

Lovforslag nr. L 157. Fremsat den 14. januar 1987 af miljøministeren (Chr. Christensen)

## Forslag

til

# Lov om ændring af lov om kommuneplanlægning

(Støtte til landsby- og andre lokalsamfundsprojekter)

### § 1

I lov om kommuneplanlægning, jf. lovbe-  
kendtgørelse nr. 391 af 22. juli 1985, foreta-  
ges følgende ændring:

1. I § 51 indsættes:

»Stk. 2. For at sikre levevilkårene for be-  
boerne i landsbyer og andre lokalsamfund og  
for at give disse beboere større medindflydel-

se på kommune- og lokalplanlægningen kan  
miljøministeren i særlige tilfælde yde støtte  
til gennemførelsen af forsøgsordninger, pro-  
jekter m.v. Støtten kan ydes som tilskud eller  
lån.

Stk. 3. Miljøministeren kan fastsætte nær-  
mere regler om støtteordningen efter stk. 2.«

### § 2

Loven træder i kraft den 1. juli 1987.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

#### 1. Lovforslagets principper

Landsbyerne udgør ligesom de små øer en karakteristisk og værdifuld del af det danske kulturmønster. Landsbyerne er samtidig overskuelige lokalsamfund med gode muligheder for fællesskab og friluftsliv.

Landsbyerne har imidlertid en række problemer, der har betydet at det er blevet stadig vanskeligere at opretholde landsbyerne som velfungerende lokalsamfund. Navnlig de mindste landsbyer har oplevet en affolkning først og fremmest på grund af færre beskæftigelsesmuligheder inden for landbruget. I takt med afvandringen er der også sket en forringelse af mulighederne for offentlig og privat service.

I dag arbejder den overvejende del af landsbyernes beboere i de omkringliggende større byer, og de tidligere levende og velfungerende landsbyer er nu mange steder ved at udvikle sig til sovebyer.

Hvis landsbyerne skal opretholdes som levedygtige lokalsamfund, må der tages ekstraordinære midler i brug, og der må nytænkes.

Problemerne for landsbyerne og landdistrikterne har optaget mange og er indgået med stor vægt i den politiske debat. Der er således som omtalt under 2 også allerede taget en række initiativer for at belyse problemerne med henblik på at sikre beboerne rimelige levevilkår fremover.

Nærværende lovforslag om økonomisk støtte til forsøgsordninger, projekter m.v. i landsbyer skal ses som et led i regeringens bestræbelser på at støtte og videreudvikle de små samfund.

Forslaget skal ses i tilknytning til det samtidig fremsatte forslag til ændring af by- og landzoneloven, der gør det umiddelbart lovligt – uden zone-lovstilladelse – at tage overflødiggjorte landbrugsbygninger i brug til andre formål som håndværks- og industriformål samt handels- og kontorformål m.v.

Lovforslaget skal også ses i sammenhæng med øststøtteleven og de gode erfaringer, der indtil nu er indhøstet med den støttemulighed, der findes i

lovens § 4. Den økonomiske støtte fra staten til § 4-projekter har ikke alene understøttet og fremmet beboernes egne ideer men har også i flere tilfælde betydet, at andre offentlige myndigheder og private virksomheder er gået ind med støtte.

Formålet med lovforslaget er at stimulere lokale initiativer, der tager sigte på at forbedre levevilkårene i landsbyer og landdistrikter.

Lovforslaget lægger vægt på, at løsningen af landsbyernes og landdistrikternes problemer anses som et integreret led i kommune- og lokalplanlægningen, hvis realisering formentlig i højere grad vil ske, hvis beboerne selv har deltaget aktivt ved planernes tilblivelse. Lovforslaget skal således også ses som en udmøntning af kommuneplanlovens § 1, stk. 3, hvorefter kommunalbestyrelsen i videst muligt omfang bør inddrage beboerne i planlægningsarbejdet.

Det er tanken, at forsøgene skal tage sigte på at skabe nye samarbejdsformer kommune og borgere imellem, når landsbyernes problemer skal løses.

Der vil også kunne gives støtte til forsøg, der har til formål at realisere de overordnede mål og intentioner for landsbyernes udvikling, som opstilles i planlægningen.

På samme måde vil forsøg med videreudvikling af planlægningen kunne støttes.

