
BYROLLEKONCEPTER: MØNSTERBRYDER ELLER MEDLØBER?

Et komparativt studie af tre nordjyske kommuners brug af bymønstre og byrollekoncepter som kommunalt byudviklingsværktøj

Af Peter Grønkjær

10. semester, Urban Planning & Management, Aalborg Universitet

Juni 2017



AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Abstract

The report revolves around the use of different approaches to and models for urban development in strategic municipal planning in a Danish context. The project first introduces the clashing beliefs of centralization and decentralization throughout Danish planning history. Since the beginning of strategic municipal planning a strictly hierarchical municipal system based solely on population size and level of service has been favored. Furthermore, this approach played a huge role in transforming Denmark into a decentralized welfare society. However, this approach was judged outdated in the Danish National Planning Report of 2006 in which it is claimed that this approach is inflexible and does not integrate values and challenges that dominates the political and planning stage today.

A preliminary screening of the approaches used by municipalities in the Northern Denmark Region shows that 8 out of 11 municipalities still use a strictly hierarchical model – in name at least. The report conducts a case study of three municipalities in the Northern Denmark Region in order to identify how their approaches to municipal planning differ, how their municipal model affects which parameters they value, and last but not least whether or not the traditional hierarchical model is truly outdated.

One of the studied municipalities still uses a hierarchical model, another one is currently working on a new model, and the third municipality has been working with a distinctive model since 2009. This study shows that even though the three municipalities work with different models they share the same values. Cities and urban areas are characterized by more than simply population size and level of service. Cultural heritage, scenic surroundings and several other things make each city or urban area distinctive. Even the municipality that works with a strictly hierarchical model acknowledges this and works towards creating distinctive cities and urban areas that serves different purposes and have different roles. This is done by using supplementary tools in the municipal planning that identifies distinctive features throughout the municipality. Thus, the report concludes that the three municipalities approaches doesn't vary a great deal and that hierarchical model is able to adapt to today's political and planning values – population size and level of service is an important asset for local development, but many other potentials exists and can and should be integrated in the municipal planning.

Forord

Specialet er udarbejdet på 10. semester af Urban Planning & Management ved Aalborg Universitet i perioden 1. februar til 2. juni 2017 og henvender sig primært til kommunale planlæggere, studerende og andre med interesse i kommunal planlægning med fokus på bymønstre og byrollekoncepters udvikling.

Projektet udspringer af en interesse for danske kommuners brug af bymønstre og byrollekoncepter opstået i forbindelse med et praktikophold i Morsø Kommunes planafdeling i efteråret 2016, se Grønkjær (2017). Under praktikopholdet arbejdedes bl.a. med revision af Morsø Kommunes kommuneplan, herunder det gældende byrollekoncept: bymosaikken. I indeværende projekt søges at inkludere flere kommuner og derved flere bymønstre og byrollekoncepter for at afklare forskelle og ligheder, samt fordele og ulemper ved forskellige tilgange til kommunale byudviklingsstrategier.

Kildehenvisninger markeres i teksten med forfatter og årstal, f.eks. (Gaardmand 1993). En udførlig liste over anvendte kilder findes sidst i projektet. Slutteligt skal der lyde en tak til dem, der har medvirket til projektets tilblivelse. Det gælder interviewpersoner

- Gerd Dam, Thisted Kommune
- Peder Thøgersen, Hjørring Kommune
- Bente Mouritzen, Hjørring Kommune
- Christina Rosenkilde-Jepsen, Hjørring Kommune

og vejleder

- Jørgen Møller, Aalborg Universitet

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Abstract | 1 |
| Forord | 2 |
| 1. Indledning | 4 |
| 1.1 Byplanloven 1938 - den spæde start for dansk byplanlægning | 4 |
| 1.2 Debatten om landsplanlægningen | 5 |
| 1.3 Planreformen og den første landsplan | 8 |
| 1.4 Regionplanlægningen påbegyndes | 9 |
| 1.5 Nye toner i planlægningen | 13 |
| 1.6 Brugen af bymønstre og byroller i nordjyske kommuner i dag | 14 |
| 1.7 Problemformulering | 17 |
| 2. Metode | 18 |
| 2.1 Case-studie | 18 |
| 2.2 Litteraturstudie og dokumentanalyse | 19 |
| 2.3 Interviews | 20 |
| 3. Teori | 21 |
| 3.1 Hvad er planlægning? | 21 |
| 3.2 Planlægningens fokus og rammevilkår | 24 |
| 3.3 Begrebsafklaring | 26 |
| 4. Analyse | 29 |
| 4.1 Hjørring Kommune | 30 |
| 4.2 Thisted Kommune | 35 |
| 4.3 Morsø Kommune | 42 |
| 4.4 Sammenligning af bymønstre og byrollekoncepter | 47 |
| 5. Konklusion | 51 |
| 6. Bibliografi | 52 |

1. Indledning

Dette indledende afsnit vil belyse, hvordan den danske lands- og regionplanlægning har ændret sig fra den første brugbare planlov i 1938 til i dag. Over den næsten 80 år lange periode har planlægningen været genstandsfelt for skiftende politiske rationaler, socioøkonomiske opsving og tilbagegange, demografiske forskydninger og teknologisk udvikling. Planlægningen er et produkt af den tid, som den er udarbejdet i, og afspejler derved den gældende samfundsorden. Dette indledende afsnit vil fokusere på bymønsteret som ideologisk og planlægningsmæssigt værktøj, og hvordan skiftende politiske og planlægningsfaglige rationaler har sat sit præg på Danmarkskortet.

1.1 Byplanloven 1938 - den spæde start for dansk byplanlægning

Danmark fik sin første effektive byplanlov i 1938. Lovforslaget lagde op til, at det skulle være frivilligt for kommunerne at udarbejde byplaner ligesom tilfældet var i byplanloven af 1925. Dette blev imidlertid ændret, således at kommuner med bebyggelser eller købstæder med mere end 1.000 indbyggere havde pligt til at udarbejde en byplan – dette omfattede godt og vel 200 kommuner - imens byplanlægningen kunne ske på frivillig basis i andre kommuner. Byplanloven gjorde det muligt for kommunerne at regulere en række forhold vedrørende byens funktion, æstetik og videre udvikling. De bindende byplansdispositioner var krævende, og det lave faglige planlægningsniveau i kommunerne resulterede i, at kommunerne havde svært ved at løse opgaven. I 1939 blev der vedtaget et cirkulære, som lagde op til en mere smidig fremgangsmåde, hvor dispositionsplanerne kun i grove træk skulle redegøre for kommunens aktuelle og fremtidige planforhold. Dette kunne så effektueres i bindende byplanvedtægter. Med cirkulæret forenedes de foreløbige, oversigtlige og strategiske planer med endelige og konkrete beslutninger. Dette var starten på en mere organisk planlægning, funderet på et princip om, at det skal være muligt at inddrage nye hensyn løbende i planlægningen. (Gaardmand, 1993; Illeris 2014)

Arbejdet med dispositionsplaner gik stille og roligt frem – måske en anelse langsommere end mange havde ventet. Således havde ca. hver fjerde af landets 1.400 kommuner i midten af 1950'erne vedtaget en dispositionsplan. Besættelsen fra 1940 til 1945 og eftervirkningerne deraf tog tempoet ud af planlægningen. Den lave byggeaktivitet betød, at byerne ikke for alvor udviklede sig, og der var derfor ikke noget større behov for byplanlægningen. På trods af den stagnerende situation blev der i perioden frem til 1960 udarbejdet nogle bemærkelsesværdige egns- og byplaner, hvoraf den mest kendte er Fingerplanen af 1947. Derudover kan nævnes Egnspanen for Storårrhus og Generalplanskitsen begge af 1954. I tiden efter krigen begyndte der at ske et opbrud i den måde, hvorpå man snakker og tænker planlægning. Holdninger om, at planlæggere i højere grad skulle være proaktive i samfundsudviklingen begyndte at vinde frem, samtidigt med at der var udbredt optimisme om at planlægningen kunne være med til at skabe en mere demokratisk og retfærdig udvikling af landet. Efter 2. verdenskrig skiftede de politiske holdninger således fra markedsstyret planlægning til politisk styret planlægning. (Gaardmand, 1993; Illeris 2014)

I årene omkring 1960 udviklede det danske samfund sig i et hastigt tempo. Den teknologiske udvikling og den økonomiske fremgang førte til et øget pladsbehov til bl.a. den voksende service og uddannelsesbranche. Derudover begyndte bilen at blive udbredt som transportmiddel, og der måtte udstykkes store arealer til veje og parkeringspladser. Sidst, men ikke mindst, så skete der, imens alt dette stod på, en fortsat urbanisering fra land til by. Alt i alt betød samfundsændringerne, at behovet for byareal voksede, og den

fysiske planlægning måtte tilpasses de nye behov. Planlægningen i denne periode foregik på en relativt lille geografisk skala, hovedsageligt i byerne, og ansås som en praktisk opgave, der skulle løses. Idealer og værdigrundlag i byplanlægningen måtte man spejde langt efter. Til gengæld begyndte i 1960'erne en storstilet diskussion om den nationale udvikling og planlægning heraf. (Gaardmand, 1993; Illeris, 2005)

1.2 Debatten om landsplanlægningen

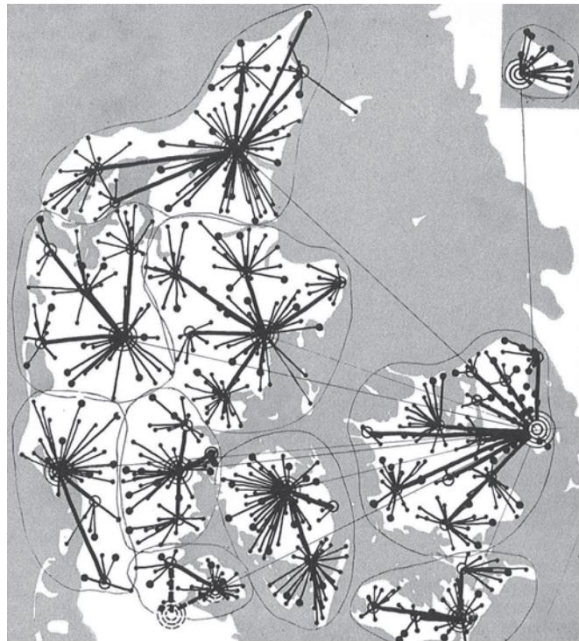
Allerede i 1952 debatteredes landsplanspørgsmål på et repræsentantskabsmøde i Dansk Byplanlaboratorium. I de efterfølgende år søgte Laboratoriet flere gange om midler til en række undersøgelser vedrørende trafikudvikling, byvækst m.v. Ansøgningerne blev imidlertid afvist. Der blev således ikke udarbejdet samlende undersøgelser for udviklingen, men debatten fortsatte ufortrødent. En mand, der blandede sig i debatten, var Cheminovas direktør Gunnar Andreasen, der havde flyttet sin produktion fra en københavnsk forstad til Harboøre Tange i 1953. Her mødtes han af en række problemstillinger med hensyn til dårlige transport- og kommunikationsforbindelser, samt dårlige uddannelsesforhold og –muligheder. Dette fik Gunnar Andreasen til at udsende pjecen "Vestjyllands fremtid" i 1957. Pjecen indeholdt en række forslag til, hvordan landsdelen kunne udvikles. I 1958 tog Gunnar Andreasen initiativ til at oprette "Vestjyllands Udviklingsråd", der samme år forelagde Folketinget et udkast til en egnsudviklingslov. 1. juni 1958 vedtog Folketinget en egnsudviklingslov, der gav staten mulighed for at støtte erhvervsvirksomheder i de egne, der havde behov for udvikling. Den borgerlige opposition opfattede egnsudviklingsloven som et for markant indgreb i markedsmekanismen og stemte derfor i mod egnsudviklingsloven. Loven blev alligevel vedtaget, og forblev det grundlæggende værktøj for egnsudviklings i Danmark frem til 1990. (Illeris, 2005)

Et andet skelsættende øjeblik i dansk planlægningshistorie var da byplaningeniør Erik Kaufmann præsenterede sin model for Danmarks fremtidige udvikling, stjernebyskitsen, i tidsskriftet Byplan i år 1959. Til grund for modellen lå den skæve samfundsudvikling, som bl.a. Gunnar Andreasen havde gjort opmærksom på. Derudover noterede Kaufmann også, at kommunernes planlægning ikke var tilstrækkeligt koordineret, idet langt størstedelen af kommunerne satsede på og planlagde for uhæmmet vækst, således at der var planlagt byområder til mere end 10 millioner indbyggere. Kaufmann opstillede en landsplan-hypotese, der lød:

"I de næste årtier vil en stadig større del af befolkningen, erhvervslivet og kulturlivet samle sig på nogle få steder i landet. Overser eller modarbejder vi denne udvikling, vil vi spille kræfter og penge. Følger vi den, kan den påvirkes og blive hele landet til gavn." (Gaardmand, 1993, s. 77)

Hypotesen blev forstærket af en række tendenser i samfundet. Bl.a. i form af den tiltagende industrialisering, den forhøjede levestandard, det øgede servicebehov, den tiltagende urbanisering og den øgede mulighed for koncentration ved at bygge højere og tættere. Kaufmann mente, at ovenstående tendenser ville føre til en selvforstærkende vækst i storbyer, hvorfor uligheden mellem storbyerne og resten af landet ville vokse. Kaufmanns modsvar til denne forestående udvikling var et bymønster, hvor byerne skulle understøtte hinanden i en hierarkisk rangordning. Provinsens største byer skulle kobles til København, alt

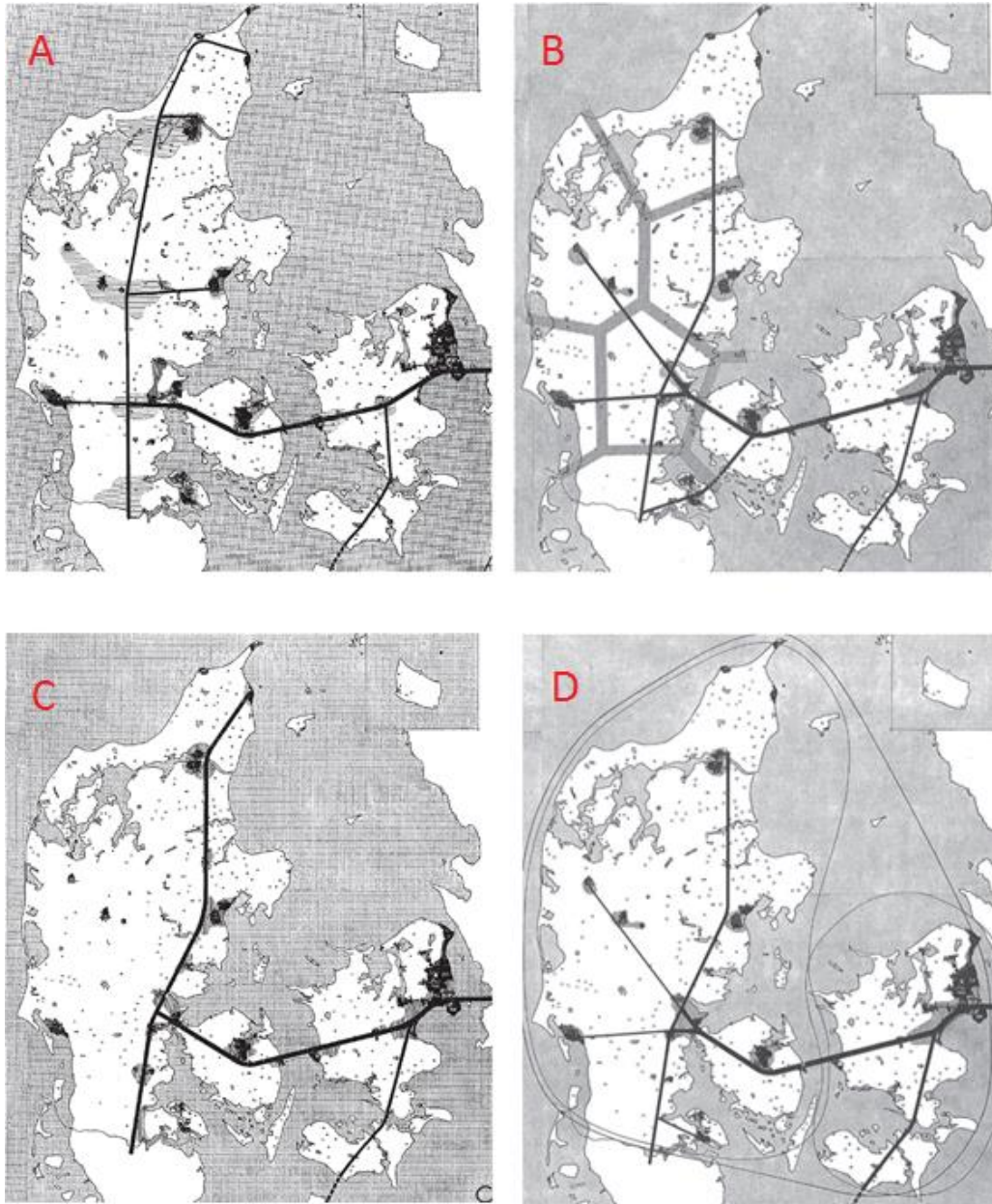
imens de selv skulle fungere som regionalt centre for beskæftigelse, offentlig service, kulturliv m.v. og derved understøtte deres respektive oplande. (Gaardmand, 1993)



Figur 1 Kaufmanns stjernebyskitse (Illeris, 2014)

Skitsen blev heftigt debatteret i planlæggerkredse, og mange planlæggere mente, at mulighederne for en decentral udvikling var stærkt overvurderet. I spidsen for kritikken stod Byplans redaktion, der anførte at stjernebyskitser er utopisk i dens betragtning om et bymønster i ligevægt og giver en fejlagtig forestilling om opnåelig jævnbyrdighed. Redaktionen argumenterede for, at et nationalt bymønster skulle tage udgangspunkt i landets vigtigste trafikforbindelser, langs hvilke $\frac{3}{4}$ af befolkningen boede og størstedelen af industrien var beliggende. (Gaardmand, 1993)

Et udvalg nedsat af Dansk Byplanlaboratorium og Jydsk Byplanraad udsendte i 1961 fire forslag til hvilke målsætninger, der kunne stiles efter i landsplanlægningen, se Figur 2.



Figur 2 Udvalgets fire skitser. A: decentralisering, B: recentralisering, C: trafikbåndet og D: Vestdansk storby. (Illeris 2014)

Det første forslag (skitse A) tog udgangspunkt i øget decentralisering og søgte en mere jævn fordeling af befolkning, erhverv og service. Dette krævede forbedret trafik infrastruktur og uddannelsesmuligheder, der kunne trække erhvervs- og bebyggelsesudviklingen vestover. Det andet forslag (skitse B) lagde op til en recentralisering, hvor byudviklingen søges koncentreret i regioncentre. Disse regioncentre skal så fungere som bindeled mellem deres respektive oplande og København, ligesom Kaufmanns stjernebysystem lagde op til. I det tredje forslag (skitse C) søgtes at koncentrere udviklingen i de byer, der har de bedste forudsætninger for vækst og udvikling, dvs. de byer, der ligger langs nationale vækstcentre og trafikkorridorer. Det fjerde forslag (skitse D) lagde op til at udvikle én ny storby med udgangspunkt i Fredericia, Kolding og Vejle, som en jysk pendant til København, der kunne konkurrere internationalt.

