

Trine Grøntved Thomasen & Stine Fage Hedegaard
Speciale, Urban Planning and Management - Aalborg Universitet - Forår 2014

Kommunal planlægning for tilbagegang

På vej mod et nyt paradigme?



Titel:

Kommunal planlægning for tilbagegang På vej mod et nyt paradigme?

Projektperiode

1. februar 2014 – 4. juni 2014

Studie

Urban Planning and Management
4. semester, Aalborg Universitet

Projektgruppe

UPM42014-1

Vejledere

Jørgen Møller
Kristian Olesen

Oplagstal:

5

Antal sider (inkl. bilag):

120 (132)

Bilag:

5 bilag, hvoraf 3 på CD

Projektgruppe:

Stine Fage Hedegaard

Trine Grøntved Thomasen

Abstract

En tredjedel af de danske kommuner oplever økonomisk og befolkningsmæssig tilbagegang, som er særligt tydelig i landdistrikterne. Planlægningens typiske modsvar er vækst-fikserede strategier, der har til formål at tiltrække borgere og økonomisk aktivitet for at modvirke tilbagegang.

I dette projekt laves et case-studie af Lolland og Hjørring kommuner, som begge har haft en negativ befolkningsudvikling siden kommunesammenlægningen i 2007. De to kommuner har en anden tilgang til at planlægge for tilbagegang, end hvad det vækst-fikserede, dominerende planlægningsparadigme foreskriver, i og med at de planlægger for at tilpasse sig til det lavere befolkningstal. Det undersøges, i hvor høj grad der i kommuner med tilbagegang sket et paradigmeskifte, som medfører ændring i tilgang til planlægning for landdistrikter.

Studiet viser, at der er sket en ændring i kommunernes grundforståelser, hvilket vidner om, at et nyt paradigme gør sig gældende for de to kommuners planlægning for tilbagegang. Paradigmet udmøntes dog forskelligt i de Lolland Kommune og Hjørring Kommune i forhold til, hvordan der planlægges for landdistriktet. Der er forskel på, hvor institutionaliseret det nye paradigme er i de to kommuner, og det konkluderes, at selv om et nyt paradigme gør sig gældende i planlægning for tilbagegang i kommunerne, fører ikke automatisk til ændring i, hvordan der planlægges for landdistrikter.

A third of the Danish municipalities experience decline in population and economic activities, which is especially apparent in the rural areas. The typical planning response is to apply growth-fixated strategies to attract citizens and businesses to counteract decline.

This project a case study is conducted to investigate the planning approach of Lolland Municipality and Hjørring Municipality, which have experienced decline in population since the Municipal Reform in 2007. These two municipalities apply planning approaches that differ from the approach promoted by the growth-fixated, predominant planning paradigm in the way they respond to decline. This study examines if there has been a paradigm shift that affects how municipalities experiencing decline plan for their rural areas.

This study shows that there has been a change in the municipalities to how they perceive and plan for decline. This change indicates that a new paradigm different from the predominant planning paradigm is evident in the municipalities' approaches to planning for decline. The new paradigm is however differently implemented in the two cases with regard to who the municipalities plan for their rural areas. Furthermore, the paradigm is implemented to different degrees in the two municipalities, and the study concludes that even though a new paradigm is evident in how the municipalities plan for decline, it does not automatically change how they plan for rural districts.

Forord

Dette speciale er udarbejdet på uddannelsen Urban Planning and Management ved Aalborg Universitet fra 3. februar 2014 til 4. juni 2014.

I rapportens anvendes Havard-metoden ved kildehenvisninger. Ved flere referencer til samme forfatter og samme årstal er der tilføjet et bogstav for at kunne differentiere mellem kilderne. Det kan se således ud: (Danmarks Statistik, 2014a). Alle billeder uden kilde er forfatterens egne.

Vedlagt rapporten er et notat, der fortæller, at skellet mellem politikere og administration og deres respektive ansvarsområder planlæggere (bilag A), interviewguides (bilag B1-B8). Desuden er der på CD er vedlagt lydfiler fra interview (bilag C1-C8), trasskriberinger (Bilag D1 til D1) samt et eksempel på den præsentation, de interviewede modtog før interviewet (Bilag E).

Specialet undersøger i et casestudie, hvordan kommuner håndterer tilbagegang. Specialet skriver sig således ind i en meget aktuel debat omkring tilbagegang i landsbyer og yderområder generelt, der flere gange er blusset op undervejs i projektperioden.

Ligeledes skriver specialet skriver sig ind i en større debat om den vækst-fiksering, som gør sig gældende i vestlige samfund, og som forskere og politiske bevægelser i hele verden i stigende grad stiller spørgsmålstegn ved. Blandt andet skriver Jørgen Steen Nielsen, forfatter til bogen *'Den store omstilling'*, at:

“Den globaliserede økonomi, præget af den vestlige civilisations normer og praksis, befinder sig i dag i en eksistentiel krise, der i mange lejre ryster tilliden til den hidtidige udviklingsmodel og skaber dyb rådvildhed om traditionelle svars gyldighed” (Nielsen, 2012, 7-8).

Rapporten undersøger to kommuner, hvis planlægning for tilbagegang tyder på, at de netop er begyndt at tvivle på vækst som det bedste planlægningsmæssige svar på tilbagegang, og som i stedet forsøger at tilpasse sig en mindre befolkning.

Fordi væksttankegangen spiller så dominerende en rolle i samfundet, har det også været en læringsproces for os at forstå, hvordan man kan planlægge for udvikling uafhængigt af vækst – både fagligt og personlig i forhold til, at projektet har ændret vores samfundsanskuelse.

I forbindelse med denne læringsproces vil vi gerne takke administrative og politiske repræsentanter fra Lolland og Hjørring kommuner, som har bidraget med viden til dette projekt gennem interviews.

Endelig skal der lyde tak til vores vejledere, Jørgen Møller og Kristian Olesen, for god vejledning og spændende samtaler.

Trine Grøntved Thomasen og Stine Fage Hedegaard,
Aalborg, 4. juni 2014

Indholdsfortegnelse

1 Indledning.....	3
1.1 Problemformulering.....	5
1.2 Afgrænsninger	6
1.3 Rapportens indhold	6
2 Planlægning og tilbagegang.....	7
2.1 Tilbagegang – årsager og konsekvenser.....	9
2.2 Planlægningens typiske svar på tilbagegang i Danmark	12
2.3 Planlægnings bias for vækst og byer	13
2.4 Begyndende skift i paradigme i forhold til tilbagegang.....	15
2.5 Planlægning for afvikling og udvikling i dansk kontekst.....	16
2.6 Den svære diskussion	19
3 Teoretisk forståelsesramme	21
3.1 Decline management	23
3.2 Paradigmatheori.....	27
4 Metodologi	37
4.1 Research design.....	37
4.2 Indsamling af empiri.....	39
4.3 Overvejelser omkring metode.....	47
5 Analyse: Lolland Kommune	51
5.1 Præsentation af Lolland Kommune.....	51
5.2 Lolland Kommunes planlægning for tilbagegang	54
5.3 Opsamling.....	64
6 Analyse: Hjørring Kommune.....	69
6.1 Præsentation af Hjørring Kommune	69
6.2 Hjørring Kommunes tilgang til tilbagegang i landdistrikter	71
6.3 Opsamling.....	80
7 Sammenlignende diskussion	85
7.1 Samme grundforståelser i case-kommunerne	85

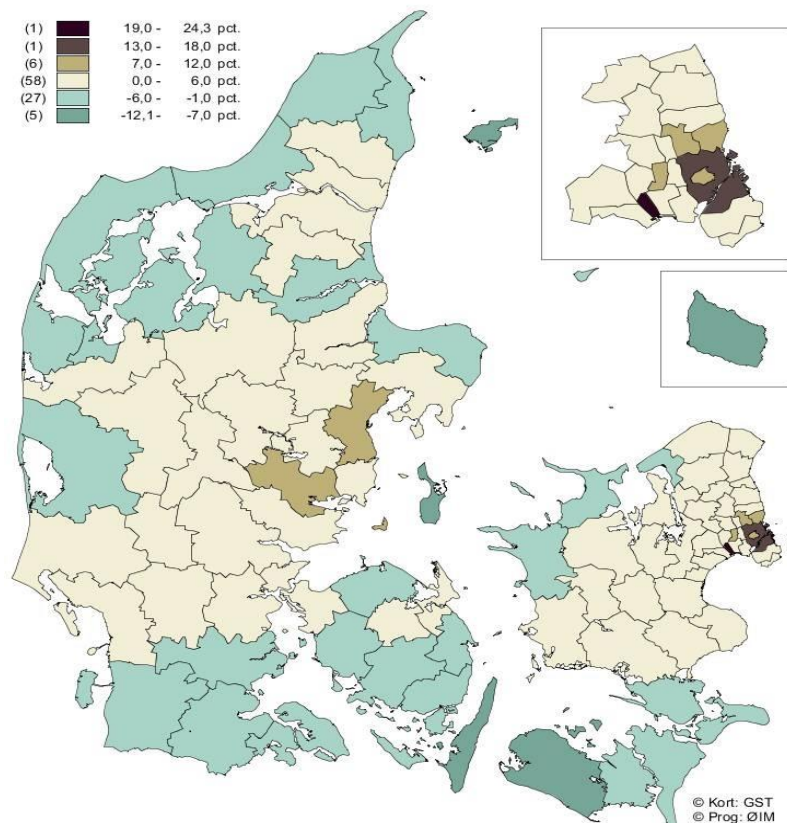
7.2 Paradigmet udmøntes forskelligt	85
7.3 Årsager til forskelle i udmøntningen af paradigme	88
7.4 Opsamling	90
8 Muligheder og barrierer for paradigmeskifte i andre kommuner med tilbagegang	95
8.1 Muligheder	95
8.2 Barrierer	97
8.3 Opsamling	100
9 Konklusion	103
10 Perspektivering	109
11 Litteraturliste	111
Bilag A Politikere og planlæggere	121
Bilag B1	123
Bilag B2	124
Bilag B3	125
Bilag B4	126
Bilag B5	127
Bilag B6	128
Bilag B7	129
Bilag B8	130

1 Indledning

En tredjedel af de danske kommuner oplever økonomisk og befolkningsmæssig tilbagegang, som forventes at fortsætte. Mens de såkaldte vækstcentre oplever den største befolkningsfremgang, oplever en række land- og yderkommunerne et svindende befolkningsgrundlag (Jensen & Møller, 2009).

Dette modsætningsforhold imellem vækst og tilbagegang illustreres på figur 1.1, som viser, at mens kommuner med større byer oplever vækst i befolkningstal, oplever mange af landets yder- og landkommuner tilbagegang i befolkningstallet (Økonomi og Indenrigsministeriet, 2014).

Økonomi- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal
Indbyggertal 1. januar i 2014 (i pct. ift. 2007)



Figur 1.1. viser befolkningsudviklingen fra 2007-2014. På kortet ses, at de største byer oplever positiv befolkningsudvikling, mens befolkningsvæksten er negativ i de kommuner længst herfra (Økonomi og Indenrigsministeriet, 2014).

Fælles for disse kommuner i tilbagegang er, at de har mange landdistrikter med tilbagegang. (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 2013). I kraft af urbaniseringen, afindustrialiseringen og centraliseringen af arbejdspladser, servicefunktioner og velfærd er

der sket en funktionstømning af landdistrikter og landsbyer (Christoffersen, 2003). En konsekvens af denne tilbagegang er også en demografisk skævvridning, idet der i mange landdistrikter er en overrepræsentation af ældre mennesker, imens de unge og de veluddannede flytter fra landdistrikterne (Christoffersen, 2003).

At mange kommuner oplever tilbagegang i befolkningstal og økonomisk aktivitet, er begyndt at få større politisk opmærksomhed. Der argumenteres ofte for og igangsættes strategier, som har til formål at vende denne udvikling. Mange kommunale, statslige og regionale planer og strategier fokuserer på at skabe vækst og forbedre konkurrenceevnen for landdistrikterne. Det er således et vækstparadigme, der dominerer i planlægningen.

Dansk Byplanlaboratorium konkluderede i 2007, som afslutning på projektet *Liv uden vækst? - Nye strategier for udvikling af Danmarks udkantområder*, omkring den politiske reaktion på tilbagegang i kommuner, som ikke oplever vækst, at:

”Den almindelige reaktion i de berørte kommuner [med tilbagegang i befolkningstal eller arbejdspladser] er et forsøg på at gennemføre en strategi for vækst på trods af disse tendenser” (Dansk Byplanlaboratorium, 2007)

Mange kommuner forsøger at vende den negative udvikling ved at igangsætte initiativer, som skal forbedre vilkårene for vækst for at sikre, at landdistrikterne bliver konkurrencedygtige.

I forhold til landdistriktsplanlægningen betyder det, at der er stort fokus på at skabe vækst i den enkelte landsby ved at søge at udnytte de såkaldte stedbundne potentialer. Planlægningen for landdistriktsudvikling kommer dermed til at handle om at forløse disse stedbundne potentialer, således at landsbyen bliver attraktiv for nye borgere og virksomheder (Jensen & Møller, 2009).

Udgangspunktet for dette projekt er, at det er svært – for ikke at sige umuligt – at skabes vækst alle steder – ikke mindst i kommuner, der overordnet set oplever tilbagegang. Globale trends såsom globalisering og centralisering trækker mange arbejdspladser, økonomiske aktivitet og mennesker mod de større byer og til udlandet, hvilket betyder, at nogle egne vil opleve tilbagegang, og der er intet, der tyder på, at denne udvikling vil vende. Sandheden er nok, at afviklingen foregår og vil foregå i mange landdistrikter og yderkommuner især, uafhængigt af hvad kommunale politikere og planlæggere foretager sig.

De kommuner, som oplever tilbagegang, står imellem at skulle kæmpe for at vende denne udvikling eller at tilpasse sig den. Udgangspunktet for dette projekt er, at tilbagegangen for nogle kommuner er blevet et vilkår for planlægningen, som man ikke kan vende. Vi mener dermed, at der mangler en erkendelse af, at der ikke kan skabes vækst alle steder, og at kommunerne derfor i stedet bør tilpasse sig udviklingen.

Mange kommuner står dermed i en situation, hvor det er nødvendigt at tilpasse servicestrukturen til det faldende befolkningstal. Samtidig viser en undersøgelse af SBI, Aalborg Universitet og Dansk Byplanlaboratorium, at kun de færreste kommuner har en strategi for servicetilpasning, selvom alle de i undersøgelsen adspurgte kommuner svarer, at de har et behov for at tilpasse den kommunale service. I stedet foregår beslutninger om servicetilpasning i de fleste af kommunerne primært i de årlige budgetforhandlinger, hvilket Christian Broen fra Dansk Byplanlaboratorium kritiserer, fordi beslutninger om, hvad der må lukke kan være ret tilfældige, og denne fremgangsmåde er derfor ikke nødvendigvis er den samfundsøkonomisk ikke er den bedst måde (Dansk Byplanlaboratorium, 2013a).

Lolland og Hjørring kommuner nævnes af forskere som eksempler på kommuner, der forsøger at lave en mere strategisk tilpasning af services (Dansk Byplanlaboratorium, 2013a). Disse kommuner er begyndt at erkende og melde ud, at tilbagegangen er en realitet, og servicetilpasning er en nødvendighed. Lolland Kommune har i deres planstrategi fra 2013 erkendt at tilbagegang er et vilkår for den kommunale planlægning, og at man ikke planlægger efter at tiltrække flere borgere til kommunen. Samtidig bliver der med planstrategien også lagt op til, at servicestrukturen skal tilpasses det fremtidige lavere befolkningstal.

I Hjørring Kommune er der flere perspektiver, der peger i retning af, at man har en anderledes tilgang til tilbagegang. Blandt andet har Hjørring Kommune lukket en lang række servicefunktioner i landsbyer i kommunen, hvilket Broen fra Dansk Byplanlaboratorium roser og beskriver som en ansvarlig økonomisk politik. Derudover har Borgmester Arne Boelt sat gang i debatten om, hvorvidt nogle af de mindste flækker i kommunen bør fjernes (Dansk Byplanlaboratorium, 2013b).

Udmeldinger i disse kommuner vidner om, at der kan være ved at ske en ændring i tilgangen til planlægning for landdistrikter, som måske skyldes et paradigmeskifte i planlægningen. Dette projekt vil undersøge, i hvor høj grad der rent faktisk er tale om et paradigmeskifte. Derfor opstilles den følgende problemformulering:

1.1 Problemformulering

I hvilken grad er der i kommuner med tilbagegang sket et paradigmeskifte, som medfører ændring i tilgang til planlægning for landdistrikter?

