige dialogformer – fra en helt overordnet dialog på strategisk niveau med kommunen som styrende part, over en forhandlingsdialog på lokalt niveau om konkrete servicetilpasninger, og en proces hvor lokalsamfundene selv er primus motor, med beskeden kommunal indblanding og styring, til en dialog der baserer sig på at kommunen forholder sig til civil- og lokalsamfundenes ønsker om at bidrage til serviceudbuddet i kommunen.

I de tre case kommuner er der flest erfaringer med dialog med lokalsamfundene omkring servicetilpasning i form af skolelukninger, og etablering af erstatninger enten i form en centralskole eller en lokalt drevet friskole. Der er en række dilemmaer og udfordringer i denne dialog, og erfaringerne tyder på

det kan være en udfordring at få borgerne til at se fremad efter en skolelukning. Eksemplet fra Hjørring Kommunes indsats "Samling og sammenhold" viser dog, at kommunen kan spille en væsentlig rolle i denne sammenhæng

Andre erfaringer med servicetilpasning

Vi har i det hidtidige beskrevet kommunale praksisser og erfaringer med centrale elementer i kommunernes servicetilpasning: Brug af planredskaber, etablering af vidensgrundlag og dialog med borgere og lokalsamfund om servicetilpasning. I det følgende foretages en opsamling af nogle af de øvrige erfaringer, som kommunerne har gjort sig med den servicetilpasning de har været igennem.

Erfaringer med en centraliseret skolestruktur

På skoleområdet er der i alle tre kommuner gennemført skolelukninger, der indebærer en centralisering med samling af flere elever på én skole med central beliggenhed, hvilket er noget der fremhæves af kommunerne som noget positivt, men også de udvalgte brugere vurderer det positivt. Det gælder eksempelvis Ørsted-skolen i Langeland Kommune og Sindal skole i Hjørring Kommune. Begge steder erstatter de nedlagte lokalskoler og overbygninger, således at en række lokalsamfund lades tilbage med en friskole, uden skole, eller kun med en indskoling. Der er flere eksempler på kommuner, der har regnet på de konkrete besparelser ved at samle skoler, rådhus m.m. på centrale enheder. I Hjørring har man beregnet at besparelserne ved skolelukningerne er på 32 millioner kr., og at man samtidig har fået flere undervisningstimer. Samlet set vurderes det, at man har fået et kvalitetsløft i skolen, med flere timer for færre penge (Borgmester, Hjørring).

I Langeland Kommune har man ved at samle de ældre klasser (udskolingen) i én skole fået nogle fordele. Man har på den nye skole fået fire 10.klasser hvilket giver mulighed for mere alsidig undervisning, og et egentligt ungdomsmiljø. Karaktergennemsnittet er gået i vejret, man er ved at komme over landsgennemsnittet, mens man tidligere har ligget betragteligt under. Man har mulighed for at skabe et stærkere netværk mellem de unge, inden de går videre på en ungdomsuddannelse i fx Odense eller Svendborg; tidligere har man sendt 1-2 elever fra de mindre skoler videre. Med et stærkere netværk i ryggen er der måske bedre muligheder for, at man gennemfører uddannelsen. Den større udskoling og tilfredsheden ved skolegangen i de ældre klasser kan også medføre, at forældrene ikke har samme behov for at sende deres børn på efterskole, hvilket der gives udtryk for i både Langeland og Hjørring kommuner.

I Hjørring kommune ser man tilsvarende positive aspekter af de større enheder, hvor de store børn pludselig er del af et større undervisningstilbud, er sammen med jævnaldrene, og får andre faglige tilbud. Samtidig styrkes det faglige niveau på undervisningssiden, da man samler flere lærere, og får mulighed for at specialisere undervisningen. Det gælder også i de mindre klasser, hvor det faglige niveau kan være begrænset i klasser med 4-5 elever. Der er eksempler på børn som i mindre klasser kan have manglende faglig selvtillid, men efter at komme på en større skole opdagede, at de ikke er så dårlige.

På Langeland har man på et par skoler lagt børnehaverne ind under skolerne, og det fungerer efter kommunens udsagn godt – man vil formentligt fortsætte ad den vej fremover. De første skridt har gjort, at man er mere sikker på, at det vil fungere fremover, også mht. samarbejdet mellem lærere og pædagoger.

I Lolland Kommune har man ligeledes oplevet, at tilpasningen af skolestrukturen har opkvalificeret undervisningen. En undersøgelse fra KORA (Det Na-

tionale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning), der forsøger at opgøre kommunernes produktivitet på serviceområdet i perioden 2009-2011, viser, at Lolland får højeste score på skoleområdet (Wittrup et al, 2013). Det tager kommunen som udtryk for, at de er lykkedes med deres servicetilpasning. Langeland får ligeledes højeste score på skoleområdet.

I de tre kommuner er der således en tilfredshed med resultatet af den tilpasning og i nogle tilfælde centralisering man har foretaget på skoleområdet. Samtidig har tilpasningen givet nogle erfaringer, der kan benyttes i de fremtidige servicetilpasninger, man ved vil blive nødvendige fremover.

Et væsentligt minus er imidlertid at transportforholdene ikke altid følger med. På Langeland er der således to timer mellem afgangene til centralskolen om eftermiddagen; hvis undervisningen slutter senere end planlagt kan eleverne sidde og vente to timer på at komme hjem, fordi bussen kører så sjældent.

I Hjørring er der sat skolebusser ind de steder hvor skolen er lukket. De normale busruter er lukket, og det opleves som noget, der har været med til at affolke lokalområderne, da det ellers kræver at man har to biler. Tidligere har byen været betjent med bus i timedrift, og en beboer giver udtryk for, det var en væsentlig grund til at de bosatte sig i byen.

Stigende differentiering mellem lokalsamfund

Differentiering og samarbejde

En anden erfaring er, at servicetilpasningen indebærer en stigende differentiering mellem de enkelte lokalsamfund, i takt med udtyndingen af servicefunktioner. Eksempelvis kan skolelukningerne have stor betydning for organisering af fritidstilbuddene i lokalsamfundene. I de lokalsamfund i Hjørring Kommune, hvor skolen er lukket, har det fx medført, at børnene i mindre grad benytter de lokale fritidstilbud, men i stedet går til sport m.m. i de områder, hvor deres nye skole ligger. Samtidig kan det være svært for de frivillige foreninger i de lokalsamfund hvor skolen er lukket, at skulle rekruttere ved at lave opslag på skolen i nabobyen. Derfor får de frivillige i de lokalsamfund hvor skolen er lukket et stigende behov for at "gøre sig synlige" overfor børn og andre lokalsamfund. Det betyder samtidig, at det bliver mere oplagt for de frivillige organisationer at samarbejde på tværs af landsbyerne. Eksempelvis at den lokale spejderforening i én by overvejer et samarbejde med spejderforeningen i nabobyen, selvom de traditionelt set har haft en vis intern konkurrence og gensidige fordomme om hinanden. Flere giver udtryk for, at de kan se et behov for større samarbejde blandt de frivillige organisationer, selvom det kan være svært at gå fra at have været konkurrenter til at være samarbejdspartnere.

Der har nok været lidt krig før, dengang vi var store nok og kunne have vores folkeskole. Der var vi store nok og kunne nok bekrige hinanden lidt. Vi kunne trække dem til spejder eller de kunne trække dem til håndbold, alt efter hvem der var de bedste. Det kan man ikke mere. Nu skal man hjælpe hinanden i stedet (frivillig fra lokalsamfund i Hjørring)

Samtidig begynder man at se vigtigheden af at differentiere sig som landsby. Når beboerne, funktionerne, faciliteterne m.m. bliver færre kan man ikke dække det hele, og man må vælge hvilke ting man vil være særlig god til, både for ikke at drukne i mængden, men også for bedre at kunne samarbejde med nabobyerne om fremtidige rollefordelinger. I Hjørring er kommunen også opmærksom på, at det fremover handler om at tydeliggøre de forskellige lokalsamfunds kvaliteter, og at udnytte og udvikle lokalsamfundenes forskellige potentialer. Eksempelvis overvejes det, om folkeskolereformen kan danne baggrund for, at der i lokalsamfund med et rigt foreningsliv og med faciliteter (fx fra en lukket skole) etableres et samlingssted, hvor skoleklasser fra hele kommunen kan komme ud på heldagsbesøg, med indlagt undervisning af lokale frivillige. På den måde bliver de enkelte lokaliteters specialite-

ter og kompetencer åbnet for hele kommunen. Det kan også indebære, at overskudskapaciteten på haller i omegns- og lokalbyerne stilles til rådighed for skoler og fritidsklubber i Hjørring, hvor der er mangel på kapacitet, men det er ligeledes en mental øvelse at skulle tænke i de baner.

Man giver udtryk for, at kommunen i højere grad skal arbejde sammen med lokalsamfundene om driftsopgaver, også driftsopgaver som traditionelt har hørt under kommunen, men som i højere grad bør borgerdrives. Der kan tænkes forskellige modeller for fx at slå græs på fodboldbanen, hvor der kun er en lille klub tilbage; her vil man formentlig foreslå at det i højere grad bliver klubben selv der skal stå for det daglige, og så kommer kommunen ind og gør det tre gange om året.

Samtidig er man opmærksom på mulighederne for, at landsbyerne i stigende grad samarbejder omkring løsninger af opgaver. Et eksempel på et initiativ er, at kommunerne har givet mulighed for at seniorjobbere kan blive landsbypedeller, og fem landsbyer er således gået sammen om én fælles landsbypedel. Det betyder ifølge kommunen at de kommer til at snakke mere sammen, og vil komme tættere på hinanden, så man kan forestille sig, at de også kommer til at snakke sammen med hinanden om andre samarbejds muligheder – selvom det ikke er let på grund af traditioner og gensidige fordomme mellem lokalsamfundene.

Lokal social kapital

Fremtidig prioritering af servicetilpasning i lokalsamfund hænger sammen med den lokale udvikling baseret på bl.a. ildsjæle og frivillige, og den kan være både skrøbelig og usikker. Nogle lokalsamfund klarer sig i kraft af en smuk natur, hvilket tiltrækker velhavende tilflyttere, andre lokalsamfund klarer sig i kraft af en stærk social kapital. I Hjørring kommune er der flere kystbyer med store naturværdier, der trækker tilflyttere, som pendler til Aalborg hver dag, og hvis indtægt, uddannelsesniveau, helbred m.m. er bedre end gennemsnittet. Der er andre lokalsamfund som klarer sig glimrende på trods af en dårlig beliggenhed, men fordi de har kvaliteter i form af social kapital og stærke lokale kræfter. Der er også eksempler på ildsjæle, der kæmper for at få noget op at stå i et lokalsamfund, men at de lokale ressourcer er små, og da de formentligt kunne opnå væsentligt bedre resultater i et andet lokalsamfund, overvejer de at flytte.

