

Kommunikation om landdistrikter

Interessentanalyse

Rapport

Udført for projektgruppen for landdistriktsprogrammet 2007-2013,
Direktoratet for FødevarerErhverv
af Operate A/S

Juni 2005

Indhold

1. Baggrund for analysen	3
2. Debatten og FVM's rolle	3
3. Interessentlandskabet: Boldbaner og værdisæt	6
4. Lokalt eller regionalt fokus	8
5. Informationsbehov og informationskanaler	9

1. Baggrund for analysen

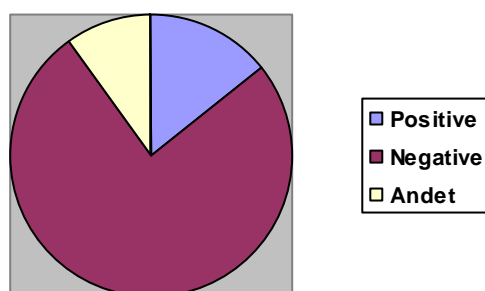
Interessentanalysen er udarbejdet som led i FVM/DFFE's arbejde med udviklingen og implementeringen af Landdistriktsprogram 2007-2013. Analysen skal understøtte direktoratets kommunikationsarbejde om landdistriktsprogrammet. Målet er at give bedre kendskab til nøgleinteressenter og deres holdninger, prioriteringer og informationsbehov.

Analysen er baseret på desk-research, arbejdet i dialoggrupperne og telefoninterviews med 29 nøgleinteressenter. Interviews er gennemført primo juni 2005 – efter dialoggruppemøderne, men før de regionale debatmøder.

2. Debatten og FVM's rolle

Synet på den eksisterende offentlige debat om landdistrikterne er gennemgående negativt. Mere end 2/3 af de interviewede er utvetydigt negative i deres vurdering af den offentlige debat om landdistrikter.

Overordnet vurdering af den offentlige debat om landdistrikterne (N=28)



Det er også bemærkelsesværdigt, at kun få stiller spørgsmålstegn ved, om det overhovedet giver mening at tale om en offentlig debat om landdistrikterne.

Flapsy-hapsy

Godt nok er der mange, som peger på, at landdistrikter er et svævende begreb, og at det kan være svært at sammenfatte, hvad debatten egentlig handler om:

"Debatten er for tyndbenet. Landdistriktsprogrammet er en flipsy-flapsy størrelse uden sikkert afsæt. Det er en rodekasse!"

Flere peger på, at der måske snarere findes flere del-debatter (om fx natur, produktionsforhold, livskvalitet m.m.). Men kun en enkelt siger, at det slet ikke giver mening at tale om en overordnet debat om landdistrikterne, forstået på den måde at ambitionen er håbløs og meningsløs.

Tilbage står altså et billede af, at et stort flertal er negative over for den eksisterende debat om landdistrikter, samtidig med at de mener, at der SKAL være en offentlig debat om landdistrikterne.

Ønske om mere og/eller anderledes debat

Den negative gruppe rummer især aktører, som ønsker enten *mere* offentlig debat om landdistrikterne eller en offentlig debat med *et andet indhold* – eller begge dele.

Omkring halvdelen af de interessenter, der er negative over for den offentlige debat om landdistrikterne, peger på, at debatten er **for usynlig**. Der er simpelthen for lidt af den.

For negativ og problemorienteret

Samtidig er der en stor gruppe, som mener, at tonen i debatten er for negativ og problemorienteret.

"Der er meget fokus på det, der IKKE fungerer.

"Debatten falder hurtigt i den negative grøft ... med gylle og svinetransporter og dyrevelfærd ... det forplumrer debatten."

Flere interessenter er trætte af den problemorienterede faglige debat af *"affolkningsstatistikker"*, *"evindelige land/by-diskussioner"* osv. De udtrykker ønske om en mere fremadrettet og konstruktiv faglig debat med fokus på nye løsninger og på at finde ud af *"hvad der virker"*, frem for *"hvad der er problemet"*.

Mange ønsker mere fokus på de gode historier – og der efterlyses visioner for, hvad der skal til for at opnå udvikling, i stedet for 'klynk' over, hvor skidt det står til.

Hvem tegner debatten?

Der findes ikke én aktør, som 'har sat sig landdistrikterne' det emne i det offentlige rum. En stor gruppe oplever dog, at politikerne tegner debatten på det landsdækkende niveau. Ofte er den konstatering dog fulgt af en vis skepsis over for motiverne: Politikerne *"bruger det til at profilere sig selv med"* eller fremlægger *"store ord om, hvad man gerne vil, men det kniber med handling"*.