- Hvordan adskiller de grundforståelser, som ligger til grund for kommunernes tilgang til tilbagegang, sig fra grundforståelserne i det dominerende planlægningsparadigme, og hvordan kommer de til udtryk i kommunernes planlægnings-tilgange?
- Afspejler kommunernes tilgange til planlægning for tilbagegang i landdistrikter det samme paradigme?
- Hvilke muligheder og barrierer er der for, at der sker paradigmeskifte i øvrige kommuner med tilbagegang?

1.2 Afgrænsninger

I dette projekt skelnes der mellem vækst og udvikling. Vækst forstås som en kvantitativ stigning i f.eks. befolkningstal, økonomisk aktivitet eller bygningsmasse, imens udvikling forstås som kvalitativ stigning i f.eks. livskvalitet. Vækst ses ikke som en forudsætning for udvikling.

Når vi skriver om tilbagegang i analyserne, mener der primært befolkningstilbagegang, og sekundært de afledte økonomiske effekter. Desuden er vi opmærksomme på, at behovet for tilpasning af service ikke kun hænger sammen med ændring i befolkningstal, men derimod også skyldes demografiske ændringer, der medfører, at der bliver færre børn og flere ældre. I dette projekt behandles behovet for tilpasning i den kommunale service dog primært som en konsekvens af befolkningstilbagegang.

1.3 Rapportens indhold

I kapitel 2 foldes projektets problemstilling ud. Først beskrives årsager til og konsekvenser af tilbagegangen, og dernæst betragtes det dominerende planlægningsparadigme, samt de strømninger, som er opstået, og som peger i retning af et nyt planlægningsparadigme, som ikke er baseret på forventningen om vækst, og endelig vil der kort blive reflekteret over, hvorfor en udvikling uden vækst er svært at tale om.

I kapitel 3 præsenteres projektets teoretiske forståelsesramme. I dette kapitel vil der dels blive redegjort for decline management-tankegangen og for teori om paradigmer og om, hvordan paradigmer skifter. I opsamlingen i dette kapitel udformes en analyseramme for projektets analyse.

Kapitel 4 opstilles projektets research design, og forklare de metoder, der er anvendt til indsamlingen af empiri og til databehandling.

I kapitel 5 og kapitel 6 analyseres henholdsvis Lolland Kommune og Hjørring Kommune. Casestudiet omfatter undersøgelse af baggrunden for kommunernes nuværende planlægningstilgange, hvilke grundforståelser der ligger til grund for kommunernes planlægning for tilbagegang, og hvordan disse grundforståelser afspejler sig i planlægningstilgangen. Til sidst analyseres graden af institutionaliseringen af et eventuelt nyt paradigme i de to kommuners organisation.

Kapitel 7 er en sammenlignende diskussion, som på baggrund af analyserne, vurderer, om det er det samme planlægningsparadigme, der gør sig gældende i case-kommunerne, samt hvad der kan forklare, at paradigmet udmøntes forskelligt i to kommuner.

I kapitel 8 diskuteres det, hvilke muligheder og hvilke barrierer der er for, at et paradigmeskifte kan ske i andre kommuner med tilbagegang.

I kapitel 9 besvares projektets problemformulering.

Kapitel 10 er projektets afsluttende perspektivering.



Planlægning og tilbagegang

Kapitel 2

2 Planlægning og tilbagegang

Formålet med dette kapitel er at udfolde problemstillingen vedrørende områder i tilbagegang. I kapitlet vil der først blive beskrevet nogle af de årsager og konsekvenser til tilbagegang, der i forskningen er blevet identificeret i international og dansk kontekst.

Derefter vil det dominerende planlægningsparadigme, som er baseret på vækst, blive beskrevet, og hvordan dette påvirker planlægningen for landdistrikter. Herefter indeholder kapitlet et afsnit, der beskriver, at planlægningen har svært ved at forholde sig til tilbagegang, fordi den har et bias for vækst, efterfuldt af to afsnit der beskriver, internationale og danske diskussioner om, andre måder at tilgå tilbagegang. Slutteligt vil der i kapitlet blive lavet nogle indledende betragtninger om, hvorfor det kan være svært at diskutere udvikling uden vækst i danske landdistrikter.

Dette kapitel danner desuden baggrundsviden til analysen, som vil blive taget op igen i analysen og diskussionen.

2.1 Tilbagegang – årsager og konsekvenser

Tilbagegang i befolkningstal og økonomisk aktivitet sker på forskellige niveauer; i store og mindre byer, regioner og landdistrikter over hele verden. Diskussionen om, hvordan planlægningen kan og bør forholde sig til shrinking cities – byer med skrumpende indbyggertal – og eller områder, hvor der sker tilbagegang, har i internationalt regi stået på i mange år. Diskussion om og udvikling af teorier om decline management (som vil blive beskrevet yderligere i kapitel 3) har særligt foregået i amerikansk og tysk kontekst. I USA tager diskussionen om shrinking cities udgangspunkt i, at modernisering og udflytning af produktion har ført til stor nedgang i arbejdspladser og dermed befolkningstal i mange byer i det såkaldte Rustbelt i Midtvesten (Rieniets, 2005).

I Tyskland har der i flere år foregået en debat om, hvordan tilbagegang i byer og områder kan håndteres (Laursen & Braae, 2006). Østtyskland oplevede i 1990'erne en kraftig afindustrialisering, fraflytning og faldende fødselstal. Nogle tyske byer oplevede i løbet af et årti et fald i befolkning på 30 %, og samlet set forlod omkring 1,7 millioner mennesker det tidligere DDR i det første årti efter murens fald (Rieniets, 2005; Florentin, 2010). Allerede i 1980'erne holdt offentlige aktører og forskermiljøer i Tyskland op med at se tilbagegangen i byer som noget, der var afgrænset til små områder eller som en proces, der kunne vendes (Martinez-Fernandez, et al., 2012).

I Danmark er tilbagegangen mest synlig i landsbyer og landdistrikter i områder længst væk fra de såkaldte vækstområder. Tilbagegang i Danmark foregår altså på en anden skala end den tilbagegang, som oftest bliver beskrevet i litteraturen. Men selv om meget af forskningen og den teoretiske viden om shrinking cities er udviklet med afsæt i tilbagegang i store amerikanske industribyer eller store regioner i Østtyskland, som er mere ekstreme tilfælde end de danske landdistrikter, er mekanismerne langt hen ad vejen de samme. Fordi afstandene ikke er så store i Danmark, kan man dog i højere grad tale om, at mange

landsbyer selvom erhverv i byen er forsvundet, kan fungere som sove- og pendlerbyer, end når der sker tilbagegang i hele regioner. Dog er der en tendens til at de landsbyer og landområder nær vækstcentrene, i langt højere grad kan klare sig som pendlerbyer, end de områder længst væk fra vækstcentrene (Christoffersen, 2003).

Den tilbagegang som mange landdistrikter er præget af, har sit udspring i de strukturelle forandringer (SBI, 2014), som har betydet, at der er langt færre beskæftiget i landbruget i dag end tidligere. Med den industrielle udvikling og effektivisering af landbruget i 1960'erne, blev meget arbejdskraft overflødiggjort i landbrugserhvervene. Samtidig blomstrede industrierhvervene især i de små- og mellemstore byer, som kunne aftage den overflødig arbejdskraft fra landbruget (Porsmose, 2008; Christoffersen, 2003). Med disse strukturforandringer startede vandringer fra land til by og landsbyerne mistede deres ellers så centrale rolle (SBI, 2014).

I takt med at der blev færre beskæftiget i de primære erhverv, og flere beskæftigede industri- og serviceerhvervene, skete en massiv centralisering af arbejdspladser, mennesker og servicefunktioner i byerne. Industrivirksomhederne oplevede senere også nedgang, mens videnserhverv, som typisk er beliggende i de største byer, voksede (Christoffersen, 2003). Konsekvensen var, at den økonomiske aktivitet omkring 1980'erne i stigende grad rykkede i retning af de større byområder fra (Christoffersen, 2003; SBI, 2014). Denne forskydning imod byområderne medførte, at den økonomiske aktivitet i Danmark i højere og højere grad koncentrerede sig i få vækstcentre, hvilket betød, at der ikke investeredes eller kun investeredes meget lidt i byer og landdistrikter uden for disse centre (Christoffersen, 2003). Siden 1980'erne og særligt under højkonjunktoren i 1990'erne var der således en tendens til centralisering af arbejdspladser og mennesker i de større byer (Christoffersen, 2003). Fra slutningen af 1980'erne skete der også et skifte i det nationalpolitiske fokus på at ville skabe fra ligelig udvikling i hele landet til at have fokus på de større vækstcentre, Hovedstadsområdet og sidenhen Østjylland, for at sikre Danmarks konkurrencedygtighed i en international sammenhæng (Hansen & Smidt-Jensen, 2004).

Den stigende koncentration af arbejdspladser og forskydningen af befolkning i retning mod de større byområder har betydet, at de områder længst væk fra de større byer i mange år har oplevet tilbagegang i befolkningstal, arbejdspladser og velfærd (Christoffersen, 2003). Dog oplever de landdistrikter omkring de største byer – særligt i Østjylland og ved hovedstadsområdet – vækst i kraft af deres rolle som forstad med hensyn til bosætning og antallet af arbejdspladser i landdistriktet (Christoffersen, 2003).

2.1.1 Årsager

Litteraturen, som behandler byer i tilbagegang (*shrinking cities*), tager primært udgangspunkt i den tilbagegang, der sker i store byer i den vestlige verden, som voksede under industrialiseringen, men hvorfra arbejdspladser og befolkningen nu forsvinder. Sousa & Pinho (2013) karakteriserer den afvikling, som i øjeblikket kan observeres i både byer og hele regioner, som "*a global, structural, and multidimensional phenomenon concomitant with visible declining population, declining economy and declining national or international importance*" (Sousa & Pinho, 2013, s. 4). Fænomenet er komplekst, men selv

om årsagerne og konsekvenserne varierer fra sted til sted, peger flere forskere på de samme årsagssammenhænge.

Meget litteratur identificerer afindustrialisering (Florentin, 2010; Martinez-Fernandez, Audirac, Fol, & Cunningham-Sabot, 2012; Rieniets, 2005) og globalisering (Martinez-Fernandez, Audirac, Fol, & Cunningham-Sabot, 2012; Pallagst K. , 2010; Hospers, 2013; Hansen & Smidt-Jensen, 2004) som de primære årsager til, at nogle byer og områder oplever tilbagegang. Martinez-Fernandez et al. (2012) kalder endda den tilbagegang, der sker i nogle byer og områder for en fysisk manifestation af globaliseringen. Den økonomiske transformation, som også er et resultat af globaliseringen, omfatter afindustrialiseringen af vestlige lande, fordi produktion flyttes til lande, hvor det er billigere at producere (Hospers, 2013). På samme tid søger de bedst uddannede til de områder, hvor den økonomiske aktivitet er, hvilket er et resultat af den øgede mobilitet, som også stimuleres af globaliseringen og betyder, at nogle områder mister indbyggere, mens andre områder får flere (Martinez-Fernandez, Audirac, Fol, & Cunningham-Sabot, 2012; Hospers, 2013).

2.1.2 Konsekvenser

Sousa & Pinho (2013) identificerer en række konsekvenser af befolkningstilbagegang på baggrund af litteratur, der tager udgangspunkt i erfaringer fra både Tyskland, England og USA. Konsekvenserne de nævner, er tomme boliger, udhuling af et områdes levedygtighed og bæredygtighed, udhuling af grundlaget for services i et område, faldende ejendomspriser, lavere skattegrundlag og overdimensioneret infrastruktur, der gør det dyrere per borger at vedligeholde infrastruktur, som desuden er underudnyttet. Dette udfordrer den kommunale økonomi, idet skatteindtjeningen vil blive mindre, mens forsørgerbyrden vil blive større (Møller, 2009; Jensen & Møller, 2009). Ifølge Laursen & braae (2006) er der fare for, at der på sigt kun vil være den ældre, plejekrævende del af befolkningen tilbage i de tyndt befolkede områder. Konsekvensen er, at de tyndest befolkede områder kan have svært ved at opretholde et acceptabelt niveau af service, uddannelses tilbud og indkøbsmuligheder, som følge af lavere befolkningstæthed (Jensen & Møller, 2009).

Ligeledes kan en konsekvens af – og årsag til – tilbagegang findes i de demografiske forandringer, som sker i hele Europa, idet andelen af ældre stiger i takt med, at fødselstallene falder (Martinez-Fernandez, et al., 2012; Hospers, 2013). Det efterlader de ældre og de mere ressourcetsvage beboere i landområderne, og ofte vil levevilkår og potentialet for udvikling i et sådant område være nedadgående (Rieniets, 2005). Når den mest kvalificerede arbejdskraft forsvinder, imens de mere ressourcetsvage beboere bliver tilbage, er der risiko for fald i befolkningsmangfoldigheden, og det kan påvirke det sociale liv, kreativiteten og innovationen (Sousa & Pinho, 2013). Der kan derfor komme et kulturelt og videnskabsmæssigt skel mellem områder, der oplever tilbagegang, og områder med vækst og fremgang.

Sousa & Pinho (2013) argumenterer for, at tilbagegang ikke har nogen positive associationer knyttet til sig. Hvor områder med vækst associeres med velstand og

ubegrænsede muligheder for at opnå lykke, opleves områder med tilbagegang som steder, der begrænser individets muligheder og lykke. Det kan gå ud over selvfølelsen hos de personer, der bor i områderne med tilbagegang, for imens områder, hvor der sker vækst, opfattes som succesfulde og attraktive, oplever beboere i områder, hvor der sker afvikling, en "*diminished sense of self-worth*" - altså, en nedsat følelse af selvværd (Leo & Anderson, 2006, s. 169).

Konsekvenserne af tilbagegang kan med tiden give anledning til mere tilbagegang. Når tilbagegang er startet, er der større risiko for at mere forsvinder. Årsager og konsekvenser er derfor tæt forbundet i en negativ spiral, hvor tilbagegangen forstærker sig selv og får indflydelse på andre faktorer.

2.2 Planlægningens typiske svar på tilbagegang i Danmark

Siden starten af 1990'erne har der fra nationalt hold i høj grad været fokus på at sikre Danmarks konkurrencedygtighed i et internationalt perspektiv (SBI, 2014). Med dette fokus er der sket et skifte i italesættelsen, så økonomisk vækst og konkurrenceevne nu italesættes som helt centrale mål. Denne nye opfattelse er det, som Pedersen (2011) beskriver som konkurrencestaten. I konkurrencestaten italesættes og fokuseres på at skabe vækst, og vækstskebelse bliver et mål og en præmis for planlægningen for at styrke Danmarks konkurrenceevne (Pedersen, 2011). Konsekvensen er, at der i højere grad kommer fokus på byerne, særligt København, da det er her den største vækst findes, og fordi de bliver opfattet som det bedste kort i kampen for at sikre konkurrencedygtighed (Hansen & Smidt-Jensen, 2004; SBI, 2014).

Imens de store byer oplever vækst, er der tilbagegang i store dele af landets yderområder. Vækst-fiksering i kommer til udtryk i planlægningen ved, at der på nationalt niveau ofte forskellige initiativer og vækstplaner mv., som skal sikre vækst og erhvervsmuligheder i hele Danmark, samt at sociale og kulturelle goder fordeles til hele landet, så også landets yderområder bliver attraktive (Jensen & Møller, 2009).

Dette vækst-fokuserede planlægningsparadigme, som i dette projekt betegnes det dominerende planlægningsparadigme, kommer også til udtryk, når der planlægges for udvikling af landdistrikter og landsbyer. Den planlægningstilgang, der i dag er til landdistrikter i Danmark, læner sig meget op ad det, som OECD kalder 'det nye landdistriktsparadigme'. Tidligere havde man forsøgt at sikre vækst og udvikling i landdistrikterne gennem landbrugsstøtte, hvilket OECD kritiserer, fordi den er rettet imod en lille og spredt befolkningsgruppe, og dermed retter støtten sig ikke imod de vigtigste socioøkonomiske udfordringer for landdistrikterne (OECD, 2006). I stedet fordrer OECD med deres landdistriktsparadigme, at støtten gives med udgangspunkt i det enkelte sted. Med OECD's landdistriktsparadigme følger en projektorienteret tilgang, hvis formål er at tiltrække vækst i form af erhverv og nye indbyggere. Dermed følger et fokus på, at skabe konkurrencedygtige landdistrikter ved at forløse de såkaldte stedbunde potentialer (OECD, 2006). Udviklingen af landdistrikter bliver i høj grad bundet op på engagementet fra de

lokale beboere og ildsjæle, idet der bliver peget på, at de lokale har bedst kendskab til stedets potentialer (Mulighedernes Land, 2011).