Det påvirker også Hjørring Kommunes syn på om de i kraft af deres samarbejde med lokalsamfundene kan styrke sammenhængen mellem den kommunale planlægning og udviklingen i lokalsamfundene. Netop usikkerheden omkring det langsigtede lokale engagement opleves som hindring for at få den planlægningsmæssige indsats og den borger-initierede indsats til at mødes.

"Det er et spørgsmål om at få bottom up og top down til at mødes, altså planlægning og initiativ udefra, hvordan er det lige det mødes? ...For nogle gange bor der en ildsjæl. Så flytter der en familie. Så falder det her ned, og så er alle husene lige pludselig grimme, og så kommer der en ny" (embedsmand, Hjørring Kommune)

Usikkerheden omkring varigheden af det lokale engagement og ildsjælernes vedholdenhed er en væsentlig faktor i spørgsmålet om udvikling i lokalsamfundene. Tør man satse på områdefornyelse og kommunale investeringer her – eller er det for skrøbeligt? Når man fx betaler 21 mio. kr. til kloakreovering i en mindre by, er det noget af en satsning, da man ikke ved hvordan byens muligheder er på lang sigt, fordi de frivillige kræfter har svinget meget op og ned.

Kommunal støtte til lokalsamfund

Den stigende differentiering og det tilsvarende behov for at samarbejde på tværs af lokalsamfund om serviceløsninger bliver yderligere en udfordring for kommunerne fremover. Spørgsmålet er bl.a. hvordan kommunerne vil kunne

facilitere et sådant samarbejde, og om man fx kan give tilskud til indsatser der fremmer samarbejdet på tværs af lokalsamfundene, fremfor som i dag at støtte lokalsamfundene enkeltvist. På Langeland giver en frivillig udtryk for, at projekt- og tilskudskulturen kan være med til at styrke konkurrencen – og misundelsen - mellem lokalsamfundene. Det kan også indebære at man primært fokuserer på at hente pengene hjem, og mindre på, hvordan projekterne skal køre videre efter de er slut.

"I min verden er projekt tit roden til meget ondt. Fordi de kaster mange bolde i luften, og når de to år er gået, så siver det ud og så er der ikke nogen til at gribe det. Det var sjovere hvis projektet blev startet i samarbejde med nogen som kunne overtage det" (frivillig, Langeland)

Der er således grund til at diskutere, hvordan kommunerne kan styrke det fremtidige samarbejde med lokalsamfundene og benytte samarbejdsrelationerne i udformningen af servicetilpasningen. I den sammenhæng er det bemærkelsesværdigt, at de tre kommuner i meget begrænset omfang har benyttet de samarbejdsrelationer de i forvejen har til lokalsamfundene.

I bred forstand er det vidt forskelligt, hvor tæt kommunerne i almindelighed er på deres lokalområder, landsbyer og landdistrikter (for en opsamling, se bilag 3). I nogle kommuner ser vi eksempler på projektbaseret og ad hoc-præget samarbejde og intet formaliseret samarbejde med lokalsamfundene. I andre kommuner samarbejder man med forskellige former for landdistriktsråd, der for norges vedkommende fungerer selvstændigt – uden repræsentanter fra kommunalbestyrelsen og uden en kommunal pulje til støtte af lokale projekter. I en tredje kategori ser vi kommuner med ret stærke landdistriktsråd, der har op til flere kommunalpolitikere repræsenteret og administrerer støtte fra kommunale puljer til lokale projekter.

Vi ser altså at nogle kommuner arbejder med en projekt-baseret ad hoc-inddragelse. Dette kan være et resultat af et bevidst fravalg af et formaliseret samarbejde. Fordelene ved dette kan være ikke at stille lokalområderne noget i udsigt om bevaring af service. Mens ulemperne i en servicetilpasningssituation er, at det kan medvirke til både at skabe og vedligeholde en os-dem-relation mellem kommunen og landsbyerne. Andre kommuner har samarbejdet med landsbyer og lokalområder på mere formaliserede måder. Ulemper ved et formaliseret samarbejde kan være, at det er ressourcetrækkende for kommunen at drifte samarbejdet, fx i forhold til sekretariatsbi-stand. En ulempe kan også være, at det oprettede råd kan få en – berettiget – forventning om særstatus i forhold til foreningslivet generelt og at de er høringsberettigede.

Omvendt kan der være ret store fordele ved at kommunen opretter et formaliseret samarbejde med lokalsamfundene. Dette kan bl.a. være at kommunen, her både forstået som forvaltning og politikere, i højere grad får fingeren på pulsen i forhold til, hvad der rør sig i lokalområderne. Kommunen får indblik i lokalområdets sociale kapital, samt hvem man skal kontakte for at løfte projekter, hvilket kan være nyttig viden både i en udviklingssituation og i en servicetilpasningssituation. Mange kommuner vil af flere grunde gerne arbejde med frivillighed, hvilket dette er en måde til.

Desuden kan det være givtigt i det lange løb at afsætte selv få hundrede tusind kr. til støtte til lokalområderne – det er ofte ganske små midler der skal til for at landsbyer og ildsjæle føler sig anerkendt for deres indsats. Ved en hårdhændet prioritering af service kan små puljer fungere som plaster på såret. Derfor kan strukturel servicetilpasning som fx skolelukninger og ad hoc-puljer til understøttelse af lokale initiativer – altså to indsatser, som umiddelbart virker modsatrettede – faktisk legitimerer hinanden.

Øget innovation

Den nødvendige servicetilpasning som kommunerne er igennem i disse år, og som de også vil være nødsaget til fremover, medfører imidlertid også en række innovative tiltag. Innovationen ses på en række områder så som ud-

vikling af nye samarbejdsformer med lokalsamfund, brug af ny teknologi, løsning af velfærdsopgaver med frivillige, nye samarbejdsformer på de kommunale institutioner, etablering af nye typer fysiske rammer i lokalsamfund m.m. Det giver yderkommunerne en række muligheder for at afprøve og udvikle innovative tiltag forud for andre kommuner, og dermed potentielt også at komme på forkant med test og implementering af innovationerne.

Et eksempel på innovation i forbindelse med servicetilpasning er brug af telemedicin. Langeland Kommune fra 2008-2012 været med i et EU-projekt omkring telemedicin, som man vil forsøge at køre videre i det omfang det lader sig gøre. En erfaring man gjorde sig var med hjemmemonitorering, hvor borgeren selv kan måle sit blodtryk og derfor ikke er afhængig af hjemmesygeplejen. Udover at det sparer kommunen for kørselstid, viste det sig at de grupper af KOL-patienter der fik hjemmemonitorering kun havde behov for omkring 1/3 af den hjemmehjælp andre lignede grupper uden hjemmemonitorering modtog. I kommunen er der sat penge af på anlægsbudgettet til investeringer i telemedicin, og man forventer at et af satsningsområderne bliver at gøre hjemmemonitorering til daglig drift. En af udfordringerne i øget brug af telemedicin er for mange kommuner den digitale infrastruktur, hvor bredbåndsdækningen er utilstrækkelig, hvilket Langeland Kommune er et eksempel på. Udenfor Rudkøbing er der således meget dårlig dækning, særligt i de områder der ligger længst væk fra byen, hvor der samtidig er mange billige boliger, og hvor mange dårligt stillede patienter bor, herunder KOL-patienter. Det er på kørslen til disse steder, at der potentielt er store besparelser at hente for kommunen med brug af telemedicin. Men her er telemedicin imidlertid ikke en mulighed på grund af en dårlig bredbåndsdækning. Kommunen vil gerne selv være aktør i udvikling af den digitale infrastruktur og fx få gravet kabler ned, men må ikke, ifølge kommunalfuldmagten, gå ind på det kommercielle marked. Man er klar over, at det på det kommercielle marked ikke er rentabelt at etablere bredbåndsdækning på hele øen, hvorfor man peger på behovet for, at staten søger at regulere markedet. Her efterlyser man muligheder for en strengere national regulering, og henviser bl.a. til lovgivningen i andre lande som Sverige og Australien, der er med til at sikre en større udbredelse af bredbånd i yderområderne.

En anden udfordring i forhold til udvikling af velfærdsteknologi er fravær af forandringsparathed bl.a. hos sosu-grupper, som er usikre på om de kan varetage opgaver, som tidligere fx blev varetaget af sygeplejere. Udviklingen indebærer også, at plejepersonalet skal have lagt deres arbejdsformer om grundet nye måder at organisere hjemmeplejen på, hvor sygeplejerskerne uddelegerer opgaver til assistenterne, der uddelegerer til hjælperne, hvilket kræver faglig oprustning af personalet.

Et andet eksempel på innovation er, at man i mange steder forsøger at indtænke reformer på bl.a. skole- og velfærdsområdet i forbindelse med servicetilpasningen. Eksempelvis har sammenlægningen af børnehaver og skole på Langeland været en forløber for samarbejdet mellem lærere og pædagoger, som nu kan bruges aktivt i forbindelse med skolereformen, hvor et sådant samarbejde skal etableres i alle skoler. I Hjørring tænkes skolereformen ligeledes ind i lokalsamfundenes fremtid, og hvilke fysiske rammer og tilbud til den øvrige kommune de kan opretholde efter skolelukningen. Det nye sundhedshus i Rudkøbing bliver en ny form for serviceforsyning; tværfaglighed, så sundhed, forebyggelse og job kommer til at hænge sammen, og kobles til reformer på beskæftigelsesområdet.

Et tredje eksempel er etablering af nye fysiske rammer for lokalsamfundets aktiviteter, som er på dagsordenen flere steder, hvor man har gennemført skolelukninger eller har planer om det, og hvor den øvrige offentlige og private service også er svundet ind. Et eksempel er multifunktionshuse, der tænkes at rumme en række forskellige aktiviteter og funktioner, og fungere som det nye samlingssted for lokalsamfundet som man bl.a. forsøger at etablere i Vrendsted i Hjørring Kommune, og som også overvejes i en række andre kommuner.