I 1961 nedsatte den nytiltrådte statsminister Viggo Kampmann (S) et landsplanudvalg, der skulle arbejde med nationale planspørgsmål. Kampmann gjorde det klart, at Landsplanudvalgets opgave ikke var at udarbejde en landsplan, men dets arbejde skulle have en mere løbende karakter. Hvor mange hidtidige planlæggere med arkitekt- eller ingeniørbaggrund var vant til statisk planlægning på en afgrænset skala, som skulle bestå i mange år uden større ændringer, så er landsplanlægning en ganske anden størrelse. På landsplan sker der ustandseligt ændringer, hvorfor planlægningen hele tiden må justeres. Landsplanudvalgets arbejde stod uklart, og det førte til en noget forvirret start på landsplanlægningen. (Illeris, 2014)

1.3 Planreformen og den første landsplan

I starten af 1970'erne gennemgik det danske plansystem om omfattende reform i forbindelse med Loven om lands- og regionplanlægning og Loven om regionplanlægning i Hovedstadsområdet i 1973, samt Lov om Kommuneplanlægning i 1975. Forud for disse love blev Zoneloven vedtaget i 1969. Denne var startskuddet på en landsomfattende regulering, hvor Danmark inddeltes i byzoner, landzoner og sommerhusområder. Loven havde til formål at sikre:

" [...] en planmæssig og økonomisk hensigtsmæssig udvikling af bebyggelsen, at sikre et passende udbud af bygge- og bymodnet jord, og at medvirke til at en bebyggelse, der ikke sker i strid med hensynet til befolkningens rekreative interesser og bevarelsen af landskabelige værdier. " (Gaardmand, 1993 s. 190)

Året efter, i 1970, gennemførtes kommunalreformen, der reducerede antallet af amter og kommuner drastisk. Forud for kommunalreformen var der 25 amter og mere end 1.000 kommuner, men med kommunalreformen blev dette reduceret til 14 amter og 277 kommuner. Kommunalreformen skete som et led i en større proces, hvor flere opgaver overførtes fra staten til kommunerne, som et led i en øget decentralisering af det administrative system. I dette henseende var den gamle kommuneopdeling, hvoraf flere kommuner var ganske små og ikke havde nogen større byer, valgtes at sammenlægge flere kommuner, for at give dem tilstrækkelig med størrelse og kapacitet, så de kunne løfte de opgaver, som de nu blev stillet. (Gaardmand, 1993)

Med Loven om lands- og regionplanlægning og Loven om regionplanlægning i Hovedstadsområdet i 1973 blev landsplanlægningen lovfæstet og miljøministeren skulle hvert år forelægge Folketinget en redegørelse om landsplanarbejdet. Samtidigt skulle amtsrådene udarbejde og vedtage regionplaner. Med loven ønskede politikerne at skabe en mere simpel og moderne planlægning med mere borgerinddragelse og øget selvbestemmelse blandt kommunerne. Med lovens ikrafttrædelse skulle lokalplaner godkendes af kommunalbestyrelserne, i modsætning til tidligere, hvor lokalplaner skulle godkendes centralt. Derudover lagde lovgivningen op til, at kommuner såvel som borgere skulle inddrages i regionplanlægningen. Kommunalbestyrelserne blev påbudt at sende et oplæg til amtsrådet indeholdende deres ønsker for arealanvendelsen. Dette markerer et skelsættende punkt i dansk planlægning, da målene i planlægningsarbejdet herefter blev fastlagt ved forhandling mellem overordnede og lokale interesser, i modsætning til tidligere, hvor planlægningens mål og midler blev bestemt oppefra i et hierarkisk system. (Gaardmand, 1993) (Illeris, 2014)

Lov om lands- og regionplanlægning påbød endvidere at der for hver region udarbejdedes alternative regionplanskitser, som skulle være genstand for en offentlig debat. Dette skete som følge af en erkendelse af, at de langsigtede og overordnede problemstillinger, som regionplanlægningen berører er af en politisk og ideologisk karakter snarere end planfaglige og tekniske løsninger. Med de alternative regionplanskitser var det håbet, at flere forskellige politiske mål om regionens fremtid kom til udtryk, f.eks. hvorvidt regionens hovedstruktur skulle baseres på en centraliseret opbygning med et enkelt center eller en decentraliseret opbygning med flere ligeværdige centre. (Gaardmand, 1993)

Fordelingen af byvækst behandles også i den første landsplanredegørelse fra 1975. Her lægges der op til en diskussion om byvækst, der ikke blot berører de overordnede landsdele, men hele bymønsteret. I redegørelsen beskrives forringelsen af levevilkårene i landdistrikterne som et af landsplanlægningens hovedproblemer. Fraflytningen fra disse områder medfører et stadig mindre befolkningsgrundlag, der gør det vanskeligere at opretholde et acceptabelt serviceniveau, hvilket kan give anledning til endnu mere fraflytning. Daværende miljøminister Helge Nielsen (S) påpeger, at bymønsteret udgør en helhed, hvor de enkelte led i bymønsteret er gensidigt afhængige af hinanden. Beboere og erhverv i mindre byer drager nytte af de større byers mere specialiserede institutioner og erhvervsliv, ligesom beboere på landet er afhængige af den service, der findes i de mindre byer. Med dette in mente lægges der i redegørelsen op til en lokaliseringspolitik, hvor arbejdspladser og service lokaliseres således, at alle kan få adgang dertil uden at skulle rejse urimelig langt eller flytte. Dette betyder, at landsplanlægningen må have fokus på at sikre eksistensen af et net af byer, som kan fungere som lokale centre. Disse lokale centre skal have en vis størrelse, der gør at de kan rumme et vist udvalg af service og arbejdspladser. Det vurderedes, at byer med mindst 5.000 indbyggere enten udgjorde eller med en lille indsats ville kunne udgøre et sådant center. Byer af en sådan størrelse var udbredt og langt størstedelen af befolkningen havde allerede god adgang til større byer. I de egne, hvor byer af en sådan størrelse ikke findes, vælges nogle egnede byer, som derefter udbygges med et vist serviceniveau med kommunal forvaltning, sundhedsbetjening, skole, butikker m.v. På denne måde tilstræbte politikere og planlæggere at kanalisere vækst fra de nationale vækstcentre og ud i samfundet ved hjælp af en målrettet bymønsterpolitik. (Nielsen, 1975)

Anderledes var tonen i landsplanredegørelsen fra 1979, hvor det bl.a. fremgår at der ud fra et trafikalt synspunkt bør udvises tilbageholdenhed i forhold til at *"placere boliger og især arbejdspladser og service, der har andet end lokal karakter"* i de små byer (Nørgaard 1979 s. 4). Redegørelsen førte til stort politisk virak og var lige ved at vælte Anker Jørgensen-regeringen. Dette illustrerer, hvor betændt diskussionen om centralisering kontra decentralisering kan være. (Rolandsen & Damsgaard 2004)

1.4 Regionplanlægningen påbegyndes

I 1977 præsenterer Nordjyllands Amtskommune de alternative skitser, der er blevet udarbejdet som følge af Lov om region- og landsplanlægning. Det drejer sig om fire skitser, der fokuserer på fordeling af byvækst. Der findes langt flere muligheder for, hvordan regionens udvikling kan indrammes, men disse skitser er valgt, da de klart illustrerer forskellige udviklingsprincipper. Alle skitserne tager udgangspunkt i den gældende situation med hensyn til bestående bygninger og anlæg. De eksisterende forhold begrænser derfor spillerummet for de alternative skitser. (Nordjyllands Amtskommune, 1977)

Ifølge lands- og regionplanloven skal regionplanlægningen fokusere på fire overordnede hensyn:

| | |
|-------------------------------|---|
| Ressourcehensynet | Udnyttelsen af landets areal- og naturressourcer skal tage udgangspunkt i en samfundsmæssig helhedsvurdering. |
| Lighedshensynet | Planlægningen skal søge at fremme en mere ligelig udvikling. |
| Miljøhensynet | Forurening skal forebygges. |
| Hensynet til økonomien | Samfundets økonomiske ressourcer skal udnyttes bedst muligt. |

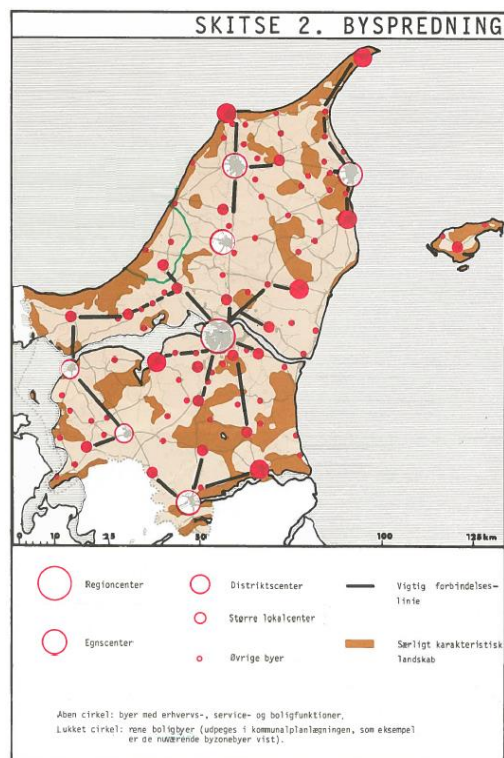
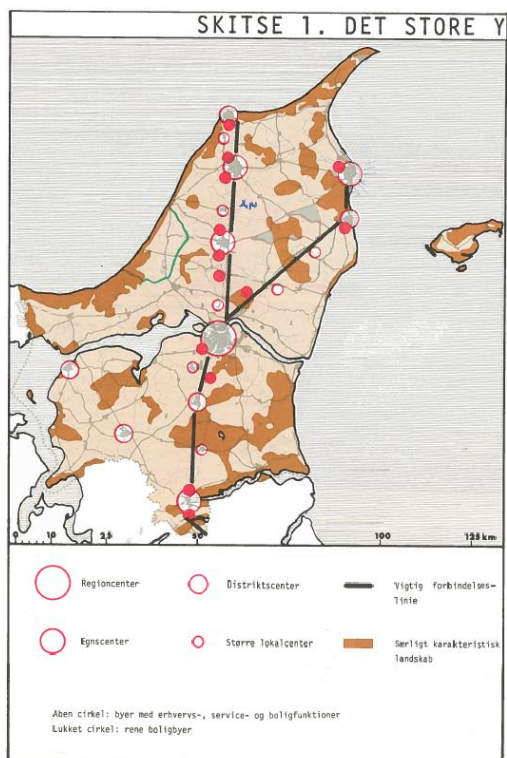
Disse fire hensyn afspejles i forskellig grad i de fire skitser. Foruden ovenstående hensyn fokuseres der i skitserne også på erhvervs- og serviceudvikling. I 1977, hvor publikationen er udgivet befinder Danmark sig i en økonomisk krise, hvorfor det at skabe grobund for arbejdspladser spiller en stor rolle på den politiske dagsorden. Problemet med den store nationale og regionale arbejdsløshed kan imidlertid ikke løses gennem regionplanlægningen. Det essentielle spørgsmål i byvækstdebatten er derfor, hvordan regionplanlægningen skal forholde sig til denne problemstilling. Hvor nogle mener, at indsatsen bør koncentreres om nogle enkelte vækstcentre, der kan tage konkurrencen op med andre nationale vækstcentre, hvilket økonomisk set giver den kraftigste udvikling, så taler andre for en øget decentralisering, der fokuserer på at skabe geografisk lighed i beskæftigelsesmulighederne.

Skitse 1: Det store Y

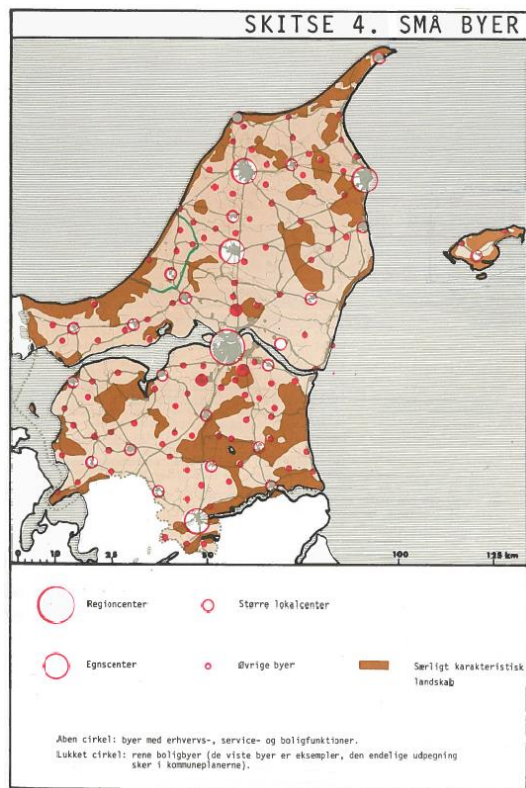
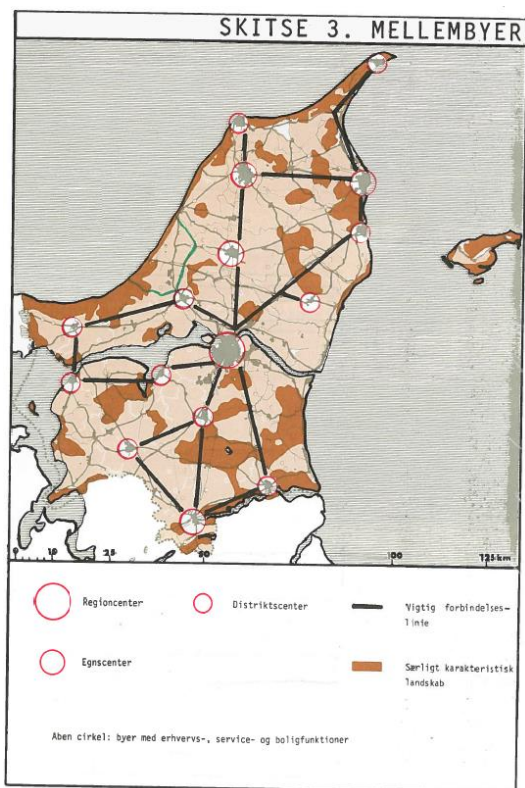
Forslaget, som er illustreret på Figur 3, tager udgangspunkt i de økonomiske og miljømæssige fordele ved centralisering og stordrift. Ligesom de fleste erhvervsvirksomheder og serviceudbud har fordel af, at placere sig ved de større byer, hvor udbuddet af specialiseret arbejdskraft og efterspørgslen, qua det større kundegrundlag, er bedst, lægger forslaget op til, at byvæksten ligeså skal koncentreres i de største byer: Aalborg, Frederikshavn, Hjørring, Brønderslev og Hobro. En sådan koncentration af byvæksten vil medføre, at befolkningen uden for vækstområderne vil opleve forringede levevilkår. Det er derfor nødvendigt at forbedre den kollektive trafik mellem vækstområderne og udkantsområderne, således at udviklingen kan komme alle til gavn.

Skitse 2: Byspredning

Forslaget, som er illustreret på Figur 3, har til formål sikre en høj grad af valgfrihed i befolkningens bosætning, dels på baggrund af et nyt spredt bosætningsmønster, hvor befolkningsvandringen ikke længere går entydigt fra land til by, samtidigt med at den øgede mobilitet i forbindelse med privatbilismen gør det muligt, at bo i mindre byer og pendle til arbejde i de større byer. Forslaget holder ligesom skitse 1 fast i, at erhvervsudviklingen bør koncentreres i og omkring de større byer. Derudover lægges der op til at udlægge enkelte erhvervsarealer i de områder, der ligger længst væk fra de store centre for at sikre en nogenlunde opretholdelse af disse egne eksisterende erhverv og servicefunktioner.



Figur 3 Til venstre: skitse 1. Det store Y. Til højre: skitse 2. Byspredning (Nordjyllands Amtskommune, 1977)



Figur 4 Til venstre: skitse 3. Mellembyer. Til højre: skitse 4. Små byer. (Nordjyllands Amtskommune, 1977)

Skitse 3: Mellembyer

Forslaget, som er illustreret på Figur 4, lægger op til at styrke de mindre købstæder og større stationsbyer for derved at skabe en mere decentral udvikling. Konkret udpeges 16 byer, der skal fungere som lokale centre. Erhvervsudviklingen i de mindste centre skal stimuleres, og offentlige institutioner bør såfremt det er muligt placeres her. Forslaget minder meget om det, der foreslås i landsplanredegørelsen fra 1975, idet de begge søger en udvikling, hvor ingen skal rejse urimeligt langt eller flytte. Med de 16 foreslåede centre vil kun ganske få dele af regionen have længere end 15-20 km til nærmeste center. Modellen vurderes også at begrænse det samlede transportarbejde, idet flere dagligdagsopgaver kan klares decentralt, hvilket har en positiv virkning på miljøet.

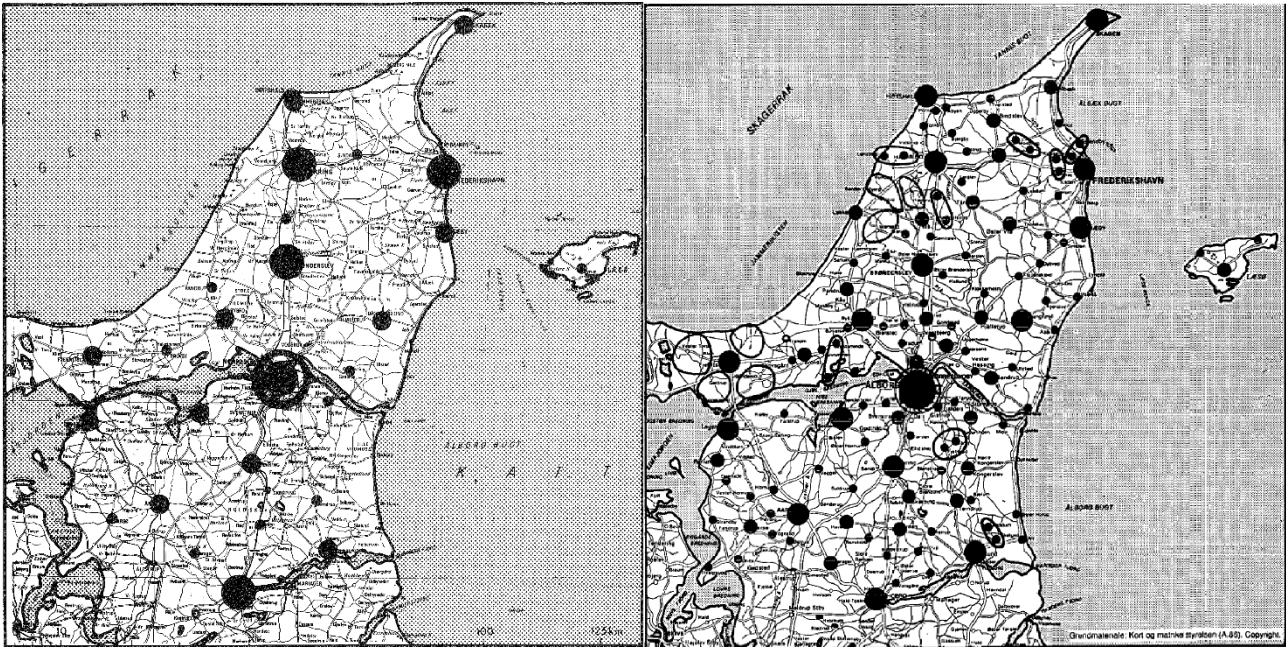
Skitse 4: Små byer

Forslaget, der er illustreret på Figur 4, lægger vægt på befolknings betydning i hhv. små bysamfund og større byer. I de mindre bysamfund er en vis kritisk masse nødvendig for at holde liv i de lokale funktioner. På den anden side forstærker befolkningstilvæksten i de større byer blot disse problemer, bl.a. i form af stigende trafik. Ved kommunalreformen i 1970 fik kommunerne mere selvbestemmelse i forhold til deres fysiske udvikling. Med en omfattende decentralisering er det målet, at kommunerne til en vis grad kan blive selvstændige økonomiske enheder.

Det er værd at have in mente, at skitserne udgør et debatoplæg baseret på forskellige udviklingsmål, og altså ikke indeholder detaljerede analyser for, hvilke konsekvenser de kan medføre. Ligeledes er det uvist i hvilket omfang det er muligt at påvirke og styre udviklingen. Skitse 1 og 2 bygger i høj grad på en tilpasning af den igangværende udvikling, og vil til dels kunne styres af arealudlæggene i og omkring de store byer. Skitse 3 og 4 søger derimod at vende udviklingen. Dette afhænger i høj grad af hvorvidt det er muligt at vende udviklingsmønstret for service og erhverv. (Nordjyllands Amtskommune, 1977)

I den første regionplan fra 1980 præsenteres et bymønster, der inddeler regionens byer i hierarkisk orden. Øverst i bymønsteret er regioncentret, dvs. den regionale hovedby, der har hele regionen som opland. Derefter følger en række egnscentre, der qua deres størrelse, geografiske placering og ikke mindst service- og erhvervsfunktioner fungerer som tværkommunale centre. Dernæst følger kommunecentrene, dvs. de kommunale hovedbyer. Derudover lægges der op til at kommunerne kan udpege lokalcentre, som vil blive optaget i regionplanen i forbindelse med dennes revision. Det første regionplanforslag fra 1980 forekommer relativt vag i dens mål og midler idet den lægger op til stor handlefrihed i kommunerne. Dette kommer bl.a. til udtryk ved, at der kun er udpeget få konkrete kommunecentre, imens de fleste havde titel af potentielle kommunecentre. (Nordjyllands Amtskommune, 1980)

I de efterfølgende regionplaner arbejdes der målrettet med at styrke erhvervsudviklingen og skabe en mere decentral udvikling inden for erhverv og bosætning. På samme tid udbygges bymønsteret med flere egns- og kommunecentre, samtidigt med at lokalcentrene, som kommunerne har udpeget, bliver inkorporeret.



Figur 5 Til venstre ses bymønsteret fra regionplan 1980. Til højre ses bymønsteret fra 1989. (Nordjyllands Amtskommune, 1980) (Nordjyllands Amt, 1990)

Byernes status i bymønsteret afgøres af eksisterende forhold, som f.eks. befolkningsstørrelse og serviceniveau. Alligevel kan der forekomme store variationer i bystørrelser inden for f.eks. egns- og kommuncentre, dette hænger sammen med de regionale forskelle i bystørrelser og deres respektive geografiske oplande. Sigtet med niveauindelingen er ikke at skabe ensartede byer i de forskellige niveauer i bymønsteret, men derimod at skabe en mere ligelig fordeling af erhverv og servicefunktioner. (Nordjyllands Amt, 1990)

1.5 Nye toner i planlægningen

Overgangen fra 80'erne til 90'erne markerer en skelsættende periode i dansk planlægning. Hvor planlægningen tidligere havde haft til formål at skabe ligelig udvikling, som en del af det solidariske velfærdssamfund, så blev der med nye politiske røringer lagt op til en mere centraliseret udvikling. Ord som afregulering, effektivisering og privatisering vinder frem og debatten om den nationale udvikling retter sig i mod byerne, der anses for at have de bedste vilkår for at klare sig i den internationale konkurrence. Den internationale konkurrence om økonomisk vækst med de større byer som dynamoer for vækst er i gang. Denne udvikling afspejles i planlovens formålsparagraf, der i 1991 ændredes fra "at fremme en ligelig udvikling i landet" til "en hensigtsmæssig udvikling i hele landet", hvilket stadig står den dag i dag. Dette markerede et endegyldigt farvel til den ligelige udvikling og betød, at kommunernes fremtidige udvikling i højere grad blev overladt til kommunerne selv. (Lund, 2016) Her lagdes vægt på kommunernes forskellige udgangspunkter og styrker, som grundlag for den videre udvikling. Dette blev inkorporeret i regionplan '93 for Nordjyllands Amt, hvor et af hovedformålene går på, at udvikle de enkelte egnes styrkepositioner. (Nordjyllands Amt, 1994) Hvor der i lands- og regionplanlægningen tidligere havde været fokus på forskellige støtteordninger, som f.eks. landbrugsstøtte og egnsudviklingsstøtte, så flyttedes fokus i højere grad til at skabe konkurrencedygtige landdistrikter med udgangspunkt i landdistrikternes egne kvaliteter og

udviklingsmuligheder. Denne fokus på stedbundne potentialer som grobund for lokal udvikling er særligt vundet frem i løbet af de seneste 10 år under navnet *det nye landdistriktsparadigme*. (OECD, 2006)

I takt med at planlægnings fokus og forudsætninger ændres, så opstår der behov for nye planlægningsredskaber. I landsplanredegørelsen fra 2006, der går under titlen *Det nye Danmarkskort – planlægning under nye vilkår*, fremgår det, at bymønstertankegangen er forældet, og at der er behov for nye og mere fleksible planlægningsredskaber. (Miljøministeriet, 2006) Samme konklusion nåede Nordjyllands Amt frem til efter at et omfattende analysearbejde havde vist, at *"bymønstret ikke kan genfindes i byernes faktiske roller og samspil"* (Nordjyllands Amt, 2003, s. 92) I regionplan 2005 for Nordjyllands Amt søges der derfor at skabe vækst og udvikling, der hvor det er muligt, snarere end at holde fast i en ideologi om ligelig fordeling af vækst, som ikke har hold i virkeligheden. Fokus blev således rettet mod byernes særkender og faktiske situation, som grundlag for en differentieret udvikling. (Hansen, 2012)

1.6 Brugen af bymønstre og byroller i nordjyske kommuner i dag

Her ca. 10 år efter, at der i landsplanredegørelsen udtryktes et behov for nye planlægningsredskaber, så viser en screening af byrollekoncepter for nordjyske kommuner, at langt de fleste fortsat bruger et hierarkisk bymønster.

| Kommune | Byrollekoncept/bymosaik |
|----------------|------------------------------|
| Brønderslev | Bymønster |
| Frederikshavn | Bymønster |
| Hjørring | Bymønster |
| Jammerbugt | Bymønster |
| Læsø | - |
| Mariagerfjord | Bymønster |
| Morsø | Byrollekoncept: Bymosaik |
| Rebild | Bymønster |
| Thisted | Bymønster |
| Vesthimmerland | Bymønster |
| Aalborg | Byrollekoncept: Nye byroller |

Tabel 1 Oversigt over byrollekoncepter i nordjyske kommuner. Bemærk at denne indledende screening er foretaget forud for kommuneplanrevisioner foretaget i 2017.