Søgelyset i den igangværende lokalsamfundsdebat er først og fremmest rettet mod landsbyerne, men også i andre lokalsamfund – f.eks. en lidt større by eller en bydel – kan der være behov for at stimulere beboeraktiviteter. Bestemmelsen åbner derfor også mulighed for, at der i særlige tilfælde kan ydes økonomisk støtte til forsøgsordninger, projekter m.v. i sådanne lokalsamfund.

Lovforslaget har været forhandlet med Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark. Forslaget har endvidere været drøftet i landsbykontaktudvalget, hvor såvel »Landsforeningen af Landsbysamfund« som foreningen »Landsbyerne i Danmark« er repræsenteret udover en række ministerier, styrelser og interesseorganisationer.

## 2. Lovforslagets baggrund

### Landsbykommissionen

I marts 1978 nedsatte regeringen landsbykommissionen, der fik til opgave at undersøge de særlige problemer, der knytter sig til de mindste bysamfund.

Baggrunden for kommissionens nedsættelse var den stigende interesse for og debat om landsbyernes fremtid.

Landsbykommissionen behandlede et bredt spektrum af landsbyernes forhold og problemer. Kommissionen afgav i 1981 6 delbetænkninger. De første 5 beskæftiger sig med spørgsmål som erhverv, service, kultur, planlægning og medindflydelse. Den sidste sammenfatter og diskuterer de mange emner, som kommissionen har beskæftiget sig med.

Kommissionen konstaterer, at der i forhold til udviklingen i de større byer er sket en forringelse i landsbyerne både i beskæftigelsesmuligheder og i den private og offentlige service.

Kommissionen har ikke angivet en bestemt model for, hvordan man kan løse problemerne. Kommissionen har derimod peget på, at kommunerne skal tage landsbyernes forhold op i forbindelse med kommuneplanlægningen, idet det er kommissionens opfattelse, at den bedste afvejning af de foreslåede virkemidler bedst kan ske gennem den debat, der foregår mellem borgerne og myndighederne omkring planlægningen.

Efter betænkningens offentliggørelse sendte miljøministeren derfor betænkningen ud til samtlige amtsråd og kommunalbestyrelser med en opfordring til disse myndigheder om at lade kommissionens forslag og anbefalinger indgå i det fortsatte planlægningsarbejde.

### Landsbykontaktudvalget

Landsbykommissionens arbejde var medvirkende til, at miljøministeren i november 1983 nedsatte landsbykontaktudvalget.

Landsbykontaktudvalget virker som et statsligt kontaktforum. Udvalget drøfter løbende landsbyernes problemer med henblik på initiativer over for de relevante myndigheder. Udvalget består af repræsentanter for landsbyernes organisationer og andre interesseorganisationer. Endvidere er en række ministerier og styrelser samt de kommunale organisationer repræsenteret i udvalget. Formandskab og sekretariat varetages af Planstyrelsen.

Udvalget har efter anmodning fra miljøministeren drøftet dagligvareforsyningsproblemerne og mulighederne for at gøre det nemmere at etablere

småerhverv i og omkring landsbyerne. Udvalget har endvidere drøftet landbrugets betydning for landsbyerne og landsbyernes bolig- og energiforsyning.

Landsbykontaktudvalget har på den baggrund taget en række initiativer.

Det var således efter landsbykontaktudvalgets anbefaling, at miljøministeren i januar 1985 fremsatte et lovforslag om ændring af klagesystemet i by- og landzoneloven. Ændringen skulle medvirke til at gøre det nemmere for småvirksomheder at etablere sig i områder omfattet af en landzonelokalplan. Forslaget blev imidlertid forkastet af Folketingets flertal. Udvalget har senere udsendt en folder om »zoneloven og byggeri på landet«.

Drøftelserne i udvalget har også været medvirkende til, at administrationen af vejadgangsreglerne ved landbrugsbygningers overgang til andre erhverv er blevet lempet, således at der tages vidtgående hensyn til zonelovsmyndighedernes afgørelser. Drøftelserne af dagligvareforsyningsproblemerne var medvirkende til, at miljøministeren udsendte et cirkulære, der gør det lettere for landsbybutikkerne at sælge bl.a. færdigpakket fersk kød.

Det var også på landsbykontaktudvalgets initiativ, at der i oktober 1986 blev afholdt en konference om landsbyernes fremtid med deltagelse af miljøministeren og Folketingets miljø- og planlægningsudvalg. Baggrunden for konferencen var landsbykontaktudvalgets ønske om drøftelser af, hvordan der kan udøves en mere målrettet indsats for landsbyerne i det videre arbejde.