Landbrug og natur dominerer

Ud over politikerne er der ingen tvivl om, hvem de professionelle aktører i den landsdækkende debat er: Landbrugets organisationer og naturorganisationerne.

Det er ikke overraskende, at de to 'lejre' hver især synes, at den anden fylder for meget. Debatten mellem de to interesser synes at være ret låst og relativt uforsonlig.

Men det er interessant, at de to professionelle lejre også uden for deres eget bagland opleves som tromlende eller (uretmæssigt) dominerende. Konflikten mellem landbrug og natur er så udtalt, at den også påvirker de andre nøgleinteressenter.

"Landbrugsraadet har journalister, konsulenter osv. Og derfor har de let ved at tegne debatten ... De bidrager slet ikke så meget til nationalproduktet, som folk går og tror."

"Miljøaktivisterne tegner debatten – på en negativ måde. Man må sige, de har forstået at sætte dagsordenen – med 'svinefabrikker' osv."

Man kan ikke sige noget systematisk om, hvor andre typer af aktører lægger sig i konflikten, men man kan konstatere, at langt de fleste på en eller anden måde placerer sig i debatten om landbrug kontra natur, der opleves som en afgørende konflikt.

De organiserede over for de almindelige mennesker

Samtidig opererer mange med en generel skelnen mellem på den ene side de organiserede interesser og på den anden side de lokale kræfter og 'almindelige mennesker'. Billedet af de professionelle, velsmurte meningsmaskiner over for de autentiske amatører lever ganske godt. Man hører for meget til organisationerne og for lidt til hr. Jensen.

Fødevareministeriets rolle

De interviewede deler sig i to nogenlunde lige store grupper, hvad angår vurderingen af Fødevareministeriets rolle i debatten om landdistrikter og formidling af landdistriktspolitikken. Der er ikke nogen tydelige tendenser til, at de positive er en anden 'type' aktører end de negative – og vice versa.

For tæt knyttet til landbrug og fødevarerhverv

Mange af de negative kommentarer går på, at FVM's vinkel på landdistriktspolitikken er for snæver og for knyttet til landbrugets/fødevarerhvervenes interesser.

"FVM skal huske, at det ikke længere er et landbrugsministerium."

Mangler vision

Der er dog også aktører, som kritiserer ministeriet for at være for visionsløst:

"Det handler om, at nu er der givet så og så mange penge til landdistrikter. Det virker, som om man ikke helt kan finde ud af, hvad man skal."

Ros til ny dialog

De interviewpersoner, som giver FVM en positiv vurdering – og det er som nævnt halvdelen – henviser meget ofte til en ny udvikling og de helt aktuelle tiltag, bl.a. dialoggrupperne.

"De er efterhånden ved at være ret synlige ... det er klart en offensiv strategi."

Mere samarbejde mellem ministerierne

I diskussionen af FVM's rolle i debatten er der flere interessenter, der påpeger den "ulogiske" fordeling af kompetencer og midler mellem Indenrigsministeriet og FVM.

"Kære minister – hvornår finder I ud af, at det er fjollet, at det er indenrigsministeren, der er chefen, når det er dig, der har pengene?"

Og flere interessenter efterspørger en højere grad af samarbejde om landdistriktsprogrammet på tværs af ministerierne. Det gælder ikke bare FVM og IM, men også fx Miljøministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Beskæftigelsesministeriet.

3. Interessentlandskabet: Boldbaner og værdisæt

Debatten udspiller sig på tre baner

På baggrund af interviewene blev der identificeret tre 'boldbaner', som debatten om landdistrikterne udspiller sig på:

- En, der har arealforvaltning som centrum
- En, der har innovation som centrum
- En med 'livskvalitet' som centrum.

Opdelingen skal ikke forstås sådan, at en interessent, som fortrinsvis har sine hjertesager placeret på den ene bane, ikke også kan spille på de andre. Men opdelingen er nyttig, fordi den giver et indtryk af de forskellige debatter/kommunikationsrum, der findes indlejret i den overordnede forståelse af begrebet landdistriktspolitik.