Læsø Kommune har ikke en bystruktur eller størrelse, der gør den sammenlignelig med andre kommuner, hvorfor der i det følgende ses bort fra Læsø Kommune.

Brønderslev Kommune er i gang med en omstillingsproces i forhold til deres bymønster. Hidtil har de arbejdet med et traditionelt hierarkisk bymønster og en målsætning om vækst, ligesom det har været kutyme i region- og kommunalplanlægningen. Der er imidlertid opstået skepsis blandt kommunale planlæggere og

politikere i forhold til, hvorvidt dette giver et retvisende billede af kommunen og dens byer. Derfor arbejder Brønderslev Kommune frem mod kommuneplanrevision 2017 på at udarbejde et nyt bymønster, der fokuserer på forandring snarere end vækst. (Brønderslev Kommune, 2015)

Frederikshavn Kommune oplever ligesom mange andre nordjyske kommuner en dobbelturbanisering, hvor befolkningen i stigende grad retter sig i mod de større byer – både internt i kommunen og eksternt. Frederikshavn Kommune fokuserer primært på at skabe gode rammer og muligheder i kommunens tre hovedbyer: Frederikshavn, Skagen og Sæby, der skal fungere som lokomotiver for kommunens fremtidige udvikling. Disse byer har vidt forskellige karakterer og skal derfor også udvikles på forskellig vis. (Frederikshavn Kommune et al., 2016)

Hjørring Kommune bruger et bymønster med fire bytyper baseret på byernes størrelse og serviceudbud, samt rolle i kommunen. Hjørring Kommune tilstræber at byerne udvikler sig forskelligt alt efter de lokale kvaliteter, men anerkender samtidigt at der må ske en prioritering i forhold til fremtidige byvækstområder og offentlig serviceudbud, idet forskellige funktioner og tilbud ikke kan ligge alle steder. I den forbindelse arbejder Hjørring Kommune med konceptet strategisk tilpasning, der tilkendegiver at udviklingen bør fokusere på tilpasning snarere end vækst. (Hjørring Kommune, 2015)

I **Jammerbugt Kommune** udgøres bymønsteret af fire hovedbyer og en lang række landsbyer. Jammerbugt Kommune har efter dialog med borgere og interesseforeninger opstillet en række målsætninger for byernes udvikling – både de enkelte byers udvikling og samspillet mellem dem. Heraf fremgår det bl.a. at byerne skal udvikles i samarbejde med hinanden og at de ikke udelukkende må orientere sig i én retning – f.eks. mod nærmeste hovedby. Derudover ønsker Jammerbugt Kommune at synliggøre byernes identitet og historie ved at understøtte eksisterende kvaliteter i byer og landsbyer. (Jammerbugt Kommune, 2013)

Mariagerfjord Kommune søger at bruge den kraft og de kvaliteter der findes i kommunens fire hovedbyer til at skabe vækst i hele kommunen. Udover de fire hovedbyer indeholder Mariagerfjord Kommunes bymønster bosætningsbyer, hvor der fokuseres på bosætning og fastholdelse af service, øvrige byzonebyer, hvor kommunen ikke foretager sig nogen særlige indsatser for at øge bosætning, og sidst men ikke mindst landsbyer. Der lægges vægt på byernes historie og kvaliteter, ligesom der hersker et ønske om at forbedre samarbejdet mellem kommunens byer og forbedre deres konkurrenceevne. (Mariagerfjord Kommune, 2013)

Morsø Kommune har siden 2009 arbejdet med byrollekonceptet bymosaik. Formålet med bymosaikken har været at skabe en mere helhedsorienteret forståelse af kommunens byer, samt deres vilkår og potentialer. Forståelsen af byernes vilkår og potentialer er første skridt på vejen mod en fremadrettet planlægning, hvor de stedbundne potentialer kan udvikles og byens rolle understøttes. Morsø Kommune arbejder med fire overordnede temaer: bosætning, erhverv, detail og turisme. Det er værd at bemærke, at byer kan have udviklingspotentialer i flere end én af de nævnte temaer. (NIRAS Konsulenterne, 2009)

Rebild Kommune arbejder med et bymønster med én hovedby, vækstbyer, service- og boligbyer, samt landsbyer. Her opfattes spredning af byvækst som værende uhensigtsmæssig både i forhold til målet om velfungerende byer – hvilket kræver en vis kritisk masse – såvel som hensynet til natur, landskab, miljø og jordbrug. Hovedbyen Støvring skal fortsat fungere som motor for den kommunale udvikling og det er her byvæksten fortrinsvis skal koncentreres. Byvækst kan også finde i sted i vækstbyer og til en vis grad i bolig- og servicebyer, således at alle borgere har adgang til centerformål og diverse serviceudbud. (Rebild Kommune, 2013)

Thisted Kommune arbejder med et bymønster. I forbindelse med revision af kommuneplanen lægger Thisted Kommune op til at skabe et nyt byrollekoncept. Her arbejdes med tre slags bysamfund: den moderne købstad, fællesskabsbyer og friluftsbys, som eksempler på fremtidige byroller. Thisted Kommune søger at skabe en gennemgående kommunal identitet, som et stærkt alternativ til storbyerne ved at arbejde med og videreudvikle kommunens styrker – primært i form af fællesskaber og friluftsliv. I den forbindelse lægges der op til at byerne med fordel kan indgå i klyngesamarbejder. (Thisted Kommune, 2016)

I **Vesthimmerlands Kommunes** bymønster indgår fire bytyper: egnshovedby, områdebyer, lokalbyer og landsbyer. Kommunen har udarbejdet udviklingsplaner for egnshovedbyen Aars, samt de tre områdebyer Farsø, Løgstør og Aalestrup. I udviklingsplanerne lægges vægt på byernes forskelligheder – de har forskellige forudsætninger og roller og skal derfor udvikles forskelligt. Der er ikke udarbejdet udviklingsplaner for lokalbyerne og landsbyerne, og deres roller i kommunen er derfor mere diffus. (Vesthimmerlands Kommune, 2011)

Aalborg Kommune adskiller sig fra de øvrige nordjyske kommuner ved at have regionens eneste nationale storby. Aalborg fungerer som regionalt center og vækstdynamo, og denne rolle forekommer endnu mere fremtrædende i den kommunale udviklingsstrategi. Her fokuseres i særdeleshed på Aalborg og nærliggende oplandsbyer med vækstpotentialer, der på den ene side kan drage fordel af Aalborgs vækst og udvikling, men samtidigt også bidrage til og forstærke den. I de resterende oplandsbyer og landsbyer fokuseres på stedbundne kvaliteter som grundlag for en lokal forankret udvikling. (Aalborg Kommune, 2016)

De nordjyske kommuner vægter forskellige elementer i deres respektive bymønstre og byrollekoncepter. Mange elementer går igen fra, herunder en forholdsvis hierarkisk opbygning karakteriseret ved betegnelser som hovedbyer, områdebyer og landsbyer. Størstedelen af de nordjyske kommuner synes at bruge bymønsteret som redskab til at planlægge for lokalisering af byvækst, imens andre tager en bredere tilgang til byernes roller og udviklingspotentialer. Her fokuseres særligt på stedbundne potentialer og netværkssamarbejder, som led i en differentieret udvikling, der ikke nødvendigvis knytter sig til økonomisk eller befolkningsmæssig vækst, men derimod tilpasning til den igangværende og forventede udvikling.

1.7 Problemformulering

Historisk set har bymønsteret haft særlig stor betydning for byudvikling i danske yderområder, jf. princippet om ligelig fordeling af velfærd og udvikling, der var gældende frem til 1991. Siden da har udviklingen primært koncentreret sig i (stor)byerne som følge af globale tendenser som globalisering og centralisering. I indeværende projekts søgen efter erfaringer med bymønstre og byrollekoncepter vælges derfor at fokusere på bymønstre og byrollekoncepter i nordjyske yder- og landkommuner jf. definitionen i Landdistriktsprogrammet 2007-2013 (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2008). Dette sker ud fra en betragtning om, at der her er behov for en mere innovativ tilgang til den kommunale udvikling for at stå i mod den herskende centraliseringstendens. Hvor den kommunale byudviklingsstrategi i de nationale vækstcentre primært fokuserer på at fordele den vækst, der naturligt følger af globaliseringens og centraliseringens øgede fokus på og favorisering af disse vækstdynamoer, så er udfordringerne i yder- og landkommunerne nogle ganske andre. Med andre ord fokuseres der i projektet på bymønstre og byroller som udviklings- og mulighedsskabende byudviklingsværktøjer i kommuner, der er økonomisk og demografisk udfordret af den øgede centralisering.

Hvordan bruges bymønstre og byrollekoncepter i nordjyske yder- og landkommuner til at styre byudviklingen, og hvordan adskiller de to tilgange sig fra hinanden?

2. Metode

Afsnittet har til formål at klarlægge projektets metodiske tilgang, samt de overvejelser der knytter sig hertil. Først uddybes valget af case-kommuner, derefter uddybes indsamlingen og brugen af empiri fra interviewpersoner såvel som kommunale plandokumenter.

2.1 Case-studie

Indeværende projekt har til formål at undersøge, hvordan bymønstre og byrollekoncepter bruges i nordjyske yder- og landkommuner til styre byudviklingen, samt hvordan de to tilgange adskiller sig fra hinanden. Som nævnt i afsnit 1.7 tages der afsæt i nordjyske yder- og landkommuner for at undersøge bymønstre og byroller som muligheds- og udviklingsskabende værktøjer. Med udgangspunkt i de definitioner der fremgår af Landdistriktsprogrammet 2007-2013 falder alle kommuner i Region Nordjylland undtagen Aalborg Kommune under kategorien yder- eller landkommune.

Den videre udvælgelse af case-kommuner baseres på aktualitet, forskellighed og innovation. Det er her vigtigt at holde fast i, at der ikke er tale om en fravælgelse af case-kommuner, men derimod en udvælgelse af case-kommuner, der findes særligt relevante for projektets undersøgelsesfelt. Aktualitet indgår i udvælgelsen af case-kommuner, da det vurderes at kommuner, der på nuværende tidspunkt arbejder med bymønstre og byroller, evt. i form af en revision af kommunens bymønstre, gør sig nogle overvejelser, der tillader at planlæggerne kan overveje de nyeste tendenser og udviklingsmønstre. Forskellighed og innovation indgår som udvælgelseskriterie idet, der lægges vægt på at undersøge forskellige tilgange til bymønstre og byrollekoncepter, for i sidste ende at kunne holde disse op i mod hinanden og vurdere fordele og ulemper samt ligheder og forskelle imellem de undersøgte byrollekoncepter.

I indeværende projekt er der taget kontakt til tre kommuner: Brønderslev Kommune, Hjørring Kommune og Thisted Kommune. Brønderslev Kommune har imidlertid ikke reageret på denne henvendelse, hvorfor der ikke arbejdes videre med Brønderslev Kommunes bymønstre. I stedet fokuseres på Hjørring Kommune og Thisted Kommune, samt erfaringer fra Morsø Kommune jf. Grønkjær (2017).

Hjørring Kommune arbejder med et traditionelt bymønster og har ingen umiddelbare planer om at udskifte bymønsteret – dermed ikke sagt at Hjørring Kommune ikke arbejder aktivt med byudvikling. Hjørring Kommune er valgt som case for at undersøge, hvor statisk bymønsteret og brugen heraf er i praksis. Derudover har Hjørring Kommune udmærket sig i den nationale planlægningsdebat ved at italesætte afvikling som et muligt redskab i den kommunale planlægning, hvilket bl.a. har ført til at Hjørring Kommunes planstrategi vandt Byplanprisen i 2015.

Morsø Kommune må anses som en frontløber i arbejdet med nye byrollekoncepter, idet Morsø Kommune allerede i forbindelse med kommuneplan 2009 droppede bymønsteret til fordel for et nyt byrollekoncept: bymosaikken. Det er værd at bemærke, at i den indledende screening var Morsø Kommune den eneste nordjyske yder-/landkommune, der ikke arbejder med et klassisk bymønster. Valget af Morsø Kommune som case går derfor på at undersøge hvilke parametre Morsø Kommune vægter i bymosaikken og i hvor høj grad dette adskiller sig fra de andre cases.

Thisted Kommune bruger i øjeblikket et traditionelt bymønster, men arbejder i forbindelse med revision af kommuneplanen på et nyt og anderledes byrollekoncept: Tre slags bysamfund. Der er valgt at gå videre med Thisted Kommune som case fordi de er i gang med en politisk og planlægningsmæssig proces, hvor bymønsteret søges udviklet. I den forbindelse forventes det at de har gjort sig nogle overvejelser ift. hvilke barrierer og muligheder, der knytter sig til hhv. et traditionelt bymønster og et nyt byrollekoncept.

Det vurderes at tre case-kommuner er passende i forhold til projektets mål og omfang. Valget af de tre ovenstående case-kommuner betyder ikke, at der ikke kan være værdifulde erfaringer at hente fra andre kommuner, men i indeværende projekt er der valgt at se bort fra andre kommuner, for at kunne gå i dybden med de tre ovenstående case-kommuner.

2.2 Litteraturstudie og dokumentanalyse

Litteraturstudie bruges i indeværende projekt til dels at belyse brugen af bymønsteret i et historisk perspektiv, samt skabe en teoretisk forståelsesramme omhandlende planlægningens mål og midler. Samtidigt har litteraturstudiet været brugt i forbindelse med den indledende screening af de nordjyske kommuners brug af bymønstre og byrollekoncepter, hvilket har haft afgørende betydning for valget af cases.

Primærkilder har været brugt så vidt det har været muligt. I projektets indledende afsnit er bl.a. brugt gamle landsplanredegørelser og regionplaner. Dette suppleres af sekundærlitteratur som f.eks. Gaardmand (1993) og Illeris (2005; 2014). Det samme gør sig gældende for projektets teoretiske forståelsesramme, hvor der i det indledende afsnit omkring planlægningens mål er taget udgangspunkt i forskellige planlægnings-teoretiske fortalere, som f.eks. Meyerson & Banfield (1955), Altshuler (1965), Davidoff (1965) Schön (1983) m. fl. I belysningen af strategisk planlægning, der i dette projekt vurderes at være mere relevant at gå i dybden med i forhold til andre planlægningsstilgange, tages der udgangspunkt i flere forskellige forståelser og definitioner, herunder Bryson (1995) og Sehested (2009).

Den indledende screening af de nordjyske kommuners brug af bymønstre og byrollekoncepter tager udgangspunkt i de respektive kommuneplaner (primærkilder) og suppleres til dels af andre kommunale strategier og dokumenter. For de kommuner, der arbejdes videre med i indeværende projekt, udgør kommuneplaner og andre planprodukter også en del af undersøgelsesmaterialet og vil indgå i en dokumentanalyse. Dette indebærer følgende planprodukter:

| Kommune | Planer og strategier |
|-------------------------|--|
| Hjørring Kommune | Plus15 Plan- og Udviklingsstrategi 2015 Kommuneplan 2016 |
| Morsø Kommune | Projekt Bymosaik – nyt byrollekoncept for Morsø Kommune Planstrategi 2016 |
| Thisted Kommune | Strategiplan for Thisted Kommune og Nationalpark Thy Kommuneplan 2010 |

2.3 Interviews

For at få et nærmere indblik i de overvejelser, som de kommunale planlægningsafdelinger gør sig i forbindelse med brug og udvikling af bymønstre og byrollekoncepter, er der taget kontakt til case-kommunerne. Bemærk, at der ikke er foretaget interview med planlæggere fra Morsø Kommune. I stedet drages her på erfaringer fra Grønkjær (2017) samt kommunale planer og dokumenter.

| Kommune | Interviewpersoner |
|-------------------------|---|
| Hjørring Kommune | Bente Mouritzen: planmedarbejder, Plan & Udvikling Christina Rosenkilde-Jepsen: planlægger, Teknik & Miljø Peder Thøgersen: udviklingskonsulent, Plan & Udvikling |
| Thisted Kommune | Gerd Dam: arkitekt MAA, projektleder af <i>Thy på forkant og det gode liv ved kysten</i> , Plan & Miljø |

Interviewene tager alle afsæt i det forudgående litteraturstudie af planer, strategier. Forud for hvert interview er interviewpersonen blevet introduceret til projektets fokus, samt en række spørgsmål, som interviewet kan tage udgangspunkt i. Alle interviews har været semistrukturerede, idet der forud for interviewet er fastlagt nogle spørgsmål og emner, som ønskes belyst, samtidigt med at interviewpersonerne får stor frihed til præge interviewets retning. Dette findes formålstjenligt da formålet med interviewet netop er at få et indblik i de tanker og erfaringer, som præger den kommunale udvikling og kommunens brug af bymønstre og byrollekoncepter, og som ikke nødvendigvis fremgår af de kommunale planprodukter.

Interviewene og forberedelsen hertil er tilpasset det enkelte interview og den enkelte kommunes arbejde med bymønstre og byrollekoncepter. Begge interviews tager udgangspunkt i kommunens

- 1) økonomiske, demografiske og politiske situation
- 2) langsigtede vision
- 3) brug af bymønstret som planlægningsredskab

I interviewet med Gerd Dam fra Thisted Kommune fokuseres endvidere på, hvorfor der fra kommunens side arbejdes med et nyt byrollekoncept og hvilke overvejelser kommunen har gjort sig i denne forbindelse.

3. Teori

Afsnittet vil indledningsvist give et overblik over forskellige planlægnings teorier for at belyse forskellige opfattelser af hvad planlægning er og hvordan det bør praktiseres. I forlængelse heraf lægges særligt vægt på strategisk planlægning, da brugen af bymønstre og byrollekoncepter i høj grad hænger sammen med kommunernes strategiske udvikling og planlægning herfor. Dernæst følger en klarlægning af de rammevilkår som den kommunale planlægning er underlagt, og slutteligt findes en uddybelse forklaring af begreberne stedbundne potentialer og nye samarbejdsformer som f.eks. klyngenetværk, som gik igen i den indledende screening af kommunernes bymønstre.

3.1 Hvad er planlægning?

Bymønstret blev i sin tid introduceret som et planlægningsmæssigt værktøj, der skulle føre den politiske ambition om øget decentralisering ud i livet. Denne opdeling af mål og midler er kendetegnende for den rationelle planlægningsstilgang, hvor planlægningens mål er at realisere de politisk fastlagte visioner ved hjælp af en rationel og objektiv tilgang. Dette sker som udgangspunkt ved at følge tre trin: først identificeres de mulige handlinger, dernæst vurderes konsekvenserne ved de enkelte handlinger, og slutteligt vælges den handling, der på bedste vis leder visionen ud i livet. Den rationelle planlægningen handler altså om at nå målet på en velovervejet og organiseret måde. (Meyerson & Banfield 1955; Altshuler 1965)

Et af kritikpunkterne ved den rationelle planlægningsstilgang er, at det er urealistisk at tro, at planlæggere eller nogen andre skulle være i stand til, at vurdere alle mulige alternativer. Derudover vil fortalere for den inkrementelle planlægningsstilgang også klandre den rationelle planlægningsstilgang for at være fastlåst og ufleksibel. fortalere for den inkrementelle planlægningsstilgang, som f.eks. Lindblom (1959), mener derfor at planlægningen i højere grad bør lægge vægt på kortsigtede målsætninger, der tillader at planlægningen ændres løbende i takt med at fysiske, økonomiske og demografiske forhold, der påvirker planlægningen, ændrer sig.

Et andet kritikpunkt går på, hvorvidt planlæggeren skal være objektiv. Lindblom (1959) mener at er det naivt at tro, at en planlægger kan være objektiv. Derudover vil en sådan objektivitet føre til et tab af værdifuld viden og erfaring. Schön (1983) introducerede begrebet *den reflektive praktiker*, hvor han argumenterer for, hvordan planlæggere løbende bør reflektere og evaluere deres viden og erfaring i forhold til de udfordringer og opgaver, som de står over for. Han skelner mellem *reflection in action*, hvor planlæggeren reflekterer over det forløb, der er i gang, og *reflection on action*, hvor planlæggeren reflekterer over et afsluttet forløb. (Schön 1983)

Fortalere for den kommunikative planlægningsstilgang kritiserer den rationelle planlægningsstilgang for at være hierarkisk og bureaukratisk. Agger (2007) mener at der er stor værdi i at inddrage borgere i planlægningen, både fordi borgerne besidder væsentlig information, der kan forbedre planlægningens output, men også for at skabe større ejerskab for et projekt. Hvis borgerne kan se sig selv i projektet, støtter det og arbejder for det, så har projektet meget større sandsynlighed for at lykkes, og skabe positive resultater.

Den transformative planlægningsstilgang tilskynder også åbne og demokratiske processer. Endvidere lægges vægt på forskellighed. Fainstein & Servon (2005) mener at planlægningen ofte har et universelt fokus, og altså ikke tager højde for de enkelte mennesker og de enkelte steders forskelligheder. Forskellighed kommer

også til udtryk i advocacy-tilgangen, hvor bl.a. Davidoff (1965) anskuer planlægningen som en proces, hvor forskellige værdier kommer til udtryk. Planlæggeren bør være subjektiv og arbejde ud fra personlige værdier. Tilhængere af advocacy-tilgangen vil derfor ofte søge at forbedre demokrati og medbestemmelse, samt gøre en indsats for de svageste i samfundet. (Peattie 1968; Davidoff 1965)

I den neoliberale planlægningstilgang opfattes planlægning ofte som en hæmmende faktor for vækst og udvikling, idet det begrænser de frie markedskræfter. Tilhængere af den neoliberale planlægningstilgang mener, at de frie markedskræfter er bedre egnet til at styre samfundsudviklingen og skabe velfærd for alle, idet samfundet er så komplekst, at det er umuligt at planlægge herfor. (Allmendinger 2009) I stedet bør planlæggere varetage en koordinerende og faciliterende rolle i mellem myndigheder, virksomheder og investorer. (Harvey 1989)

Strategisk planlægning

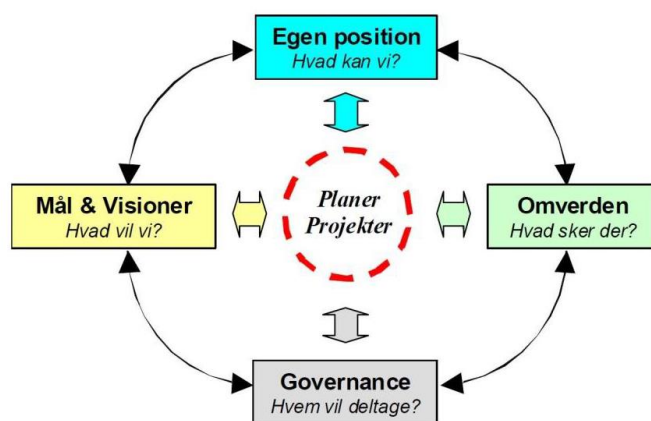
Der findes ikke en klar definition af strategisk planlægning. Bryson (1995) definerer strategisk planlægning som "en disciplineret bestræbelse på at producere fundamentale beslutninger og handlinger, der guider hvad en kommune er, hvad den gør og hvorfor den gør det." (Bryson 1995 i Sehested 2009) Her har strategien til formål at styre kommunens udvikling i en forudbestemt retning baseret på rationelle beslutning og politiske visioner. Albrechts (2004) tager en bredere tilgang, og definerer strategisk planlægning som "et sæt af begreber, procedurer og værktøjer, der må skræddersys nøjagtigt til enhver planlægningssituation, hvis det ønskede resultat skal opnås." (Albrechts 2004 i Sehested 2009) Mintzberg (1994) definerer strategisk planlægning, som værende en guide eller kurs, der skal styre en kommune, virksomhed eller lignende fra den nuværende situation til en fastlagt målsætning. Essensen af disse definitioner går altså på, at planlægningen skal forholde sig til nuværende situation, det ønskede resultat, samt vejen dertil. Dette opsummeres i Figur 6.