Denne projektorienterede tilgang går igen i landdistriktsudviklingen på mange niveauer. Blandt andet bliver der fra EU uddelt midler til projekter i landdistrikterne i regi af de Lokale Aktionsgrupper (LAG) til projekter i danske land- og yderkommuner med det formål at forbedre levevilkår og skabe vækst (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 2014a; Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 2014b). Det er interessant at bemærke, at 35 % af disse midler er øremærket til kommuner med negativ befolkningsudvikling (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 2014c). På samme måde støtter den statslige landdistriktspulje, som er blevet set symbol på den statslige landdistriktspolitik, projekter som også skal fremme væksten i landdistrikterne (Tanvig, 2012). Mange kommuner og private aktører har også tilsvarende fokus på at støtte lokale projekter og ildsjæle til vækstskabelse (Tanvig, 2012).

Konsekvensen af denne tilgang til landdistriktsudvikling er, at den egentlige landdistriktsudvikling i høj grad overlades til borgere, og dermed bliver landdistriktsudviklingen overladt til de lokale ildsjæle og det forventes at initiativet skal komme fra dem. Det afhænger derfor i høj grad af, hvad man lokalt magter (Tanvig, 2012; Hedegaard, Thomasen, Bergsteinsson, & Therkildsen, 2011). Det er problematisk, fordi det dominerende planlægningsparadigme, som det kommer til udtryk i planlægning for landdistrikter, medfører, at planlægningen kun beskæftiger sig med landsbyer og områder med stedbundne kvaliteter, lokalt engagement, og potentialer for udvikling og vækst (Hedegaard, Thomasen, Bergsteinsson, & Therkildsen, 2011). Planlægningen forholder sig dermed ikke til, hvad der skal ske med de landsbyer, der ikke har potentiale for udvikling.

Med denne form for landdistriktspolitik bliver håndteringen af tilbagegang i høj grad også et spørgsmål om, at forbedre det enkelte steds konkurrence- og vækstevner i forhold til tiltrækning af borgere og erhverv. Og med dette følger opfattelsen, at hvis et område ikke oplever vækst, er det fordi, at de ikke har forløst deres stedbundne potentialer. Planlægningens typiske modsvar til tilbagegang bliver derfor vækstinitiativer, og de strategier, der tyes til inden for denne forståelse, er strategier og planer, der har til formål at styrke rammebetingelserne for at forløse de stedbundne potentialer.

2.3 Planlægnings bias for vækst og byer

Planlægning blomstrede op i efterkrigstiden, hvor det havde til formål at styre og regulere den vækst, som var resultatet af industrialiseringen (Sousa & Pinho, 2013; Gans, 1975). I planlægningen har der altid været fokus på vækst og på byer, fordi det er her væksten er foregået, som har været nødvendig at regulere og styre.

David Rehling, skribent hos Dagbladet Information og tidligere ansat i Miljøministeriet fra 1975-1984, skriver, at formålet med plansystemet i Danmark, der blev indført i 1970'erne,

var at sætte rammer for den vækst, der havde ført til spredt og tilfældig bebyggelse i landskabet (Rehling, 2014). Planlægningshierarkiet blev indført, hvilket betød, at kommuneplaner skulle sætte rammerne for lokalplaner, regionsplan skulle sætte rammer for kommuneplaner, og i sidste instans skulle staten godkende regionsplanerne og havde mulighed for at gøre indsigelser over for kommune- og lokalplanerne, hvis de ikke stemte overens med overordnede planhensyn. Men ifølge David Rehling (2014) ”viste [det] sig snart, at 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). Med strukturreformen forsvandt amterne i 2007 og rollen for den regionale planlægning ændrede sig. Rehlings kommentar til dette er, at ”[d]e vækstegoistiske kommuner er blevet eneforvaltere af det åbne land”, hvilket han finder problematisk.

Rehling (2014) beskriver således, hvordan et urealistisk fokus på vækst er slået igennem i planlægningen i Danmark. Dette fokus på vækst i planlægningen er af flere internationale og danske forskere blevet beskrevet som en bias for vækst (se f.eks. Sousa & Pinho, 2013; Rieniets, 2005; Rehling, 2014; Laursen & Braae, 2006). Sousa & Pinho (2013) peger tilsvarende, med henvisning til andre forskere, på en vækst-fiksering i både teori og planlægningsdokumenter, der giver det indtryk, at byer og områder, der ikke oplever vækst i befolkning og økonomi, er fortabte. Det betyder, at vækst i befolkningstal og økonomi bliver opfattet som forudsætninger for at opretholde og forbedre livskvaliteten (Hall, 2009). Tilsvarende beskriver Sousa & Pinho (2013) at:

“Over the last three centuries, urban growth became the final goal and apparently the only way forward for spatial development, the centre of urban and regional planning’s international debate. Not only theories but also practices of urban and regional development usually tend to emphasize the desirability, or the obligation, of growth.”
(Sousa & Pinho, 2013, s. 11)

Sousa & Pinho (2013) forklarer dette bias for vækst i planlægningen med henvisning til, at planlægning og vækst er så tæt forbundne, at det er svært at adskille disse:

“planning and growth have walked hand-in-hand since the industrial revolution, providing the misleading perception that the former is only justified by the occurrence of the latter.” (Sousa & Pinho, 2013, s. 15)

Der opstår på den måde, hvad Reinets (2005) beskriver som en kvasi-kausal sammenhæng mellem planlægning og byvækst. Planlægningens værktøjer, værdier og visioner giver således kun mening, hvis man har en forståelse af fortsat vækst. Derfor kan planlægningen ikke forholde sig til situationer uden vækst. Ifølge Reinets (2005). De kendte strategier for planlægning er bundet op på forventningen om vækst, og det efterlader planlægningen magtesløs over for de udfordringer, som følger med tilbagegang (Rieniets, 2005).

På samme måde noterer Gans (1975) sig, at politikere og befolkningen har svært ved at indse, når der ikke længere sker vækst. Han argumenterer for, at den traditionelle

planlægning spiller en rolle i dette, fordi den baserer sig på en forventning om fremtidig vækst, selv om virkeligheden er, at der ikke længere sker vækst i et område. Fordi der er en forventning om vækst, betyder det, at det er legitimt at argumentere for at opretholde samme servicestruktur og- niveau som da der var flere borgere til at betale det. Gennem vækst kan man undgå at skære i service, selvom der er færre til at betale for det.

Fordi vækst og planlægning er så tæt forbundne, opfattes tilbagegang som en trussel eller et sygdomstegn (Sousa & Pinho, 2013). Ifølge Sousa & Pinho (2013) mener flere forskere, at det først er for nylig, at opfattelsen af vedvarende vækst i et område som umuligt, eller endda uhensigtsmæssig, overhovedet er blevet en mulighed. Til gengæld accepteres tilbagegang eller meget langsom vækst i højere grad, så længe det kun varer i kortere perioder (Sousa & Pinho, 2013).

Det viser, at der måske er ved at ske en ændring i forståelsen af vækst, så det ikke længere tages for givet i samme grad som tidligere.

2.4 Begyndende skift i paradigme i forhold til tilbagegang

Der bliver i stigende grad sat spørgsmålstejn ved fokuseringen på vækst inden for planlægningen. Ifølge Hall (2009) er et stigende antal forskere i europæisk og amerikansk kontekst inden for planlægningen begyndt at pege på, at vækst i sig selv ikke er den bedste indikator for succes og for at måle det gode liv. Det er dog ikke kun inden for planlægningen, at der i stigende grad bliver stillet spørgsmålstejn ved vækst. På samme måde, som planlægningen ikke længere har alle svarene på de problemstillinger, som kommuner og borgere står over for, når der ikke længere er udsigt til at vende den negative udvikling i landdistrikterne, er der ifølge Nielsen (2012) en tendens til, at der også i stigende grad stilles spørgsmålstejn ved det vækstparadigme, der ligger til grund for den markedsøkonomiske model, som er grundstenen i den globaliserede økonomi.

Nielsen (2012) beskriver dermed, hvordan der er opstået en tvivl omkring strategier baseret på vækst. Han uddyber efterfølgende, at det især er lighedstegnet mellem vækst og materielle goder på den ene side og lykke og trivsel på den anden side, som ikke længere tages for givet af alle.

Det er netop sådanne spørgsmålstejn vedrørende vækst, der har ført til, at der er opstået diskussioner om udvikling uden vækst (og endda om afvikling) inden for planlægningen. Hall (2009) peger på, at der er et tomrum inden for planlægningen i forhold til at håndtere områder i tilbagegang, og hun argumenterer for, at der mangler både værktøjer og accept af planlægning for afvikling. Det er dog usandsynligt at sådanne værktøjer bliver udviklet, så længe der stadig er en fiksering på vækst (Hall, 2009).

Forskere peger derfor på behovet for en ny måde at forstå udvikling. Martinez-Fernandez et al. (2012) argumenterer for, at planlægning må forstå vækst og tilbagegang som to forbundne og sideløbende processer. Tilsvarende peger Laursen & Braae (2006) på, at

planlægningen bør fokusere på udvikling og afvikling set i sammenhæng, idet de skriver, at:

”Udfordringen består i at afsøge mulighederne for at designe for og med tilbagegang frem for kun at fokusere på vækst som eneste parameter”
(Laursen & Braae, 2006, s.37)

Med udgangspunkt i at udvikling og afvikling er relaterede fænomener, skriver Tietjen (2007), at udfordringen for planlægningen bliver at forholde sig til, hvordan vækst og tilbagegang bør ”forhandles” fremfor at forsøge at opnå vækst alle steder (Tietjen, 2007, s. 9).

Sousa & Pinho (2013) peger på, at planlægningen skal skifte fokus fra at være ensidigt fokuseret på vækst til i stedet at planlægge for udvikling:

”shrinkage should signify a paradigm change not only from planning for growth to planning for shrinkage, but planning for development”
(Sousa & Pinho, 2013, s. 17)

De beskriver ikke afvikling for afviklingens skyld, men afvikling som en del af planlægning for udvikling. De mener, at der er brug for et nyt paradigme, hvor vækst ikke er alfa og omega (f.eks. (Møller, 2011; Hansen & Harder, 2012; Laursen & Braae, 2006; Martinez-Fernandez, Audirac, Fol, & Cunningham-Sabot, 2012; Sousa & Pinho, 2013)).

Som i dette projekt, skelner Sousa & Pinho (2013) mellem vækst og udvikling. Vækst kan ifølge dem henvises til, at en by vokser kvantitativt horisontalt eller vertikalt, imens udvikling forstås som kvalitativt fremskridt eller en forandring fra et stadie til et andet, mere avanceret stadie. Derfor mener de også, at udvikling kan ske både i takt med vækst, men også på trods af kvantitativ stagnation eller tilbagegang.

2.5 Planlægning for afvikling og udvikling i dansk kontekst

Planlægningen for landsbyer og landdistrikter i Danmark ligger hos kommunerne, mens staten og regionerne lægger rammer og mål for kommunernes landsbyplanlægning. Derudover råder stat og regioner over midler som uddeles til landdistrikterne.

Diskussionen om, hvordan man inden for planlægning kan og bør forholde sig til tilbagegang i Danmark, er i planfaglige kredse ifølge Nørgaard (2009) startet i 2003, hvor forskere beskrev de problemer som fulgte af de regionale ubalancer, samt pegede på skævvridningen som fulgte af, at væksten er koncentreret i Østdanmark (Nørgaard, 2009). Året efter satte Dansk Byplanlaboratorium fokus på dogmet om, at vækst er en nødvendighed, og under overskriften *’Tilbagegets helte’* udtalte Michael Møller, professor ved Handelshøjskolen i København, i den forbindelse at:

”[d]et vanskeligste af alt er at lede en hær under tilbagetog. Men de, der hurtigt indrømmer, at de er tabere, har lettest ved at klare sig helskindet

igennem. Desværre er det meget svært at indrømme nederlag. Og det er et almindeligt menneskeligt træk at fortsætte mod al sund fornuft.”
(Dansk Byplanlaboratorium, 2004, s. 10)

Michael Møller tilføjer desuden, at *”kommuner skal foretage sig relativt lidt og tilpasse sig udviklingen i stedet for at gøre alt for at tiltrække folk”* (Dansk Byplanlaboratorium, 2004, s. 11). Som en reaktion på det dominerende planlægningsparadigme og almindelig planlægningspraksis har forskere peget på behovet for at diskutere, hvad der skal ske med de landsbyer, som Jørgen Møller (f.eks. 2009) kalder taberlandsbyer. Taberlandsbyer er dem, der *”på sigt ikke er værd at holde liv i, da de ikke længere spiller nogen væsentlig rolle i det økonomiske og funktionelle system, som i dag skaber liv og udvikling i landdistrikterne”* (Møller, 2009, s. 38). Det er i disse landsbyer i tilbagegang, hvis fremtid kommunerne ikke forholder sig til i planlægningen (Hedegaard, Thomasen, Bergsteinsson, & Therkildsen, 2011). Selvom der er en bevidsthed om, at nogle landsbyer ikke kan vende denne tilbagegang, er ingen der synes at komme med klare udmeldinger, om hvilke landsbyer der satses på, og hvilke der ikke gør.

Fra at have været en debat blandt fagpersoner, er det også at rykket ud i dagspressen. Blandt andet har medierne sat fokus på den regionale ulighed ved at tage diskussioner op om 'udkantsdanmark' og den 'rådne banan', og senest i februar 2014 i forbindelse med offentliggørelse af Dansk Byplanlaboratoriums rapport *”Vejkantsdanmarks fremtid – fire scenarier for modellandsbyer Skrumpelev”* (denne rapport er beskrevet nærmere i tekstboks 1, side 19). Samtidig er problematikken i højere grad kommet på den politiske dagsorden, hvilket blandt andet viste sig ved oprettelsen af et landdistriktsministerium i 2011. Den typiske udmelding fra politisk side er dog stadig en opfordring til kommuner og landsbyer om at skabe udvikling med udgangspunkt i de stedbundne potentialer og landsbyernes ildsjæle (f.eks. (Naturstyrelsen, 2013; Hansen C., 2014; By- og Landskabsstyrelsen, 2007)).

En del af debatten har helt konkret handlet om, at den offentlige service i takt med centraliseringen forsvinder fra mange landsbyer. Skolelukningerne er blevet et symbol herpå. På samme måde, er også private services, bl.a. købmænd, forsvundet fra mange landsbyer. At sådanne services lukker, er blevet synonym med afviklingsdebatten i Danmark, og der argumenteres for, at når disse services forsvinder, så afvikles landsbyerne. Samtidig peger Nielsen et al. (2013) fra Syddansk Universitet på, at der er en forventning om, der er offentlig og privat service alle steder - også er i landsbyerne. Den offentlige service bliver betragtet som et væsentligt omdrejningspunkt for velfærd (Nielsen, et al., 2013). Denne forståelse synes at være et resultat af velfærdsplanlægningen som prægede planlægningen i 1970'erne, hvor velfærdsstaten var grundstenen i planlægningen af et hierarkisk bymønster (Christoffersen, 2003). Den lokale service skulle findes i de mindre byer og regional service i de større byer. Ideen var, at der alle steder i landet skulle findes byer, på forskellige niveauer i bymønstret.

Når der i planlægningen er blevet diskuteret afvikling og vækstmuligheder for landdistrikter og landsbyer, har de synspunkter, som baserer sig på, at der ikke kan være vækst i alle landdistrikter – nogle snakker endda om afvikling – mødt stor modstand.

Blandt andre har Carsten Abild, formand for Landsbyerne i Danmark, udtalt til Politiken at: *”der er ingen grund til aktiv dødshjælp til de svageste. Selv de mindste landsbysamfund har mange muligheder for vækst og udvikling”* (Politiken, 2012). Strategier til håndtering af tilbagegang, som ikke baserer sig på vækst, synes at være et meget ømtåleligt emne. Men hvorfor er det så svært at diskutere afvikling som en del af udviklingen af landsbyer og landdistrikter?