### Kommune- og lokalplanlægningens rolle

Landsbykommissionen pegede som nævnt på, at den fysiske planlægning – navnlig kommuneplanlægningen – er velegnede midler til at styre udviklingen og dermed sikre bestræbelserne på at styrke levevilkårene i landsbyerne og i landdistrikterne.

De enkelte landsbyers forhold er vidt forskellige og afhænger i øvrigt af forholdene i den kommune, de indgår som en del af. En afvejning af landsbyernes rolle kan derfor i mange henseender bedst foregå som led i kommune- og lokalplanlægningen.

Gennem planlægningen kan ske en afklaring af problemer og opstilling af målsætninger. Helt afgørende for landsbyerne er det, at planlægningen kan bruges til at skabe en helhedsopfattelse og pege på konkrete løsninger på landsbyernes problemer.

Gennem den offentlige debat om planerne får landsbyernes beboere samtidig de bedste muligheder for at få indflydelse på den lokale udvikling.

Bymønstret og spørgsmålet om lokalisering af arbejdspladser og privat og offentlig service er vigtige elementer i kommuneplanerne.

Fastlæggelsen af retningslinier for boligbyggeriet – herunder også det støttede boligbyggeris placering – er vigtige spørgsmål for landsbyernes udvikling, idet placeringen af byvæksten har stor betydning for en række andre forhold som erhvervenes udvikling, trafikforhold, serviceudbud m.v. Planernes rækkefølgeangivelse for udbygning af arealer til byformål er derfor central.

Gennem kommuneplanlægningen kan der også skabes en samlet strategi for den offentlige service herunder serviceuddudet i landsbyerne.

Kommuneplanlægningens muligheder er derimod mere begrænsede inden for den private sektor.

Kommunerne kan i kommuneplanerne sikre udlæg af nødvendige arealer til håndværks- og andre småvirksomheder i og omkring landsbyerne, ligesom kommunerne kan sørge for den nødvendige infrastruktur. Men planlægningen i sig selv er ikke tilstrækkelig til at få virksomheder til at etablere sig i landsbyerne.

Noget lignende gælder inden for detailhandelen. Kommuneplanen kan angive en målsætning for detailhandelsudviklingen men kan ikke sikre en dagligvareforsyning i overensstemmelse med planlægningen.

Kommune- og lokalplanlægningen er således ikke hele løsningen på landsbyernes og landdistrikternes problemer, men en fornuftig anvendelse af planlægningen er en væsentlig forudsætning herfor.

Det er Miljøministeriets foreløbige vurdering, at mange kommuner via planlægningen er gået aktivt ind i arbejdet med at styrke landsbyerne. Disse kommuner arbejder for at sikre rimelige udviklingsmuligheder i landsbyerne gennem udlæg af arealer til bolig- og lokale erhvervsformål. Andre kommuner er gået videre og har brugt kommuneplanen som forum for opstilling af en mere samlet strategi, der tager udgangspunkt i en målsætning om at fastholde og udbygge landsbyernes rolle i kommunens erhvervs- og bosætningsmønstre.

Der er iværksat en række forsøg, der går ud på at inddrage de lokale beboere mere aktivt i kommune- og lokalplanlægningen med henblik på at styrke lokalsamfundene.

Tornved Kommune i Vestsjælland har således i sommeren 1986 i forbindelse med det igangværen-

de kommuneplanarbejde i samarbejde med Planstyrelsen udarbejdet en debatavis om landsbyen Knabstrup's fremtid. Debatavisen dannede udgangspunkt for et borgermøde, der blev afholdt som led i offentlighedsdebatten om kommuneplanforslaget. Efter borgermødet blev der nedsat en række initiativgrupper, der arbejder videre med landsbyens problemer. Gruppernes forslag og ideer skal indgå i grundlaget for kommunalbestyrelsens endelige vedtagelse af kommuneplanen.

På øen Endelave ud for Horsens fjord har Planstyrelsen i sommeren 1986 i samarbejde med Horsens Kommune taget initiativ til at starte et beboerorienteret lokalplanarbejde med henblik på udarbejdelse af en lokalplan, der omfatter hele øen og inddrager så mange spørgsmål som muligt. Beboernes arbejde skal afsluttes med et forslag til lokalplan, der skal forelægges byrådet til politisk behandling.