Figur 6 ABC-model for strategisk planlægning (Bryson 1995)

I forbindelse med kommunal planlægning vil det første trin (A) jf. Figur 6, gå på, at klarlægge kommunens situation og organisation. Andet trin (B) består i at fastlægge målsætninger om, hvordan man som politikere og planlæggere ønsker at kommunen i fremtiden ser ud – det kan være i form af erhvervsstruktur og – udvikling, turisme, detail, bosætning, generel bystruktur m.v. Den langsigtede målsætning kan have mange forskellige facetter, hvorfor det kan være nødvendigt at formulere delmål inden for forskellige sektorer. Albrechts & Balducci (2013) lægger vægt på vigtigheden af korte og overskuelige målsætninger, der kan supplere de langsigtede og overordnede visioner. De lægger vægt på den værdi, som de kortsigtede målsætninger har for involverede aktører, der spiller en stadig større rolle i planlægningen. Samtidigt må det langsigtede strategiske element ikke negligeres. (Albrecht & Balducci 2013) Det tredje trin i strategidannelsen (C) fokuserer på, hvordan kommunen kan nå den ønskede vision. Her fokuseres dels på planens eller strategiens formulering og indhold, men også på hvordan den kan implementeres i praksis. Strategisk planlægning handler om, at skabe overblik over, hvordan disse tre trin hænger sammen og kan udvikles. (Bryson 1995) I nogle tilfælde vælges dog ikke at konkretisere den strategiske plan for meget, idet en åben og bred strategi nemmere kan tilpasses skiftende omstændigheder. (Sehested 2009)

Vigtigheden af de involverede parter i den strategiske planlægning kan synes udeladt eller tilsidesat i Figur 6, hvilket kan tilskrives Brysons rationelle tilgang til strategisk planlægning. Sehested (2009) har en lidt anderledes tilgang til strategisk planlægning, hvor der også tages højde for de involverede parter, samt omverden, se Figur 7.



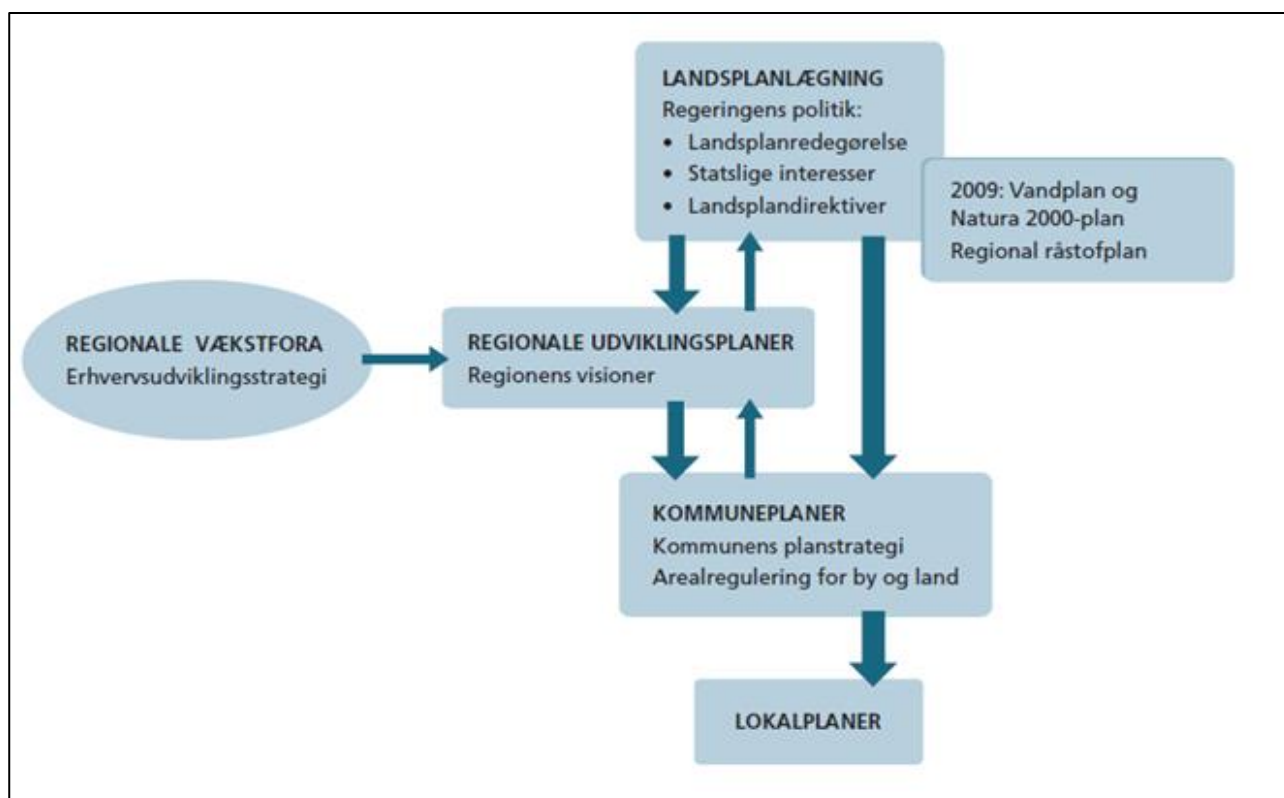
Figur 7 Den strategiske cirkel (Sehested 2009)

Sehested (2009) argumenterer for vigtigheden af, at der i målsætningerne tages højde for de vilkår, som kommunen er underlagt, samt de muligheder kommunen har. Udover at forholde sig til målsætninger og kommunens nuværende situation lægger Sehested (2009) vægt på at kommunerne også forholder sig til involverede parter som f.eks. borgere, foreninger og virksomheder, og hvordan disse kan indgå i planlægningen og hjælpe med at realisere visionen. Derudover bør der også lægges vægt på hvad der sker uden for kommunen. Selvom planlægningen har en nøje geografisk afgrænsning, f.eks. i form af en kommunegrænse, så påvirkes kommunen i høj grad af eksterne kræfter, som kommunen ikke er herre over. Dette kan være globale tendenser som f.eks. urbanisering og aldring, som har stor indflydelse på kommunernes økonomiske, sociale og strukturelle sammensætning, og som kommunerne derfor er nødt til at forholde sig til i deres planlægning. Ifølge Sehested (2009) bør de fire elementer præsenteret i Figur 7 behandles ligeværdigt.

3.2 Planlægningens fokus og rammevilkår

Det danske plansystem er hierarkisk opbygget, hvorfor den kommunale planlægning er underlagt en række restriktioner fra den nationale planlægning, samt EU direktiver. Hvor EU direktiver primært fokuserer på natur- og miljøhensyn, så har statens interesser i kommuneplanlægningen flere facetter. Dette afsnit har til formål at klarlægge hvad der fra statens side lægges op til i forbindelse med lokal udvikling.

Figur 8 giver et overblik over det danske plansystems opbygning efter kommunalreformen i 2007. Med kommunalreformen fik kommunerne større ansvar og mere frihed i forhold til at forme deres egen udvikling. Tidligere skulle den fysiske planlægning i kommunerne tilpasses den regionale planlægning, men med kommunalreformen ophørte den arealregulerende regionale planlægning til fordel for ikke-arealbundne strategier og visioner. (Hansen 2012)



Figur 8 Oversigt over det danske plansystem (Miljøministeriet 2006).

Et grundlæggende element i det danske plansystem er, at planlægningen på de lavere administrative niveauer ikke må stride i mod planlægningen på højere administrative niveauer. Bymønstre og byrollekoncepter indgår som en del af den kommunale planlægning og skal som sådan indordne sig statslige retningslinjer og direktiver. I det følgende rettes fokus på de statslige interesser i kommuneplanlægningen, samt regeringens vækstpakke og den seneste landsplanredegørelse for at give læseren en indblik i, hvad der fra statslig side fokuseres på som led i den kommunale udvikling.

I landsplanredegørelsen fra 2013 *Grøn omstilling – nye muligheder for hele Danmark* præsenteres et mål om, at skabe bedre rammer for vækst og udvikling *i hele landet*. Selvom der i øjeblikket sker en polarisering, hvor befolknings- og erhvervsudviklingen koncentrerer sig i og omkring de større byer, så pointeres det i redegørelsen,

at også de rurale områder i Danmark rummer vækstpotentialer. Her lægges særligt vægt på turisme og stedbundne potentialer som grobund for lokal udvikling i landdistrikter. (Miljøministeriet 2013)

De samme toner går igen i *Vækst og udvikling i hele Danmark*, udarbejdet af Venstregeringen i 2015, hvor der ligeledes lægges vægt på den ujævne fordeling af vækst. Her præsenteres en målsætning om at løfte væksten og beskæftigelsen i hele Danmark. Dette skal bl.a. ske ved at skabe bedre muligheder for turisme og bosætning i hele landet, liberalisere planloven og give kommunerne friere rammer, samt udflytte statslige arbejdspladser således at de er mere jævnt fordelt. (Regeringen 2015) De samme forslag fremgår endvidere af Regional- og landdistriktspolitisk redegørelse 2016 (Regeringen 2016), ligesom vækst og udvikling også er et væsentligt element i publikationen *Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen 2017* (Erhvervs- og Vækstministeriet 2015).

Med udgangspunkt i ovenstående publikationer tegner der sig et billede af, at skiftende regeringer anerkender at landdistrikter og byer har vidt forskellige udgangspunkter, men dog alle har potentiale for vækst og udvikling. Vækstskabelse og konkurrencedygtighed har været et centralt element i dansk planlægning siden starten af 1990'erne (Andersen, et al. 2014). Pedersen (2011) betegner vækstskabelse som værende både et mål og en præmis i den nationale planlægning. Denne vækstfiksering kan spores helt tilbage til lands- og regionsplanlægningens spæde start i 1970'erne, hvor *"amterne ikke turde skuffe kommunerne – og deres stærke borgmestre – ved at begrænse kommunale vækstønsker. Derfor blev regionsplanerne pustet op til en vækst, der ikke var der."* (Rehling 2014) Det danske plansystem blev implementeret for at fremme og distribuere vækst, og planlægningens visioner, værdier og værktøjer tager udgangspunkt i en forventning om fortsat vækst. Planlægningen kan altså ikke håndtere situationer, hvor der ikke er vækst. Denne vækstfiksering giver et indtryk af, at områder i tilbagegang er fortabte, ligesom der sættes lighedstegn mellem vækst og livskvalitet (Hall 2009)

Der er imidlertid ved at ske et skred med denne opfattelse om vedvarende vækst. Laursen (2009) pointerer f.eks. hvordan vækst ikke kan forekomme overalt, og at vækst et sted sker på bekostning af vækst andre steder. I forlængelse heraf argumenterer Møller (2011) for, at politikere og planlæggere må træffe svære beslutninger om, hvor væksten skal finde sted – og ikke mindst, hvor den ikke skal. Hospers (2014) peger på, at lokal tilbagegang kan være startskuddet til at kommunale planlæggere overvejer nye løsninger og retninger for den lokale udvikling. Her skal udvikling forstås som forandring snarere end økonomisk og befolkningsmæssig fremgang. Sådanne nye løsninger og retninger kan bl.a. hænge sammen med udvikling af stedbundne potentialer, nye samarbejdsformer, samt formulering af nye roller eller identiteter på kommunalt såvel som lokalt niveau.

3.3 Begrebsafklaring

I det følgende uddybes hhv. stedbundne potentialer og nye samarbejdsformer i planlægningen for at give læseren et indblik i, hvad der ligger i de forskellige begreber.

Stedbundne potentialer

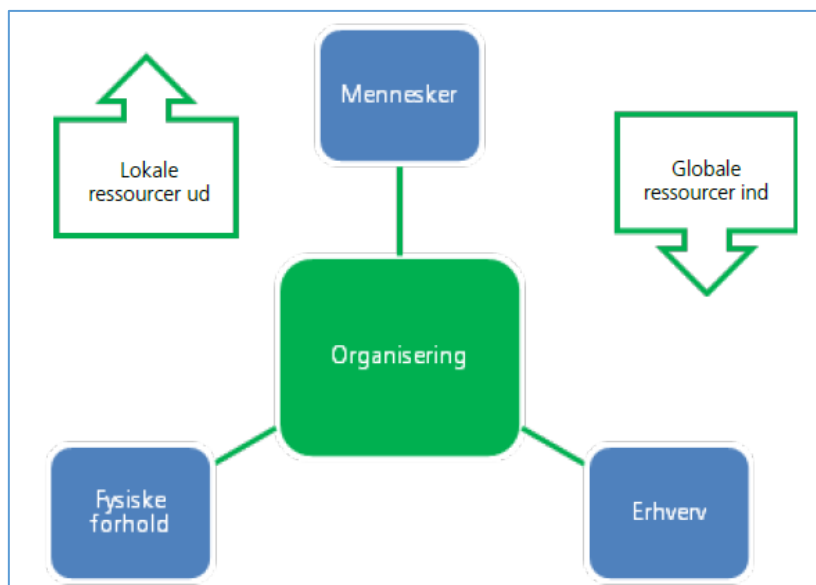
Stedbundne potentialer nævnes bl.a. i Landsplanredegørelsen fra 2013 gentagne gange, som et af de bærende elementer i den lokale udvikling i de landdistrikterne og de mindre bysamfund. Begrebet *stedbundne potentialer* slog for alvor igennem i forbindelse med OECD's publikation *The New Rural Paradigm* fra 2006. Her fremhæves hvordan planlægningen for landdistrikter har ændret sig fra overvejende statslige støtteordninger, der primært har været tilknyttet landbruget, til mere bredtfavnende investeringer fra offentlige såvel som private aktører. (OECD, 2006) Hvor nationale sektorrettede støtteordninger, som f.eks. landbrugsstøtten, har fungeret som en slags *damage control*, så er investeringstilgangen mere fremadrettet og udviklingsorienteret. Her peger OECD på, at investeringer i lokal udvikling bør rettes mod de stedbundne potentialer eller lokale kvaliteter, der gør det pågældende område unikt. Det kan både være i form af fysiske faciliteter og strukturer eller sociale relationer. Endvidere kan det knytte sig til den lokale kulturarv og stedsidentitet. En af de aktører der for alvor er gået ind i den danske landdistriktsudvikling er Realdania, der med projekter og kampagner som *Stedet tæller*, *Mulighedernes Land* og *På forkant* har sat sit præg på den danske landdistriktsudvikling. Fælles for disse projekter og kampagner er, at der arbejdes med en projektorienteret tilgang, der forsøger at styrke den lokale identitet og skabe udvikling med udgangspunkt i stedbundne potentialer.

Stedbundne potentialer er ikke en entydig størrelse, og det er op til kommunerne selv at vurdere hvilke stedbundne potentialer, der findes i de respektive byer og lokalområder. Oftest trækkes der på naturlige og landskabelige kvaliteter, samt social kapital og iværksætterånd i forbindelse med udvikling af landsbyer og landdistrikter, men lokale produkter, historier og myter kan også potentielt omsættes til udviklingsstrategier.

Nye samarbejdsformer

Den lokale udvikling er ikke lige så entydig bestemt oppefra i det politiske system som tidligere. I planlægningsregi er der blevet mere plads til og større behov for at involvere forskellige aktører i planlægningen. Inddragelse af offentligheden i forbindelse med planlægningsarbejdet er fæstet ved lov jf. planlovens §1 stk. 2. Borgerinddragelse og medbestemmelse synes at spille en stadig større rolle i planlægningen i disse år – særligt i landsbyer og landdistrikter, hvor der ofte kan spores et stort lokalt engagement, og kommunerne er ved at få øjnene op for de muligheder, der ligger i at aktivere de lokale organiseringer.

Ifølge Tanvig (2015) afhænger den lokale udvikling i høj grad af lokalsamfundenes evne til at interagerer med den globale scene – både i forhold til at synliggøre områdets aktiver, men også i forhold til at tiltrække ressourcer udefra. Den lokale organisering skal fungere som bindeled mellem det Castells (2009) betegner som *spaces of flows*, der er kendetegnet ved globale strømninger oftest i form af økonomi og viden, og *spaces of place*, der tager udgangspunkt i det konkrete sted og dets kvaliteter, samt menneskelige relationer.



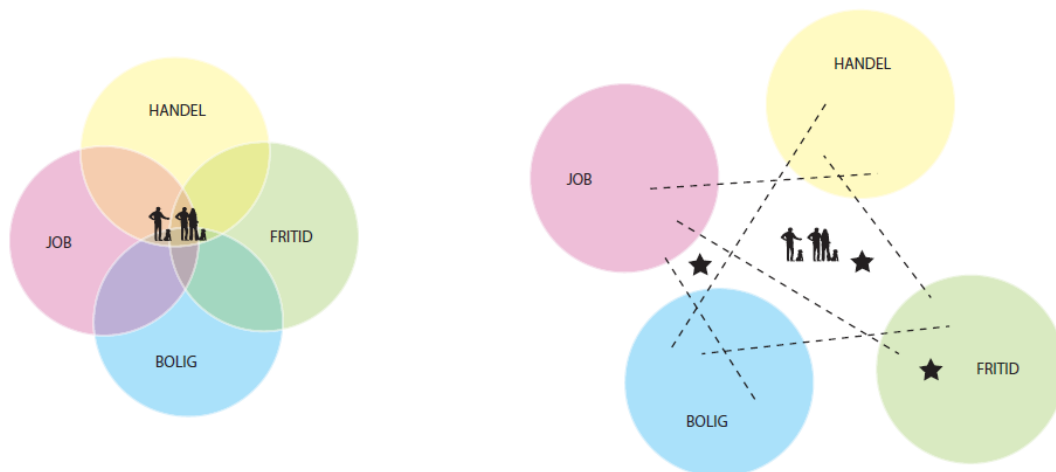
Figur 9 Lokal strategisk kapacitet (Tanvig, Andersen og Bech 2016)

Grundstammen af den lokale strategiske kapacitet udgøres af lokalsamfundets ressourcebase i form af menneskelige værdier som fællesskab og identitet, fysiske forhold, som faciliteter og områdets generelle fremtoning, samt lokale erhverv. Udgående ressourcer handler i høj grad om synliggørelse og branding af lokale produkter, oplevelsesmuligheder m.v. Eksempler herpå kan være Læsø Saltsyderi og Cold Hawaii. Det er imidlertid ikke nok at få sine budskaber ud i verden – lokalområdet skal også formå at trække nye ressourcer til lokalområdet. Det kan være i form af tilflyttere, nye erhverv, investeringer m.v.

For mange landsbyer og landområder kan det imidlertid være svært at kortlægge lokale potentialer og mobilisere en lokal organisation, der kan stimulere lokal udvikling. Samtidigt kan det være svært for et lille lokalsamfund at gøre sig bemærket i en global verden. Her er opstået en ny tendens, hvor flere landsbyer og lokalsamfund slår sig sammen i såkaldte landsbyklynger. Klyngebegrebet, der oprindeligt stammer fra industrien, defineres af Laursen, Frølund og Johansen (2015) som:

”Et antal landsbyer, i relativ nærhed til hinanden, der har en form for fælles stedsidentitet og socialt fællesskab, og som samarbejder på flere områder, i en netværksstruktur, der ikke udelukkende er del af den kommunale organisation, hvor de benytter hinandens styrker og udfordringer, samt borgernes evner, viden og erfaring, til at udvikle den individuelle landsby udover dens egne potentialer, og hele klyngen. ” (Laursen, Frølund og Johansen 2015, s. 8)

Det handler med andre ord om at tænke større end den enkeltstående landsby. Ved at inkludere flere landsbyer og lokalsamfund i klyngesamarbejdet øges landsbyklyngens aktiver – både i form af fysiske forhold, som f.eks. købmand, skole, idrætshal m.v., men også de sociale og organisatoriske forhold.