De forskellige aktører på hver bane har ikke nødvendigvis samme interesser – ofte tværtimod. Men pointen er, at interesserne i disse tilfælde støder sammen *inden for den samme bane*. For eksempel kan den eksisterende søjleopdeling i landdistriktsprogrammet give en fornemmelse af, at man kan se på landbrug for sig og natur for sig. Men i virkelighedens verden består der hos en lang række aktører et billede af en temmelig fastlåst konflikt mellem landbrugs- og naturinteresser – og det gør der netop, fordi de spiller på den samme bane. 'Kampen' her handler grundlæggende om forvaltningen af de store ubebyggede arealer i det åbne land.

Samtidig kunne søjleopdelingen foranledige én til at tro, at erhvervsinteressenter favner både jord- og skovbrugserhverv, fødevareforarbejdning og andre erhverv. Men i virkeligheden har mange fx travlt med at understrege interessemodsætningerne mellem en lokalt forankret produktion af forarbejdede fødevarer specialiteter og det moderne intensive landbrug.

Tre værdisæt er i spil

Analysen identificerer samtidig tre forskellige værdisæt, hvoraf de fleste interessenter beken-der sig til flere, men *primært* til et: Konkurrence, helhed eller demokrati.

Konkurrence (nøgleord: vækst, udvikling, markedsvilkår, fokusering)

Aktører med konkurrence som primært værdisæt omtaler landdistriktsprogrammet som et (erhvervs)sektorprogram og lægger vægt på, at kronerne skal bruges de rigtige steder.

"Landdistriktsprogrammet er et sektorprogram. 2/3 handler om landbruget, og det bør man signalere klart, så der ikke opstår forvirring."

Helhed (nøgleord: sammenhæng på tværs, bæredygtighed)

En anden gruppe kredser om sammenhæng mellem forskellige sektorer og hensyn, om at anlægge helhedssyn på landdistrikternes udvikling, som både tager afsæt i gode produktionsvilkår for erhvervet, bæredygtig udnyttelse af naturressourcer og landdistrikterne som attraktive områder at bo i. Meget ofte giver interessenterne udtryk for, at deres eget helhedssyn står i kontrast til et ensidigt fokus på landbruget.

"Der er brug for en helhedstankegang. Der skal skabes sammenhæng i anvendelsen af midlerne. Styrkerne er attraktive landskaber, rekreation og friluftsliv. Der er for stort fokus på landbrugets konkurrencevilkår."

Demokrati (nøgleord: lokale ressourcer, rødder, respekt, deltagelse)

Endelig er der en række aktører, som tager udgangspunkt i, at befolkningen i landdistrikterne bør have mere at skulle have sagt. Udgangspunktet er ikke altid, at de lokale burde gøre mere selv, end de gør i dag – det er ofte en slags forargelse over, at det omkringliggende samfund ikke stiller nok anerkendelse/opmærksomhed og opbakning til rådighed for de lokale kræfter.

"Der mangler fokus på landboerne! Der er store areal- og menneskelige ressourcer på landet. Men landbruget og ikke landboerne har indflydelse."

Det samlede interessentlandskab er skitseret i modellen herunder. Modellen er selvsagt et statisk og forsimplet billede af virkeligheden med fokus på interessenternes *primære* værdisæt. Men med forbehold for forsimplingen er modellen effektiv til at illustrere de væsentligste skillelinjer og konflikter.

Værdier Spillebane	Konkurrence	Helhed	(lokal)Demokrati
Arealforvaltning	Bl.a. landbrugets organisationer	Bl.a. Miljø- og naturorganisationer og økologisk landbrug	
Innovation	Bl.a. fødevareforarbejdende industri og regionale erhvervsaktører	Bl.a. regionale myndigheder og Landdistrikternes Fællesråd og CFUL	
Livskvalitet		Bl.a. turistaktører	Bl.a. LEADER og interesseorganisationer på landet/i udkantområder

Landbrug/natur-konflikten dominerer

Spillet på 'arealforvaltningsbanen' (øverste række i figuren) er meget dominerende i det samlede spil om landdistrikterne. I det nederste højre hjørne af figuren bor ildsjælene og deres forkæmpere. Ildsjælene er centrale figurer og repræsenterer i manges øjne en særlig autentisk legitimitet som modpol til de store, centralt organiserede interesser. Det er en udbredt opfattelse, at ildsjælene har svært ved at komme til orde, men der er dog også aktører, som mener, at deres reelle betydning for udviklingen af landdistrikterne er begrænset (se nedenfor). Det er samtidig vigtigt at notere sig, at det faktum, at landbrug og natur fylder så meget, hurtigt kommer til at give en fornemmelse af skævvridning mellem de tre søjler i landdistriktspolitikken, da livskvalitetssøjlen netop er kendetegnet ved, at den IKKE har et professionaliseret talerør.