Forsøg som de nævnte kan være med til at skabe erfaringer til brug for arbejdet med lokalsamfund og planlægning også andre steder i landet.

#### *Andre initiativer*

Selv om den fysiske planlægning er et godt udgangspunkt for løsning af landsbyernes problemer er der også behov for nytænkning, hvis der skal gøres en aktiv indsats for landsbyerne.

Planstyrelsen har gennem de seneste år været med til at igangsætte og støtte en række projekter, der tager nye og utraditionelle midler i brug for at afhjælpe og løse landsbyernes og landdistrikternes problemer.

På baggrund af den alvorlige trussel mod mange landsbyers sidste butik iværksatte Planstyrelsen et forsøg, der gik ud på til landsbybutikkerne at knytte såkaldte »tillægsfunktioner« f.eks. postekspedition, tipsforhandling samt apoteks-, biblioteks- og pengeinstitutservice. Forsøget resulterede i, at miljøministeren nedsatte et rådgivende udvalg, der nu yder rådgivning til den enkelte landsbybutik eller til kommunen. Der har været stor interesse for muligheden for at få tillægsfunktioner, og mange butikker har i dag en eller flere tillægsfunktioner. Tillægsfunktionerne giver butikkerne en ekstra omsætning. Samtidig får beboerne i landsbyen en bedre service.

Spørgsmålet om den nye teknologiske muligheder for landsbyerne og landdistrikterne er indgået med stor vægt i landsbydebatten, og Planstyrelsen har også på dette område været med til at igangsætte og støtte en række projekter.

De mest interessante forsøg angår opbygningen af informations- og servicecentre i landsbyer. Disse såkaldte telehuse skal danne ramme om forskellige aktiviteter, som befolkningen og det lokale erhvervsliv i fællesskab skal kunne bruge, ligesom telehusene også skal kunne fungere som lokalt kommunekontor. Langt flere daglige gøremål skal altså kunne foregå i lokalsamfundene. Det gælder også undervisning. Omskoling, efteruddannelse og fritidsundervisning er således vigtige led i telehustanken.

#### *Nordisk samarbejde*

Mellem de nordiske lande udveksles løbende erfaringer og iværksættes forsøg og projekter, der har til formål at klarlægge mulighederne i de tyndt befolkede områder.

Siden 1981 har Danmark (ved Planstyrelsen) været medlem af en nordisk »Glesbygdspolitiska Arbetsgrupp«, der blev nedsat af Nordisk Embedsmandskomite for Regional Politik (NÄRP) i 1974.

Arbejdsgruppen har bl.a. i foråret 1984 igangsat et projekt med en kommunal samarbejdsgruppe bestående af repræsentanter for en kommune i hvert af de nordiske lande. Fra Danmark deltager Nr. Rangstrup Kommune i Sønderjylland i projektet. Formålet er at skabe et forum for erfaringsudveksling på kommunalt niveau mellem de nordiske lande. Arbejdet forventes afsluttet i løbet af et år.

Arbejdsgruppen har også beskæftiget sig med den ny teknologiske muligheder for en positiv udvikling i landsbyerne og landdistrikterne.

Planstyrelsen har ved årsskiftet 1986-1987 overtaget formandskabet for arbejdsgruppen for en 2-års periode. I den danske formandskabsperiode vil Planstyrelsen foreslå, at nye emner inddrages i arbejdet bl.a. kommuneplanlægningens rolle og betydningen af en lokal kultur- og undervisningspolitik.

#### *3. Økonomiske og administrative bemærkninger*

Lovforslaget vil ikke medføre øgede administrationsudgifter for kommunerne og amtskommunerne.

Lovforslaget vil medføre en forøgelse af det administrative arbejde i Planstyrelsen først og fremmest i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om støtte, herunder forelæggelse af sagerne i landsbykontaktudvalget, men også i forbindelse med en efterfølgende vurdering af den effekt, som en udbetalt støtte har for udviklingen i lokalsamfundet. En sådan vurdering kan bl.a. danne

baggrund for overvejelserne om støtteordningens videreførelse.

Det må forventes, at der vil være behov for tilførsel af ½ akademisk medarbejder til varetagelse af opgaverne i Planstyrelsen, hvilket vil ske ved omprioritering inden for Miljøministeriets samlede rammer.