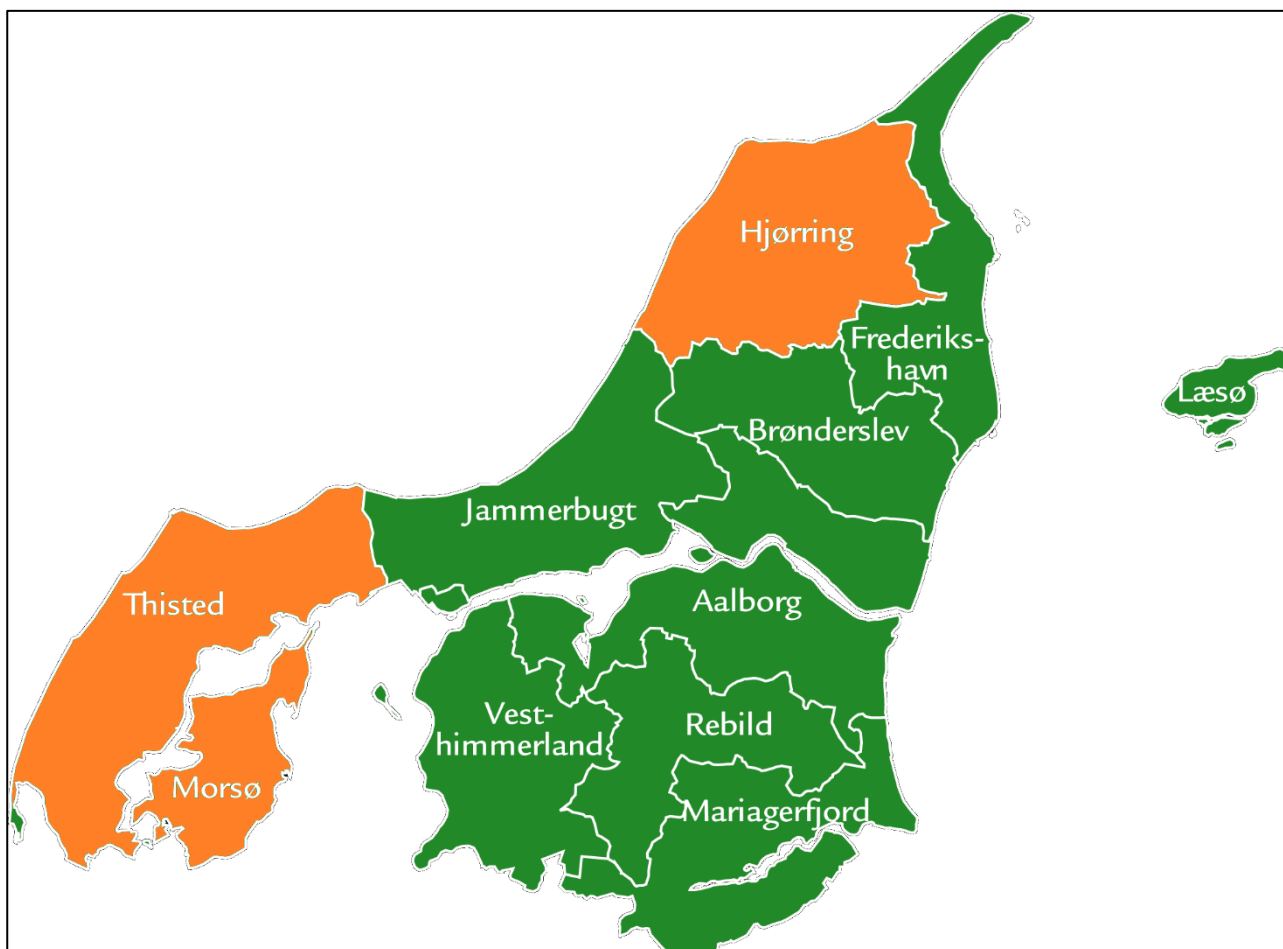


Figur 10 Til venstre fremgår den traditionelle tankegang om, at én landsby skal rumme flest mulige aktiver. Til højre fremgår princippet bag landsbyklyngen, hvor funktioner spredes i hele området. (Morsø Kommune, 2015)

Figur 10 viser princippet i landsbyklyngebegrebet, hvor væsentlige funktioner og roller søges fordelt mellem landsbyerne fremfor den traditionelle tankegang om, at én landsby skal rumme det hele.

4. Analyse

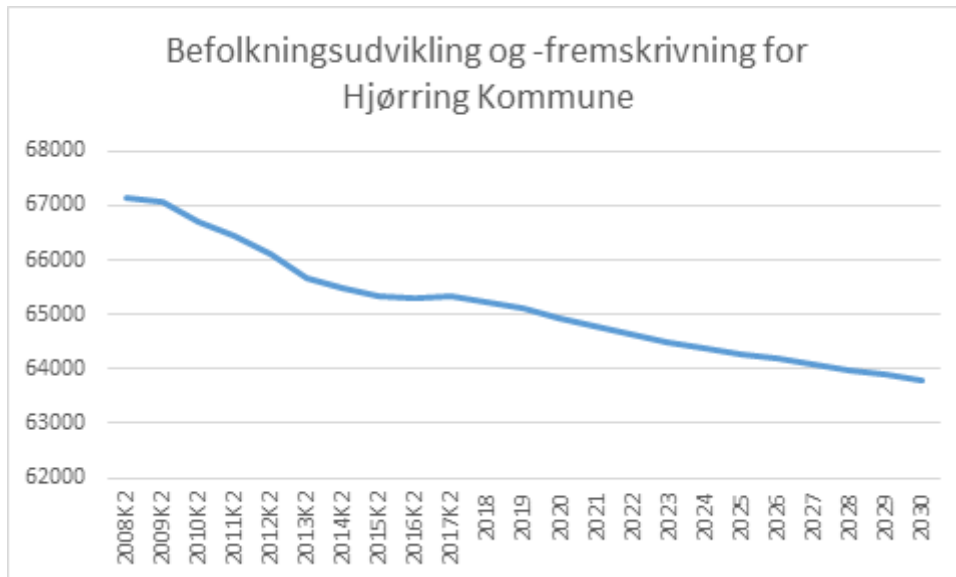
Analysen er opdelt i fire afsnit – et for hver af de tre case-kommuner og et sammenfattende afsnit, hvor de tre tilgange holdes op i mod hinanden. Hvert af de case-specifikke afsnit følger samme opbygning. Først afklares kommunens demografiske situation og geografiske opbygning, dernæst belyses kommunens langsigtede vision for den kommunale udvikling, og slutteligt fokuseres på kommunens bymønster eller byrollekoncept, dets tilblivelse, samt hvordan det bruges i praksis. De undersøgte kommuner er som tidligere nævnt Hjørring Kommune, Morsø Kommune og Thisted Kommune – disse er fremhævet på Figur 11.



Figur 11 De undersøgte kommuner er markeret med orange. (Region Nordjylland 2015)

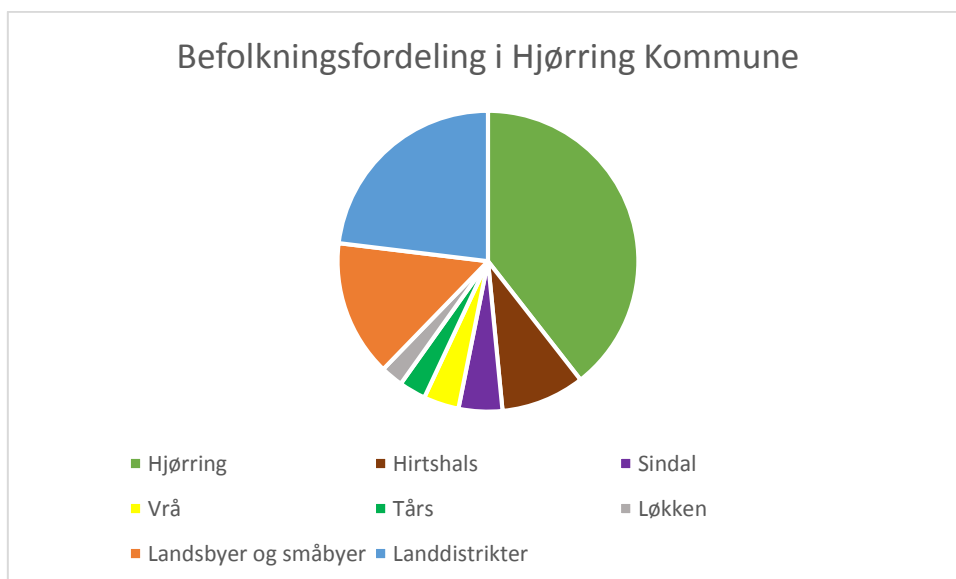
4.1 Hjørring Kommune

Hjørring Kommune som den ser ud i dag er en sammenlægning af tidligere Hirtshals Kommune, Hjørring Kommune, Løkken-Vrå Kommune og Sindal Kommune. Hjørring Kommune er den mest befolkede nordjyske kommune efter Aalborg Kommune, men som det fremgår Figur 12 så er befolkningstallet faldende. I 2008 var der godt 67.000 indbyggere, i 2017 var dette faldet til godt og vel 65.000, og frem mod 2030 forventes indbyggertallet at falde til under 64.000.



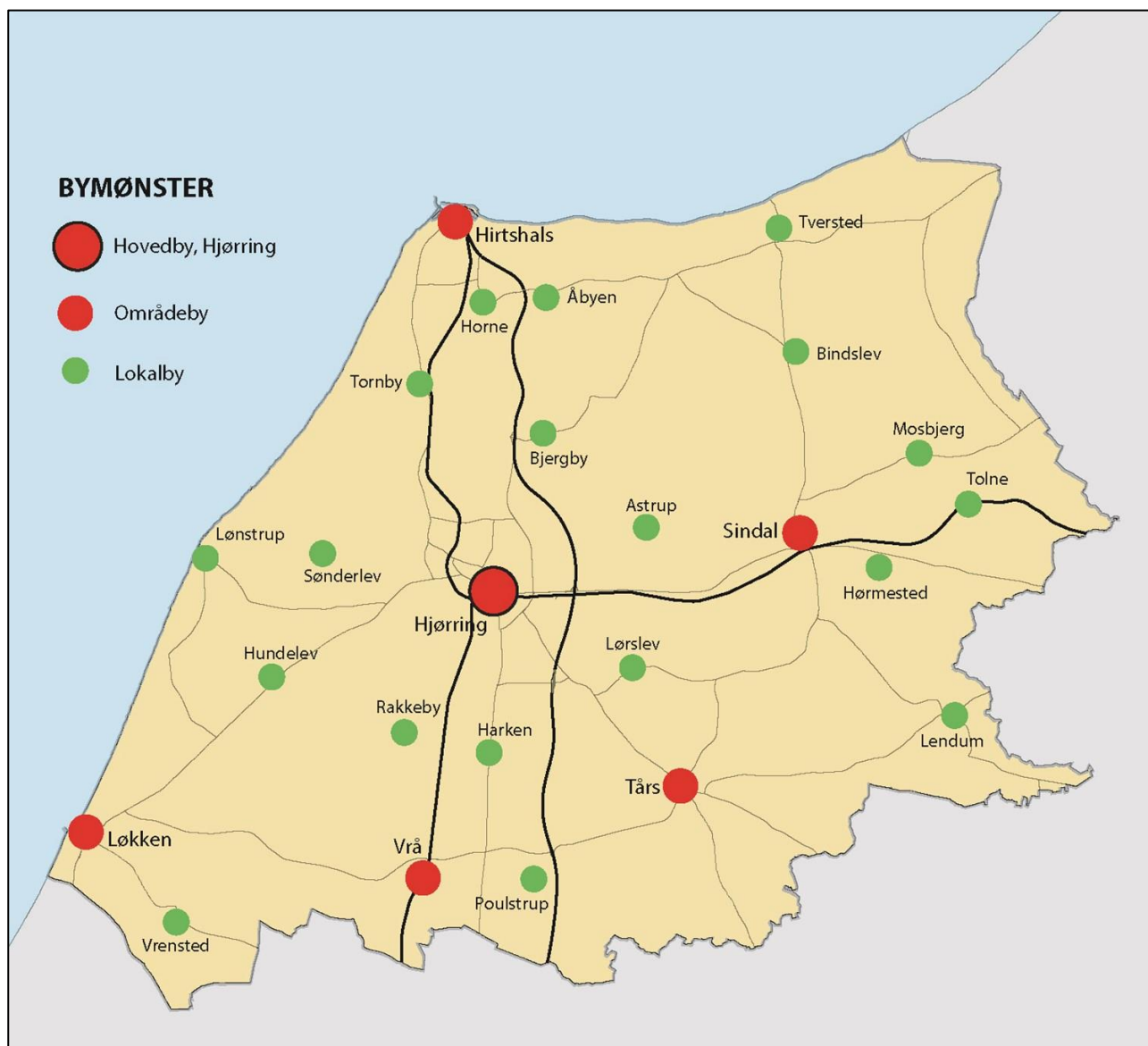
Figur 12 Befolkningsudvikling og -fremskrivning for Hjørring Kommune. Befolkningstal fra 2008-2017 er fra 2. kvartal (Danmarks Statistik 2017A; Danmarks Statistik 2017B)

Befolkningstilbagegangen skyldes primært fraflytning blandt unge og rammer særligt de tyndest befolkede egne. Figur 13 viser, hvordan kommunens indbyggere fordeler sig mellem kommunens største byer, mindre byer og landsbyer, samt landdistrikter.



Figur 13 Befolkningsfordeling i Hjørring Kommune. Landsbyer og småbyer varierer fra 200 til 1200 indbyggere, imens landdistrikter også inkluderer landsbyer med færre end 200 indbyggere. (Danmarks Statistik 2017C)

Hjørring er klart den største by målt på antal indbyggere og har karakter af kommunal hovedby. Hirtshals, Sindal, Vrå, Tårs og Løkken har alle karakter af områdebyer, som det fremgår af Figur 14.



Figur 14 Hjørring Kommunes gældende bymønster (Hjørring Kommune 2017)

Selvom både Hirtshals Kommune, Hjørring Kommune, Løkken-Vrå Kommune og Sindal Kommune alle arbejdede med et bymønster forud for kommunesammenlægningen, så havde de forskellige værdier for, hvor stor befolkningsstørrelse det krævede for en by at have en given status. Således kunne en lokalby i én af de gamle kommuner have samme størrelse som en områdeby i en anden. Fra kommunens side har det været noget af et puslespil at stykke et samlet bymønster sammen og få byernes og borgernes selvforståelse til at passe sammen. (Thøgersen, Mouritzen og Rosenkilde-Jepsen 2017)

Kommunens overordnede vision

Hjørring Kommune er under forandring. I Hjørring Kommunes plan- og udviklingsstrategi sættes særligt fokus på bosætning, erhverv og jobskabelse, unge og uddannelse, sundhedsfremme og rehabilitering, og sidst men ikke mindst byernes roller og funktioner som et led i at stå i mod de forandringer som kommunen oplever (Hjørring Kommune 2015). Urbanisering og demografiske forskydninger sætter sit præg på kommunen, og disse forandringer kræver at kommunens politik og planlægning, herunder service og investeringer, tilpasses den nye virkelighed. Investeringer i kommunens fremtid kræver prioritering.

” Det kan blive nødvendigt at prioritere, så nogle indsatser eller geografiske områder styrkes på bekostning af andre” (Hjørring Kommune 2017 s. 13)

Hjørring Kommunes plan- og udviklingsstrategi vandt Byplanprisen 2015 for netop at italesætte de ting, som ofte forbigås i den kommunale politiske debat og planlægning – tilbagegang.

” Vi må målrette planlægningen og tage stilling til, hvor udviklingen kan ske og dermed også, hvor det er nødvendigt at planlægge og udvikle uden vækst. ”
(Hjørring Kommune 2015, s. 27)

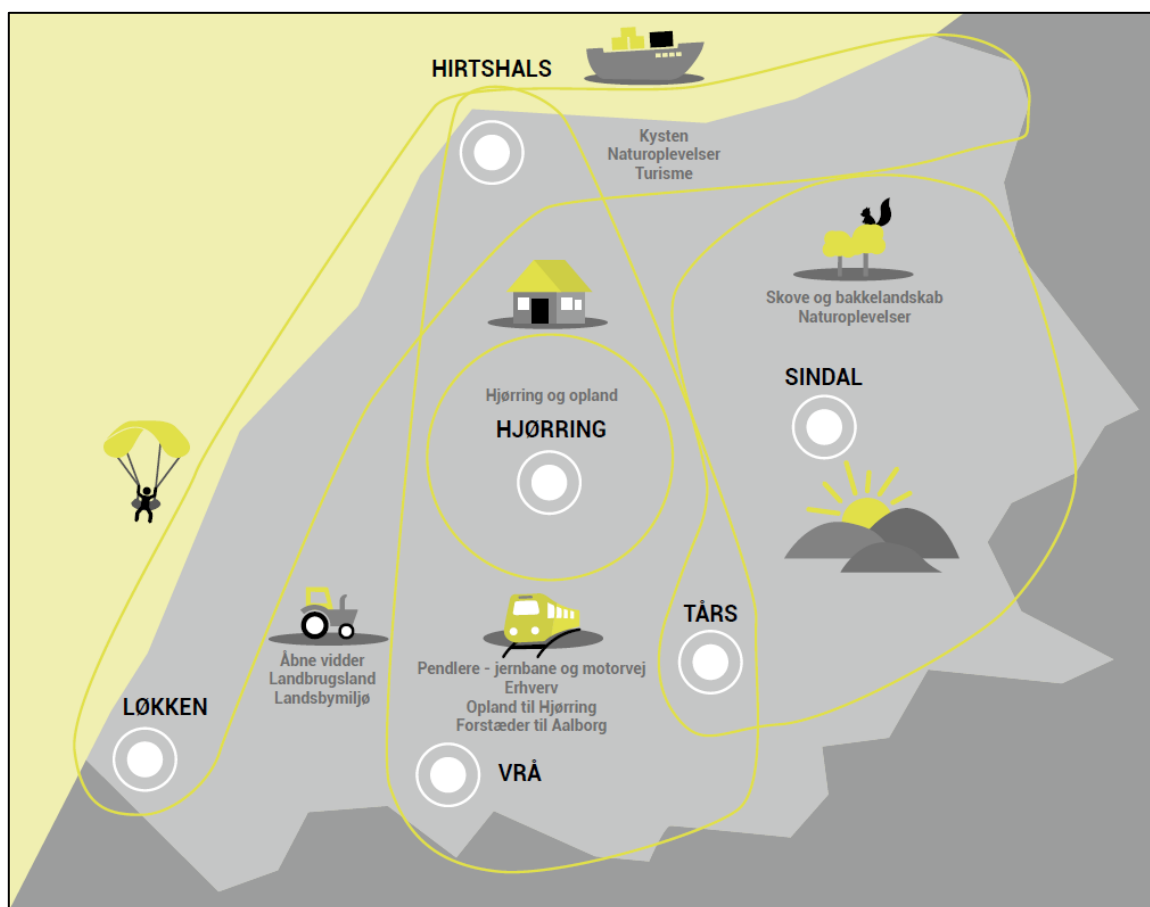
I Hjørring Kommune stræber de i højere grad efter udvikling snarere end vækst, og afviger derved fra det dominerende planlægningsparadigme, der sætter lighedstegn mellem vækst og udvikling. Endvidere anerkender kommunen, at der ved at satse på nogle bestemte indsatser eller geografiske område negligeres andre indsatsområder eller geografiske områder, ligesom Laursen (2009) påpeger. Bosætning spiller unægtelig en væsentlig rolle for kommunens samlede udvikling, hvorfor det også er inddraget som tema i plan- og udviklingsstrategien, men for Hjørring Kommune handler det lige så meget om at skabe gode rammer for dem, der allerede bor i kommunen. Der skal således sættes fokus på udvikling uden vækst i de områder, hvor der ikke er grundlag for vækst. Det kan f.eks. ske ved at sætte fokus på bløde værdier som livskvalitet og herlighedsværdier, der tager udgangspunkt i de stedbundne potentialer.

Byrollekonceptets opbygning

Hjørring Kommune arbejder som tidligere nævnt med et traditionelt bymønster, hvor byerne er hierarkisk inddelt efter befolkningsstørrelse og serviceniveau. I Bymønsteret illustreres alle byer i en vis kategori på identisk vis, men i praksis er byerne vidt forskellige, og dette er Hjørring Kommune bevidst om.

” Byerne skal kunne noget forskelligt. Det har der været meget fokus”
(Thøgersen, Mouritzen og Rosenkilde-Jepsen 2017)

Selvom Hjørring Kommune arbejder med et traditionelt bymønster, så lægges der altså vægt på byernes forskellighed i form af roller, identiteter og udviklingsmuligheder. Her arbejdes med et kommunalt potentialekort, der skildrer de væsentligste styrker i kommunens forskellige egne.



Figur 15 Potentialekort for Hjørring Kommune

På potentialekortet fokuseres på fem overordnede områder, der har forskellige karakteristika og udviklingsmuligheder. Hjørring er kommunal hovedby og vækstcenter. Imens store dele af kommunen oplever befolkningstilbagegang, så er der fremgang inden for både bosætning og erhverv i Hjørring. Denne fremgang kan smitte af på det nærmeste opland. Derudover fokuseres på det såkaldte transportbånd, der løber langs jernbanen og motorvejen, som udviklingspotentiale for Vrå, Hjørring, Hirtshals og andre småbyer og landsbyer inden for dette område. Den øgede motilitet, som jernbanen og motorvejen lægger op til, kan potentielt føre til øget bosætning og erhverv i området, da der er let adgang til det kommunale center, Hjørring, og det regionale center, Aalborg. I kommunens nordlige og vestlige del udgør kysten det væsentligste potentiale. Her lægges særligt op til turisme og bosætning med afsæt i stedernes landskabelige kvaliteter. De landskabelige kvaliteter er også i fokus i kommunens østlige del, dog i en ganske anden form. Her er præges landskabet af skov- og bakkelandskaber, der lægger op til rekreative oplevelser af forskellig karakter. Slutteligt fokuseres på kvaliteterne i det åbne land, der primært indebærer åbne vidder og landsbymiljøer. (Hjørring Kommune 2015). Potentialekortet har til formål at synliggøre de fundamentale styrker, som kan være med til at udvikle byerne og Hjørring Kommune på sigt. Kommunens største byer er markeret på kortet, men de angivne potentialer begrænser sig ikke til byerne. Potentialerne og de

geografiske afgrænsninger er fastsat af de kommunale planlæggere i en top-down styret proces. Borgere og andre interessenter har haft mulighed for at komme med høringsvar, men der har ikke været høringsvar angående de udpegede arealer.

” De potentialer vi udpeger er så åbenlyse, så det er der ikke nogen, der kan være uenig i. ” (Thøgersen, Mouritzen og Rosenkilde-Jepsen 2017)

De manglende høringsvar vedrørende de udpegede potentialer indikerer, at der om end ikke andet, i hvert fald ikke hersker vild uenighed om potentialernes karakter. Til gengæld savnes en nærmere analyse af potentialernes omfang og fordeling inden for de afgrænsede områder. Kommunens arbejde med strategisk afvikling, som led i en erkendelse af, at ikke alle byer og områder vil opleve vækst og udvikling, men derimod affolkning og tilbagegang, indikerer at de udpegede potentialer ikke dækker hele kommunen eller ikke har tilstrækkelig kraft til at skabe udvikling. De geografiske afgrænsningerne findes kun på potentialekortet og har til formål at skabe et overordnet billede – afgrænsningerne vil således være mere flydende i virkelighedens verden. Her er det værd at huske på, at potentialekortet fungerer som et supplerende prioriteringslag, der rækker ud over bymønsteret, som kommunens planlæggere kan tage udgangspunkt i, når de udarbejder helhedsplaner. Ved udarbejdelse af helhedsplanerne kan der derfor gås mere i dybden med potentialernes omfang i den pågældende by eller det pågældende område.