Tekstboks 1:

'Vejkantsdanmarks Fremtid' af Dansk Byplanlaboratorium, 2014

Med støtte fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har Dansk Byplanlaboratorium i februar 2014 udgivet rapporten *"Vejkantsdanmarks fremtid – fire scenarier for modellandsbyen Skrumpelev"*, som sætter fokus på tilpasning til mindre befolkning ved at tilpasse bygningsmassen i de danske landsbyer.



VEJKANTS DANMARKS FREMTID
- fire scenarier for modellandsbyen Skrumpelev

dansk byplan
laboratorium

Indledningsvist konkluderes:

"Nogle landsbyer har det svært.

De har i dag et faldende indbyggertal og slås med tomme huse og forfald. Flere steder i landet bliver enkelthusstandene reelt stavnsbundet fordi det er umuligt at sælge boligerne. Der er i dag en vis bevidsthed om denne problemstilling og der er også udviklet puljer til at støtte yderkommunerne i deres indsats for at rive tomme huse ned.

Men der er behov for mere end enkeltstående nedrivninger. Der er behov for, at kommunerne differentierer og prioriterer mellem de forskellige landsbytyper i en langsigtet, strategisk kommunal planlægning" (Dansk Byplanlaboratorium, 2014, s. 3)

Samtidig konkluderer rapporten, at *"et urealistisk mål om vækst kan i nogle tilfælde spænde ben for en bæredygtig udvikling"* (Dansk Byplanlaboratorium, 2014, s. 27). Rapporten sætter fokus på fraværet af planredskaber, der kan anvendes til at skrumpe landsbyer og landområder.

Eksempelvis beskriver rapporten, at både planloven og områdefornyelsesloven er udarbejdet, imens hele Danmark oplevede vækst og udvidelser, og der derfor er et behov for at tilpasse disse love til den situation, som vi har nu. I områdefornyelsesloven fokuseres der for eksempel på igangsættelse af kvantitativ vækst snarere end kvalitativ udvikling, og derfor må kommunerne, når de ansøger om midler til områdefornyelse, argumentere for, hvordan det initiativ, de påtænker at lave, vil bidrage til kvantitativ vækst og udvikling. Dette er ifølge Dansk Byplanlaboratorium, ikke i overensstemmelse med, hvordan kommunerne også kunne have gavn af at anvende midlerne fra puljen. Ligeledes peger rapporten på, at der er en række psykologiske barrierer forbundet med at tale om afvikling og nedprioritering.

I den forbindelse giver rapporten nogle forslag til redskaber, der kunne være nyttige for kommunerne. Der nævnes blandt andet forslag om skrotordninger for huse og ændring af områdefornyelseslovens formål. Ligeledes foreslås det, at der bør være længere frister på nedrivningspuljen, således at kommunerne kan bruge den på en langsigtet strategisk måde, samt at ejendomsavanceskatten bør frafalde, når en nabo overtager en tom byggegrund. (Dansk Byplanlaboratorium, 2014)

2.6 Den svære diskussion

At forslag om nedprioritering og afvikling af landsbyer og landdistrikter ofte møder stor modstand, kan hænge sammen med, at landbruget i mange år har haft en fremtrædende rolle i Danmark. Johannes Nørregaard Frandsen, professor ved Syddansk Universitet, fortæller at modviljen mod at tale om afvikling i høj grad hænger sammen med, at Danmark bevidsthedsmæssigt stadig er et landbrugsland (Information, 2010). Netop fordi mange danskere har et tilhørsforhold til landsbyer og landdistrikter, kan det være svært at diskutere nedprioritering og afvikling af landdistrikter. Reieniets (2005) er enig i dette og uddyber, at det er svært at tale om, fordi tilbagegang typisk opfattes som et symptom på krise og som resultat af fejlslagne økonomiske og politiske beslutninger.

Ligeledes beskriver Gans (1975) at en del af modstanden imod diskussionen om planlægning for tilbagegang hænge sammen med ubehagelige beslutninger om, hvem og hvad der må ofres for at andet kan bevares. At måtte prioritere nogle steder frem for andre, kan på sin vis opfattes som at give op, og kaste håndklædet i ringen.

En anden grund til at afvikling for mange er svært at diskutere ligger i selve ordene ”afvikling” og ”tilbagegang”. Sousa & Pinho (2013) forklarer:

“When defining shrinking cities, shrinkage is, as a rule, considered a synonym of decline or decay, rather than the antonym (development pattern) of growth (...). As such the definitions of shrinking cities, usually, have a tragic and derogatory character.” (Sousa & Pinho, 2013, s. 3)

Det er denne forståelse af ordet ”shrinkage” – på dansk tilbagegang – som bidrager til, at det kan være svært at diskutere tilbagegang og afvikling. Det hænger sammen med negative associationer og er i modstrid med den generelle forståelse af vækst som nødvendigt for og synonym med udvikling. At planlægge for afvikling opfattes af mange som et fyord, og som noget der ikke må efterstræbes. Vækstparadigmet regerer i samfundet, og der kan ses en grundlæggende forståelse af, at vækst er et succeskriterium og den eneste ønskelige udvikling. Det kan derfor være svært at forstå strategier, der ikke kun er fokuseret på vækst, men måske endda indeholder hel eller delvis afvikling af landsbyer eller områder i et landdistrikt.

Derudover er der en psykologisk barriere for politikere og planlæggere i forbindelse med at tale åbent om tilbagegang af landsbyer. For selv om der både nationalt og lokalt kan være en erkendelse af, at der er problemer i landdistrikterne, så er der ikke mange, der har lyst til at stå frem og udpege specifikke landsbyer, hvor der bør ske aktiv indsats for afvikling (Dansk Byplanlaboratorium, 2014).



Teoretisk forståelsesramme

Kapitel 3

3 Teoretisk forståelsesramme

Dette kapitel udgør projektets teoretiske forståelsesramme.

Først afsnit omhandler decline management, som dækker over en række strategier til at håndtere konsekvenserne ved tilbage ved tilpasning, og repræsenterer derfor en markant anden tilgang til tilbagegang, end den der følger af dominerende planlægningsparadigme, som er fokuseret på vækst.

Derefter beskæftiger det efterfølgende afsnit sig med paradigmatheori, herunder også hvordan og hvorfor et paradigme skifter. Derudover gør afsnittet sig overvejelser om hvordan den klassiske paradigmatheori, som er opstået for at forstå skifte i fokus i den naturvidenskabelige videnskab, kan overføres med planlægning.

3.1 Decline management

Decline management er et paraply-begreb som dækker over en række forskellige planlægningsstrategier, der beskæftiger sig med tilbagegang. Fælles for disse er, at de dels accepterer tilbagegang som et vilkår for planlægningen, og dels at de dermed erkender, at der ikke kan ske vækst alle steder.

3.1.1 Forskellige måder at håndtere tilbagegang

I det forrige kapitel blev det beskrevet, hvordan tilbagegang ikke bare har fysiske konsekvenser i kraft af overskydende bygningsmasse, men det kan også have mere vidtrækkende konsekvenser for et område i form af for eksempel økonomisk og kulturel tilbagegang.

Hospers (2013), som har undersøgt håndteringen af tilbagegang i Europa, konceptualiserer de forskellige konsekvenserne ved tilbagegang ved begreberne hardware, software og mindware. Hardware er det håndgribelige og synlige, og omfatter blandt andet boligmarkedet, den lokale økonomi og fysisk infrastruktur. Software omfatter normer og værdier. Et områdes software kan påvirkes, når demografien ændres. Det er ofte de unge og de veluddannede, der flytter væk, og efterlader de ældre og resourcesvage borgere. Dette kan ændre den socioøkonomiske sammensætning i et område kan påvirke områdets normer og værdier. For eksempel er samfund, hvor der er overvejende ældre befolkning mindre tilbøjelige til at være innovative, kreative og have lavere grad af iværksættere. Endelig dækker mindware over et områdes image. At være i tilbagegang bliver opfattet som negativt, og den negative opfattelse af området kan smitte af på de folk, der bor der. Et mindware, der er præget af en negativ opfattelse, kan have selvforstærkende effekter, heri spiller italesættelsen af tilbagegangen en central rolle (Hospers, 2013).

Sousa & Pinho (2013), som har undersøgt litteratur om shrinking cities, identificerer, at der i planlægningen findes forskellige tilgange til at håndtere tilbagegang. De skelner mellem reaktioner og tilpasning i planlægning: Reaktioner beskriver tilgange, der har som formål at

vende den negative udvikling og fremme vækst, og tilpasning omfatter forsøg på at tilpasse og optimere konsekvenserne ved tilbagegang, i stedet for at modvirke dem.

Meget lignende beskriver Hospers (2013) fire forskellige politiske reaktioner på tilbagegang i et område. Hospers' reaktionsbegreb er dog bredere end Sousa og Pinho's forståelse af reaktioner og dækker dermed over både modvirkning, tilpasning samt banalisering og udnyttelse af tilbagegang:

Banalisere/trivialisere tilbagegangen

Beslutningstagere afviser, at der er et problem, og tager derfor ikke affære, end ikke stilling til den faktiske tilbagegang i et område eller landsbyer (Hospers, 2013).

Modvirke tilbagegangen

Her sættes alle ressourcer ind for at skabe vækst for at modvirke tilbagegangen. Der sættes nye byggerier i gang, og der markedsføres for at ændre områdets image og påvirke dets mindware. Andre redskaber i denne tilgang er f.eks. at sætte skatten ned og give favorable lånemuligheder til virksomheder, som området ønsker at tiltrække (Hospers, 2013).

Acceptere tilbagegangen

I denne tilgang accepteres tilbagegang som en ny politisk kontekst, og man forsøger at imødekomme de negative konsekvenser, der er i kraft af tilbagegang, og at stabilisere befolkningstallet. I stedet for at fokusere på at tiltrække mennesker til et område, fokuseres der på at forbedre livskvaliteten for dem, der bor der nu. Nedrivning af ubeboede huse er også et redskab, der kan anvendes i denne tilgang. Hospers konstaterer, at selvom nedrivning af bygningsmasse, byfornyelse og planlægning på tværs af byer er både besværligt og dyrt, så synes det at være besværet værd. Ifølge Hospers er det ikke nok at ændre på et områdes hardware, men det er især også vigtigt at forbedre dets software. En strategi til dette er, at gøre livet nemmere for børnefamilier i området. Han konkluderer endeligt, at denne tilgang, hvor tilbagegang accepteres, der er den mest bæredygtige tilgang til at håndtere tilbagegang i et område (Hospers, 2013).

Udnytte/anvende tilbagegangen

Her er udgangspunktet positivt, og man forsøger at drage fordel af situationen med tilbagegang. Devisen er, at livskvalitet ikke er afhængigt af befolkningstæthed. Hospers beskriver, at eksempler på strategier, der forsøger at udnytte tilbagegangen, er byer og landsbyer, der bliver medlem af Cittaslow-bevægelsen eller ser muligheder i at tiltrække pensionister, som efterspørger bestemte slags service. Fordelene ved denne optimistiske tilgang er, at den er fremtidsorienteret og kan understøtte lokal udvikling inden for bestemte sektorer, men der er også eksempler på at denne tilgang ikke har været succesfuld (Hospers, 2013).

Kun de to sidste af de politiske reaktionsformer Hospers (2013) beskriver falder inden for decline management-tilgangen. De ligger sig tværtimod op ad det dominerende planlægningsparadigme i Danmark, som blev beskrevet i kapitel 2. Ingen af de første to reaktionsformer accepterer tilbagegang som et vilkår og forsøger enten at modvirke tilbagegangen ved at øge mulighederne for vækst eller ved blot at banalisere det. De sidste

to reaktionsformer accepterer derimod tilbagegangen, mens de forsøger at håndtere denne enten ved at udnytte tilbagegangen eller ved at tilpasse sig tilbagegangen.

3.1.2 Planlægning for tilbagegang

Der er i takt med diskussionen om tilbagegang opstået en række teoretiske begreber, som alle forholder sig til tilbagegang med en overordnet forståelse om, at der ikke kan og vil ske vækst alle steder. Disse tilgange kan samles under begrebet decline management.

Litteraturen indenfor decline management har i højere grad fokuseret på årsager til tilbagegang og på at trække gode eksempler frem end på at udvikle egentlige koncepter for decline management-planlægning (Hall, 2009). Derfor bliver mange af strategierne i litteraturen oftest kun præsenteret som begreb og ridset op i meget grove træk. Det er derfor uklart hvad de enkelte strategier præcist indeholder. Nogle af disse tilgange, der er beskrevet i litteraturen, er de følgende:

Cutback Planning

Gans præsenterede i 1975 cutback planning som strategi til at håndtere områder med tilbagegang i forbindelse med, at der i Cleveland blev offentliggjort en plan, som skulle håndtere nogle af de problemer, tilbagegang havde forårsaget i byen. Gans' formål med at præsentere denne strategi var:

”to plan for reduced and declining capital and operating expenditures and to figure out how to develop a viable and functioning city under conditions of decline” (Gans, 1975, s. 307).

Samtidig skrev han, at den form for planlægning ikke var udviklet, og han heller ikke selv havde et bud på, hvad det skulle indeholde. Han konstaterer dog, at man, som en del af denne strategi, er tvunget til at 'ofre' noget (for eksempel funktioner) så andre kan bevares (Gans, 1975). Dermed ligger der implicit i Gans' tilgang til tilbagegang, at der bør ske en prioritering af områder.

Urban Transformation

Lea Holst Laursen har lavet en undersøgelse, som tog udgangspunkt i begrebet Shrinking Cities, men som undervejs i processen udviklede sig til det handle om det mere helhedsorienterede begreb Urban Transformation, der gør det muligt at se tilbagegang i nogle områder som en del af en større sammenhæng; at et givent område oplever både vækst og tilbagegang i større eller mindre grad (Laursen, 2008). Dermed bliver tilbagegangen i et område set i et større perspektiv – geografisk såvel som politisk – og dermed er det muligt at bruge en mere positiv terminologi.

Smart Shrinking

Begrebet Smart Shrinking er blevet brugt af flere forskere. Blandt dem, som bruger begrebet smart shrinking er Pallangst (2010), som sammenligner planlægningskulturer i USA og Tyskland, og Rhodes & Russo (2013), som har undersøgt processen vedrørende en plan, som skulle håndtere tilbagegang i Yuongstown i USA fra 2005. Smart Shrinking

definerer Rhodes & Russo (2013), som at erkende at der foregår tilbagegang og derefter forsøge at håndtere processen.

Smart Decline

Popper & Popper (2002), som beskæftiger sig med tilbagegang i byer og landdistrikter i USA, har præsenteret smart decline som strategi til at håndtere tilbagegang i befolkningstallet. Deres strategi medfører "*planning for less – fewer people, fewer buildings, fewer land uses*" (Popper & Popper, 2002, s. 23). Det betyder tilpasning af områdets servicestrukturen, bygningsmassen og infrastrukturen mv. til den befolkningsmæssige udvikling.

3.1.3 Vidt forskellige grundforståelser

Selvom de forskellige strategier bliver beskrevet forskelligt, deler de samme grundforståelser; at tilbagegang for nogle områder er blevet et vilkår, samt at de negative konsekvenser ved tilbagegang ikke kan løses ved at planlægge for vækst. Mens Gans (1975) og Popper & Popper (2002) har fokus på at prioritere og tilpasse infrastrukturen og bygningsmassen til det faldende befolkningstal, tager Laursen (2008) udgangspunkt i, at vækst må ske på bekostning af andre områder. Dermed argumenterer hun for, at der godt kan ske vækst – bare ikke alle steder (Laursen, 2008).

Det dominerende planlægningsparadigme, som der blev redegjort for i kapitel 2, fordrer vækstorienterede strategier til at modvirke tilbagegang, som har til måls at vende den negative udvikling gennem vækst.

Sammenlignes det dominerende planlægningsparadigme og decline management-strategierne, er der et klart modsætningsforhold i, hvorvidt tilbagegangen opfattes og accepteres som et vilkår planlægningen, som den gør i decline management-tilgangen, eller om det forstås som konsekvensen af forfejlet planlægning, som det i det dominerende planlægningsparadigme ville gøre.

Det dominerende planlægningsparadigme opfatter vækst som den eneste efterstræbelsesværdige udvikling, og dermed bliver tilbagegang – og vækst – et spørgsmål om konkurrencedygtighed. Målet inden for denne forståelse er derfor at skabe så gode vækstbetingelser, at et sted kan konkurrere og tiltrække mennesker og erhverv. Tilbagegang i et område kan vendes ved at skabe de rette vækstbetingelser. Decline management-strategierne vil omvendt ikke forsøge at vende den negative udvikling, men vil i stedet tilpasse sig den. Dermed bliver tilbagegangen opfattet, og accepteret, som konsekvens af globale trends (f.eks. urbanisering), som den enkelte kommune (i dansk planlægningskontekst) ikke alene er i stand til at ændre.