Et fjerde eksempel er at servicetilpasningen kan medføre etablering af nye dialog-former mellem kommune og lokalsamfund, hvilket initiativet "Samling og sammenhold" i Hjørring Kommune er et godt eksempel på. Man har oplevet, at dialogen mellem kommune og lokalsamfund indebærer en række gevinster, som kan benyttes i forskellige sammenhænge i den fremadrettede dialog omkring lokalområdernes udvikling. En øget dialog mellem kommune og lokalsamfund kan eksempelvis også betyde, at beboerne herigennem får en indgang til kommunen, så de får mulighed for at gå til kommunen med ting de synes der bør rettes op på. Efter møderne i "Samling og sammenhold" har den kommunale medarbejder ofte 5-10 andre spørgsmål med hjem fra lokalsamfundet, som kommunen skal tage stilling til. Det er samtidig med til at give kommunen en indsigt i mulige barrierer for, at lokalsamfundet udvikler sig. Initiativer som dette, der udspringer af servicetilpasningen, kan derfor indebære muligheder for nye typer samarbejder og relationer mellem kommune og lokalsamfund, hvilket kan indebære en række gevinster i andre sammenhænge.

Opsamling

De generelle erfaringer med servicetilpasning på skoleområdet i de tre kommuner synes overvejende positive. Den centraliserede skolestruktur har set fra kommunens side medført færre udgifter, bedre fysiske rammer og en højere undervisningskvalitet. Dette synspunkt synes brugere og lokalsamfund også at dele. Den største udfordring i processen er at klare udmeldinger om den fremtidige skolestruktur overfor brugere og lokalsamfund. Usikkerheder om dette, kombineret med lokalsamfundenes manglende indsigt i baggrunden for skolelukningerne skaber en modstand mod tilpasningen og mistillid til kommunen. Det kan dog overvindes over tid, men der er en væsentlig formidlings- og timings-opgave for kommunen i disse processer.

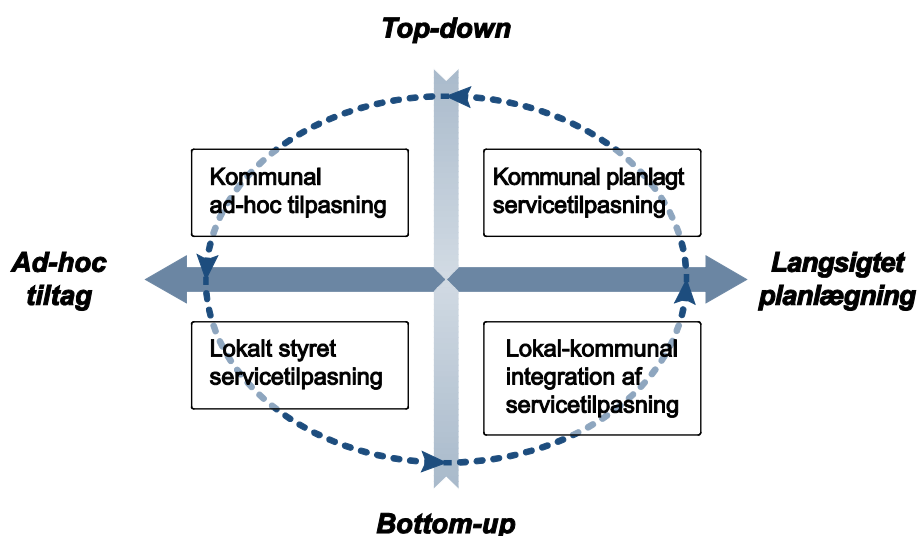
Servicetilpasningen medfører samtidig en stigende differentiering mellem lokalsamfundene, og påvirker rekrutteringen til de lokale fritidstilbud blandt børnene. Sideløbende med en differentiering opstår der behov for et større samarbejde på tværs af lokalsamfundene. En afgørende udfordring for kommunen er imidlertid, at graden af den sociale kapital kan svinge meget over tid, hvilket er med til at gøre langsigtede samarbejder eller investeringer fra kommunens side usikre.

Endelig skal man også være opmærksom på, at servicetilpasningen medfører muligheder for øget innovation på en række områder, eksempelvis i udvikling og brug af nye velfærdsteknologier, og i samarbejdet mellem kommune og lokalsamfund.

Konklusioner

Den servicetilpasning som landets yderkommuner gennemfører i disse år har en række konsekvenser for kommunernes lokalsamfund.

I rapporten har vi, primært med erfaringer fra de tre udvalgte kommuner, fokuseret på den overordnede kommunale planlægning af servicetilpasningen, den konkrete implementering af servicetilpasningen i lokalsamfundene og på, hvilke muligheder og udfordringer kommunen har for at lade lokalsamfundenes tage større del i det fremtidige kommunale serviceudbud. I rapportens gennemgående model for servicetilpasning er disse tilgange illustreret som hhv. "Kommunal planlagt servicetilpasning", "Kommunal ad-hoc tilpasning", "Lokalstyret servicetilpasning" og "Lokal-kommunal integreret servicetilpasning". Disse elementer i servicetilpasningen foregår på forskellige niveauer i kommunen og efter forskellige rationaler, men er også afhængige af hinanden; den kommunale planlægning af servicetilpasningen er væsentlig for den konkrete tilpasning i lokalsamfundene, og lokalsamfundenes egen indsats for at bidrage til de nye servicevilkår er også vigtig for det fremtidige serviceudbud i kommunen som helhed. Dermed er de fire elementer i modellen også afhængige af hinanden, og repræsenterer ideelt set en fase-opdeling af servicetilpasningen, jfr. figur 14.



Figur 14. Elementer i servicetilpasningen som faseopdelinger.

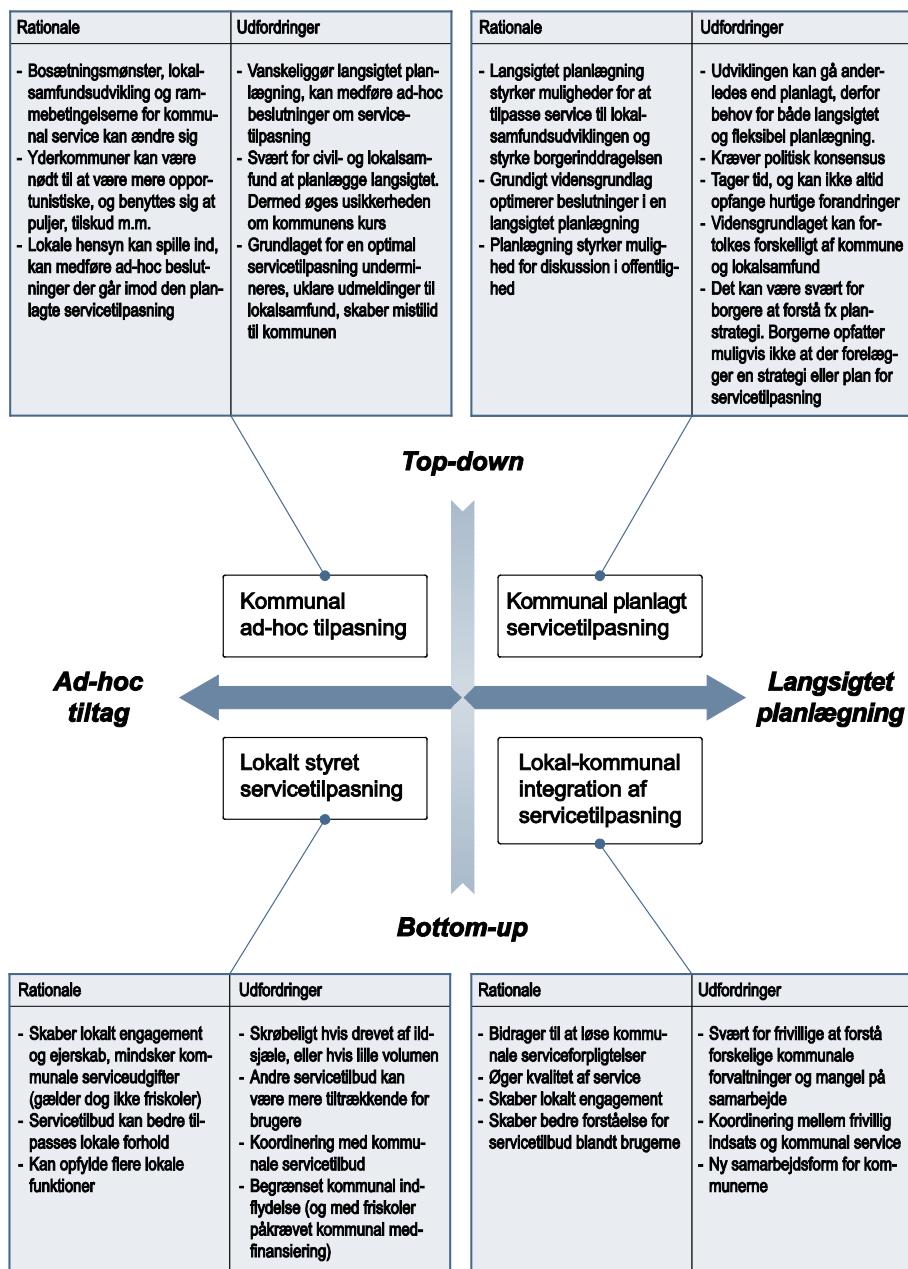
Mange kommuner er startet deres servicetilpasning helt eller delvist med ad-hoc løsninger, som implementeres og tilpasses efter varierende grad af dialog med lokalsamfundene, og som i sidste ende kommer til at udgøre kommunens reviderede serviceudbud. Med brug af erfaringerne fra dette kan senere runder af servicetilpasningen planlægges bedre, og der kan udarbejdes mere strategiske indsatser, der kobler servicetilpasningen med den lokale områdeudvikling. Andre kommuner er efter de første servicetilpasninger i gang med at fokusere på, hvordan lokal- og civilsamfundene i højere grad kan bidrage til de fremtidige serviceydelser i kommunen. Selvom kommunerne i varierende grad har gjort erfaringer på de forskellige "felter" i modellen, ser vi også, at nogle kommuner arbejder med flere felter i modellen, og indhenter forskellige former for erfaringer med servicetilpasningen.

De fire former for servicetilpasning som er beskrevet i vores model er udtryk for, at servicetilpasning ikke kun skal ses som en klassisk kommunal top-down øvelse om lukning af skoler, plejehjem m.m., men involverer en di-

alog med kommunens civil- og lokalsamfund om den fremtidige service- og bystruktur, som igen stiller krav til de planredskaber der benyttes og det vidensgrundlag der ligger til grund for servicetilpasningen.

Udfordringer og dilemmaer i servicetilpasningen

Der er knyttet forskellige rationale og udfordringer til de forskellige elementer i servicetilpasningen, som sammenfattet i figur 15.



Figur 15. Rationale og udfordringer ved forskellige typer servicetilpasninger.