” [...] vi skal udlægge arealer ift. vores bymønster de steder, hvor der er noget potentiale og fremdrift, så vi ikke bare uddeler jævnt i hele kommunen. Det giver ikke den samme effekt, som hvis vi virkelig satser på de steder, hvor der er noget at satse på – stedbundne potentialer. ” (Thøgersen, Mouritzen og Rosenkilde-Jepsen 2017)

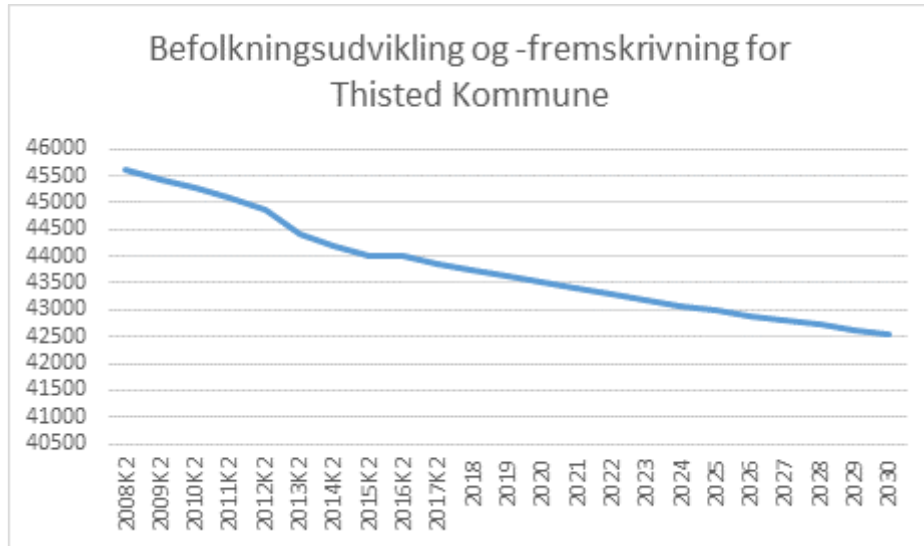
Ovenstående skildrer meget godt overgangen fra *ligelig* udvikling til *hensigtsmæssig* udvikling. Hvor der tidligere var fokus på at skabe lige muligheder overalt i form af decentral udvikling, så fokuseres indsatsen i dag på at skabe stærke og forskellige byer, hvor grundlaget for udvikling er til stede. Dette grundlag kan komme til udtryk gennem faktiske fysiske forhold som det fremgår af Figur 15, men også borgere og ildsjæle spiller en stadig større rolle for byudviklingen – særligt i de mindre byer.

” Vi kan se, at de enkelte byer måske ikke kan så meget i sig selv, men der ligger nogle kvaliteter i de der områder. ” (Thøgersen, Mouritzen og Rosenkilde-Jepsen 2017)

De udpegede potentialer kan potentielt være med til at skabe en form for fælles identitet på tværs af flere byer og landsbyer. Hjørring Kommune har kun begrænsede erfaringer med landsbyklynger. I kommunen findes én officiel landsbyklynge, Tannisbugtklyngen, der har eksisteret i halvandet års tid.

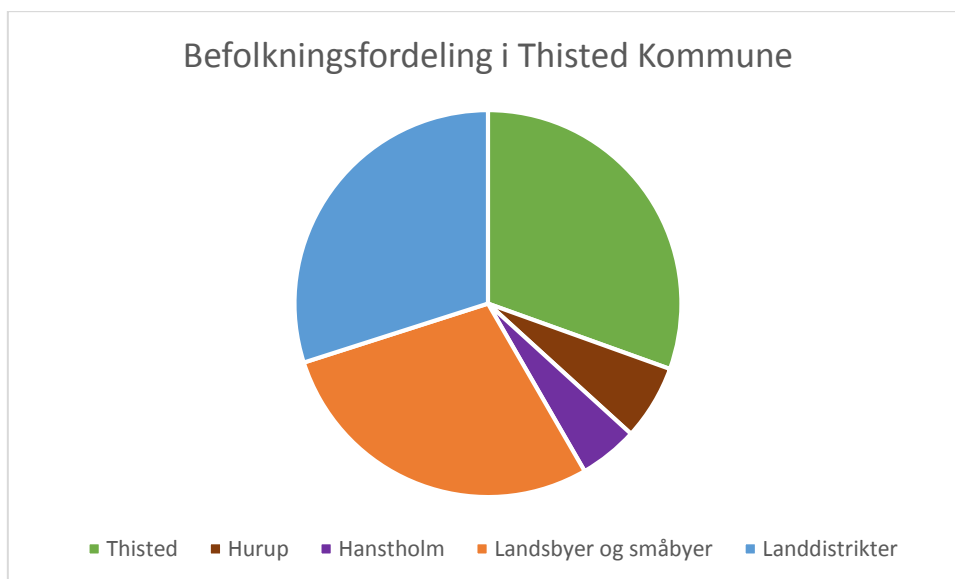
4.2 Thisted Kommune

Thisted Kommune er geografisk set en af Danmarks største kommuner. Ved kommunalreformen i 2007 sammenlagdes Thisted Kommune, Hanstholm Kommune og Sydthy Kommune. Derudover flyttedes kommunen fra Viborg Amt til Region Nordjylland. Kommunen havde i år 2008 godt og vel 45.000 indbyggere, men frem til 2017 er indbyggertallet faldet til knap 44.000, og befolkningstilbagegangen forventes at fortsætte således t der i år 2030 skønnes at være omkring 42.500 indbyggere – se Figur 16



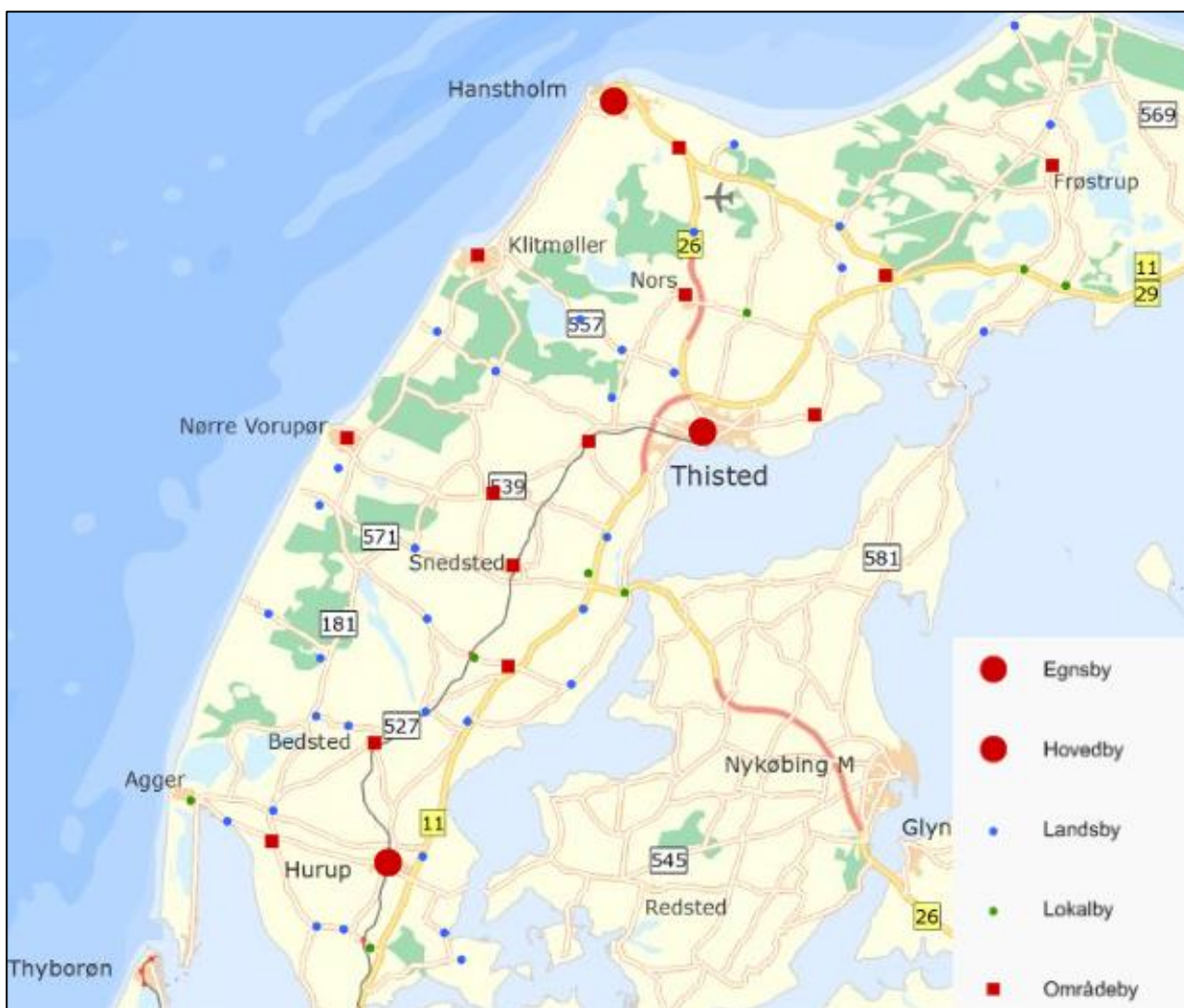
Figur 16 Befolkningsudvikling og -fremskrivning for Thisted Kommune. Befolkningstal fra 2008-2017 er fra 2. kvartal (Danmarks Statistik 2017A; Danmarks Statistik 2017B)

Befolkningstilbagegangen skyldes primært fraflytning blandt unge og rammer særligt de tyndest befolkede egne. Figur 17 viser hvordan befolkningen er fordelt mellem kommunens tre største byer, småbyer og landsbyer, samt landdistrikter.



Figur 17 Befolkningsfordeling i Thisted Kommune. Landsbyer og småbyer varierer fra 200 til 1200 indbyggere, imens landdistrikter også inkluderer landsbyer med færre end 200 indbyggere. (Danmarks Statistik 2017C)

På Figur 17 medtages Hurup og Hanstholm, der har status af egnsbyer i kommunens bymønster. Bemærk at grænsen her går ved egnsbyer og altså ikke områdebyer som i Figur 13. Thisted Kommune og Hjørring Kommune har forskellige definitioner af områdebyer. I Thisted Kommune betegnes byer med mere end 500 indbyggere som værende områdebyer. Pr. 1. januar 2017 er der således 13 områdebyer i Thisted Kommune med mellem 500 og 1.200 indbyggere. Til sammenligning har Hjørring Kommune 5 områdebyer med mellem 1.500 og 6.000 indbyggere. (Danmarks Statistik 2017C) Figur 18 viser Thisted Kommunes bymønster fra kommuneplan 2010.



Figur 18 Thisted Kommunes forhenværende bymønster (Thisted Kommune 2011)

Foruden de 13 områdebyer er der udpeget 8 lokalbyer med mellem 200 og 500 indbyggere. Byer med færre end 200 indbyggere kategoriseres som landsbyer i kommunens bymønster, imens disse på Figur 17 er benævnt landdistrikter jf. Danmarks Statistiks definition af landsbyer.

Kommunens overordnede vision

Thisted Kommune og Nationalpark Thy bød i 2015 ind på projektet *på forkant* – oprindeligt *yderområder på forkant*. I alt deltog 27 danske kommuner i projektet, der er støttet af Erhvervs- og Vækstministeriet, KL og Realdania. Som navnet antyder har projektet til formål at komme på forkant med udviklingen, derudover fokuseres på at skabe langsigtede strategiplaner for, hvad der skal bære udviklingen i de pågældende kommuner frem mod 2030. Med publikationen *Thy på forkant* ønsker Thisted Kommune at klarlægge over for beboere, tilflyttere, virksomheder m.fl. hvad de kan forvente med hensyn til byernes udvikling, hvilket kan have stor indflydelse på hvor tilflyttere og virksomheder slår sig ned.

Thisted Kommune kan ikke konkurrere på de store byers præmisser. Derfor søger Thisted Kommune at gøre sig stærkere på det, som de er gode til i Thisted Kommune – at være et stærkt alternativ til livet i storbyen. Således har Thisted Kommune en målsætning om, at kommunen i år 2030 er blandt de tre foretrukne alternativer til storbyerne med hensyn til bosætning. Denne vision er opstillet til trods for, at Thisted Kommune øjensynligt ikke er optaget af, hvorvidt der er befolkningstilvækst eller –tilbagegang. I forlængelse heraf proklamerer Thisted Kommune at de blot ønsker at gøre det bedste for dem, der nu engang er i kommunen. Foruden bosætning spiller turisme også en stor rolle i kommunens vision. Således har Thisted Kommune et mål om, at være en international anerkendt turismedestination i 2030. Her fokuseres særligt på de nicher, som kommunen allerede i dag kan tilbyde. Det gælder bl.a. vandsport ved Cold Hawaii og diverse naturoplevelser i nationalparken. (Thisted Kommune 2016)

Byrollekonceptets tilblivelse og opbygning

For at få klarlagt de enkelte byers og landsbyers rolle ift. kommunens overordnede vision, samt for at få skabt en fælles forståelse af, hvor kommunen såvel som de enkelte byer og landsbyer er på vej hen, har Thisted Kommune lagt op til en ny bystruktur. Kommunens bymønster har ikke været bearbejdet siden kommuneplan 2010. Her arbejdedes med et traditionelt bymønster med hierarkisk inddelte byer, men flere af kommunens planlæggere stiller sig spørgende over for, hvorvidt et sådant hierarkisk bymønster overhovedet er hensigtsmæssig.

” [...] der er jo sket en del siden 2010. Jeg ved ikke om vi synes at sådan et hierarkisk bymønster er hensigtsmæssigt længere. ” (Dam 2017)

Gerd Dam påpeger, at det traditionelle bymønster, der udelukkende fokuserer på befolkningsstørrelse og serviceniveau ikke giver et fyldestgørende indblik i de enkelte byers situation og udviklingspotentiale, og fortsætter:

” Man kan selvfølgelig ikke komme uden om at der er nogle byer, der er større end andre, og nogle byer der har noget, der gør at de er anderledes, men det

er jo ikke nødvendigvis de store byer eller de største byer, som har noget, som gør at de manifesterer sig i en eller anden sammenhæng. ” (Dam 2017)

Et tydeligt eksempel herpå er Klitmøller, der med knap 1.000 indbyggere alligevel har formået at komme på landkortet – ikke bare på den kommunale scene, men på den internationale scene – med tilnavnet Cold Hawaii. Om end Klitmøller er et ekstremt tilfælde, så viser det med al tydelighed, at selv små byer og landsbyer – givet de rigtige omstændigheder – kan spille en væsentlig rolle i kommunens samlede udvikling. Men omstændigheder og potentialer gør det ikke alene. For at byernes potentiale kan blive udmøntet kræver det, at disse potentialer bliver bearbejdet og poleret. I første omgang handler det om, at identificere udviklingspotentialer, og dernæst lade dem indgå i den kommunale planlægning.

” [...] der er nogle [byer], der markerer sig på forskellige leder, og det er det vi i højere grad prøver at tilgodese, samtidigt med at vi i forbindelse med Thy på forkant arbejder med, hvad er der for kvaliteter man så kan spille på. ” (Dam 2017)

Identificering og italesættelse af lokale udviklingspotentialer kan hjælpe kommunen med at få et overblik over kommunens situation og muligheder. Måske viser det sig, at et lokalt udviklingspotentiale ikke forekommer tilstrækkelig stærkt når der tages højde for lignende potentialer andre steder i kommunen. Eller måske viser det sig, at flere nærliggende byer og landsbyer har et stærkt fælles udviklingspotentiale, hvor de enkelte byer og landsbyer og deres potentialer kan supplere hinanden for at skabe en stærk fælles platform.

I *Thy på forkant* fokuseres på tre kvaliteter eller typer af bysamfund, som kommunen overvejer at lade indgå i kommunens fremtidige byrollekoncept. Det drejer sig om den moderne købstad, fællesskabsbyer og friluftsbys. Dette skal ses som eksempler på hvordan byernes udvikling kan målrettes og er altså ikke en udtømmende liste over bytyper eller byroller.

Thisted er gammel købstad og har derfor historisk set haft stor indflydelse på udviklingen i Thy. Før strukturreformen i 2007 var Thisted hovedby i Thisted Amt. I dag fungerer Thisted som uddannelses-, økonomisk- og kulturelt centrum i en af Danmarks største kommuner, geografisk set, og byen spiller en afgørende rolle for mange af kommunens indbyggeres dagligdag såvel som kommunens samlede udvikling.

” Thisted er uomtvistelig den største by, den er 4-5 gange så stor som den næststørste by. Det vil være helt indiskutabelt naturligt centrum. ” (Dam 2017)

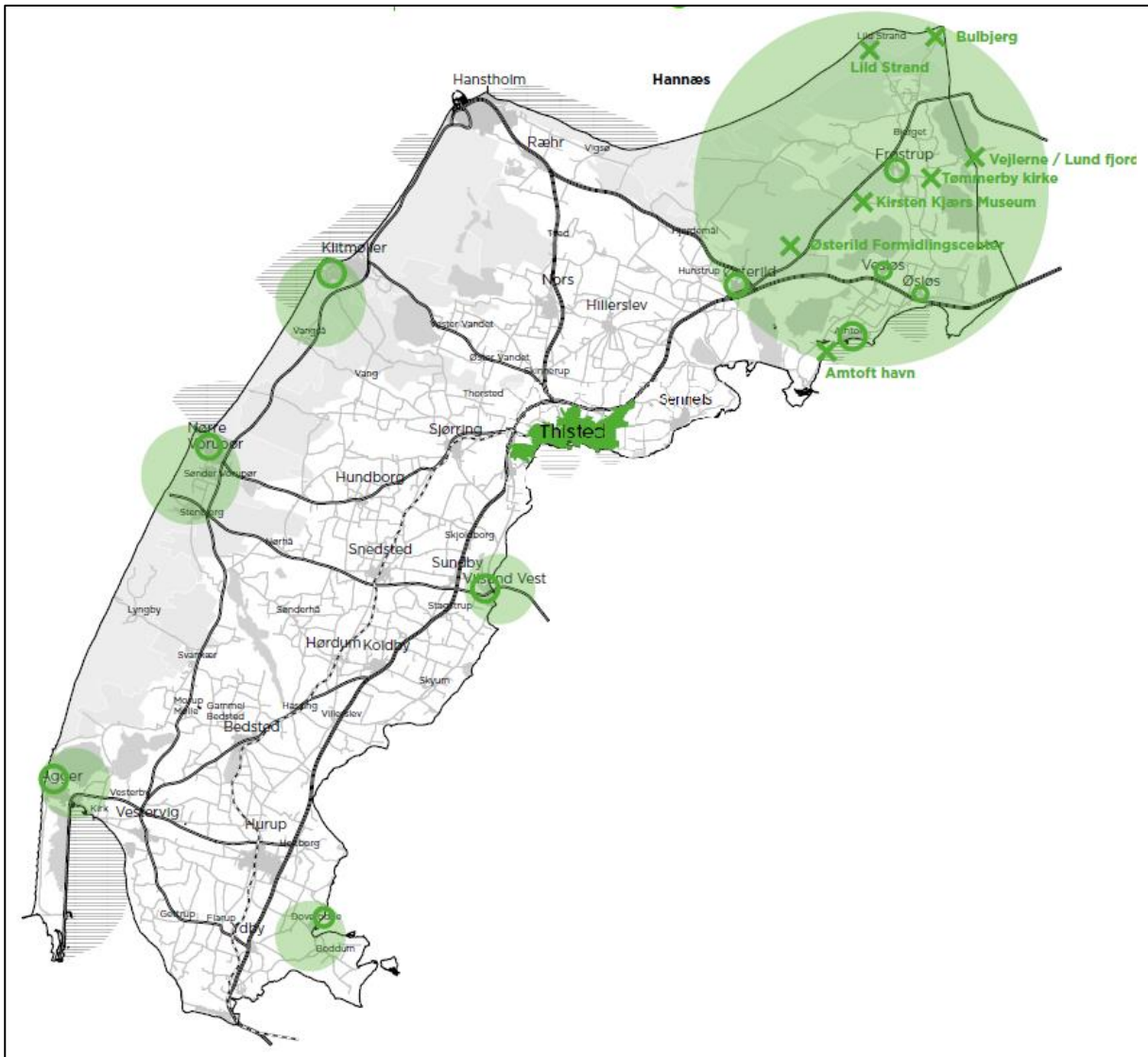
På trods af en vision om at være et stærkt modsvar til (stor)byerne, så er det afgørende for kommunens udvikling at have en stærk hovedby, der kan konkurrere på regional og national skala og trække ressourcer til kommunen. Hovedbyens status og betydning kan ikke negligeres.

Fællesskabsbyer beskrives som attraktive bosætningsmuligheder, der skal fungere som et alternativ til bylivet. Fællesskabsbyer vil således ofte have karakter af mindre bysamfund eller en klynge af småbyer og landsbyer med de fornødenheder som hverdagslivet nu engang kræver. Dette inkluderer bl.a. et basalt serviceudbud i form af børnehaver, skole, dagligvarebutik, idrætsforeninger m.v. og gode fællesskaber som er med til at skabe trygge rammer for bosætning. Fællesskab kan spille en væsentlig rolle i forhold til, hvor mennesker ønsker at bosætte sig (Johansen og Thuesen 2011), men kan være svært at måle og styrke i den kommunale planlægning. Således adskiller fællesskabsbyerne med de opstillede parametre sig ikke synderligt fra f.eks. områdebyer i bymønstertankegangen i forhold til at de skal have et vist serviceindhold og fungere som lokale centre. Det er dog værd at have in mente, at der i fællesskabsbyer ikke direkte fokuseres på befolkningsstørrelse, og Thisted Kommune søger ikke at pådutte nogen byer bestemte klassifikationer – udover Thisted, der som tidligere nævnt er indiskutabelt centrum og hovedby i kommunen. I stedet lægger Thisted Kommune op til drøftelser i forbindelse med kommuneplanprocessen, der bl.a. går på, hvordan indbyggerne i de forskellige byer og bysamfund forstår sig selv og hinanden – som fællesskabsbyer, friluftsbys eller noget helt tredje.

Friluftsbys inkluderer de byer, der ligger mest attraktivt i forhold til naturen. Disse vil ofte ligge langt væk fra byliv, og udgør dermed et væsentligt element i Thisted Kommunes vision om, at blive et stærkt alternativ til storbyerne. I friluftsbys skal naturoplevelser og adgangen til natur være i højsædet, imens der skal fokuseres mindre på diverse serviceydelser. Denne prioritering finder sted, idet kommunen forventer, at der findes et segment i befolkningen, der vægter natur højere end service.

” [...] der er rigtig mange af vores byer, der har et potentiale for at udvikle en eller anden form for friluftsliv, som så kan blive det man bygger byen op omkring. ” (Dam 2017)

I Thy på forkant fokuseres på Agger, Doverodde, Vorupør, Klitmøller og Vilsund som byer med særligt friluftspotentiale. Her beskrives hvordan byerne har forskellige potentialer og roller, og henvender sig til forskellige brugergrupper og aktiviteter. Agger identificeres som et familieorienteret område med events af forskellig art, Doverodde som en blanding af natur- og kulturoplevelser, imens Klitmøller profileres som centrum for surfing, og Vorupør som oplagt centrum for cykel- og vandreturisme. I friluftspotentialet er der også udpeget et stort område i Hannæs i kommunens østlige ende. Dette store friluftsområde er ikke koblet op på en enkelt by, men lægger op til en fælles platform for udvikling i hele området.