Baseret på den ovenstående sammenligning, står der klart, at decline management-tankegangen og det dominerende planlægningsparadigme repræsenterer vidt forskellige opfattelser af tilbagegangens natur, og dermed følger vidt forskellige mål med løsningsstrategierne; om udviklingen skal tilpasses eller vendes. Det giver anledning til en undre over, om det er forskellige paradigmer, der ligger bag. For

at undersøge om der er tale om forskellige paradigmer, vil rapporten først undersøge, hvad et paradigme er, og hvordan et paradigme skifter.

3.2 Paradigmatheori

Litteraturen om paradigmer og paradigmeskifte er baseret på undersøgelser af paradigmeskifte på et højere politisk niveau end kommunalt niveau, og derfor beskrives teorien i overordnede træk, og de vigtigste begreber og deres indbyrdes sammenhæng præsenteres.

Dette afsnit er skrevet på baggrund af litteraturstudie af både Thomas Kuhns oprindelige teori om paradigmeskifte i videnskaben og af forskning, som efterfølgende har anvendt Kuhns begreber til at forklare paradigmeskifte i politik.

3.2.1 Paradigme-begrebet

Et paradigme er en forståelsesramme, som sætter rammen for, hvordan problemer opfattes, og hvad der overhovedet opfattes som problemer, samt hvilke målsætninger der kan opstilles, og hvilke løsninger og værktøjer der kan anvendes for at nå målsætningerne. Et paradigme sætter således grænserne for, hvad der er acceptabelt og endog muligt at tænke, og definerer, hvad der er godt og skidt, hensigtsmæssigt og uhensigtsmæssigt (Hall, 1993; Carson, Burns, & Calvo, 2009).

Begrebet paradigme blev for første gang brugt af Thomas S. Kuhn i 1970 i betydningen af en forståelsesramme. Kuhn kritiserede den antagelse, at viden opbygges kumulativt og argumenterede i stedet for, at videnskaben i forskellige perioder har været karakteriseret af forskellige paradigmer, som har haft en betydning for, hvordan man har forstået verden. Det har dermed også haft betydning for, hvilke videnskabelige gennembrud, som var mulige (Heffernan, 2002; Kuhn, 1974).

Ifølge Kuhn (1974) vinder paradigmer indpas, fordi de bedre end de konkurrerende paradigmer kan forklare og løse problemer, end det eksisterende paradigme kan. Når et paradigme afløser et andet, vil der dermed opstå en ny normalvidenskab, som trækker på en ny fundamental forståelse af det felt, som paradigmet omfatter. Et paradigmeskifte medfører også ændring i grundlæggende teoretiske generaliseringer, metoder og værktøjer (Kuhn, 1974). Heffernan (2002) forklarer videre om Kuhns teori:

"Normal science, the rule, was undermined by 'revolutionary' science, the exception, when routine enquiries identified 'anomalies' in normal science so provoking a crisis in the existing paradigm. In altering the theoretical perception of the scientific community, revolutionary science triggers practical changes because it redefines scientific modes of inquiries and the research objectives scientists then pursue" (Kuhn (1970) i Heffernan, 2002, s. 748)

Denne forståelse af normal science som konsekvens af paradigmer, når overført til den politiske verden, kan forklare, hvordan forskellige politiske aktørers holdninger struktureres af forskellige policy paradigmer (Heffernan, 2002). Peter Hall (1993), der var en af de første til at bruge begrebet i politisk sammenhæng, har undersøgt policy paradigmer inden for britisk økonomisk politik. Policymaking baserer sig ifølge Hall (1993) på paradigmer, som udgøres af idéer om værdier, mål og løsninger (Heffernan, 2002). Et paradigme bygger dermed på nogle grundforståelser om, hvordan virkeligheden ser ud, og policy paradigmerne sætter således grænserne for, hvad der er muligt at tænke og gøre politisk. Ifølge Hudson & Lowe (2009) kan der opstå forskellige variationer af det samme paradigme afhængigt af konteksten. De eksemplificerer dette ved at forklare, hvordan velfærdsstaten kommer forskelligt til udtryk i forskellige lande (Hudson & Lowe, 2009).

Paradigmer skifter, når spirende idéer bliver accepteret, fordi de bedre kan forklare og løse de problemer det dominerende paradigme ikke kan. Ifølge Hudson & Lowe (2009) er spirende idéer ofte ikke nye, men de har eksisteret i et stykke tid. Det er usikkerheden om det dominerende paradigme, som kan føre til at, at aktører bliver opmærksomme på de 'nye' idéer, som kan forklare det, som det eksisterende paradigme ikke kan. Idéerne, mener Heffernan (2002), giver aktørerne mulighed for at forstå det, som opfattes som anomalier i det eksisterende paradigme, og dermed giver idéerne nye forslag til, hvordan disse anomalier kan håndteres.

Ifølge Muller (1998) er der forskellige forståelser af, om der findes paradigmer inden for planlægningen. Galloway & Mahayni (1977) har identificeret det dominerende paradigme inden for planlægningen, mens andre forskere argumenterer for, at der findes flere sameksisterende paradigmer (Galloway & Mahayni, 1977; Muller, 1998). At flere forskere peger på eksistensen af flere paradigmer, og dermed ikke et enkelt absolut paradigme inden for social science, og dermed også planlægning betyder ifølge Muller (1998), at social science placerer sig i en evig præ-paradigmatisk tilstand (det som Kuhn beskriver som perioden inden ét paradigme er accepteret som det dominerende).

Galloway & Mahayni (1977), som har sammenholdt Kuhns paradigmatheori med planlægning, peger på, at der er mange ligheder mellem paradigmeskifte inden for naturvidenskaben og inden for planlægningen blandt andet fordi, at paradigmer inden for planlægningen også oplever anomalier, som kan føre til paradigmeskifte, og fordi der kan ses samme historiske udvikling, hvor forskellige paradigmer har været dominerende i forskellige perioder. Derudover peger de også på, at både det naturvidenskab og planlægning forholder sig ens til en række centrale spørgsmål, blandt andet i forhold til, hvilken forskning der er berettiget, og hvad der er forenligt eller uforenligt med paradigmet (Galloway & Mahayni, 1977).

Samtidig peger de på en række teoretiske forskelle mellem Kuhns paradigmatheori, og planlægningens sfære. Blandt andet peger Galloway & Mahayni (1977) på, at den største forskel ligger i forskelligheden i de to felter, blandt andet argumenterer Galloway & Mahayni (1977) for, at skifte inden for naturvidenskaben skyldes positivistisk eller evidensbaseret, mens det i planlægningen skyldes et skifte i værdier. En svaghed ved at

sætte Kuhns paradigmatheori i relation til planlægning opstår ifølge Muller (1998) i forhold til spørgsmålet om, hvorfra et paradigmeskifte stammer. Ifølge Kuhn sker et skifte i paradigme 'indefra' i den forstand, at et paradigmeskifte igangsættes af, at det eksisterende paradigme forkastes (Muller, 1998). Både Muller (1998) og Galloway & Mahayni (1977) argumenterer for, at planlægningen opererer inden for et åbent og komplekst system, hvor et skifte kan skyldes ydre faktorer såsom økonomi og skifte i værdier. Dog noterer Kuhn, at eksterne økonomiske, intellektuelle og sociale forhold kan påvirke et paradigmeskifte, idet, at de kan føre til, at anomalier bliver opfattet som en krise (Kuhn, 1974).

3.2.2 Paradigmeskifte og operationalisering af begrebet

Hall (1993) skriver, at policymaking som proces typisk involverer tre forskellige policy niveauer. Først de overordnede mål, som opstiller retningslinjer for politik inden for et bestemt felt. Dernæst de instrumenter, som anvendes til at opnå de overordnede mål, og til sidst den præcise anvendelse af disse instrumenter. Derfor, argumenterer han, kan der ske ændring i policy på tre forskellige niveauer (Hall, 1993).

På baggrund af Halls eksempler på forandring i policy på forskellige niveauer i britisk politik forklarer Hudson & Lowe (2009) de tre niveauer således:

- *"First-order change: in which policy goals and instruments remain unaffected but the setting of instruments are adjusted.*
- *Second-order change: in which policy goals remain unaffected but new policy instruments are introduced in order to achieve these goals.*
- *Third-order change: in which the actual policy goals or paradigms are the focus of change."* (Hudson & Lowe, 2009, s. 58)

Det overordnede mål kunne eksempelvis være at nedsætte CO₂-udslip fra transporten, og et instrument (forstået som midler eller redskaber til at nå mål) kunne være afgifter på biler. På dette første niveau af ændring i policy kan der for eksempel ske forhøjelse af afgifter. Det er altså mindre justeringer, som foretages på baggrund af tidligere erfaringer og ny viden (Hall, 1993), men omfatter ikke et paradigmeskifte. På det første og laveste niveau forbliver de anvendte instrumenter og de overordnede mål de samme, men der foretages mindre justeringer af de anvendte instrumenter.

På det andet niveau forbliver de overordnede mål de samme, men der udvikles nye instrumenter til at nå målene. For at bruge det samme eksempel igen, kunne ændring i, hvilke instrumenter der anvendes, betyde, at man i stedet vil forsøge at opnå reduktion i CO₂-udslippet ved hjælp af en kampagne, der skal få folk til at ændre transportvaner. Kampagnen er et nyt instrument til at opnå den samme målsætning.

Ændringer på det første niveau karakteriserer Hall (1993) som inkrementelle, imens ændringer på andet niveau beskrives som værende af strategisk karakter. Første og andet niveau har, ulig det tredje, karakter af justeringer inden for et givent policy paradigme, og Hall sammenligner ændringer på disse to niveauer med, hvad der ville ligge inden for Kuhns normalvidenskab. På det tredje niveau sker der imidlertid en mere radikal

forandring: et paradigmeskifte (Hall, 1993). Hall ser altså paradigmeskifte som ændring i policy på højeste niveau.

Hvis det dominerende paradigme opfattes som tilstrækkeligt, vil nye radikale forslag til ændringer ikke få fodfæste. Selvom de nye idéer stiller spørgsmålstejn og udfordrer det eksisterende paradigme, kan de kun føre til forandring, hvis det eksisterende paradigme opfattes som forældet og modent til at blive udskiftet med et nyt. En sådan forandring vil i øvrigt til at starte med ske i periferien og ikke i centrum af det eksisterende paradigme, fordi det dermed vil medføre færre konflikter (Carson, Burns, & Calvo, 2009; Heffernan, 2002). Ifølge Härmäläinen, som har undersøgt hvordan paradigmeskifte påvirker økonomisk og social politik, mener flere forskere mener dog, at nye paradigmer ikke adskiller sig fuldstændigt fra de gamle. For at et nyt paradigme kan vinde indpas, må det bygge på elementer af det gamle paradigme af den simple grund, at det gør det nemmere at forstå, men samtidig skal det adskille sig så meget fra det gamle paradigme, at det opfattes som et reelt alternativ (Härmäläinen, 2007). Nye paradigmer kan dermed adskille sig i højere eller mindre grad fra det dominerende paradigme, som de udfordrer. At nye paradigmer delvist overlapper de gamle paradigmer, skyldes til dels også, at institutioner, interesser og netværk kan sætte grænser for hvor store ændringer, der kan ske (Heffernan, 2002; Hudson & Lowe, 2009).

Ifølge Kuhn (1974) vil der ske et paradigme skifte, når det eksisterende paradigme har vist sig utilstrækkeligt nok gange. Kuhn argumenterer for, at disse anomalier, som er det, som det eksisterende paradigme ikke kan forklare, vil akkumulere indtil et nyt paradigme opstår, som bedre kan håndtere problemerne fra det tidligere paradigme. Ifølge Kuhn forkastes et eksisterende videnskabeligt paradigme samtidig med, at et nyt paradigme opstår, og der er dermed tale om en meget abrupt ændring fra ét paradigme til et andet (Hall, 1993; Kuhn, 1974). På samme måde finder Hall (1993), at et policy paradigme skifter radikalt, fordi disse anomalier akkumulerer og der føres anderledes politik for at dæmme op for disse. Dette fører til, at det eksisterende paradigme mister sin autoritet – og et nyt overtager. Hall argumenterer, at det fører til, at paradigmer skifter brat, idet et paradigme forkastes på samme tid, som et andet paradigme bliver dominerende (Hall, 1993).

Coleman et al. (2009) mener på baggrund af casestudier, at paradigmeskifte ikke altid sker så radikalt, som Hall (1993) antyder. På baggrund af et casestudie af ændring i landbrugspolitik i tre lande argumenterer Coleman et al. for, at paradigmeskifte kan ske på en måde, hvor ændringen sker gradvist, og hvor der i højere grad sker en fælles læring som resultat af forhandlinger altså en mere inkremental proces. I følge Carson et al. (2009), argumenterer Coleman for følgende:

“Shifts in paradigms could be negotiated in a more or less gradual way and accomplished substantial change through a piecemeal transition”.
(Carson, et al., 2009, s. 27)

Coleman et al. (2009) anfægter altså, at et brat skifte kan føre til ændringer i policy paradigmer, og tilsvarende konkluderer Heffernan (2002), at politiske paradigmeskifte er reformerende og ikke revolutionære.

I dette projekt forstås et paradigmeskifte teoretisk set som institutionalisering af et nyt paradigme. Et sådant nyt paradigme bygger på idéer, der udfordrer det dominerende paradigme.

3.2.3 Institutionalisering af et paradigme

Paradigmer er struktureret af nogle grundforståelser og idéer, der dækker over et sæt værdier, mål og løsninger, hvad der er muligt at tænke og gøre, og disse grundforståelser og idéer afspejles i en organisations institutioner. Kommunernes planlægningsstilgang er et produkt af disse institutioner, men samtidig danner tilgangen også en institution, som reproduceres og dermed i sig selv er en institution. Institutionalisering af et nyt paradigme vil derfor kunne ses på baggrund af, om institutionerne afspejler eller adskiller sig fra grundforståelser, der findes i det dominerende planlægningsparadigme.

Dette projekt anvender Richard W. Scotts institutionsbegreb, som bygger på en bred forståelse af institutioner, til at forstå, hvilket paradigme der kommer til udtryk i de to cases, og dermed om det adskiller sig fra det dominerende planlægningsparadigme. Scott definerer institutioner på følgende måde:

"Institutions are social structures that have attained a high degree of resilience [and are] composed of cultural-cognitive, normative and regulative elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life."
(Scott W. R., 2007, s. ix)

Scott (2014) betegner de regulative, normative, og kulturelt-kognitive elementer, som byggestenene, der udgør de elastiske institutioner, som guider adfærd og modvirker forandringer. Men institutioner ændres også over tid, både inkrementalt og revolutionært. Forskellige skoler inden for institutionalisme typisk vælger ét element at anskue institutioner ud fra, men Scott anser alle tre elementer for at være vigtige. Scott mener, at de må forstås i kombination med hinanden, men bør beskrives hver for sig, fordi de virker gennem forskellige mekanismer og bygger på forskellige antagelser og indikatorer (Scott, 2014). Forskellen mellem de tre elementer fremgår af tabel 3.1.

	Regulativ element	Normativ element	Kulturelt-kognitiv element
Grundlag for efterlevelse	Formålstjenlighed	Sociale forpligtelser	Tages for givet, Fælles forståelse
Ordnes på baggrund af	Regulative regler	Bindende forventninger	Betegnende system
Mekanismer	Tvingende	Normative	Efterlignende
Logik	Instrumentel	Passendehedslogik, Hensigtsmæssighed	Doktrinær
Indikatorer	Regler, love, sanktioner	Bekræftelse, Anerkendelse	Fælles overbevisninger, Fælles handlingslogik
Basis for legitimitet	Lovmæssigt sanktioneret	Moralsk styret	Hvad der er forståeligt, Kulturelt understøttet

Tabel 3.1 Viser de tre elementer af institutioner. (Scott, 2001, s. 52), Egen oversættelse.