Relationer mellem kommune og lokalsamfund

En vigtig konklusion i rapporten er, at den servicetilpasning, der finder sted, medfører nye roller for lokalsamfundene, og dette bør indtænkes i den fortsatte servicetilpasning, der vil finde sted i kommunerne.

Den hidtidige servicetilpasning indebærer, at de enkelte lokalsamfund i stadig lavere grad bliver servicemæssigt "selvforsynende", i stigende grad må differentiere og specialisere sig, og i stigende grad må samarbejde omkring løsningerne med nabobyer, herunder at "låne" hinandens servicetilbud. Det indebærer etablering af nye former for samarbejde på tværs af lokalsamfund og landsbyer, og denne udvikling bør kommuner og andre støtte op om i det fremadrettede arbejde med lokalsamfundene, ikke kun når næste

runde af servicetilpasninger skal gennemføres, men også i det løbende samarbejde som mange kommuner har med deres lokalsamfund.

En anden konklusion er, at hvis servicetilpasningen fremover skal basere sig på større engagement fra lokal-og civilsamfundets side, så kræver det også at kommunerne bliver bedre til at inkorporere bidragene fra lokalsamfundene. Servicetilpasning vil indebære en ændring af de kommunale rutiner og arbejdsgange. Hvis kommunerne skal blive bedre til at have en dialog med lokalsamfundene, lade frivillige indgå i løsningen af servicetilbuddene og gøre brug af innovative serviceløsninger, kræver det også en tilpasning af den måde man arbejder på i de kommunale forvaltninger. Hvis man fx ønsker en øget brug af telemedicin, er det ikke kun brugerne man skal have en dialog med, det er også kommunens egne medarbejdere der skal efteruddannes og have lagt deres arbejdsformer om, ligesom måde at organiseret hjemmehjælp på skal ændres. Servicetilpasning er således ikke kun noget der foregår "derude" i lokalsamfundene.

Samlet set kræver servicetilpasningen, at kommunen fokuserer mere på at skabe en bedre dialog med lokalsamfundene, og derfor også en opdatering af de redskaber man bruger i dialogen. Det er lokalsamfundene der skal leve videre med servicetilpasningen, og det er lokalsamfundets frivillige, der fremover skal varetage stadig flere servicefunktioner, som tidligere lå i kommunalt regi. Derfor er det set fra kommunens side vigtigt at bevare en god dialog med de enkelte lokalsamfund. Det gælder alle felter i modellen; fra den overordnede planlægning, over den konkrete og specifikke tilpasning i lokalsamfundet, til en forståelse af lokalsamfundenes fremtidige rolle.

'Best practice' og perspektivering

I den foregående opsamling blev det foreslået at se servicetilpasning som et forløb, der tager afsæt i langsigtet og vidensbaseret strategisk planlægning, men hvor ad-hoc løsninger bruges undervejs, i form af en løbende servicetilpasning. Det blev også foreslået, at servicetilpasningen sker i dialog med lokalsamfund – i hvert fald efter, at kommunen har besluttet sig for at lukke en skole eller lignende og hvor man søger at identificere muligheder for udvikling indenfor de nye rammer.

Der blev derudover i konklusionen peget på, at der viser sig mulighed for, at lokalsamfund gradvis påtager sig en del af serviceforsyningen fx i form af drift af kultur og fritidstilbud, friskoler mv. Dette vil give kommunerne et nyt udgangspunkt for den fremtidige servicetilpasning, hvorfor figur 14 på side 50 kan ses som en illustration af et forløb og en proces, som kommuner og lokalsamfund forventes at gennemleve og som samtidig giver grundlag for at pege på 'best practice' og være grundlag for processen før, under og efter servicetilpasning.

En overordnet plan for servicetilpasning

Det er væsentligt at kommunerne forholder sig til og informerer kommunens borgere om fremtidige betingelser og mål for kommunens udvikling herunder behovet for servicetilpasning. Redskaberne til dette er, at kommunen udarbejder langsigtede og helhedsorienterede planer for, hvordan servicetilpasningen skal ske i kommunens lokalområder. Her er det oplagt at bruge den lovpligtige planstrategi, men andre plandokumenter kan også tages i anvendelse. Der er dog visse dilemmaer forbundet ved at lave en håndfast plan for, hvor servicetilpasningen skal ske. Derfor må tilpasningen være overordnet, med mulighed for fleksibilitet i udfoldelsen.

Med vedtagelsen og offentliggørelse af en plan for, hvordan servicetilpasningen skal foregå i kommunen, sender kommunalbestyrelsen et signal til omverdenen. Her er det dog vigtigt, at plandokumentet er klart formidlet, ligesom der må foregå en aktiv kommunikationsindsats fra kommunens side overfor lokalområderne, hvormed kommunen kan sikre sig, at beboerne i de pågældende lokalområder bliver klar over planens intentioner. Samtidig synes der også at være brug for nye og bedre redskaber til dialog mellem kommune og lokalsamfund omkring tilpasningen.

Et helhedsorienteret vidensgrundlag

Inden der kan træffes beslutning om servicetilpasning er det vigtigt, at udarbejdes et vidensgrundlag, der er objektivt og rationelt baseret, såsom fx befolkningsudvikling og demografisk profil for lokalområder mv. ligesom viden om lokalområdernes sociale kapital, iværksættermentalitet og frivillighed samt øvrige kvaliteter er vigtige vidensinput. Nogle kommuner har udarbejdet en såkaldt SWOT analyse af lokalområdets udviklingspotentiale, der kortlægger både muligheder og udfordringer.

I den helhedsorienterede vurdering af lokalområder kan også indgå forventninger til fremtidig serviceforsyning. En sådan områdebaseret tilgang vil formentlig kræve en mere vedholdende indsats fra den kommunale planlægnings side, hvor planlæggerne påtager sig en faciliterende rolle til af-dækning af lokalområderne, foreningerne og de frivilliges ønsker og forventninger til service. Resultatet af denne tilgang kan være et vidensgrundlag, der tilvejebringer viden om fordele og ulemper ved servicetilpasningen, såle-

des at kommunalbestyrelsen er i stand til at træffe afgørelse på et oplyst grundlag.

Samarbejde med lokalområder

Kontakt og kommunikation mellem kommune og lokalområder før, under og efter en servicetilpasningsproces er vigtig. Flere kommuner har nedsat organer som fx landdistriktsråd, der kan fungere som bindeled mellem kommune og lokalsamfund i en servicetilpasningssituation. For mange kommuner er det dog et langt sejt træk at opbygge tillid og samarbejdsrelationer til lokalsamfundene især i en situation, hvor service indskrænkes og centraliseres.

Samarbejdsrelationen kan dog udvikles og resultere i, at serviceforsyningen i højere grad varetages i samarbejde mellem kommunen og lokalsamfund i form af frivillige. Udvikling af samarbejdsrelationen mellem kommune og lokalsamfund vil samtidigt forbedre grundlaget for, at kommunen og frivillige kan udvikle innovative tilgange til service.

Perspektivering - servicetilpasning og udvikling af lokalområder

De stedbundne ressourcer er grundlag for fremtidig udvikling i land- og yderkommuner og tager afsæt i særlige natur- eller rekreative kvaliteter. De stedbundne ressourcer handler også om social kapital i form af lokale ildsjæle og frivillighed i de enkelte bosætningsområder og det er de samlede stedbundne ressourcer, der vægtes ved tildeling af projektstøttemidler, der kan understøtte udvikling i lokalområder.

Flere kommuner har blik for, at det også i relation til servicetilpasning er nyttigt at danne sig et helhedsorienteret billede af de enkelte landsbyer og bosætningsområder baseret på faktuelle forhold som indbyggertal, befolkningsudvikling og demografisk profil, men også kommunale institutioner, forretningsliv og private virksomheder såvel som fysiske forhold som omfanget af tomme og nedslidte huse, geografiske placering mv. og sociale forhold som foreningsliv, lokale kræfter mv. Evaluering af hidtidige projekter der er iværksat i yder- og landkommuner viser, at der mange steder er stor ideudvikling, iværksætterånd og frivillighed og at aktive lokalsamfund formår at skabe udvikling, men også at der er landsbyer, hvor beboerne ikke har de fornødne ressourcer og kompetencer til at skabe udvikling herunder ansøge om projektmidler.

Samarbejde eller konkurrence?

Mens det stedbundne paradigme kan medvirke til at identificere og videreudvikle stedets særlige kvaliteter og skærpe den lokale iværksætterånd og udviklingsdynamik, er der fare for, at den stedbundne tilgang omvendt kan begrænse udviklingsmuligheder, ikke bare for den enkelte landsby, men for kommunen generelt. Det skyldes, at det stedbundne udviklingsparadigme er baseret på steders indbyrdes konkurrence og fokus på differentiering og specialisering, hvilket indebærer fare for ad-hoc og usammenhængende indsatser og projekter såvel som risiko, for at den ulige fordeling af de stedbundne ressourcer skærpes og underminerer lokalområdets samlede udviklingspotentiale. I modsætning hertil peger en model for udvikling i lokalområder kaldet 'lokal centralisering' på behovet for samarbejde mellem landsbyer og bosætningsområder, hvor erfaringer fra bl.a. Norge og Holland viser, at lokal udvikling i land- og yderområder kan understøttes gennem etablering af et multifunktionelt center med en række landsbyer eller bosætningsområder som opland. Denne model viser dermed, at samarbejde mellem landsbyer kan understøtte den fremtidige udvikling i tyndt befolkede dele af landet.

Mange lokalsamfund får fra kommunerne tildelt mindre beløb og puljemidler både som bidrag til lokale udviklingsprojekter og som anerkendelse af initiativer og virkelyst i aktive landsbyer. Det er imidlertid usikkert hvorvidt der er sammenhæng mellem enkeltprojekter og indsatser, der igangsættes i lokalområder, og som desuden ofte fastholder den enkelte landsby som en enhed. Samarbejde på tværs af landsbyer er kendt fra andre sammenhænge i relation til puljer og udviklingsprojekter som Realdania, regionerne mv. og kan i forlængelse af modellen 'lokal centralisering' tænkes udviklet i relation til fremtidig tilpasning af service i kommunerne.

Referencer

Litteratur

Andersen, H.T; Larsen, J.N; Jensen, J.O; Haldrup, K. (2014) *Boligmarkedet uden for de store byer*. Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet SBI forlag. SBI; 04, 2014.

Aner, L. G. (2009): *Udflytninger fra København. Børnefamiliers udflytninger og bostedsvalg i et hverdagslivsperspektiv*. Phd afhandling, Det Naturvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet.