Figur 19 Principskitse for friluftsbyer i Thisted Kommune (Thisted Kommune 2016)

På Figur 19 fremgår det, hvordan begrebet om klyngesamarbejder kan tænkes ind i byrollekonceptet eksemplificeret ved friluftsklyngen i Hannæs, der strækker sig fra Amtoft Havn i syd over Testcenter Østerild til Bulbjerg og Lild Strand i nord.

Udviklingen af friluftsbjerne kan ikke alene få stor effekt for de enkelte byer, men kan på sigt skabe synergieffekter og forstærke Thisted Kommunes brand som et stærkt alternativ til (stor)byerne.

” [...] der er jo nogen mennesker, som søger et andet liv. Der er jo nogen, som søger det vi har. ” (Dam 2017)

For Thisted Kommune handler det om at finde og udvikle de nicher, som kommunen og dens byer allerede besidder. Her spiller de stedbundne potentialer en stor rolle. Stedbundne potentialer i dette henseende skal forstås både som fysiske kvaliteter, som f.eks. naturen, og sociale kvaliteter, som f.eks. sammenhold, fællesskab og iværksætterier.

Thisted Kommune ønsker ikke at pådutte nogen byer bestemte potentialer, og lader det i høj grad være op til de lokale beboere at fastlægge byens fremtidige kurs. Vigtigst for kommunen er det, at byerne og deres beboere får en fælles forståelse af i hvilken retning byen bevæger sig, og hvad de kan forvente sig af byen på sigt.

*” Det handler om at byerne får en bevidsthed om, hvor de bevæger sig hen. ”
(Dam 2017)*

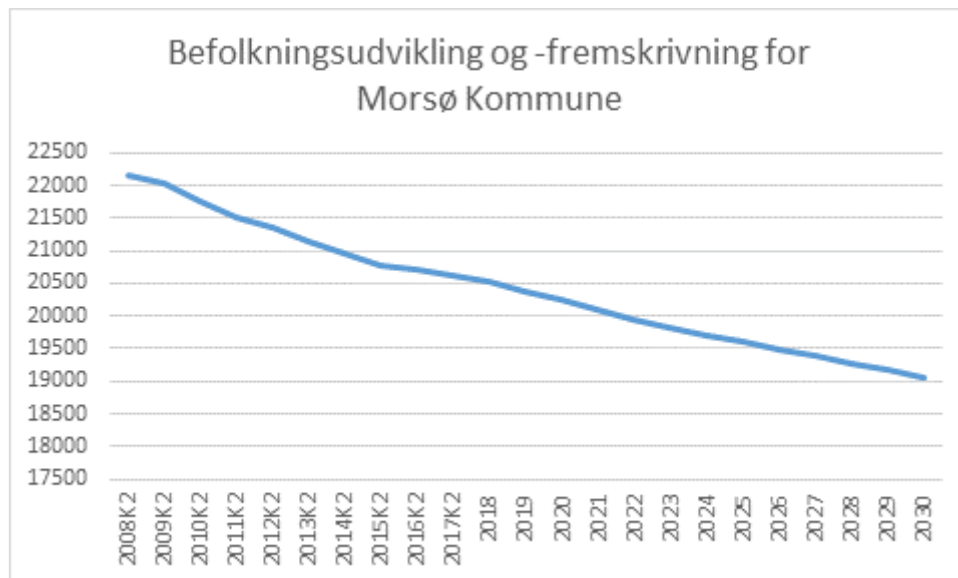
Det at få skabt bevidsthed om byernes fremtid tjener både til at skabe sikkerhed for beboere og eventuelle tilflyttere, derudover gør det det nemmere for lokale beboer, politikere og planlæggere at målrette indsatsen.

” Jeg tror, at hvis man har en retning, så bliver de investeringer, som kommunen skal gøre, mere målrettet. Ellers blive det mere bare en vedligeholdelse. (Dam 2017)

Gerd Dam påpeger her, at såfremt en bys retning ligger fast, så kan der fra kommunens såvel som borgernes side arbejdes og investeres målrettet i at fremme denne identitet eller rolle, hvorimod der i byer vis retning ikke ligger fast i højere grad skydes med spredehagl, hvilket sjældent fører til langsigtet udvikling.

4.3 Morsø Kommune

Morsø Kommune dækker øen Mors. Kommunegrænsen ændredes ikke i forbindelse med kommunalreformen i 2007 og Morsø Kommune er således en relativ lille kommune i dag målt på antallet af indbyggere. I 2008 var der godt og vel 22.000 indbyggere i kommunen, i 2017 var dette faldet til ca. 20.600 og frem mod 2030 forventes det at falde til omkring 19.000.



Figur 20 Befolkningsudvikling og -fremskrivning for Morsø Kommune. Befolkningstal fra 2008-2017 er fra 2. kvartal (Danmarks Statistik 2017A; Danmarks Statistik 2017B)

Nykøbing Mors er med flere længder den største by i Morsø Kommune idet 44% af kommunens indbyggere bor i Nykøbing Mors. Resten af kommunens indbyggere bor i diverse småbyer, landsbyer og landdistrikter.



Figur 21 Befolkningsfordeling i Morsø Kommune. Landsbyer og småbyer varierer fra 200 til 700 indbyggere, imens landdistrikter også inkluderer landsbyer med færre end 200 indbyggere. (Danmarks Statistik 2017C)

Kommunens overordnede vision og bymosaikkens tilblivelse

Med det faldende befolkningstal in mente ønsker Morsø Kommune at skabe attraktive rammer for bosætning. Dette gælder både i Nykøbing Mors, hvor befolkningstallet er stabilt, og i kommunens mindre byer, hvor den generelle tendens er tilbagegang. Morsø Kommune arbejder målrettet med at skabe bedre rammer via områdefornyelses- og landsbyfornyelsesprojekter.

” Mors skal være et godt sted at bo og leve et aktivt liv, uanset om det er på landet eller i byen ” (Morsø Kommune 2016)

Morsø Kommune ønsker at arbejde videre med den anerkendende rolletilgang, som har kendetegnet den kommunale planlægning siden 2009, hvor kommunen tog byrollekonceptet bymosaik i brug. Overgangen fra bymønstre til bymosaik skete på baggrund af de massive samfundsændringer, der har ført til nye vilkår for planlægningen, som det også beskrives i Landsplanredegørelsen fra 2006. Det traditionelle bymønster med dets hierarkiske opbygning baseret på befolkningsstørrelse og serviceniveau har haft afgørende betydning for opbygningen af velfærdssamfundet, men i dag er det andre tendenser og ideologier, der gør sig gældende. Globalisering, øget mobilitet og konkurrence med fokus på viden- og serviceerhverv har gjort bymønstertankegangen utidssvarende. I den forbindelse ønskede Morsø Kommunalbestyrelse tilbage i 2009 at være i front med udviklingen af bymønstret. Det nye byrollekoncept, bymosaikken, er udarbejdet i samarbejde mellem Morsø Kommune og NIRAS Konsulenterne.

Særligt tre aspekter har været vægtet højt i forbindelse med udarbejdelsen af det nye byrollekoncept for at sikre, at det rent faktisk var en forbedring i forhold til bymønstret. Det nye byrollekoncept har til formål at:

- 1) Gøre op med den 'blinde' tilskrivning af roller baseret på befolkningsstørrelse og serviceniveau
- 2) Skabe en mere helhedsorienteret byforståelse
- 3) Fungere som et fremadrettet og udviklingsorienteret værktøj (NIRAS Konsulenterne 2009 s. 23)

Med det første aspekt søges at gøre op med den 'blinde' tilskrivning af roller, som bymønstret lægger op til. Hermed menes, at byer er mere end befolkningsstørrelse og serviceniveau, idet andre faktorer også er væsentlige i forhold til byernes udvikling. Bymønstrets hierarkiske opbygning giver implicit de byer, der befinder sig øverst i hierarkiet, en højere betydning. Her søger bymosaikken at fremhæve, at små byer ikke nødvendigvis spiller en perifer rolle i kommunen. Dette leder videre til det andet aspekt: helhedsorienteret byforståelse. Med denne tilgang søges at skabe et mere holistisk billede af byerne og deres udviklingsmuligheder. Selvom to byer har nogenlunde samme befolkningsstørrelse og serviceniveau, så kan de stadig være vidt forskellige og have vidt forskellige udviklingsmuligheder. Med den helhedsorienterede byforståelse søges at inddrage byernes styrker og potentialer, samt deres betydning på lokal, kommunal og evt. regional skala.

Et andet kritikpunkt ved bymønstertankegangen er at det kan forekomme statisk og bagudrettet, eller som en slags statusopgørelse. Bymosaikken søger i højere grad at klarlægge byernes forskelligartede udviklingspotentialer med udgangspunkt i den helhedsorienterede byforståelse, og kan som sådan bruges til at angive differentierede retningslinjer for byernes fremtidige udvikling.

Bymosaikkens opbygning

I bymosaikken fokuseres på fire udviklingspotentialer:

- 1) Bosætningspotentiale
- 2) Detailpotentiale
- 3) Erhvervspotentiale
- 4) Turismepotentiale

Disse fire udviklingspotentialer er valgt, da de efter NIRAS Konsulenternes opfattelse er af en generel og væsentlig betydning, der påvirker alle kommunens byer. Samtidigt er det nogle parametre, som det er muligt at regulere i den kommunale planlægning. At de fire udviklingspotentialer er af en så generel karakter og kan påvirke udviklingen i alle kommunens byer er med til at skabe sammenlignelighed i vurderingen af byernes potentialer i forhold til hinanden, hvilket er nødvendigt såfremt disse skal bruges fremadrettet til at udstikke retningslinjer for den lokale udvikling. Dette fokus på generelle udviklingstendenser betyder imidlertid at der i bymosaikken ses bort fra mere nuancerede udviklingspotentialer. Dette begrundes af NIRAS Konsulenterne med at disse bør inddrages i planlægningen på anden vis.

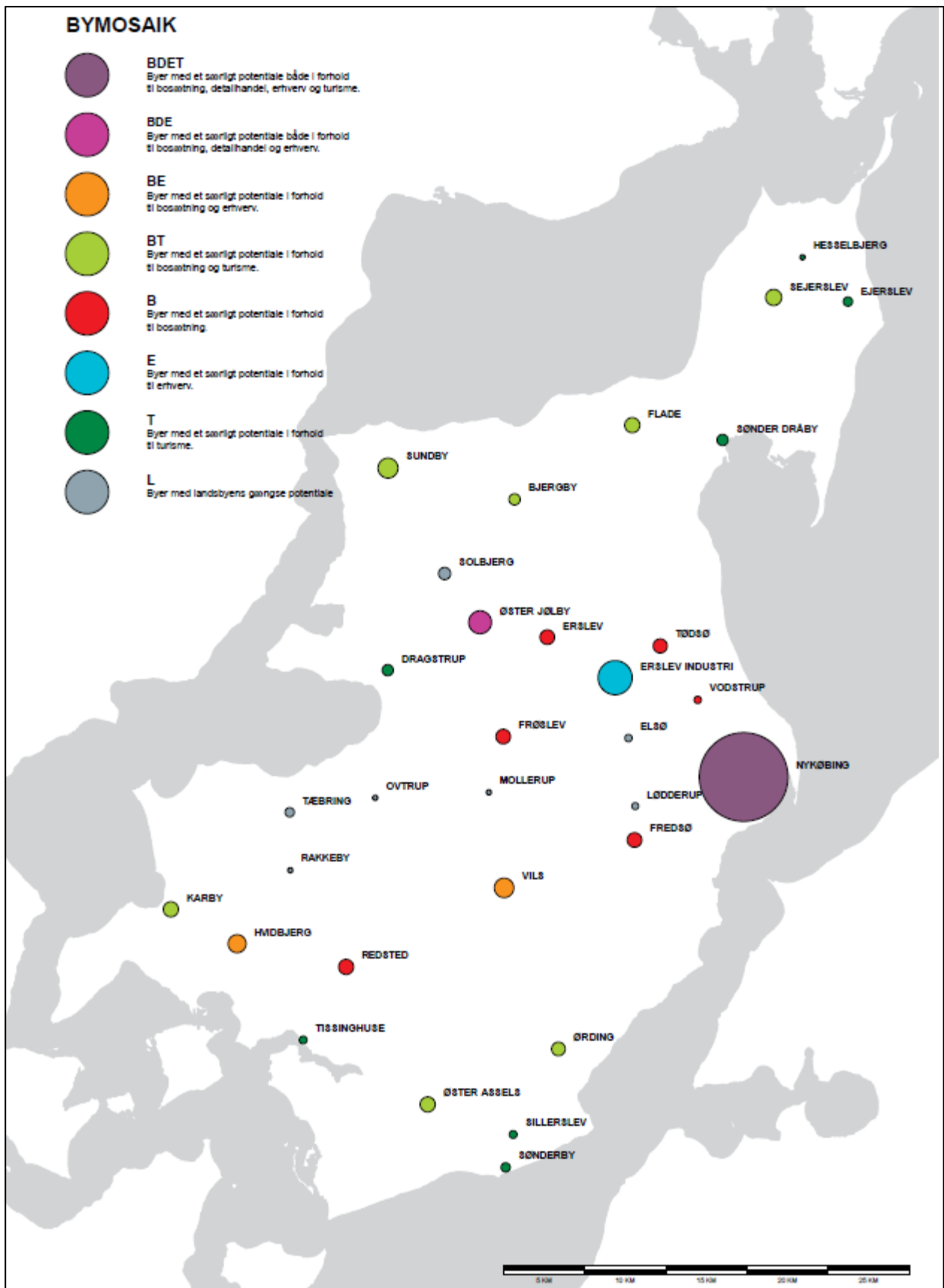
Tilstedeværelsen af de fire udviklingspotentialer er bestemt ud fra en række faktorer og en bagvedliggende kortlægning af disse faktorer og deres lokalisering i forhold til de enkelte byer.

Bosætningspotentiale vurderes i forhold til tilstedeværelsen af konkrete fysiske faciliteter, som f.eks. skole og idrætsfaciliteter, samt nærhed til naturskønne omgivelser. Slutteligt vægtes svinebrug som en hæmmende faktor, idet dette kan indebære lugtgener for de nærmeste naboer, og derved ikke stemmer overens med idealet om *det gode liv på landet*.

Detail- og erhvervspotentiale vurderes ud fra de samme præmisser om nærhed til det overordnede vejnet, samt tilstedeværelsen af eksisterende detailhandel og erhverv. Tilstedeværelsen af eksisterende detailhandel eller erhverv kan give en indikation af hvor godt virksomhederne trives.

Turismepotentiale vurderes med udgangspunkt i turismerelaterede faciliteter og funktioner, som f.eks. campingpladser, lystbådehavne, sommerhusområder m.v., samt spændende landskaber med oplevelsesmæssige kvaliteter.

For hvert udviklingspotentiale udarbejdes et potentialekort, og der udpeges en eller flere byer, hvor det vurderes at det respektive udviklingspotentiale er til stede jf. de opstillede faktorer. Da vurderingen af hvert potentiale er uafhængig af de andre udviklingspotentialer, så er det muligt for én by at blive udpeget på flere potentialekort. Potentialekortene og udpegningerne samles efterfølgende i et samlet potentialekort, og da én by kan have flere forskellige udviklingspotentialer åbner det for otte mulige kombinationer, der har hver deres farvekode – derved navnet bymosaik.



Figur 22 Morsø Kommunes Bymosaik (NIRAS Konsulenter 2009)

Idet bymosaikken ikke tager højde for befolkningsstørrelse synes det første opstillede mål om at undgå 'blind' tilskrivning af roller baseret på befolkningsstørrelse og serviceniveau at være opfyldt. Befolkningsstørrelse er illustreret på bymosaikken via cirklernes størrelse, men selve befolkningsstørrelsen indgår ikke i vægtningen af potentialernes tilstedeværelse.

Bymosaikken vægter ikke de forskellige potentialer op i mod hinanden. Turisme vægter hverken højere eller lavere end bosætning, detail og erhverv. Alligevel kan der opstå et eksplicit hierarki idet nogle byer har flere udviklingspotentialer. Derudover kan det være svært at komme uden om at nogle byer naturligt spiller en større rolle end andre. I Morsø Kommune er Nykøbing klart den største by og center for uddannelse, kultur, handel, service m.v. Uden for Nykøbing er Morsø Kommune en nogenlunde heterogen størrelse ift. bystørrelser idet der ikke af nogen byer af nævneværdig størrelse. Den næststørste by er Øster Jølby med godt og vel 600 indbyggere. Selvom befolkningsstørrelse ikke nødvendigvis er altafgørende og der flere steder eksisterer velfungerende bysamfund med kun få indbyggere, så er det ikke nødvendigvis en god ide helt af afskrive befolkningsstørrelse som et parameter i bymønstret eller byrollekonceptet, da der kræves en vis kritisk masse for at opretholde de mest basale faciliteter.

Med bymosaikken skabes en mere helhedsorienteret byforståelse, der rækker dybere end befolkningsstørrelse og serviceniveau, idet der tages højde for lokale styrkepositioner. Der kan stilles spørgsmålstejn ved, om de parametre, som potentialerne bestemmes ud fra, er fyldestgørende. Uden klart definerede kriterier eller parametre lægges der op til stor fortolkningsfrihed, hvilket ikke nødvendigvis er en god ting når planlægningsværktøjet bruges i et politisk-styret system. Således kan der spekuleres i, om nogle byer har fået tildelt potentialer, som ikke har hold i virkeligheden (Grønkjær 2017).

Helt konkret bruges bymosaikken som grundlag for helhedsplaner og landsbyfornyelsesprogrammer til at målrette indsatser og investeringer. På den måde forekommer bymosaikken mere fremadrettet og udviklingsorienteret end et traditionelt bymønster såfremt der kigges udelukkende på det enkelte dokument – i kommuner der arbejder med et bymønster vil en sådan målrettende strategi indgå på anden vis, som det f.eks. ses med Hjørring Kommunes potentialekort.

4.4 Sammenligning af bymønstre og byrollekoncepter

De tre case-kommuner står over for de samme udfordringer i form af øget centralisering inden for bosætning, serviceudbud, arbejdspladser m.v. både i et nationalt og regionalt perspektiv, men også internt i kommunerne. Derudover påvirkes kommunerne også af demografiske forskydninger, idet der bliver flere ældre og færre unge. Den faktiske befolkningsudvikling varierer fra kommune til kommune. Fælles for de tre case-kommuner er at de alle oplever befolkningstilbagegang og at denne ser ud til at fortsætte i årene fremover. Denne stigende favorisering af de store byer har ledt Thisted Kommune til en erkendelse om, at de ikke kan konkurrere på de store byers vilkår. Derfor har de med afsæt i projektet *Thy på forkant* forsøgt at komme på forkant med udviklingen, og skabe langsigtede strategiplaner for, hvad der skal bære udviklingen fremover. Her fokuseres på at identificere og udvikle lokale styrker og potentialer særligt inden for fællesskab og friluftsliv. De bløde værdier er også i centrum i Hjørring Kommunes udviklingsstrategi, hvor der tages afsæt i en vision om udvikling uden vækst. Dette betyder ikke at kommunen ikke ønsker vækst, men snarere at man i Hjørring Kommune har indset at det nogen steder er urealistisk at planlægge for vækst. Hjørring Kommune skelner mellem vækst og udvikling, idet vækst betragtes ud fra målbare parametre som befolkningsvækst, økonomisk vækst, erhvervsfremgang m.v. imens udvikling forstås i brede forstand. Dette kan indebære bløde værdier som livskvalitet og herlighedsværdier. Der tegner sig således et billede af, at der – særligt i Hjørring Kommune, men også i de to andre case-kommuner – forekommer et igangværende skifte i planlægningens værdier. Dette sker som følge af en erkendelse om, at der ikke alle steder kan være vækst, som Laursen (2009) pointerer. Således kan det vise sig nødvendigt at prioritere og investere i nogle indsatses eller områder på bekostning af andre. Her spiller de stedbundne potentialer en stor rolle i at sætte kursen for den udvikling, og gør at man fra kommunens side kan målrette indsatses og investeringer for at fremme den lokale styrkeposition.

Hjørring Kommune har holdt fast i brugen af bymønsteret, som lokaliseringværktøj for kommunens byudvikling. I praksis suppleres dette af et potentialekort for at fremhæve egnenes forskellige karaktertræk og udviklingspotentialer, hvorfor Hjørring Kommunes arbejde med bymønsteret kan anses som værende mere holistisk og nytænkende end det traditionelle bymønster. Thisted Kommune er i øjeblikket i gang en overgang fra bymønster til et byrollekoncept, der fokuserer på forskellige bytyper, som den moderne købstad, fællesskabsbyer og friluftsbys. Morsø Kommune har siden 2009 arbejdet med et byrollekoncept under navnet bymosaik, hvor byernes udviklingspotentialer vurderes inden for bosætning, detail, erhverv og turisme på baggrund af en kortlægning af relevante parametre.

For alle tre case-kommuner gælder at bymønsteret eller byrollekonceptet bruges som grundlag eller supplerende redskab til at målrette kommunale investeringer i form af byfornyelse og arealudlægning. I Morsø Kommunes bymosaik og Thisted Kommunes arbejde med tre slags bysamfund fremhæves byernes og områdernes udviklingspotentialer eksplicit i byrollekonceptet, hvorfor disse som selvstændige strategier forekommer mere fremadrettede og udviklingsorienterede end det traditionelle bymønster. I Hjørring Kommune inddrages et potentialekort, se Figur 15, som supplement til bymønsteret for at identificere lokale udviklingspotentialer. I praksis er der således ikke stor forskel blandt de undersøgte case-kommuner ift. de bærende parametre for byudvikling. Hjørring, der fortsat bruger et hierarkisk bymønster overvejer således også stedbundne potentialer og udviklingsmuligheder. Disse fremgår ikke direkte af bymønsteret, men findes i andre strategier, opfattelser og tilgange, som de kommunale planlæggere har i baghovedet. En områdeby er således ikke bare en områdeby, idet byernes identitet, historie, omgivelser, potentialer og udviklingsmuligheder er forskellig. Hvorvidt denne tilgang til og brug af bymønsteret er speciel for Hjørring

Kommune kan ikke fastslås i indeværende projekt. Her kan blot konstateres, at det er muligt at inkludere supplerende parametre for at modernisere byudviklingsværktøjet og tilpasse det til tidens trends.

Bymønstertankegangen, der i sin rene form udelukkende fokuserer på målbare enheder som befolkningsstørrelse og serviceniveau, illustrerer den objektivitet, der kendetegner den rationelle planlægning, som bymønsteret udspringer af. Idet planlæggeren forventedes at forholde sig objektivt til planlægningen, så var det nødvendigt med konkrete målbare enheder, der ikke tillod nogen form for fortolkning, men havde klare grænser for hvornår en by skulle tildeles en bestemt status, for at gennemføre den decentrale udvikling, som politikkerne talte for. I dag er situationen en ganske anden – både den politiske vision, men også måden hvorpå der planlægges.