Det regulative system baserer sig på formelle skrevne og uskrevne regler, der både indsnævrer aktørers handlinger og samtidig muliggør og skaber rammerne for andre handlinger. I dette element er mekanismer til at kontrollere handlinger af tvingende karakter, og den institutionelle logik er instrumentel, som kendes fra rational choice teori. Det vil sige, at aktørers interesser er givet på forhånd ud fra en given situation. Med denne logik er det aktørernes interesser at følge reglerne for at opnå belønning eller undgå sanktioner. Legitimitet i dette element baserer sig dermed på, at aktørerne indordner sig efter regler og love for at undgå straf (Scott, 2014).

I det normative element af institutioner indgår værdier og normer, som beskrives således:

"values are conceptions of the preferred or the desirable together with the construction of standards to which existing structures or behaviors can be compared and assessed. Norms specify how things should be done; they define legitimate means to pursue valued ends"
(Scott, 2014, s. 64)

det normative element lægges vægt på de præsriptive og vurderende dimensioner af institutioner, og det normative system angiver dermed mål og den hensigtsmæssige måde at opnå målene. I modsætning til instrumentel logik, er logikken i det normative element baseret på hensigtsmæssighed.

Baggrunden for, at aktører efterlever institutionernes normative systemer, er, at aktørerne opfylder sociale forpligtelser baseret på den rolle, som de har og det, som andre aktører forventer af dem. Det normative system fungerer dermed både eksogent, fordi aktører må leve op til forventninger fra omverdenen, og endogent, fordi det i forskellig grad internaliseres hos den enkelte aktør. Derfor er legitimitet i dette element forbundet med

moral frem for regler, som det var tilfældet i det regulative element, hvor legitimitet er bare eksogent givet. På samme vis som det regulative system i institutioner, begrænser og muliggør det normative system sociale handlinger (Scott, 2014).

Den kulturelt-kognitive element i institutioner består af fælles opfattelser og overbevisninger, som udgør den sociale virkelighed. Inden for det kulturelt-kognitive element af institutioner kan aktørs handlinger ikke forstås kun på baggrund af de objektive forhold, men også ud fra aktørens subjektive opfattelse af disse forhold. Det sammensatte begreb, kulturel-kognitiv, angiver den forståelse, at de indre fortolkningsprocesser påvirkes af et ydre kulturelle rammer. Den kognitive dimension henviser til, at der findes en række internaliserede symbolske repræsentationer af virkeligheden, der ubevidst medierer mellem stimuli fra ydre omgivelser og individet. Den kulturelle dimension henviser til, at de symbolske systemer, som kan opfattes som subjektive, faktisk også eksisterer mere objektivt uden for den enkelte aktør. Det er forskelligt, hvor institutionaliseret kulturelle elementer er i organisationer, men i det kulturelt-kognitive element af institutioner refererer til de, der er indlejrede. De tages derfor for givet, og baggrunden for, at aktører efterlever de kulturelt-kognitive elementer af institutioner er dermed, at de ikke kan forestille sig andet (Scott W. R., 2014).

Disse tre elementer er vigtige, når man taler om, hvorvidt et paradigme er institutionaliseret. Institutionalisering er sket, når aktører begynder at agere på baggrund af et fælles sæt af normative standarder og værdier, og når det opfattes som en effektiv og nødvendig selvfølgelighed (Scott R. W., 2001; Tolbert & Zucker, 1996). Institutionalisering er en proces, der svarer til det, Giddens (1984) forklarer som *structuration* i sin teori om '*duality of structures*', og sammenhængen mellem institutioner og aktører forstås derfor i dette projekt som Giddens har beskrevet det. Ifølge Giddens påvirker institutioner og aktører gensidigt hinanden, da institutioner guider og styrer aktørers adfærd, på samme måde som at institutionerne er et produkt af aktørernes handling. Institutionerne er transformerbare, idet institutioner enten reproduceres eller transformeres af aktørernes handlinger. Institutioner er altså ikke statiske, idet de kan ændres. Aktører kan have mere eller mindre transformativ kapacitet ('agency'), som afspejler aktørernes evne til gennem handling at påvirke institutioner (Giddens, 1984). Giddens forstår institutionalisering som en proces, men selvom tid er en vigtig dimension, når man skal forstå, hvordan institutioner ændres, medtager Giddens' egne modeller ikke tid. Ifølge Barley & Tolbert's (1997), der på baggrund af Giddens' teori om *structuration* har lavet en model, der inkluderer tid som dimension, er institutionalisering en proces, hvis virkning kun kan observeres over tid.

I følge Barley & Tolbert (1997) er institutioner mindre robuste og lettere at udfordre, når de ikke har været institutionaliseret så længe eller hvis de ikke er bredt accepteret endnu. Samtidig vil mere robuste institutioner have større indflydelse på aktørers handlinger og vil i højere grad blive taget for givet (Barley & Tolbert, 1997; Powell & DiMaggio, 1991).

3.2.4 Teoretisk analyseramme

I afsnit 3.1 om decline management blev der redegjort for, at decline management-strategierne bygger på nogle andre grundforståelser end de, der ligger til grund for det dominerende planlægningsparadigme. Disse grundforståelser udgør et paradigme. Baseret på den tilgængelige viden om decline management-strategierne tyder det på, at de repræsenterer et andet paradigme, end det dominerende planlægningsparadigme. Det giver derfor anledning til undren om, hvorvidt Lolland og Hjørring kommuner, som er fremhævet fordi, de har en anden tilgang til at planlægge for tilbagegang, derfor repræsenterer et andet paradigme, end det dominerende planlægningsparadigme.

De to ovenstående kapitler udgør projektet teoretiske forståelsesramme, som ligger til grund for analyserne af de to case-kommuner, den efterfølgende diskussion og til sidst besvarelse af problemformuleringen. Af teorien udledes de følgende elementer, som skal guide analysen frem imod en vurdering af, om der er sket et paradigmeskifte i de to case-kommuner:

- Grundforståelser
- Tilgang til tilbagegang
- Baggrund for skiftet til nuværende tilgang (anomalier)
- Graden af institutionalisering af nyt paradigme i organisationen

På baggrund af disse elementer er det muligt at diskutere, hvorvidt der er tale om et nyt paradigme i de to case-kommuner samt, hvad der har ført til en ændring i tilgang, og i hvor høj grad dette paradigme er institutionaliseret i de to case-kommuner. De to case-kommuner betragtes som organisationer. I dette projekt skelnes imellem institutioner og organisationer, i tråd med O. K. Pedersens (2011) beskrivelse. Organisationer adskiller sig fra institutioner, fordi organisationer eksempelvis har adresse, et budget og en ledelse, og dermed er en klar adskillelse mellem den og de omkringliggende samfund. Organisationer opstår på grund af og indeholder institutioner, men samtidig har organisationerne også hierarki og særegne formulerede formål, og visioner (Pedersen, 2011).



Metodologi

Kapitel 4

4 Metodologi

Dette kapitel beskriver først projektets undersøgelsesdesign (research design) til at besvare problemformulering og hvilke metoder der er anvendt. I afsnit 4.2 redegøres der for hvilke metoder, der har været anvendt i dette projekt, samt for de metodiske overvejelser der knytter sig til disse metoder.

4.1 Research design

Problemformuleringen og dets underspørgsmål er lavet på baggrund af de problemstillinger, der knytter sig til planlægning for tilbagegang, som blev beskrevet i kapitel 2, samt den teoretiske forståelsesramme i kapitel 3. Projektets problemformulering er som følger:

I hvilken grad er der tale om, at der er sket et paradigmeskifte i, hvordan kommuner med tilbagegang planlægger for deres landdistrikter?

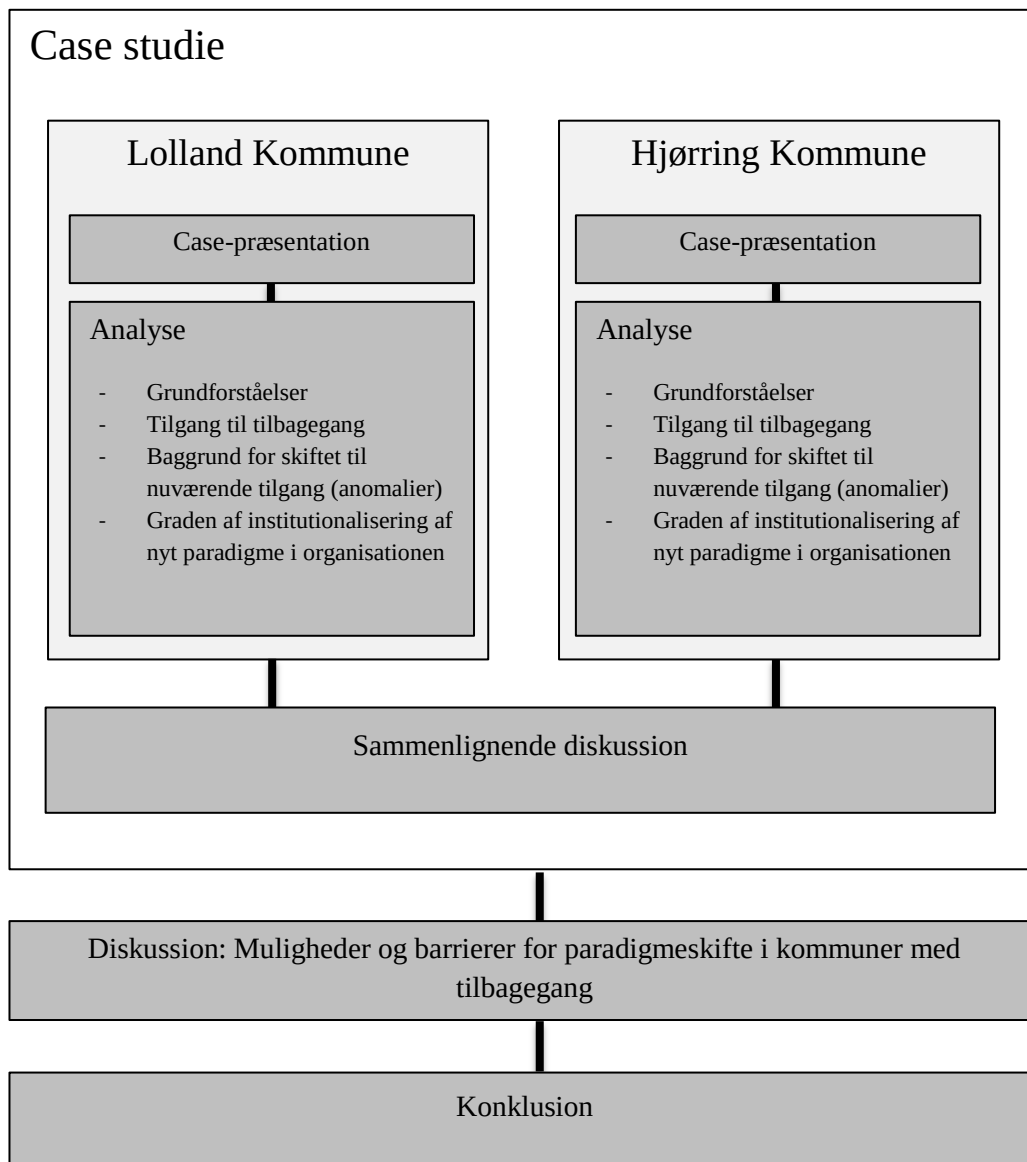
- Hvordan adskiller de grundforståelser, som ligger til grund for kommunernes tilgang til tilbagegang, sig fra grundforståelserne i det dominerende planlægningsparadigme, og hvordan kommer de til udtryk i kommunernes planlægnings-tilgange?
- Afspejler kommunernes tilgange til planlægning for tilbagegang i landdistrikter det samme paradigme?
- Hvilke muligheder og barrierer er der for, at der sker paradigmeskifte i øvrige kommuner med tilbagegang?

For at besvare denne problemformulering vil der blive anvendt et casestudie af planlægningen for tilbagegang i Lolland og Hjørring kommuner. Casestudiet består af analyser af henholdsvis Lolland og Hjørring kommuner og en sammenlignende diskussion. Analyserne guides af den teoretiske analyseramme, der blev præsenteret i kapitel 3, og som består af de fire elementer:

- Grundforståelser
- Tilgang til tilbagegang
- Baggrund for skiftet til nuværende tilgang (anomalier)
- Graden af institutionalisering af nyt paradigme i organisationen

I opsamlingerne på analyserne for hver kommuner besvares underspørgsmål 1, og som opsamling på den sammenlignende diskussion besvares spørgsmål 2. Casestudiet danner grundlag for den afsluttende diskussion om muligheder og barrierer, der vil besvare underspørgsmål 3. I konklusionen præsenteres projektets vigtigste resultater, og problemformuleringen besvares.

Strukturen for kapitlerne, der skal besvare problemformuleringen, ses i figur 4.1.



Figur 4.1 Studiets undersøgelsesdesign

4.1.1 Casestudie

For at besvare problemformuleringen de to første underspørgsmål vil denne der i denne rapport blive anvendt et multiple casestudie. Et casestudie er en dybdegående empirisk undersøgelse af et fænomen (Yin, 2009). Karakteristisk for dette fænomen er der ikke er en klar adskillelse mellem det fænomen, der bliver undersøgt og dets omgivelser, samt at den undersøges i dens egne rammer (Yin, 2009; Maaløe, 2002). Det fænomen der undersøges i denne rapport er om, hvorvidt der er sket et paradigmeskifte. Dette fænomen undersøges i de to cases, Lolland og Hjørring kommuner.

Valg af cases

De to kommuner er valgt som cases fordi, det tyder på, at de har fået en ny tilgang til planlægning. Dette projekt undersøger, om denne tilgang er udtryk for et nyt paradigme, som adskiller sig fra det dominerende planlægningsparadigme i samfundet, samt om der dermed er sket et paradigmeskifte.

De to kommuner er valgt på baggrund af forudgående litteraturstudie. De to kommuner er i særligt i byplanlæggermiljøer, herunder magasinet Byplan Nyt (Dansk Byplanlaboratorium, 2013b; Dansk Byplanlaboratorium, 2013a), blevet fremhævet, fordi de har en anden tilgang til håndteringen af tilbagegang, end den typiske planlægningsstilgang. Begge kommuner har, men på forskellig vis, udmeldt, at de ikke tror på det er muligt at vende tilbagegangen, og derfor er tilpasning af service nødvendig. I Hjørring Kommune har man endda diskuteret afvikling af hele landsbyer. Det er derfor interessant at undersøge, om der ligger et paradigmeskifte til grund for de to kommuners tilgang til tilpasning.

De to cases kan dermed betegnes, som det Flyvbjerg (2011) kalder kritiske cases. Ifølge Flyvbjerg er en kritisk case et tilfælde, hvor casen enten er det mest eller mindst sandsynlige eksempel (Flyvbjerg, 2011). I dette tilfælde er de to cases kritiske, fordi vi antager, at hvis der *overhovedet* er sket et paradigmeskifte i, hvordan kommuner i tilbagegang planlægger for landdistrikterne, så er det i disse kommuner. Denne antagelse er baseret på, at de to kommuner er blevet fremhævet i planlæggerkredse fordi, de har en anden tilgang til håndtering af tilbagegang i deres landdistrikter: tilpasning. De bliver derfor antaget som kritiske, idet deres tilgang skiller sig ud, og måske baserer deres planlægning på et andet paradigme end det dominerende.

4.2 Indsamling af empiri

Dette projekt anvender både kvalitative og kvantitative metoder. Kvantitativt data, i form af statistisk materiale, bliver primært brugt i case-præsentationerne, mens det kvalitative data danner grundlag for analysen og de efterfølgende diskussioner. Analysen bygger overvejende på kvalitative metoder, som vil blive beskrevet i dette afsnit, idet det er vigtigt at afdække grundforståelser og hvad der bliver taget for givet, for at undersøge, om der er sket et paradigmeskifte.

4.2.1 Interview

Formålet med interviewene er at få et indblik de to case-kommuners tilgang til tilbagegang i kommunen som helhed og i landsbyer og landdistrikter i særdeleshed for at afklare, graden af institutionalisering af et nyt paradigme i form af grundforståelser, samt at få indblik i hvad, der har ført til dette eventuelle paradigmeskifte.