3. Lokalt eller regionalt fokus

Nødvendig drivkraft

Synspunktet om, at de lokale borgere – de frivillige – er en nødvendig drivkraft for udviklingen i landdistrikter, er meget udbredt. De lokale anerkendes både som 'talerør' for lokale behov og problemer. Og som modvægt til de 'store organisatoriske interesser'.

Den typiske landdistrikts-ildsjæl

Har rod i landdistriktet. Tilflyttere er typisk mindre engagerede i lokalsamfundet

Er dybt engageret i det lokale foreningsliv og bestyrelsesarbejde. Ofte i mere end en forening. For eksempel:

- Beboer- og borgerforeninger
- Sogneforeningen
- Idrætsforeningen
- Skolebestyrelsen
- Bestyrelse i daginstitutioner
- Brugsbestyrelse eller butiksbestyrelse i Dagli' Brugsen
- Lokale partipolitiske foreninger
- Lokale landboforeninger
- Menighedsrådene
- Bestyrelse i lokale pengeinstitutter (fx Andelskassen)
- Kommunale landdistriktsråd

Delte meninger om ildsjælens potentialer – og begrænsninger

Men der er delte meninger om ildsjælens potentiale som drivkraft for udviklingen. 'Kompetencer' og 'styring' er nøgleord i diskussionen.

"De traditionelle ildsjæle har ikke løsningerne – de tænker i fritidsaktiviteter. Det er også godt nok, men det er ikke dem, der driver det allermest centrale, nemlig en erhvervsudvikling i balance med naturhensyn "

"Der er... behov for styring af ildsjælene, fx via LEADER og organisering i lokale landdistriktsråd, som får både kompetencer og økonomi."

Endelig påpeger en af interviewpersonerne faren ved udelukkende at fokusere på de lokale ildsjæle som drivkræfter. I det hele taget savner flere interessenter, at man ser landdistrikterne som en del af en region, som står over for nogle særlige udfordringer og rummer nogle særlige potentialer.

... og så var der lige kommunalreformen

Enkelte associerer til kommunalreformen, når de bliver bedt om at forholde sig til landdistrikterne. Og de, der gør det, har delte meninger. I den ene yderlighed finder man synspunktet om, at det er katastrofalt, at landdistriktsudviklingen har været fuldstændig usynlig i debatten

om strukturreformen. Og at det som konsekvens af det kun kan gå for langsomt med at få landdistrikter med på dagsordenen i de nye storkommuner og regioner.

"Landdistrikterne har været og er alt for fraværende i debatten om strukturreformen. Alt det, som DFFE står for, og LEADER mv. er slet ikke en del af den debat, som det burde være.."

"Strukturreformen er den vigtigste begivenhed for landdistrikterne siden landbrugsreformerne i slutningen af 1700-tallet. Det er bare om at komme i gang og være med til at præge den debat."

5. Informationskanaler og informationsbehov

Hovedparten af de interviewede er generelt meget velorienterede. Og når det gælder generel orientering i 'hvad der sker', er den skrevne presse stadig en central kommunikationskanal.

Interessenterne kan inddeles i tre grupper:

- De super-velorienterede med landsdækkende fokus (storforbrugere af både trykte og elektroniske medier)
- De velorienterede med landsdækkende og regionalt fokus (mindre, men stadig stort forbrug af både trykte og elektroniske medier)
- De lokalt orienterede (læser primært lokalaviser, bruger sjældent hjemmesider).

Herudover bekræfter analysen den generelle bagside af informationssamfundet: Den stadigt stigende informationsstrøm. Ønskerne går klart i retning af bearbejdet information og brugervenlige elektroniske kanaler, som gør det lettere at overskue informationsstrømmen, og som minimerer papirbunkerne på skrivebordet. Det samme gælder skellet mellem politikerens informationsbehov og praktikerens informationsbehov, når det gælder mere konkrete emner.

Nettet og dialog er i høj kurs

Følgende generelle tendenser kan udledes af interviewene om foretrukne kanaler til viden om landdistrikter:

Internettet og elektroniske nyhedsbreve i høj kurs

Dialog og netværk er vigtig ...og skaber høje forventninger

- Dialoggrupperne får meget ros fra alle sider, men også den mere uformelle kontakt til FVM/DFFE værdsættes. En af store udfordringer for det kommende kommunikationsarbejde om landdistrikter er de forventninger, som den igangværende dialog/debat-proces har skabt:

Møder og konferencer må ikke blive for 'envejs' og de skal følges op af handling