Bak, C. (2013) *Vigtige udviklingstræk i danske yderkommuners økonomi og serviceydelse i perioden 1993-2012*. Center for Landdistriktsforskning, Syddansk Universitet.

Byplan Nyt (2007) *Liv uden vækst - nye strategier for udvikling af Danmarks udkantområder*. Dansk Byplanlaboratorium.

CEDI (2014) *En digital kronikerindsats i land -og yderkommuner*. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter 2014.

Christoffersen, H. og Larsen, K.B. (2013) *De foreløbige erfaringer fra kommunernes skolelukninger*. CEPOS arbejdsrapport nr. 21.

Havelund, L. W.; Andersen, C. (2012), *Agenda Y: Yderområdernes potentielle*. Realdania.

Johansen, P.H. og Chandler T. (2014), *68 landsbyer 5 år efter*. Center for landdistriktsforskning, Syddansk Universitet.

Johansen, P.H.; Aagaard Thuesen A.(2011) *Det, der betyder noget for livet på landet ... - en undersøgelse af positiv landdistriksudvikling i form af befolkningsfremgang i et landsogn i hver af de fem regioners yderområder*. Center for landdistriktsforskning, Syddansk Universitet.

Jensen, J.B. & Levinsen, M. (2014) *Danmark i fremtiden: Demografi, kommuner, erhverv og geografi*. Fremforsk. Center for fremtidsforskning.

Kjær, U.(2012) *Geografiske skillelinier på flere niveauer*. 85 årgang, nr. 1. april. Økonomi og Politik, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Kommunernes Landsforening (2014) *Danmark i forandring. Udvikling i lokal balance*. KL.

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (2014) *Regional- og landdistriktspolitikens redegørelse 2014*.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2008) *Mere liv på landet. Landdistriktsprogrammet 2007-2013*. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Nielsen, Stine Piilgaard Porner; Hoff, Hannibal; Chandler, Thomas Lund; Kromann, Dorthe Salling; Kronborg Bak, Carsten; Michelsen la Cour, Annet-

te; Hjalager, Anne-Mette (2013) *Innovative velfærdsløsninger i landdistrikterne : En eksempelsamling*. Center for landdistriktsforskning, Syddansk Universitet. (CLF Report Series, Vol. 21).

Nørgaard, H., Jensen, J. O., Simon, C. & Andersen, H. S. (2010) *Tilflyttere til yderområder: forandring, integration og strategier*. Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet.

Nørgaard, H., Broen, C., Dichmann, M. S., Jensen, E. H., & Andersen, H. T. (2014) *Inspirationskatalog: Innovativ service og ældres vilkår*. Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet. SBI forlag. SBI; 08, 2014.

Realdania/Hausenberg (2010) *Trods dårlige odds*. International inspiration til danske yderområder.

Sehested, K. (2009) *Litteraturstudie om strategisk planlægning i Evaluering af kommuneplanstrategier*. Skov & Landskab.

Svendsen, G.L.H. & Tanvig, H.,W. (red) (2007) *Landvindinger*. Landdistriktsforskning og – perspektiver. Syddansk Universitetsforlag.

Svendsen, G.L.H., (2013), *Mellem følelser og fornuft. Til- og fraflyttere i Lemvig Kommune, med fokus på de unge fraflyttere*. Center for Landdistriktsforskning, Syddansk Universitet.

Svendsen, G.L.H., (2008) *Lokal centralisering. En model for offentlige serviceydelser på landet*. Center for Landdistriktsforskning, Syddansk Universitet.

Svendsen, G.L.H., (2007) *Hvorfor klarer nogle udkantssamfund sig bedre end andre*. Center for Landdistriktsforskning, Syddansk Universitet.

Sørensen, Jens Fyhn Lykke (2013) *Adgangen til offentlige serviceydelser på landet anno 2011: Hvor tilfredse er borgerne med den, og har den en indvirkning på boligpriserne og borgernes trivsel?* Center for Landdistriktsforskning, Syddansk Universitet.

Teknologisk Institut (2008) *Skoler i landdistrikter*. Analyse og Erhvervsfremme.

Wittrup, J.; Houlberg, K.; Jordan, A.L.T. og Bogentoft, P. (2013) *Notat om kommunal benchmarking: Service og produktivitet i 94 kommuner*. KORA. Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Øhlenslæger, N.; Højgaard Jensen, E. Broen, C.(2014: *Vejkantsdanmarks fremtid – fire scenarier for modellandsbyen Skrumpelev*. Dansk Byplanlaboratorium.

Østergaard, N., Højgaard Jensen, E., Broen, C. (2012) De nye planstrategier, artikel i *Byplan 2*.

Kommunale planstrategier, udviklingsplaner mv:

Bornholms Regionskommune (2012) *Udviklingsplan 2012*.

Hjørring Kommune (2012) *Udviklingsplan 2011*. Hjørring Kommune

Langeland Kommune (2012) *Der er et yndigt land*. Planstrategi. Langeland Kommune

Lemvig Kommune (2012) *Udviklingsstrategi 2012*. Lemvig Kommune

Lolland Kommune (2013) *Plan- og Udviklingsstrategi 2012*. Lolland Kommune

Lollands udvikling og planstrategi:
<http://reader.livedition.dk/lollandkommune/4/>

Morsø Kommune (2014) *Serviceplan 2020*. Morsø Kommune

Norrdjurs Kommune (udateret) *Udviklingsstrategi*. Norrdjurs Kommune

Projekt Samling og sammenhold i Hjørring:
<http://www.landdistriktet.hjoerring.dk/Landdistriktet/Samling-og-Sammenhold-i-landsbyer.aspx>

Interviews

Langeland d. 20.08.2013

- Borgmester Bjarne Nielsen, udviklingsdirektør Anne-Lene Havelykke og direktør for sundhed og omsorg Mie Pedersen
- Formand for folkeoplysningsudvalgt Jytte Frederiksen

Lolland d 29.08.2013

- Borgmester Stig Vestergaard
- Skolesektorchef Bjarne Voigt Hansen
- Sektorchef for Udvikling og Erhverv Birgitte Rønnow og projektleder på udviklings- og planstrategien Camilla Nissen, Udvikling og Erhverv. Herudover tidligere projektleder Silke Hedvig Clausen og chefkonsulent Henrik Madsen, der stod for analysegrundlag til udviklings- og planstrategien.
- Birthe Funk, formand for Frivilligcenter Lolland og Bisiddernetværk Lolland

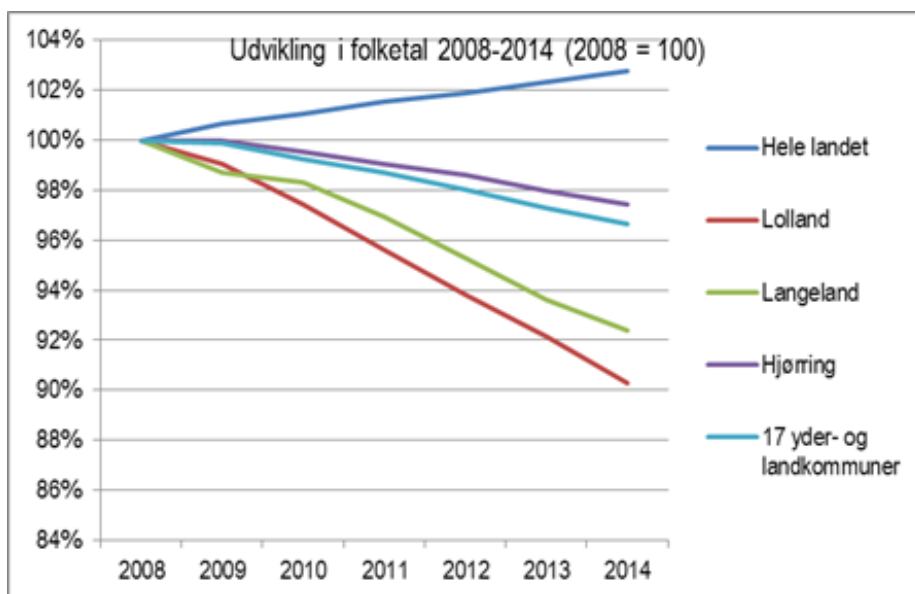
Hjørring d. 21-22.11.2013

- Borgmester Arne Boelt, Planchef Helle Lassen og administrationschefen for Børn og Skole forvaltningen i Hjørring, Bettina Hedeby Madsen
- Planchef Helle Lassen
- Helle Friis, Hjørring kommune samt fire frivillige fra lokalsamfund i Hjørring Bente Mouritzen, Kirsten Munk og Anne Marie Sandvig Knudsen, vedr. områdefornyelse i Hjørring kommune