Pilotinterview

Tidligt i projektperioden blev der foretaget et pilotinterview med Plan- og Udviklingschef Helle Lassen og Udviklingskonsulent Helle Lyngbak fra Hjørring Kommune. Formålet med pilotinterviewet var at bekræfte (eller eventuelt afkræfte) vores initierende

problematisering af det dominerende planlægningsparadigme samt at undersøge, om Hjørring Kommune var relevant som case i denne undersøgelse. Dette interview blev foretaget som et semistruktureret interview. Denne interviewform vil blive uddybet i næste afsnit. Interviewet omhandlede det følgende:

- Opfattelsen af tilbagegang i Hjørring Kommune
- Hjørring Kommunes tilgang til landdistriktsplanlægningen
- Baggrund for nuværende tilgang
- Relevante mennesker at tale med i Hjørring Kommunes organisation om ændring i tilgang til tilbagegang i landsbyer og landdistrikter

Interviewet bekræftede vores problemstilling og at Hjørring Kommune var relevant som case. Samtidig var pilotinterviewet med til at udfolde nye perspektiver af problemstillingen. Empiri fra i dette interview anvendt i casestudiet.

Hovedinterviews

I dette projekt har vi interviewet både planlæggere og politikere for at få indblik i, kommunens tilgang til tilbagegang og et eventuelt paradigmeskifte. Dette studie bygger på en forståelse af, at også planlæggere har indflydelse på politikdannelsen, som Jacobsen (1997) beskriver i bilag A, og det har derfor været nødvendigt at interviewe både politikere og planlæggere.

Det har været nødvendigt at foretage interviews, for at forstå i hvor høj grad et paradigmeskifte faktisk har fundet sted, idet at et paradigmeskifte, i dette projekt opfattes som en institutionalisering af et paradigme. Hvis det nye paradigme er institutionaliseret, vil det afspejles i de institutioner som omgiver og udgør organisationen. Institutioner i dette projekt forstås som indeholdende både kulturelt-kognitive, normative og regulative elementer. Det betyder, at det ikke alene er nok at lave litteraturstudie af planprodukter, idet det i disse kun i nogen grad er muligt at afdække hvordan det er institutionaliseret i planprodukterne. Det er derfor nødvendigt at undersøge, hvordan aktører i organisationen opfatter tilbagegang samt strategierne for at håndtere denne tilbagegang. Dette kommer til udtryk i, hvordan interviewpersonerne italesætter ting.

For at undersøge problemstillingen i dette projekt har vi foretaget i alt 8 interviews, hvoraf 6 har været semistrukturerede forskningsinterviews face-to-face (her af 1 pilotinterview), og 2 har været telefoninterviews.

Vi har interviewet i alt 8 personer – fire fra hver af case-kommunerne. De interviewede har enten deltaget i processerne, der leder til skifte i tilgang, eller været vidne til hændelser, der har ført til et eventuelt paradigmeskifte. De kan derfor hjælpe med at skabe et indblik i, hvor idéen er opstået, hvilke nøgleaktører og hændelser, der været medvirkende til, at de har den ny planlægningstilgang, som de har i dag. Tabel 4.1 og 4.2 viser en oversigt over de interviews, der er foretaget i dette projekt for henholdsvis Lolland Kommune og Hjørring Kommune.

Tabel 4.1 Interviews Lolland Kommune		
Dato	Interviewpersoner	Beskrivelse
4/4 2014	Stig Vestergaard, Tidligere borgmester Thomas Knudsen, Kommunaldirektør	Stig Vestergaard er tidligere borgmester i Lolland Kommune fra 2007-2014, samt i den tidligere Ravnsborg Kommune fra 2000 og frem til kommunesammenlægningen. Thomas Knudsen er kommunaldirektør i Lolland Kommune og har tidligere været kommunaldirektør i den nu nedlagte Højreby Kommune. Interviewguiden findes i bilag B1, lydfil i bilag C1 og transskriptionen i bilag D1.
4/4 2014	Camilla Nissen, Udviklingskonsulent	Camilla Nissen har været udviklingskonsulent ved Lolland Kommune siden 2010. Interviewguiden findes i bilag B2, lydfil i bilag C2 og transskriptionen i bilag D2.
5/6 2014 Telefoninterview	Thomas Knudsen, Kommunaldirektør	Præsenteret ovenfor. Interviewguiden findes i bilag B3, lydfil i bilag C3 og transskriptionen i bilag D3.
9/4 2014 Telefoninterview	Sille Clausen, Projektleder for landdistriktsudvikling, bosætning og byfornyelse.	Sille Clausen er per telefon blevet kontaktet for at få et indblik i, hvordan den konkrete landdistriktsplanlægning og landdistriktsudvikling foregår i Lolland Kommune. Interviewguiden findes i bilag B4, lydfil i bilag C4 og transskriptionen i bilag D4.

Tabel 4.2 Interviews Hjørring Kommune		
Dato	Interviewpersoner	Beskrivelse
27/2 2014 Pilotinterview	Helle Lassen, Plan- og Udviklingschef Helle Lyngbak, Udviklingskonsulent	Helle Lassen var planchef i den tidligere Hirtshals Kommune og er nu Planchef i Hjørring Kommune, og arbejder blandt andet med den strategiske planlægning for landdistrikter. Helle Lyngbak arbejder som projektleder i en række projekter, men deltager også arbejdet med kommunens landdistriktsstrategi. Interviewguiden findes i bilag B5, lydfil i bilag C5 og transskriptionen i bilag D5.
7/4 2014	Arne Boelt, Borgmester	Arne Boelt har siddet i Hjørring Kommunes byråd siden kommunens oprettelse, og som borgmester fra 2010. Han var været medlem af byrådet i Sindal Kommune fra 1994-2007. Interviewguiden findes i bilag B6, lydfil i bilag C6 og transskriptionen i bilag D6.

8/4 2014	Knud Rødbro, Tidligere byrådsmedlem	Knud Rødbro har været borgmester i den tidligere Løkken-Vrå Kommune i perioden 1984-2007 og sad i Hjørring Kommunes byråd frem til 2009, hvor han var formand for udvalget for Landdistrikter, Erhverv og Turisme. Interviewguiden findes i bilag B7, lydfil i bilag C7 og transskriptionen i bilag D7.
11/4 2014	Helle Lyngbak, Udviklingskonsulent	Præsenteret ovenfor. Interviewguiden findes i bilag B8, lydfil i bilag C8 og transskriptionen i bilag D8.

Desuden kontaktede vi som en del af casestudiet af Lolland Kommune journalist ved Lolland Falsters Folketidendes vestredaktion, Peter Gade, for at få bekræftet, at der ikke havde været en offentlig debat i forbindelse med høringen af plan- og udviklingsstrategien 2013. Baggrunden for at kontakte den lokale dagspresse var, at der umiddelbart ikke fandtes ret mange artikler om reaktioner på Lolland Kommunes planlægningsstilgang, som den er beskrevet i planstrategien. Peter Gade kunne bekræfte, at der ikke havde foregået en overordnet offentlig debat i forbindelse med den nye planstrategi, men at der snarere havde været reaktioner, når det havde drejet sig om enkeltsager.

Nedenfor beskrives først anvendelsen af semistrukturerede forskningsinterviews samt interviewguides til disse interviews, derefter beskrives anvendelse af telefoninterview.

Det semistrukturerede forskningsinterview

Der er blevet foretaget 6 semistrukturerede forskningsinterviews. At det er et forskningsinterview betyder, at interviewet – samtalen - har et specifikt formål idet, at det er styret af interviewerens interesse for at opnå viden om et specifikt emne (Brinkmann & Tanggaard, 2011). Samtidig sætter forskningsinterviewet også den interviewede i centrum, idet at det er den interviewedes erfaringer, indsigt og forståelser for hans/hendes sociale verdener der centrum for interviewet (Maaløe, 2002). Fokus for de interviews, som er blevet foretaget i denne undersøgelse, har netop været, at få et indblik i de interviewedes egne tanker og forståelser samt for den verden – organisationen – som de er en del af.

At det er semistrukturerede interviews betyder, at kun nogle af spørgsmålene som blev stillet i løbet af interviewet var skrevet ned på forhånd, mens andre opstod undervejs i interviewsituationen (Brinkmann & Tanggaard, 2011). Det har betydet, at interviewene har afdækket de spørgsmål, som vi på forhånd fandt relevante, samtidig med, at det har tilladt interviewet at bevæge sig i den retning, som den interviewede fandt relevant. På baggrund af litteraturstudie af planprodukter, politiske dokumenter og artikler har det ikke været muligt forud for interviewene at danne en holistisk forståelse af grundforståelserne bag kommunernes tilgange til tilbagegang, eller hvad der har ført til, at kommunerne har denne tilgang. Derfor er interviewene gennemført som relativt eksplorative interviews.

To af interviewene er lavet med to personer på samme tid. Det drejer sig om pilotinterviewet med Lassen og Lyngbak, der er henholdsvis Plan- og Udviklingschef og projektleder i Hjørring Kommune, samt interviewet med Knudsen og Vestergaard, der er henholdsvis kommunaldirektør og tidligere borgmester i Lolland Kommune. På den ene side, har det at interviewe flere på samme tid betydet, at det kan blive sværere at styre interviewet, fordi de interviewede har kommenteret på hinandens udtalelser, men samtidig gav det de interviewede mulighed for at bygge videre på hinandens argumenter. Vi er dog også opmærksomme på, at dette betyder, at det kan have påvirket interviewpersonernes udtalelser. Med hensyn til interviewet med kommunaldirektøren og den tidligere borgmester fra Lolland Kommune, der havde samarbejdet tæt sammen i 7 år, vurderede de selv, at de ville have fortalt os det samme, uanset om de var blevet interviewet hver for sig eller ej. Da Vestergaard ikke længere sidder i byrådet skulle de to i øvrigt heller ikke tænke over risikoen for, at udtalelser skulle påvirke deres fremtidigt samarbejde. For vores indsamling af empiri og behandling af dette betyder det dog, at vi til dette interview anvendte interviewguiden, der på forhånd var udarbejdet til interview med Knudsen, at der ikke var tid til at komme omkring alle spørgsmål, og at vi ikke har kunnet trække et klart skel mellem det politiske og det administrative felt.

Interviewguides

Alle interviewene tager afsæt i forudgående litteraturstudie af planer og politikker samt teoretisk viden, der stammer den teoretiske forståelsesramme.

Før hvert interview har den interviewede modtaget en kort præsentation af projektets problemstilling og interviewets fokus, således at den interviewede på forhånd har vidst, hvad formålet med interviewet var, samt havde mulighed for eventuelt at forberede sig. Denne præsentation beskriver hvorledes, at projektet tager udgangspunkt i, at mange landdistrikter oplever tilbagegang, og at planlægningens typiske modsvar er, at forsøge at skabe vækst, og at det derfor er interessant at undersøge hvad der har ført til, at man i den pågældende kommune har haft en anden tilgang. Et eksempel af dette dokument ligger i bilag E.

Interviewguiderne til de fem hovedinterview er lavet over samme struktur. De gennemgående elementer er:

- Den nuværende tilgang til tilbagegang
- Hvordan kommer den nuværende tilgang til landdistrikter til udtryk i praksis
- Hvad har ført til den nuværende tilgang til landdistrikter (hændelser, fremtrædende personer mv.)
- De største barrierer for at udvikle den nuværende tilgang

Det er dermed de samme temaer, der har gjort sig gældende interviewene i begge kommuner, der gør det muligt, at besvare de fire elementer i analysen. Der har dog været enkelte variationer i hvilke spørgsmål, der er blevet stillet i forhold til, om den interviewede var været planlægger eller politiker, samt hvorvidt, det er nuværende eller tidligere politikere, vi har interviewet. For eksempel er tidligere politikere ikke blevet spurgt om

kommunens nuværende tilgang, såvel som at spørgsmål om planlægningen i praksis primært er stillet til planlæggere.

De på forhånd udarbejdede interviewguides har været guidende for interviewene, men på grund af interviewenes eksplorative karakter, er spørgsmålene ikke stillet i rækkefølge eller ordret efter interviewguiden. Interviewguiderne har dermed været en rettesnor og en oversigt over de emner, som vi inden interviewenes afslutning har sikret os, at vi har berørt i alle interviews. Det første interview i hver case-kommune har især været eksplorativt, og i de efterfølgende interviews har der været både eksplorative dele af interviewet og mere lukkede, konkrete spørgsmål. Der har desuden ikke været det samme fokus i alle interviews, fordi det har været forskelligt, hvad interviewpersonerne har lagt vægt på som baggrunden for den tilgang til tilbagegang, som kommunerne har i dag.

Telefoninterviews

I dette projekt blev de planlagte interviews med repræsentanter fra Lolland Kommune ikke gennemført, som de var planlagt. Interviewet foretaget den 4. april med Stig Vestergaard og Thomas Knudsen var oprindeligt planlagt som to separate interviews, men blev foretaget som ét interview, da der på dagen opstod en situation, der betød, at det var den eneste mulighed for os for at tale med dem begge face-to-face. Det var således ikke muligt at indsamle den empiri, som vi oprindeligt havde planlagt efter. Derfor har det efterfølgende været nødvendigt at foretage et telefoninterview med Thomas Knudsen, hvor vi fik mulighed for at stille opklarende spørgsmål. Ligeledes var interviewet 4. april med Camilla Nissen planlagt med deltagelse af Sille Clausen, som dog var forhindret i at deltage i interviewet. I stedet kontaktede vi hende efterfølgende per telefon for at stille nogle uddybende spørgsmål til Lolland Kommunes praktiske tilgang til landdistriktsplanlægning.

Ved telefoninterviewene gjorde vi os overvejelser om begrænsningerne ved denne kommunikationsform, fordi den udelukkende baserer sig på verbal kommunikation. Det er derfor sværere at aflæse om der opstår tvivl omkring spørgsmål eller ekstra bemærkninger, som interviewerens kan komme til at afbryde (Christmann, 2009). Da formålet med telefoninterviewene netop har været at stille opfølgende og konkrete spørgsmål, vurderes det ikke, at de negative konsekvenser ved telefoninterviews har haft nogen særlig betydning for resultatet af interviewene.

Behandling af empiri indsamlet gennem interview

Fordi teorien fungerer som overordnet teoretisk analyseramme, og fordi vi har haft en eksplorativ tilgang i vores interviews, fordrer det en åben tilgang til databehandlingen. På baggrund af den teoretiske forståelsesramme er transskriptioner af interviews gennemlæst systematisk for at identificere og markere information og udsagn, der kan være med til at belyse en række centrale elementer, der er opstillet på baggrund af teori:

- Grundforståelser
- Tilgang til tilbagegang (overordnet og i landdistriktet)
- Baggrund for nuværende tilgang (anomalier og kriser)
- Institutionalisering af nuværende tilgang og eventuelt nyt paradigme

Denne gennemlæsningsproces er foretaget flere gange, idet at vores forståelse for problemstillingen, og dermed for hvad der kan bidrage til en analyse af ovenstående elementer, undervejs har udviklet sig.

I denne analyse er der lagt stor vægt på, hvordan de interviewede omtaler blandt andet tilbagegang og vækst, idet dette studie bygger på en forståelse af, at den måde hvorpå noget omtales, reflekterer et individs rationaler og grundforståelser. Dermed kan det hjælpe med at udlede de grundforståelser, der ligger bag og dermed give et indblik i hvilket paradigme, der dominerer i forståelsen.

4.2.2 Litteratur

Der er i dette projekt anvendt litteraturstudie til at opbygge den teoretiske analyseramme samt som element til besvarelsen af casestudiet.

Litteraturstudie af teori

Den teoretiske analyseramme er lavet på baggrund af litteraturstudie. Den teoretiske analyseramme indeholder to dele: decline management-teori samt teori om paradigmebegrebet. For begge dele gælder, at der som hovedregel er brugt primærkilder. Enkelte steder har det dog været nødvendigt at anvende sekundærlitteratur.

Decline management-afsnittet er baseret på litteratur, som beskæftiger sig med decline management – altså håndtering af tilbagegang. Denne litteratur er i høj grad fokuseret på byer i byer i tilbagegang (shrinking cities). Decline management er dog ikke en fuldt ud udviklet teori, det er snarere et begreb, som dækker over en række strategier, der alle beskæftiger sig med forskellige typer af tilpasning til tilbagegang.

Afsnittet om paradigmatheori baserer sig delvist på Kuhns oprindelige teori om paradigmer, der dog er skrevet i en naturvidenskabelig kontekst. Dette er derfor suppleret med teori, der anvender Kuhns paradigmebegreb indenfor politisk kontekst og indenfor planlægning.

For begge afsnit gælder, at de baserer sig på både på empiriske studier, og ikke-empiriske studier. De empiriske studier undersøger et fænomen indenfor en given kontekst, for eksempel undersøger Hall (1993) Kuhns paradigmebegreb i en politisk sammenhæng, mens et ikke-empirisk studie kan være et litteraturstudie, såsom Sousa & Pinho (2013) har lavet.