I forhold til den politiske vision, så hersker der et generelt ønske om at skabe vækst og udvikling, på den anden side anerkendes at dette flere steder kan være svært på grund af demografiske og socioøkonomiske forandringer. Deraf er opstået målet med den *hensigtsmæssige udvikling*, hvor hver by og hvert område skal udvikles som det bedst kan. Her tager Hjørring Kommune et modigt skridt idet de i politiske debatter og kommunale strategier italesætter at ønsket om vækst i alle kommunens byer og områder ikke er realiserbart. Her arbejdes med begrebet *udvikling uden vækst* de steder, hvor der ikke sker eller forventes vækst. Dette kan bl.a. indebære fokus på livskvalitet og herlighedsværdier.

Hvad angår planlægningen, så der sket et værdiskift hen i mod en mere åben og inkluderende proces, hvor flere aktører spiller ind. Samtidigt er planlægningen blevet mere åben over for værdi-baserede parametre som f.eks. lokal identitet og kultur. Disse parametre er sværere at måle og tilskrive værdier end f.eks. befolkningsstørrelse og serviceniveau. Brugen af disse parametre i planlægningen indebærer derfor en større fortolkningsfrihed blandt planlæggere og politikere i forhold til at vurdere tilstedeværelsen af bestemte udviklingspotentialer, samt størrelsen eller kvaliteten af den eller de fastlagte potentialer.

Selv i det rationelt baserede bymønster kan det være svært at fastsætte værdier og grænser for den hierarkiske inddeling. Bystørrelser varierer ganske betragteligt fra kommune til kommune og landsdel til landsdel. Morsø Kommune er kendetegnet ved ikke at have nogen tilnærmelsesvist store byer udover Nykøbing Mors, idet den næststørste by i kommunen målt på befolkningstal er Øster Jølby med omkring 600 indbyggere. I Thisted Kommune findes Hurup og Hanstholm der begge har mere end 2.000 indbyggere, og i Hjørring Kommune findes bl.a. Hirtshals med knap 6.000 indbyggere og Sindal med omkring 3.000 indbyggere. Problematikken med de varierende bystørrelser kom særligt til lys i forbindelse med strukturreformen i 2007, idet Thøgersen, Mouritzen og Rosenkilde-Jepsen (2017) peger på, at der ved sammenlægningen af tidligere Hirtshals Kommune, Hjørring Kommune, Løkken-Vrå Kommune og Sindal Kommune fandtes forskellige grænser for byklassificeringerne. Bindslev med sine ca. 1100 indbyggere var den næststørste by i tidligere Hirtshals Kommune og havde status som områdeby. I de andre kommuner fandtes imidlertid byer af samme størrelse, der kun havde status af lokalbyer. Til sammenligning ville Bindslev, såfremt det lå i Thisted Kommune, have status som områdeby – ovenikøbet en stor en af slagen – idet der her arbejdes med en grænseværdi på 500 indbyggere for byer med områdeby-status (Thisted Kommune 2011).

Overordnet set synes overgangen fra traditionelt bymønster til byrollekoncept eller et moderne og inkluderende bymønster at karakterisere et opgør med den rationelle kassetænkning. Case-studiet af de tre kommuner viser, at de i høj grad vægter de samme ting uanset om det planlægningsmæssige værktøj kaldes bymønster eller bymosaik. Selvom Morsø Kommune har lagt bymønsteret bag sig og Thisted Kommune er ved at gøre det samme, så trækker de stadig på flere af de samme parametre, som bymønsteret lægger op

til. I Thy på forkant lægges der fra Thisted Kommunes side op til, at man som beboer i eller tilflytter til en fællesskabsby skal kunne regne med, at der foruden godt fællesskab også findes skoler, dagligvarebutikker, idrætsforeninger m.v. Idet der samtidigt lægges op til at fællesskabsbyerne med fordel kan indgå i klyngenetværk behøver alle ovenstående faciliteter imidlertid ikke at være lokaliseret i samme by. I Morsø Kommune indgår ligeledes tilstedeværelsen af skoler, daginstitutioner og idrætsfaciliteter som vurderingsgrundlag for bosætningspotentialer. Grundlæggende faciliteter og funktioner anses og anerkendes som potentielle udviklingsparametre. Forskellen mellem byrollekoncepterne og den mere holistiske tilgang til bymønsteret, som Hjørring Kommune praktiserer, i modsætning til den traditionelle bymønstertankegang er, at der i dag ikke fokuseres udelukkende på disse funktioner og faciliteter. Selvom de kan være med til at skabe udvikling i en by eller i et område, så kan der også ske udvikling uden disse elementer. Her kan udviklingen eventuelt drejes i en anden retning ved at spille på andre potentialer og henvende sig til andre målgrupper – ligesom Thisted Kommune lægger op til i forbindelse med friluftsbyerne. Her prioriteres nærheden til natur frem for serviceniveau, dermed henvender disse områder sig til målgrupper, som prioriterer natur over service.

Netop arbejdet med målgrupper er en af de overvejelser som Morsø Kommune gør sig i forbindelse med deres revision af kommuneplanen og bymosaikken. At skære bosætningspotentialer over én kam giver ikke nødvendigvis et retvisende billede. Mange kommuner kæmper i disse år om at lokke børnefamilier til kommunen da børnefamilierne forbindes med en vished om, at de forbliver i kommunen mange år frem og bidrager til den kommunale udvikling. En børnefamilie vil formentlig vægte nærheden til daginstitutioner og skole, men disse funktioner spiller ingen rolle for pensionister eller familier hvis børn er flyttet hjemmefra. Her kan det være elementer som indkøbsmuligheder for den mobilitetshæmmede pensionist, fællesskab og foreningsliv for efterlønnen, friluftsliv for naturmennesket osv. der er afgørende for, hvor vedkommende bosætter sig. Forskellige målgrupper vægter forskellige værdier, og der kan således sagtens være bosætningspotentialer i en by, hvor der ikke findes en skole eller lignende. Omvendt kan det siges at byer med flere funktioner eller parametre kan henvende sig til en bredere målgruppe. Det handler om identificere og italesætte de potentialer og muligheder, der findes i den enkelte by og skabe bevidsthed om, hvad byen kan – både nu og på længere sigt.

Elementerne med at få skabt bevidsthed om en given udviklingsretning ligger tæt op af både Brysons og Sehesteds modeller for strategisk planlægning. Hvor Bryson fokuserer på vigtigheden i at fastsætte visioner og mål for at kunne formulere strategier for at opnå disse, så fokuserer Sehested på hvad det givne projektområde *kan* og *vil* – altså reelle potentialer sammenholdt med mål og visioner. Disse elementer kan spores i alle tre case-kommuners overordnede planlægning, men synes altså også at skinne igennem helt nede på by-niveau – dette gælder særligt for Thisted Kommune og Morsø Kommune, imens der i Hjørring Kommune i højere grad fokuseres på større geografiske områder. Et tredje element i Sehesteds model for strategisk planlægning er governance – hvem vil deltage? Som tidligere nævnt har Thisted Kommune ikke ønsket at pådutte nogen byer bestemte potentialer og har lagt op til en åben og inkluderende debat om de enkelte byer og deres udvikling. Der ønskes fra kommunens side at gøre opmærksom på de muligheder der ligger i klyngesamarbejder og samskabelse. Klyngesamarbejder og samskabelse spiller ligeledes en stor rolle i Morsø Kommune og Hjørring Kommune. På den lange bane kommer borgerne til at spille en stor rolle for de enkelte byers udvikling – og det er derfor vigtigt for kommunerne at bringe dem på banen tidligt i udviklingsprocessen og engagere og motivere dem for at starte en positiv udviklingspiral i byen.

Klyngenetværk giver småbyer og landsbyer mulighed for at samle bestemte funktioner. I stedet for flere nedslidte og menneskeforladte idrætshaller, forsamlingshuse, samt lukningstruede skoler og købmænd spredt rundt i byerne kan der ved at samle faciliteterne – ikke alle faciliteter i samme by, men f.eks. idrætsfaciliteter i én by, forsamlingshus i en anden, købmand i en tredje og så fremdeles – opnås en større kritisk masse til at varetage og opretholde disse faciliteter og funktioner. I Hjørring Kommune findes én landsbyklynge, Tannisbugtklyngen. Her peger kommunen på at det, at byerne i højere grad har fået øje på at se og bruge hinanden som medspillere på trods af store kulturforskelle som den største succes i klyngesamarbejdet. På Mors findes landsbyklyngen de 7 sogne. Dette klyngesamarbejde har været en stor succes for de medvirkende byer. Alle tre case-kommuner lægger op til at klyngenetværk i fremtiden vil være mere udbredt og spille en større rolle i den lokale udvikling.

Den potentielle udvikling i brugen af klyngesamarbejder kan forstærke den igangværende proces, hvor bymønsteret bliver stadigt mere grænseløst. I case-kommunerne fremstår bl.a. Hjørring Kommunes potentialekort som et eksempel på, hvordan bymønsteret er blevet mere grænseløst – selvom potentialekortet ganske vist ikke officielt er en del af bymønsteret. Her fokuseres på områder der strækker sig videre end byerne, hvilket er en indikation på at de givne potentialer ikke blot er til stede i byerne, men også på tværs af byerne. Den samme diskussion med potentialernes tilstedeværelse uden for byerne har også været oppe og vende i Morsø Kommune. Her konkluderes det, at når der f.eks. identificeres bosætningspotentiale på baggrund af bl.a. naturskønne omgivelser, så gælder dette også i byens umiddelbare opland.

5. Konklusion

Omdrejningspunktet for indeværende projekt har været at undersøge nye fortolkninger af begrebet byrollekoncept, der er opstået som alternativ til bymønstertankegangen, som styringsredskab i den kommunale byudvikling. Efter en indledende screening, der viser at langt størstedelen af de nordjyske kommuner fortsat bruger et kommunalt bymønster, udvælges tre case-kommuner til en nærmere undersøgelse. De tre case-kommuner er Hjørring Kommune, Morsø Kommune og Thisted Kommune. Fælles for de tre kommuner er at de står over for demografiske udfordringer som følge af den øgede centralisering, hvilket presser deres bystruktur.

Hjørring Kommune arbejder med et traditionelt hierarkisk bymønster, hvor byerne rangeres efter befolkningsstørrelse og serviceniveau. I praksis suppleres dette af et potentialekort, der viser lokale udviklingspotentialer og dermed er med til at differentiere byudviklingen. Thisted Kommune har tidligere arbejdet med et bymønster, men er i øjeblikket i gang med at revidere dette og udvikle et nyt kommunalt byrollekoncept, der i højere grad fokuserer på byernes styrker og særkender. Morsø Kommune har siden 2009 arbejdet med byrollekonceptet bymosaikken, der indebærer en kortlægning af forskellige udviklingspotentialer og roller inden for bosætning, detail, erhverv og turisme.

Alle de tre case-kommuner har en forståelse af at byerne er forskellige, både hvad angår deres kultur, omgivelser, selvforståelse, og naturligvis også størrelse og serviceniveau. To byer af samme størrelse og med samme udbud af service kan have vidt forskellige udviklingsmuligheder og have vidt forskellige roller i det kommunale bybillede. For at skabe de bedste rammebetingelser for udvikling søger de tre case-kommuner at identificere og udvikle lokale styrker inden for bl.a. nærhed til natur, stærke lokale fællesskaber, god infrastruktur m.v. for at give hver by et særkende. Dette betyder ikke nødvendigvis at byen vil være den eneste af sin slags idet potentialer inden for f.eks. naturoplevelser strækker sig vidt og bredt, men kombinationen af byernes interne og eksterne kvaliteter vil ofte lede til, at de på forskellig vis søger at bruge disse potentialer.

Efter at have identificeret de lokale udviklingsmuligheder er det muligt for kommunerne såvel som de lokale beboere at arbejde og investere i en målrettet indsats. Derved bliver investeringerne i højere grad fremadrettede og udviklingsskabende snarere end vedligeholdende. Som med andre kommunale investeringer kan det vise sig nødvendigt at prioritere visse indsatser eller områder frem for andre. Derfor arbejdes der i Hjørring Kommune med begrebet udvikling uden vækst, hvilket bl.a. indebærer at større fokus på bløde værdier som livskvalitet og herlighedsværdier, hvilket ikke nødvendigvis hænger sammen med vækstindikatorer som øget bosætning og erhvervsfremgang. Dette afspejler sig også i Thisted Kommune og Morsø Kommune om end ikke direkte italesættes som udvikling uden vækst.

Projektet konkluderer at selvom bymønstret er opstået og udviklet i en anden tid, under andre forudsætninger og med andre politiske visioner, så kan det tilpasses samfundets nuværende udfordringer og planlægningsrationaler. Befolkningsstørrelse og serviceniveau er vigtige parametre ift. hvor der også i fremtiden kan ske udvikling, men de kan ikke stå alene. Inddragelsen af stedbundne potentialer øger kompleksiteten af planlægningen og stiller større krav til de kommunale planlæggere, men giver mulighed for målrettede investeringer og tiltag, der kan sikre en *hensigtsmæssig* udvikling, der er tilpasset den enkelte by eller egn.

6. Bibliografi

- Agger, Annika. »Kommunikativ planlægningsteori - nye idealer for borgerens rolle i planlægningen.« I *Planlægning i teori og praksis: et tværfagligt perspektiv*, af Anne Jensen. Roskilde Universitetsforlag, 2007.
- Albrechts, Louis, og Alessandro Balducci. »Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans.« *The Planning Review* 49 (3), 2013: 16-27.
- Albrechts, Louis. »Strategic (spatial) Planning Reexamined.« *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31, 2004: 743-758.
- Allmendinger, Philip. *Planning Theory*. Macmillan Publishers Limited, 2009.
- Altshuler, Alan A. »The Goals of Comprehensive Planning.« *Journal of the American Institute of Planners* 31 (3), 1965: 186-195.
- Andersen, Hans Thor, Jacob Norvig Larsen, Jesper Ole Jensen, og Karin Haldrup. *Boligmarkedet uden for de store byer - sammenfatning*. Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet, 2014.
- Bryson, John Moore. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to strengthening and sustaining organizational achievements*. Jossey-Bass Publishers, 1995.
- Brønderslev Kommune. *Planstrategi 2015*. Brønderslev Kommune, 2015.
- Castells, Manuel. *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society, and Culture*. Wiley-Blackwell, 2009.
- Dam, Gerd, interviewet af Peter Grønkjær. *Thisted Kommune* (28. april 2017).
- Danmarks Statistik. *BY1: Folketal 1. januar efter byområde, alder og køn*. 2017C. <http://statistikbanken.dk/by1> (senest hentet eller vist den 17. maj 2017).
- . *FOLK1A: Folketal den 1. i kvartalet efter område, køn, alder og civilstand*. 2017A. <http://statistikbanken.dk/folk1a> (senest hentet eller vist den 16. maj 2017).
- . *FRKM117: Befolkningsfremskrivning 2017 efter kommune, køn og alder*. 2017B. <http://statistikbanken.dk/frkm117> (senest hentet eller vist den 16. maj 2017).
- Davidoff, Paul. »Advocacy and Pluralism in Planning.« *Journal of the American Institute of Planners* 31 (4), 1965: 544-555.
- Erhvervs- og Vækstministeriet. *Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen 2017*. Erhvervs- og Vækstministeriet, 2015.
- Fainstein, Susan, og Lisa Servon. *Gender and Planning: a reader*. Rutgers University Press, 2005.
- Frederikshavn Kommune et al. *På forkant 2030 - en potentialeplan*. Frederikshavn Kommune i samarbejde med ADEPT, 12byer og STEDVIS, 2016.

- Grønkjær, Peter. *Landsbyudvikling i landområder*. Semesterprojekt, Aalborg Universitet, 2017.
- Gaardmand, Arne. *Dansk Byplanlægning 1938-1992*. Arkitektens Forlag, 1993.
- Hall, Heather M. »Slow Growth and Decline in Greater Sudbury: Challenges, Opportunities, and Foundations for a New Planning Agenda.« *Canadian Journal of Urban Research Vol 18 (1)*, 2009: 1-26.
- Hansen, Carsten Jahn. »Byernes strategiske rolle i den regionale udvikling - udfordringer og muligheder ved øget kompleksitet i strategier og planer for byudvikling?« 2012.
- Harvey, David. »From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism.« *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography 71 (2)*, 1989: 3-17.
- Hjørring Kommune. *Hjørring Kommuneplan 2016*. Hjørring Kommune, 2017.
- Hjørring Kommune. *Plus15 - Plan og Udviklingsstrategi 2015*. Hjørring Kommune, 2015.
- Hospers, Gert-Jan. »Policy Responses to Urban Shrinkage: From Growth to Civic Engagement.« *European Planning Studies Vol. 22(7)*, 2014: 1507-1523.
- Illeris, Sven. *Centraladministration og byplanlægning 1938- ca. 1975*. København: Dansk Byplanlaboratorium, 2014.
- . *Egnsudvikling - egnsudviklingens historie i Danmark*. København: Dansk Byplanlaboratorium, 2005.
- Jammerbugt Kommune. *Helhedsplan for Jammerbugt Kommune*. Jammerbugt Kommune, 2013.
- Johansen, Pia Heike, og Annette Aagaard Thuesen. *Det, der betyder noget for livet på landet - en undersøgelse af positiv landdistriktsudvikling i form af befolkningsfremgang i landsogn i hver af de fem regioners yderområder*. Center for Landdistriktsforskning, SDU, 2011.
- Laursen, Lea Louise Holst. *Shrinking Cities or Urban Transformation*. Institut for Arkitektur og Medieteknologi, Aalborg Universitet, 2009.
- Laursen, Lea Louise Holst, Morten Frølund, og Pia Heike Johansen. »Landsbyklynger som mulig udviklingsstrategi - Muligheder og Barrierer.« 2015.
- Lindblom, Charles. »The Science og Muddling Through.« *Public Administration Review 19 (2)*, 1959: 79-88.
- Lund, Dennis. »Den italesatte planlægning - Dansk Byplanlægning 1992-2015.« 2016.
- Mariagerfjord Kommune. *Kommuneplan 2013-2025*. Mariagerfjord Kommune, 2013.
- Meyerson, Martin, og Edward C. Banfield. »Politics, Planning and the Public Interest.« 1955.
- Miljøministeriet. *Landsplanredegørelse 2006: Det nye Danmarkskort - planlægning under nye vilkår*. Miljøministeriet, 2006.
- Miljøministeriet. *Landsplanredegørelse 2013: Grøn omstilling - nye muligheder for hele Danmark*. Miljøministeriet, 2013.
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. *Landdistriktsprogrammet 2007-2013*. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2008.

- Mintzberg, Henry. »The Fall and Rise of Strategic Planning.« *Harvard Business Review*. January-February, 1994: 107-114.
- Morsø Kommune. *Morsø Kommunes Planstrategi 2016*. Morsø Kommune, 2016.
- Morsø Kommune. *Strategisk tilpasning: Landsbyen de 7 sogne - byfornyelsesprogram Morsø Kommune 2015-2018*. Morsø Kommune og Dansk Bygningsarv, 2015.
- Møller, Jørgen. »Landsbyudvikling kræver prioritering og afvikling.« *Geografisk Orientering*, 41. årgang, Nr. 5, 2011: 273-279.
- Nielsen, Helge. *Redegørelse om landsplanlægning*. Miljøministeriet, 1975.
- NIRAS Konsulenterne. »Projekt Bymosaik - nyt byrollekoncept for Morsø Kommune.« 2009.
- Nordjyllands Amt. »Regionplan 2005.« 2005.
- Nordjyllands Amt. »Regionplan '93 - Bind 2 Retningslinjer og redegørelse.« 1994.
- Nordjyllands Amt. »Regionplan Nordjylland 1989-2001 - Bind 1 Retningslinjer og redegørelse.« 1990.
- Nordjyllands Amt. »RUBIN-rapport: Nordjyllan i konkurrence.« 2003.
- Nordjyllands Amtskommune. *Regionplan Nordjylland - Alternative skitser*. Aalborg: Nordjyllands amtsråd, 1977.
- Nordjyllands Amtskommune. »Regionplan Nordjylland - Planforslag.« 1980.
- Nørgaard, Ivar. *Redegørelse om landsplanlægning 1979*. Miljøministeriet, 1979.
- OECD. *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*. Paris: OECD Publishing, 2006.
- Peattie, Lisa R. »Reflection on Advocacy Planning.« *Journal of the American Institute of Planners* 34 (2), 1968: 80-88.
- Pedersen, Ove K. *Konkurrencestaten*. Hans Reitzels Forlag, 2011.
- Rebild Kommune. *Kommuneplan 2013-2025*. Rebild Kommune, 2013.
- Regeringen. *Region- og landdistriktspolitisk redegørelse 2016*. Regeringen, 2016.
- Regeringen. *Vækst og udvikling i hele Danmark*. Regeringen, 2015.
- Region Nordjylland. *Region Nordjylland*. 5. oktober 2015. http://www.rn.dk/~media/Rn_dk/Om%20Region%20Nordjylland/Design/Kort/KORT_RU_kommunegraenserognavne.ashx (senest hentet eller vist den 16. maj 2017).
- Rehling, David. »Landsbyen er for dyr - riv den ned.« *Dagbladet Information*, 27. februar 2014.
- Rolandsen, Svend Erik, og Ole Damsgaard. *Plansystemet - hvordan virker det?* Fonden Realdania, 2004.
- Schön, Donald A. *The Reflective Practitioner: how professionals think in action*. Basic Books, 1983.

- Sehested, Karina. *Evaluering af kommuneplanstrategier. Notat 1: Litteraturstudie om strategisk planlægning*. Frederiksberg: Arbejdsrapport Skov & Landskab nr. 61-2009. Skov & Landskab, Københavns Universitet, 2009.
- Tanvig, Hanne W. *Når lokalsamfund selv skal skabe mere udvikling i yderområderne - hvordan?* Udlændinge, Integrations- og Boligministeriet, 2015.
- Tanvig, Hanne W, Ivan N Andersen, og Uffe Bech. *Organisering af lokalsamfunds udviklingsarbejde: Lokal strategisk kapacitet i landdistrikter*. IGN Rapport, Frederiksberg: Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet, 2016.
- Thisted Kommune. *Thisted Kommuneplan 2010-2022*. Thisted Kommune, 2011.
- Thisted Kommune. *Thy på forkant*. Thisted Kommune, 2016.
- Thøgersen, Peder, Bente Mouritzen, og Christina Rosenkilde-Jepsen, interviewet af Peter Grønkjær. *Hjørring Kommune* (5. maj 2017).
- Vesthimmerlands Kommune. *Plan- og Bæredygtighedsstrategi 2011*. Vesthimmerlands Kommune, 2011.
- Aalborg Kommune. *Planstrategi 2016 - Integrerede løsninger for vækst, trivsel og den grønne*. Aalborg Kommune, 2016.