Bilag 1. Baggrundsdata

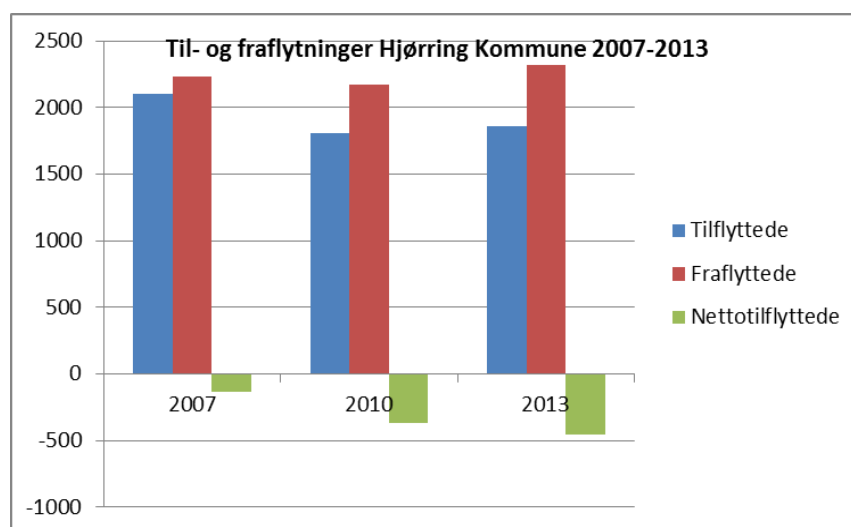
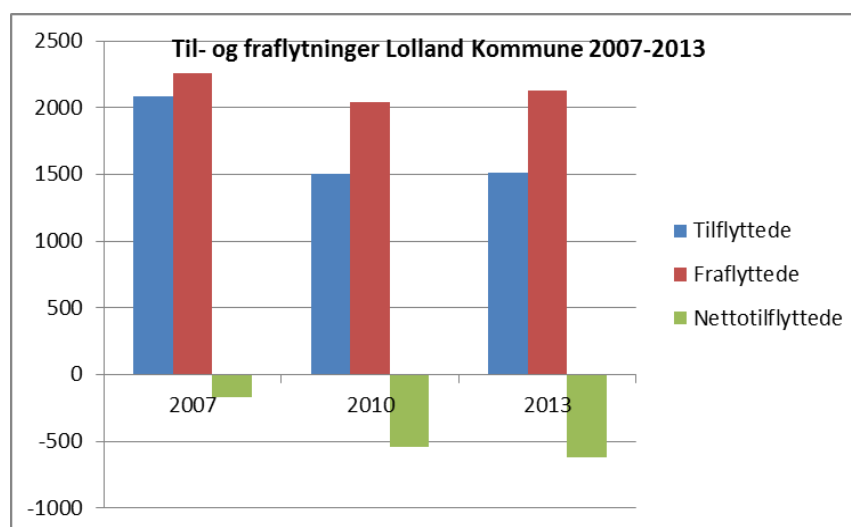
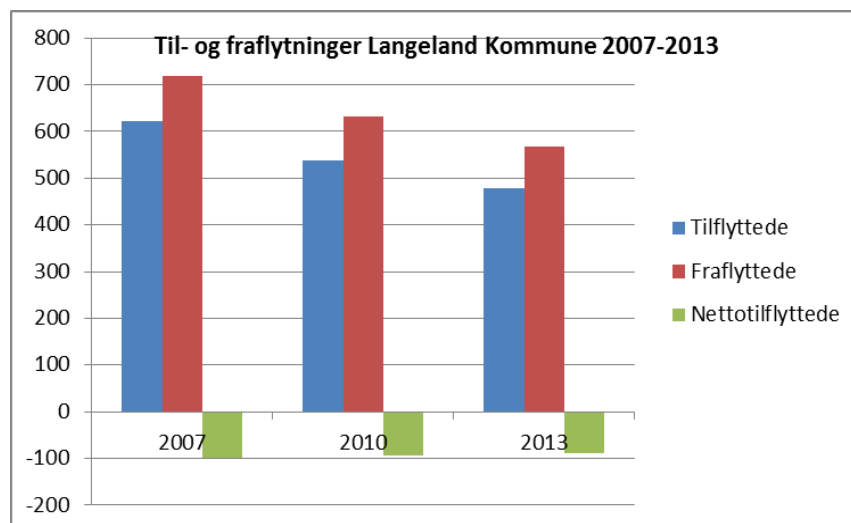
I dette bilag præsenteres en række baggrundsdata for de tre udvalgte kommuner og de 17 yder- og landkommuner, der har besvaret mailsurveyen. Disse data belyser baggrund for kommunernes servicetilpasning, og viser indikatorer på udvikling i serviceniveauet på udvalgte områder i kommunerne.

Fald i indbyggertal



Figur 1.1. Udvikling i folketal 2007-2014. Kilde: Statistikbanken

Mens indbyggertallet i landet som helhed er stedet med 3% siden 2008, så er det i de 17 yder- og landkommuner faldet med 3%. I de tre kommuner Langeland, Lolland og Hjørring er det faldet med hhv. 8%, 10% og 2% (figur 1.1). Bag udviklingen i befolkningstal ligger der imidlertid store fraflytninger og store tilflytninger til de tre kommuner. Det betyder, at der sker en række demografiske forskydninger, som ikke kun kan aflæses i udviklingen i indbyggertallet. Bag en status quo i indbyggertal kan der således gemme sig store forskydninger i form af unge der flytter væk og ældre der flytter til. Eksempelvis sker der især fraflytning af de 17-24 årige i forbindelse med opstart af uddannelsesforløb, mens mange ældre omvendt kan vælge at bosætte sig i et udkantsområde med smuk natur og en billig bolig. I figurerne herunder fremgår det, hvordan denne udvikling har været for de tre udvalgte kommuner Langeland, Lolland og Hjørring.



Figur 1.2. Til- og fraflytninger i Langeland, Lolland og Hjørring Kommuner 2007-2013. Kilde: Statistikbanken.

Som det fremgår af figurene er der forskellige karakteristika ved de tre kommuner:

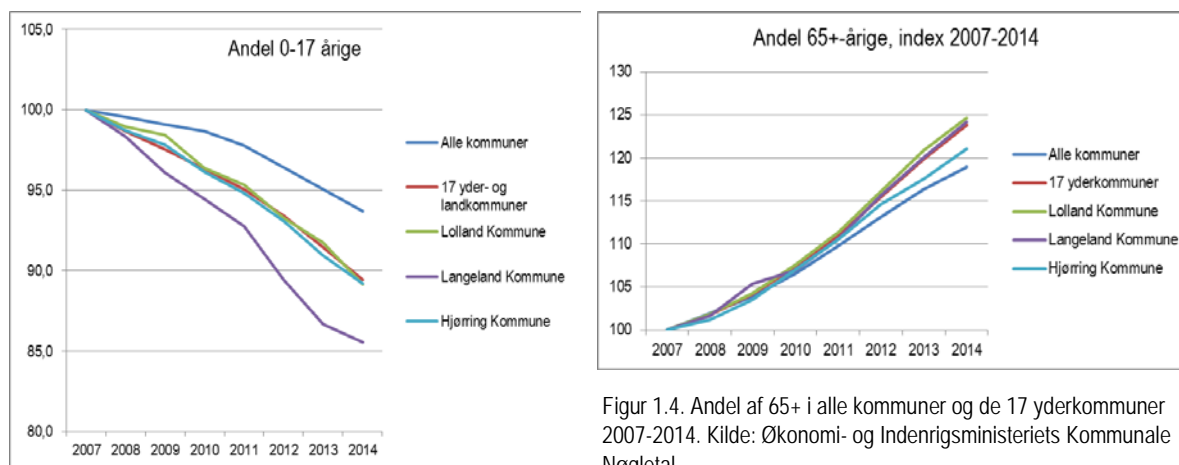
- For Langeland Kommune har den årlige nettotilflytning været stabil siden 2007, hvilket afspejler et fald i både tilflytning og fraflytninger.
- For Lolland Kommune har nettotilflytningen været stærkt stigende 2007, hvilket primært skyldes et fald i antallet af tilflyttere, mens antallet af fraflyttere har været relativt stabilt.

- I Hjørring Kommune har nettoaflytningen også været stigende siden 2007, hvilket afspejler en stigning i fraflyttede, mens antallet af tilflyttere har været stigende.

Fald i andelen af unge og stigning i andelen af ældre

De demografiske forandringer har generelt resulteret i, at andelen af unge i landets yderområder falder, mens andelen af ældre stiger. Som det fremgår af figur 3 er andelen af unge faldet i hele landet med omkring 4% siden 2007, mens i de 17 yder- og landkommuner har faldet været 10%.

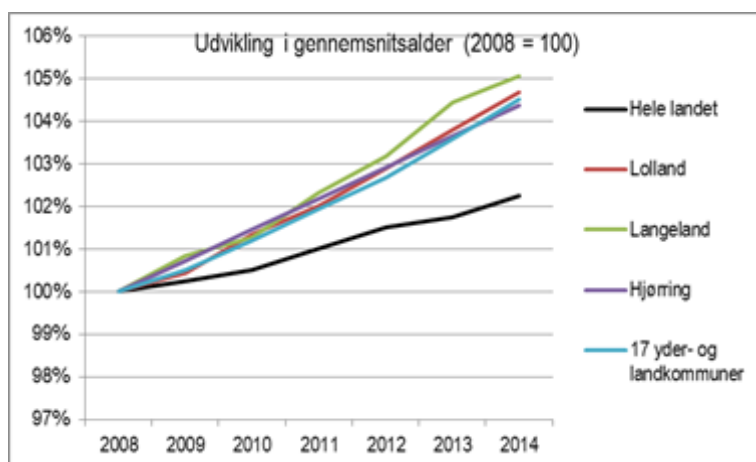
I Lolland og Hjørring Kommuner har man haft en udvikling svarende til de 17 yder- og landkommuner, mens Langeland Kommune har oplevet et fald på næsten 15%. Samtidig har stigningen i andelen af ældre på landsplan været knap 19% siden 2007, mens der i de 17 yder- og landkommuner har været en stigning på 24% (figur 1.4).



Figur 1.4. Andel af 65+ i alle kommuner og de 17 yderkommuner 2007-2014. Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal

Figur 1.3. Udvikling i andel af 0-17 årige. Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal

Det har sammenlagt resulteret i at den gennemsnitlige alder i de tre kommuner er vokset fra 45 til 47 år i Lolland Kommune, fra 47 til 50 år i Langeland Kommune og fra 41 til 43 år i Hjørring Kommune. I hele landet er gennemsnitsalderen vokset fra 40 til 41 år i samme periode (Kilde: Statistikbanken). Se også figur 1.5.

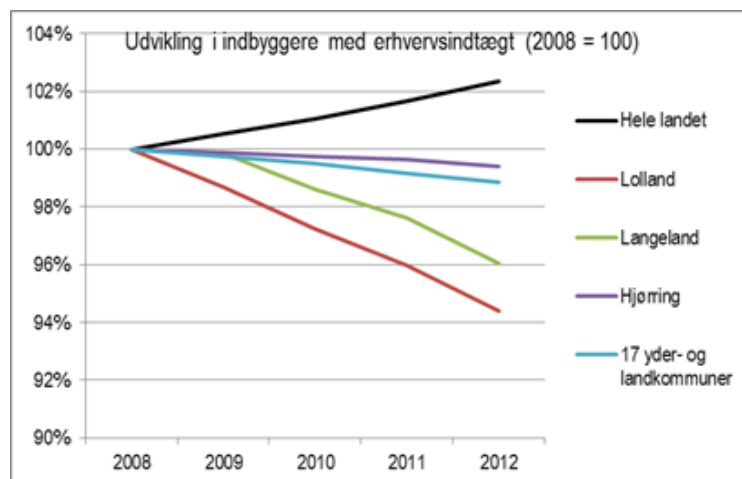


Figur 1.5. Udvikling i gennemsnitsalder i landet som helhed og de tre kommuner

Fald i antal beskæftigede

Strukturelle forandringer i erhvervslivet med nedgang i antallet af arbejdspladser indenfor industri og landbrug har medvirket til, at beskæftigelsen ge-

nerelt er faldet i landets yderkommuner (figur 1.6). Det betyder, at et faldende antal indbyggerne oppebærer en erhvervsindtægt, hvilket bidrager til et faldende beskatningsgrundlag for kommunerne.