Det foreslås, at der for finansårene 1987-1989 afsættes 5 mill. kr. i alt til ordningen.

Ved fastsættelsen af fremtidige støttebeløb vil dette blive forsøgt forøget med størrelsen af eventuelle tilbagebetalte afdrag i foregående år.

Eventuelle uforbrugte midler vil blive forsøgt overført til følgende finansår.

#### *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

##### Til § 1

##### Til nr. 1

De lokale myndigheder og beboerne i landsbyerne og andre lignende lokalsamfund gør mange steder selv en stor indsats for at løse de konkrete problemer og dermed forbedre levevilkårene.

Kommunerne søger først og fremmest gennem den fysiske planlægning at skabe grundlaget for lokalsamfundenes fortsatte eksistens. Beboerne danner på deres side beboerforeninger og forsøger i fællesskab at tage sig af problemerne.

Den nye bestemmelse i *stk. 2* giver miljøministeren mulighed for i særlige tilfælde at yde økonomisk støtte til gennemførelse af forsøgsordninger, projekter m.v., der som led i kommune- og lokalplanlægningen tager sigte på at anvise nye løsninger på de særlige problemer i lokalsamfundene.

Efter bestemmelsen vil der f.eks. kunne opnås støtte til forsøg, der tager sigte på en mere beboerorienteret tilrettelæggelse af planlægningsprocessen eventuelt startende med egentlige forslag fra beboerne selv. Beboerne oplever og kender problemerne fra deres hverdag og ved derfor også oftest selv bedst, hvordan de bør løses. Det nævnte projekt fra Endelave er et forsøg af denne art.

Der vil også kunne opnås støtte til forsøg, der tager sigte på at virkeliggøre de målsætninger, der er opstillet i planlægningen, ligesom forsøg med henblik på videreudvikling af planlægningen vil kunne støttes.

Som eksempel kan nævnes forsøg, der går ud på at sikre en landsbyskole, der er truet af nedlæggelse på grund af et faldende elevtal ved at lade skolen være grundlaget for et lokalt samlingssted, hvor der udover skole også er plads til børnepassning, ældreklub, private foreninger m.v. Skolen

kan på den måde danne rammen om fællesskabet og den kulturelle tradition i landsbyen.

Som et andet eksempel kan nævnes forsøg, der går ud på at sikre især de ældre beboere i landsbyen en dagligvareforsyning f.eks. ved at etablere en ordning med udbringning af varer.

Der kan også være tale om forsøg, der går ud på at trække mindre virksomheder til lokalsamfundet eller forsøg, der går ud på at etablere et lokalt administrations- og rådgivningskontor til støtte for mindre erhvervsdrivende for dermed at sikre en ønsket erhvervsudvikling.

Der vil også kunne være tale om et projekt, der med udgangspunkt i de konkrete forhold i en enkelt landsby tager sigte på en samlet løsning inden for en række områder, såsom boliger, arbejdspladser, energiforsyningen, dagligvareforsyningen, trafikale problemer m.v.

Det er tanken, at det først og fremmest er enkeltpersoner og lokale beboer- og sogneforeninger der vil kunne opnå støtte efter bestemmelsen, men også kommuner vil kunne komme på tale eventuelt i et samarbejde med beboerne.

Der kan ikke efter forslaget ydes støtte til dækning af egentlige driftsudgifter, ligesom kommu-

nerne ikke vil kunne få støtte til løsning af normale kommunale opgaver.

Støtten kan ydes enten som tilskud eller lån eller som en kombination mellem tilskud og lån. Såfremt støtten ydes som lån forudsættes lånevilkårene at være favorable.

Det foreslås, at der for finansårene 1987-1989 afsættes i alt 5 mill. kr. til støtteordningen.

Ansøgninger om støtte forudsættes behandlet af Planstyrelsen. Administrationen af bestemmelsen vil blive søgt tilrettelagt således, at ansøgningerne bliver drøftet i landsbykontaktudvalget, før Planstyrelsen træffer afgørelse. Det er endvidere forudsat, at Planstyrelsens afgørelser skal være endelige.

Planstyrelsen forudsættes i forbindelse med de konkrete bevillinger at kunne fastsætte nærmere vilkår og betingelser for udbetaling af støtten.

Stk. 3. indeholder hjemmel for miljøministeren til at fastsætte nærmere regler for forsøgsordningen.

#### Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft pr. 1. juli 1987.