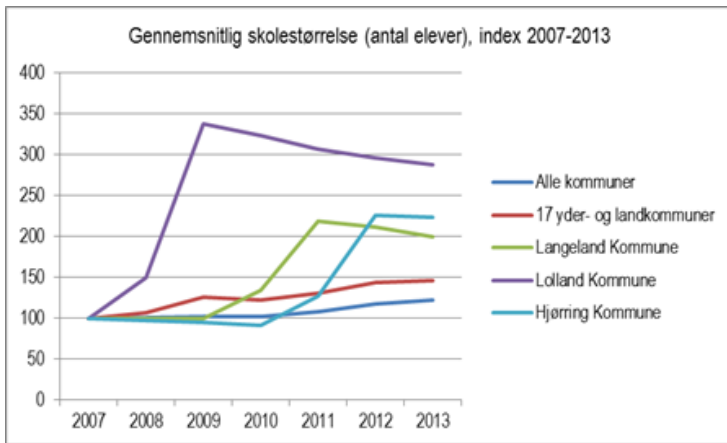


Figur 1.6. Udvikling i antal indbyggere med erhvervsindtægt 2008-2012. Kilde: Statistikbanken.

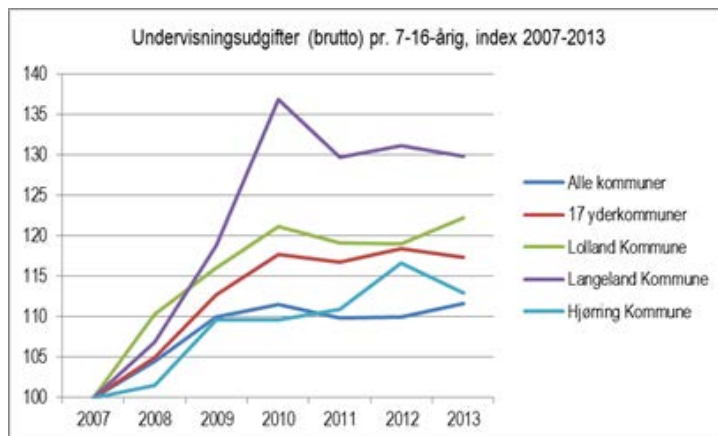
Konsekvenser for servicetilpasning

Udviklingen medfører dels at servicebehovene bliver anderledes (mindre behov for unge-service, større behov for ældre-service), dels at kommunerne får stadig færre indtægter at levere servicen for. Der kan dog også være andre årsager til behovet for servicetilpasning, bl.a. ændrede krav til servicen (eksempelvis fra folkeskolereform), et ændret bosætningsmønster, eller kommunernes ønsker om at optimere ejendomsdriften. Desuden er det ikke alle former for service, der berøres på samme måde.

En generel tendens i servicetilpasningen er at centralisere servicen, i takt med at der er en stigende tilflytning til de større byer, og med at der stilles stigende krav til servicen. På skoleområdet har det bl.a. ført til etablering af større og mere centrale skoler, samtidig med lukning af skoler i mindre byer. I de 17 yder- og landkommuner er den gennemsnitlige skolestørrelse således vokset fra 268 elever i 2007 til 393 elever i 2013. På landsplan er de tilsvarende tal 362 elever i 2007 og 442 elever i 2013. Væksten i skolestørrelser har været næsten 50% i yderkommunerne, mens den på landsplan har været omkring 20% (figur 1.7), hvilket betyder, at yderkommunerne så småt nærmer sig landsgennemsnittet. Samtidig er udgifterne pr. elev vokset med omkring 17% i de 17 yder- og landkommuner mod 12% i landets kommuner som helhed (figur 1.8). Udgifterne pr. elev i de 17 yder- og landkommuner er vokset fra ca. 61.000 kr. i 2007 til 72.000 kr. i 2013, og har dermed overhalet udgifterne i landets kommuner som helhed, der i 2013 var 70.00 kr. pr. elev (mod 63.000 kr. i 2007).

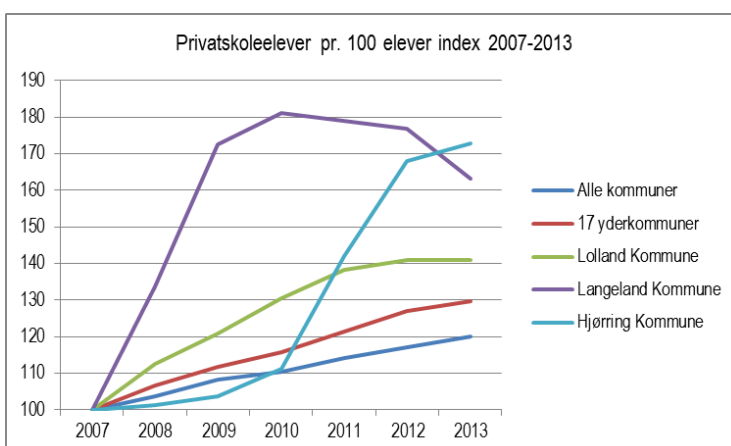


Figur 1.7. Udvikling i skolestørrelser for yderkommuner og landet som helhed, 2007-2013. Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal



Figur 1.8. Udvikling i undervisningsudgifter i yderkommuner og landet som helhed, 2007-2013. Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal

På landsplan er der fra 2007 til 2012 lukket 281 ud af landets dengang 1.569 skoler, svarende til 18%. I de 17 yder- og landkommuner er der procentvis lukket næsten dobbelt så mange, nemlig 34% (beregninger på grundlag af Christoffersen og Larsen, 2013).

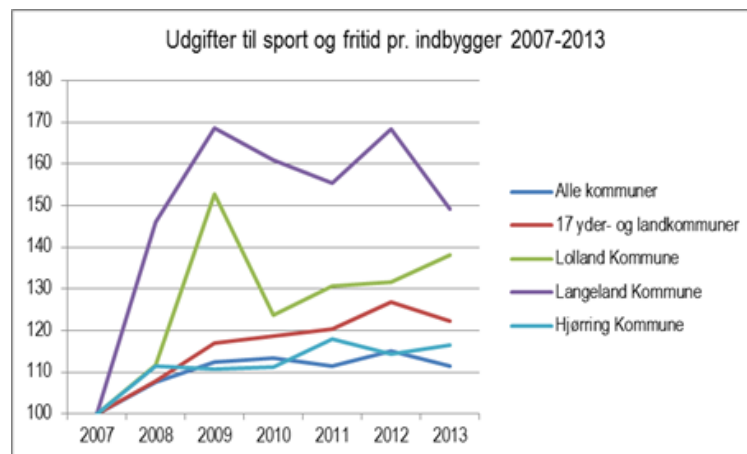


Figur 1.9. Udvikling i privatskoleelever 2007-2013 i de 17 yderkommuner og landets kommuner som helhed. Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal

Sideløbende med centraliseringen af de kommunale folkeskoler har der været en vækst i antallet af elever der går i friskoler. I de 17 yder- og landkommuner, der indgår i surveyen om servicetilpasning har der fra 2007 til 2013 været en vækst fra 11,4 til 14,8 elever pr. 100 elever, der går i privatskole. På landsplan er tallene dog højere, da tallene i samme periode har været 13,5 og 16,2 elever i friskole pr. 100 elever. Væksten i antal friskoleelever har dog været størst i yderkommunerne (figur 1.9).

På ældreområdet har den demografiske udvikling også afspejlet sig i kommunernes udgifter til ældreservice. I de 17 yder- og landkommuner er de gennemsnitlige bruttoudgifter til 65+-årige vokset fra 51.000 kr. i 2007 til 52.000 kr. i 2013, men med en kraftig stigning frem mod 2009. Dermed overhaler de udgifterne i landets kommuner som helhed, der i 2007 var 54.000 kr. pr. ældre over 65 år, til 52.000 kr. i 2013.

På serviceområderne kultur, biblioteksudgifter og sport og fritid har der ligeledes kunne ses en stigning i udgiften pr. indbygger i yderkommunerne (se figur 1.10), som har været større end i landets kommuner som helhed. Det kan skyldes, at fraflytningen fra yderkommunerne ikke medfører tilsvarende reduktion af servicen



Figur 1.10. Udgifter til sport og fritid pr. indbygger 2007-2013. Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal

Bilag 2. Udvalgte nøgletal for de 17 yder- og landkommuner

Andel 0-17-årige 2014	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Alle kommuner	22,3	22,2	22,1	22,0	21,8	21,5	21,2	20,9
Index	100,0	99,6	99,1	98,7	97,8	96,4	95,1	93,7
17 kommuner	22,2	21,9	21,6	21,4	21,1	20,7	20,3	19,8
Index	100,0	98,6	97,5	96,3	95,0	93,4	91,4	89,4
Andel 7-16-årige	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Alle kommuner	12,7	12,6	12,6	12,4	12,3	12,1	12,0	11,9
Index	100,0	99,2	99,2	97,6	96,9	95,3	94,5	93,7
17 kommuner	13,3	13,2	13,0	12,8	12,6	12,3	12,1	11,9
Index	100,0	99,0	97,8	96,2	94,7	92,9	91,0	89,2
Undervisningsudgifter (brutto) pr. 7-16-årig								
Alle kommuner	63.129	65.991	69.415	70.427	69.356	69.411	70.437	
Index	100	105	110	112	110	110	112	
17 kommuner	61.255	64.314	69.052	72.084	71.483	72.549	71.899	
Index	100	105	113	118	117	118	117	
Gennemsnitlig skolestørrelse	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Alle kommuner	362	366	370	371	390	424	442	
Index	100,0	101,1	102,2	102,5	107,7	117,1	122,1	
17 kommuner	268,0	285,4	336,6	329,0	348,5	386,0	392,8	
Index	100,0	106,5	125,6	122,8	130,0	144,0	146,6	
Gennemsnitlig klassekvotient	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Alle kommuner	20,2	20,4	20,4	20,5	20,9	21,3	21,5	
Index	100,0	101,0	101,0	101,5	103,5	105,4	106,4	
17 kommuner	19,1	19,2	19,2	19,2	19,7	20,2	20,3	
Index	100,0	100,7	100,6	100,6	103,1	105,6	106,1	
Privatskoleelever pr. 100 elever	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Alle kommuner	13,5	14,0	14,6	14,9	15,4	15,8	16,2	
Index	100,0	103,7	108,1	110,4	114,1	117,0	120,0	
17 kommuner	11,4	12,2	12,8	13,2	13,8	14,5	14,8	
Index	100,0	106,5	111,7	115,7	121,3	127,0	129,6	
Biblioteksudgifter pr. indb.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Gennemsnit	456,0	463,0	478,0	478,0	455,0	452,0	451,0	
Index	100,0	101,5	104,8	104,8	99,8	99,1	98,9	
17 kommuner	383,6	399,4	426,8	426,9	422,0	423,6	424,0	

Index	100,0	104,1	111,3	111,3	110,0	110,4	110,5	
Udg. til kultur pr. indb.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Gennemsnit	563,0	605,0	645,0	651,0	662,0	674,0	600,0	
Index	100,0	107,5	114,6	115,6	117,6	119,7	106,6	
17 kommuner	389,5	435,1	462,6	504,1	507,6	536,4	533,0	
Index	100,0	111,7	118,8	129,4	130,3	137,7	136,9	
Udg. til sport og fritid pr. indb.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Gennemsnit	1246	1342	1400	1414	1389	1433	1389	
Index	100	108	112	113	111	115	111	
17 kommuner	1018	1097	1190	1209	1224	1290	1244	
Index	100	108	117	119	120	127	122	
Andel 65+-årige	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gennemsnit	15,3	15,6	15,9	16,3	16,8	17,3	17,8	18,2
Index	100,0	102,0	103,9	106,5	109,8	113,1	116,3	119,0
17 kommuner	18,6	18,9	19,4	20,0	20,7	21,5	22,3	23,0
Index	100,0	101,8	104,1	107,3	111,0	115,5	119,9	123,8
Pladser i plejehjem/pl.centre pr. 1.000 65+/67+-årige								
Gennemsnit (26)	15,1	13,0	11,4	9,7	8,1	7,1	5,7	
Index	100,0	86,1	75,5	64,2	53,6	47,0	37,7	
17 kommuner	15,6	13,2	14,8	12,8	10,6	8,7	7,3	
Index	100,0	84,3	94,7	81,6	67,8	55,5	46,8	

Bilag 3. Kommunernes samarbejde med lokalsamfund

Fra surveyen blandt kommunerne fremgår det, at omkring halvdelen af kommunerne gennemfører servicetilpasningen i samarbejde med de berørte lokalsamfund. Det er vidt forskelligt hvor tæt kommunerne er på deres lokalområder, landsbyer og landdistrikter. I nogle kommuner ser vi eksempler på mere projektbaseret og ad hoc-præget samarbejde og intet formaliseret samarbejde med lokalsamfundene. I andre kommuner aktivt etablerer og samarbejder man med forskellige former for landdistriktsråd, der for nogles vedkommende fungerer selvstændigt – uden repræsentanter fra kommunalbestyrelsen og uden en kommunal pulje til støtte af lokale projekter. I en tredje kategori ser vi kommuner med ret stærke landdistriktsråd, der har op til flere kommunalpolitikere repræsenteret og administrerer støtte fra kommunal pulje til lokale projekter. I de nedstående syv eksempler fokuserer vi kun på 'områdebaserede' samarbejder, ikke almindelig kommunal støtte til foreninger og foreningsliv i øvrigt, som alle kommuner er forpligtet til at give tilskud til.

I nogle kommuner er samarbejdet med lokalområderne som sagt organiseret på projektbasis og dermed mere ad hoc-præget end kendetegnet ved en formel organisering. Et eksempel på dette er Thisted Kommune, som i årene 2007-2013 var en del af projekt Mulighedernes Land, igangsat af Realdania og Thisted Kommune. I den forbindelse blev der lavet en grundig borgerinddragelsesproces, hvilket omfattede borgermøder i otte landsbyer med mere end 600 fremmødte. Da kommunen åbnede for projektideer modtog man over 100 forslag. Alle borgerforeningerne var repræsenteret i Landsbygruppen Thy, der stod for at koordinere af borgerforeningernes ønsker. Senere er der udarbejdet SWOT-analyser for 50 af kommunens landsbyer. Dette er konkretiseret i kommunens landdistriktspolitik *Landdistrikter for alle aldre* (2007). Indsætterne er mellem 2007 og 2012 konkretiseret i seks demonstrationsprojekter. (*Mulighedernes Land – Nye veje til udvikling i yderområder*, Realdania 2012).

Næsten det samme gør sig gældende for Lolland Kommune, der – ligesom Thisted Kommune – var en del af Realdania-projektet Mulighedernes land. På baggrund af en analyse, der gav overblik over kommunens muligheder og udfordringer, udarbejdede kommunens forvaltning et katalog med syv indsatsområder, bl.a. øget bosætning, skønnere landsbyer, øget tilgang til natur mellem landsbyer og landsbyer i børnehøjde. Kommunen efterlyste på denne baggrund ideer og fik 75 projektideer indsendt af borgere. Indsætterne er mellem 2007 og 2012 konkretiseret i fire demonstrationsprojekter. (ibid). Ligesom Thisted Kommune har Lolland heller ikke noget formaliseret samarbejde med landsbyerne, men i Lolland Kommune er der fra 2013 oprettet en Landsbypulje, hvorfra kommunalbestyrelsens Kultur- og Fritidsudvalg årligt uddeler 800.000 kr. i støtte til mindre, lokale projekter i landsbyerne.

En lidt stærkere formaliseret organisering ser vi i Varde Kommune, hvor man i 2007 oprettede et *Fælles Udviklingsråd*, som består af ni deltagere, én fra hver af kommunens ni delområder. Det Fælles Udviklingsråd holder jævnlige møder med repræsentanter fra byrådet, men byrådspolitikerne har ikke fast plads i rådet. For hvert af de ni delområder er der oprettet lokale udviklingsråd, der bl.a. skal arbejde for at udvikle lokalområderne og derigennem styrke hele kommunen. Udviklingsrådene samarbejder med Varde Kommune, der har valgt at give dem officiel status som høringsberettigede i

lokale anliggender, ligesom de formelt er indblandet i den kommunale planstrategi i Varde Kommune. Udviklingsrådenes økonomi støttes årligt med samlet set 360.000 kommunale kroner, der går til drift og borgerinddragende aktiviteter (<http://vardekommune.dk/Borger/Kultur-og-fritid/Udviklingsraadene.aspx> , maj 2014).

Et parallelt eksempel findes i Morsø Kommune, hvor der findes *Landdistriktsrådet*, som er en paraplyorganisation, for beboerforeningerne på Mors. Rådet har en fem mand stor bestyrelse, som hver repræsenterer en forening, men ingen kommunalpolitikere. Landdistriktsrådets rolle er at samarbejde med Morsø Kommune om landdistriktsudviklingen på Mors og udarbejde forslag til udvikling og forbedring af landdistrikterne. Det gøres ved at hjælpe foreninger, personer og virksomheder med at gennemføre projekter af væsentlig betydning for landdistrikternes udvikling, samt fordele de ca. 400.000 kroner, som Morsø Kommunes Landdistriktpulje årligt udgør (<http://www.morsoe.dk/om-kommunen/landdistriktsudvikling.aspx> , maj 2014).

Et igen noget stærkere samarbejde mellem kommune og lokalområder ser vi i Hjørring Kommune, der i hele kommunens levetid har haft oprettet et såkaldt *Landsbyforum*. Dette er et dialogforum, hvor der både sidder to byrådspolitikere og 15 repræsentanter fra Hjørring Kommunes landdistrikt. Landsbyforum er Hjørring Kommunes primære samarbejdspartner i spørgsmål, der vedrører landdistriktet. I Landsbyforum bliver forskellige emner, der vedrører landdistriktet, debatteret. Dette kan være forskellige overordnede politikker og strategier for Hjørring Kommune, men det kan også være konkrete projekter, såsom etablering af stisystemer mellem landsbyerne. Derudover er det planen, at Landsbyforum skal være tovholder på projekter, der vedrører landdistriktet. I forbindelse med vedtagelsen af budgettet for Hjørring kommune, er der de sidste par år afsat et beløb på 150.000 kr. til landsbyerne, hvilket fordeles jævnt, således at godt 40 landsbyer eller lokalbyer årligt modtager 3.500 kr. Midlerne udbetales med henblik på at yde støtte til opretholdelse og drift af projekter og aktiviteter i lokalbyer og landsbyer i Hjørring kommune. (www.hjorring.dk, maj 2014).

De to sidste kommuner er eksempel på stærkere forankrede samarbejder mellem kommune og landdistriktsråd – både organiseringsmæssigt og økonomisk. I Jammerbugt Kommune er målet for kommunens landdistriktspolitik bl.a. at udvikle nye koncepter for borgerinddragelse, at skabe netværk og udvikle en bred forståelse for helheden, samt at give borgerne forståelse for at der lokalt også ligger et ansvar for at skabe udvikling. Kommunen har et landdistriktsråd, der er sammensat af 24 lokalrepræsentanter og 5 politikere fra kommunalbestyrelsen. Landdistriktsrådet administrerer sin egen pulje på 2 mio. kr., der kan gå til at støtte mindre projekter (stier, events etc.) i mindre byer. (<http://landdistrikt.jammerbugt.dk/>, maj 2014).

I Skive Kommune har man i hele den sammenlagte kommunes levetid haft nedsat et *Landsbyudvalg*. Udvalget består af fem kommunalpolitikere og seks borgerrepræsentanter, der hver især repræsenterer et ud af i alt seks landområder i Skive Kommune. Landsbyudvalgets opgave er at bidrage til, samt igangsætte og understøtte udviklingstiltag i kommunens landsbyer og landområder, som det hedder på hjemmeside ”*med fokus på, at der sker en udvikling overalt i kommunen og med respekt for at der er forskellige kulturer og forskellige styrker i de enkelte lokalområder*” (www.skive.dk, maj 2014). Nærdemokrati og dialog med borgerne er nøgleord for udvalgets arbejde. Dette gøres bl.a. gennem udvikling af en landdistriktspolitik i hver valgperiode, ligesom udvalget støtter lokale projekter med penge fra Landsbypuljen, der i alle udvalgets leveår har været på 3 mio. kr.

Denne rapport belyser indsatsen for servicetilpasning i de danske yderkommuner. Baseret på survey, interviews og casestudier gives der en status for, hvilke områder kommunerne tilpasser service indenfor og hvilke redskaber samt vidensgrundlag de benytter i indsatsen. Herudover gives eksempler på, hvordan kommunerne samarbejder med de berørte lokalsamfund, og hvilke udfordringer og erfaringer der opstår i denne proces. Rapporten er resultat af et forskningsprojekt gennemført i samarbejde mellem SBI og Dansk Byplanlaboratorium, med støtte fra Landdistriktpuljen under Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

1. udgave, 2014
ISBN 978-87-563-1643-9