Dokumentanalyse

I analysen af de cases er undersøgt de relevante planprodukter, som er vedtaget i kommunerne siden 2007. Tabel 4.1 nedenfor viser de planprodukter i form af planstrategier og kommuneplaner fra hver af kommunerne, som inddrages i casestudiet.

Tabel 4.3	
Lolland Kommune	Hjørring Kommune
Planstrategi 2008	Planstrategi 2007
Kommuneplan 2010-2022 (vedtaget i 2010)	Kommuneplan 2009
Plan- og Udviklingsstrategi 2012 (vedtaget i 2013)	Udviklingsplan 2011 (vedtaget i 2012)
Masterplan for kultur- og idrætsfaciliteter fra 2013	Kommuneplan 2013
	'Kortlægning af omfang og handlemuligheder overfor nedslidte bygninger i landsbyer og landdistrikter' fra 2008
	Strategi for udvikling i landdistriktet i Hjørring Kommune fra 2009

Derudover er der i undersøgelserne inddraget artikler, statisk materiale mv. i det omfang, det har været relevant.

De relevante dokumenter er undersøgt i forhold til de samme fire elementer, der er udledt af den teoretiske forståelsesramme, som empirien indsamlet ved interview er.

Ulig interview, hvor historiske perspektiver i et interview er farvet af interviewpersonens eftertænkninger, udtrykker dokumenterne grundforståelserne på det tidspunkt hvor de blev udarbejdet (Lynggaard, 2010). Litteraturstudiet af planprodukter anvendes til at spore forskellen i tilgangen og grundforståelser over tid, idet de antages at afspejle, hvordan man tænkte på daværende tidspunkt. Derfor kan dokumenterne være med til at afdække, hvorvidt der er forskel i de grundforståelser, der tidligere har gjort sig gældende og dem der nu gør sig gældende i de to kommuner, og bidrage til vurderingen om, der er sket et paradigmeskifte i de to kommuner.

4.2.3 Ekskursion

Endeligt har vi også foretaget i en kort ekskursion i de to case-kommuner. Ekskursionen i Lolland Kommune havde til formål, at få et indtryk af kommunens geografi samt fysiske tilstand ved selvsyn. Dette har givet en referenceramme til brug ved interview, samt mulighed for at tegne et mere differentieret billede af kommunen end det medierne er tilbøjelige til at tegne. I Hjørring Kommune har vi også været på en kort ekskursion i kommunen, men da forfatterne af rapporten er opvokset i Hjørring Kommune, har vi på forhånd haft stort kendskab til kommunen. Derfor har det ikke været nødvendigt at skabe denne referenceramme på ekskursionen, da vi i høj grad har haft denne referenceramme på forhånd. Ekskursionerne blev desuden dokumenteret med billeder, som indgår i denne rapport.

4.3 Overvejelser omkring metode

Der knytter sig en række begrænsninger i forhold til de anvendte dataindsamlingsmetoder. Vi er opmærksomme på, at det kan være svært at kortlægge den proces, der går flere år tilbage, og som har været snørklet. Vi er også opmærksomme på, at de interviewede ikke har haft et fuldstændigt overblik over processen selv, fordi den har varet over lang tid og er blevet påvirket af mange ting – både fra organisationen selv og fra uden for organisation.

Desuden fortæller interviewpersonerne om tidligere rationaler, grundforståelser og hændelser på baggrund af deres efterrationaliseringer af begivenhederne, og derfor vil deres forklaringer være påvirket af de rationaler og grundforståelser, som de har nu. Det betyder, at deres forståelser er farvet af de grundforståelser og rationaler, som de nu ser verden igennem – derfor kan det være svært for dem, at forklare præcist hvornår eller hvorfor, de først begyndte at se verden anderledes.

Samtidig ligger der i dette studie en betydelig begrænsning, i og med at det er et studie af en organisation, men i praksis er kun et begrænset antal personer blevet interviewet. Ydermere er de interviewede personer alle nogen, som på forskellig vis har deltaget i processen frem mod ændring i planlægningstilgang og et eventuelt paradigmeskiftet. Det betyder også, at de personer, som vi har snakket med, måske er mere tilbøjelige til at have forståelsen, der følger af et nye paradigme end for organisationen som helhed, hvilket kan medføre, at undersøgelsen viser, at et nyt paradigme er mere institutionaliseret, end det i virkeligheden er. Det betyder, at dette studie oplever begrænsninger i forhold til at afdække, om de grundforståelser, som vi kan spore, afspejler grundforståelserne i hele organisationen. Dog indikeres det, at de samme grundforudsætninger gør sig gældende for hele organisationen, når alle interviewpersoner giver udtryk for det samme. En række af de interviewede er yderligere meget centrale personer i forhold til styringen af organisationen, borgmestre og kommunaldirektører, derfor kan det argumenteres, at deres forståelser, i høj grad er styrende for resten af organisationen.



Analyse: Lolland Kommune

Kapitel 5

5 Analyse: Lolland Kommune

Dette kapitel indeholder først en præsentation af Lolland Kommune, og en analyse af, hvordan opfattelsen af tilbagegang har ændret sig fra kommunesammenlægningen til nu, og hvad denne nye forståelse har betydet for kommunens strategiske planlægningstilgang, samt den praktiske planlægning for landsbyer og landdistrikter, som i Lolland Kommune er plaget af befolknings tilbagegang. Til slut vil der i kapitlet blive vurderet, om der er sket paradigmeskifte på baggrund af analyse af graden af institutionalisering af nye forståelser og ny planlægningstilgang.

I dette kapitel besvares det første underspørgsmål for Lolland Kommune i opsamlingen.

5.1 Præsentation af Lolland Kommune

Den nuværende Lolland Kommune blev etableret ved kommunalreformen i 2007. Den består af de nu tidligere Holeby, Rødby, Maribo, Højreby, Ravnsborg, Rudbjerg og Nakskov kommuner (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005).

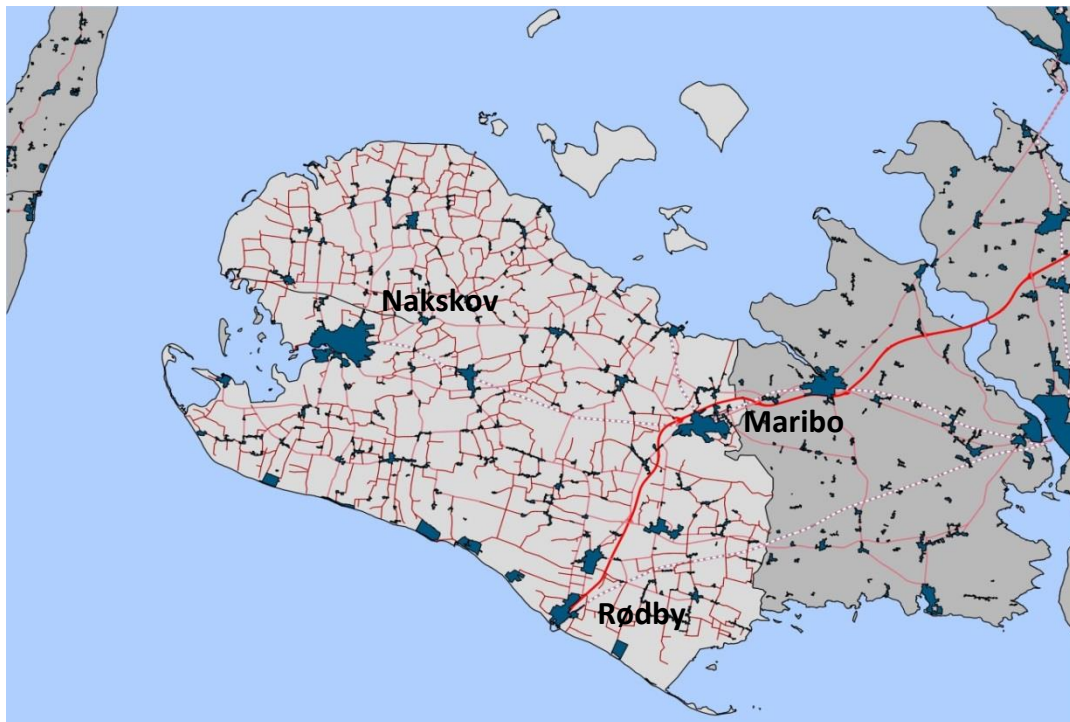
Lolland Kommune er af Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, defineret som yderkommune (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 2014d). Kommunen modtager i kommunal udligning, generelle og særlige tilskud¹ sammenlagt 1,6 mia. (2013) ud af en samlet indtægt på 4,1 mia. (Politiken, 2014a). Det svarer til knap 36.000 kr. per borger, hvilket er godt 19.000 kr. højere per borger end landsgennemsnittet (Politiken, 2014a).

Lolland Kommune grænser kun op til én anden kommune; Guldborgsund Kommune, og kommunen er koblet på det nationale motorvejsnet via en motorvej gennem Guldborgsund Kommune. På samme måde er kommunen også forbundet med jernbanenettet gennem Guldborgsund Kommune. Derudover er der via færge forbindelse til Spodsbjerg på Langeland samt, samt forbindelse til Puttgarden i Tyskland fra Rødby Havn.

Lolland Kommune har to hovedbyer: Nakskov og Maribo med henholdsvis 12.866 og 5.923 indbyggere per 1. januar 2014, hvilket svarer til ca. 43 % af kommunens indbyggere (Danmarks Statistik, 2014a; Lolland Kommune, 2011). Begge byer ligger ved Lollandsbanen, som forbinder byerne til det nationale jernbanenet. Maribo, som er den østligst beliggende af disse, ligger i direkte forbindelse til motorvejen. De seks centerbyer, Rødby, Rødbyhavn, Holeby, Søllested, Horslunde og Dannemare, har tilsammen ca. 8.600 indbyggere – svarende til ca. 18 % af kommunens indbyggere. Centerbyerne er af forskellig størrelse, med Dannemare som den mindste (knap 450 indbyggere) og Rødby som den største med knap 2200 indbyggere (Danmarks Statistik, 2014a; Lolland Kommune, 2011). Kommunen har i alt 39 landsbyer i kommunen, hvoraf 7 af disse ligger i byzone. Derudover ligger der i kommunen også samlinger af huse, der dog ikke er defineret som

¹ Begrebet 'særlige tilskudsordninger' dækker blandt andet over tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner, tilskud til kommuner med en høj andel af borgere med sociale problemer, tilskud til kommuner med mindre øer mv. (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013).

landsbyer. Endelig er der i kommunen en lang række 46 øer, hvoraf kun 6 er beboet (Lolland Kommune, 2011). På figur 5.1 ses et kort over Lolland Kommune.



Figur 5.1 Kort over Lolland Kommune. Eget kort.

5.1.1 Historisk udvikling

Lollands historiske udvikling kan i høj grad forbindes med landbrugets udvikling – og i særdeleshed sukkerproduktionen. Dette skyldes, at der på Lolland er god landbrugsjord, som har tiltrukket både bønder og herremænd til egnen; Først i kraft af kornproduktion, og sidenhen i kraft af sukkerroeproduktionen (Den store danske, 2014; Saxgreen & Andersen, 2012).

I slutningen af 1800-tallet blev sukkerroen introduceret til Danmark. Sukkerroen har på grund af den fede lerjord på Lolland gode vækstbetingelser (Saxgreen & Andersen, 2012), og sukkerroeproduktionen kom til at betyde meget for landbruget på øen, idet det førte til økonomisk fremgang (Pfeffer & Nielsen, 2012; Saxgreen & Andersen, 2012). Fra 1960'erne er en del af sukkerroeproduktionen dog lukket, og arbejdspladser indenfor landbruget dog faldet (Den store danske, 2014).

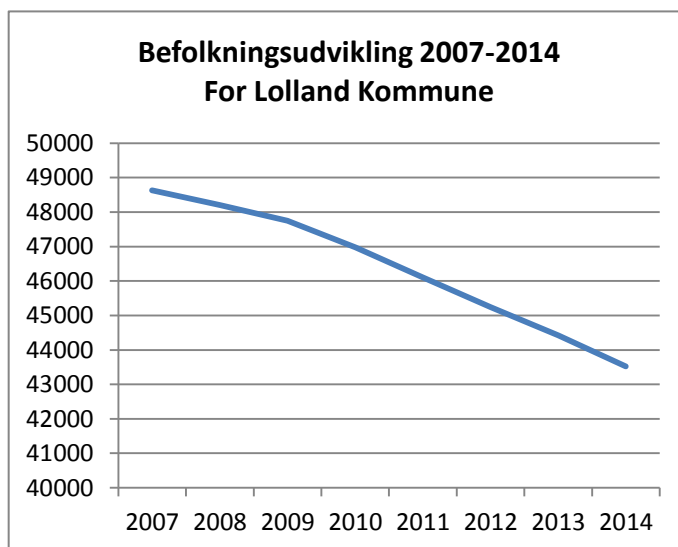
I 1872 blev jernbanen fra Nykøbing åbnet, og den løber gennem Sakskøbing og Maribo til Nakskov (Pfeffer & Nielsen, 2012), og i 1930'erne åbnede Storstrømsbroen som lettede overfarten fra Sjælland til Falster. I 1963 indviedes ”fugleflugtslinjen”, som består af en jernbane og en motorvejsforbindelse fra København over Falster og Lolland, og ender i havne- og færgelanlægget i Rødby Havn, som skulle give en hurtig og effektiv forbindelse

til Vesttyskland. Med anlæggelsen af fugleflugtslinjen fulgte en betydelig vækst i arbejdspladser og indbyggertal i Rødby Havn. Alene i 1963 øgedes byens indbyggertal med mere end 33 % (Pfeffer & Nielsen, 2012). Færgeforbindelsen til Tyskland var omdrejningspunktet for mange arbejdspladser – på havnen, færgerne og i de tilknyttede aktiviteter, men da Storebæltsbroen åbnede i 1998, mistede Rødby Havn mange af disse arbejdspladser (Den store danske, 2014). Det er på samme strækning, fra Rødby Havn til Puttgarden, at den kommende Femernbælt-tunnel skal gå.

5.1.2 Tilbagegangen i Lolland Kommune

Lolland Kommune oplever befolkningstilbagegang, som foregået på øen længe. I 1977 var der tilsammen næsten 60.000 indbyggere i de kommuner, der i dag udgør Lolland Kommune. I dag er der omkring 43.500 indbyggere (per 1. januar 2014), og det forventes, at tallet vil falde til ca. 40.000 inden for de næste 10 år (Lolland Kommune, 2013; Lolland Kommune, 2011). Alene i 2013 faldt kommunens indbyggertal med 900 personer (Danmarks Statistik, 2014c). Befolkningsudviklingen over de sidste 7 år ses i figur 5.2.

Samtidig foregår der internt i kommunen flytning fra landdistrikterne og landsbyerne til kommunens større byer (Lolland Kommune, 2011). Maribo, der er administrativt center for den kommune, har som det eneste byområde i kommune har haft befolkningstilvækst siden 2007, imens Nakskov har oplevet et lille fald i befolkningstal i samme periode. Kommunens øvrige byer og landsbyer med mere end 200 indbyggere har alle haft befolkningsnedgang i perioden.



Figur 5.2 viser befolkningstilbagegangen i Lolland Kommune fra 2007-2014 (Danmarks Statistik, 2014b; Danmarks Statistik, 2014a)

Faldet i befolkningstallet for de mindre byer er mellem 4,3 % og 19,5 %, mens tallet for landdistriktet ligger på 16,5 % i samme periode (Danmarks Statistik, 2014a). Med befolkningstilbagegangen følger, at der i kommunen står mange tomme ejendomme – antallet steg fra 2006 til 2011 fra 2600 til 3400 tomme boliger (Lolland Kommune, 2013).

Lolland Kommune har derudover også problemer med en skæv demografisk udvikling. Blandt kommunens borgere er der en markant flere ældre, særligt aldersgruppen 60-79 årige er i stigning, mens antallet af børn, unge og voksne op til 59 årige falder (Lolland Kommune, 2011). Kommunens prognose for den fremtidige befolkning viser, at de forventer, at der vil være endnu færre børn, færre i den erhvervsaktive alder, men at kommunen får flere ældre (Lolland Kommune, 2013).

Samtidig er befolkningssammensætningen også problematisk, idet at der er flere ressourcetsvage borgere i kommunen end landsgennemsnittet. Blandt andet er antallet af folke- og førtidspensionister større end landsgennemsnittet, og den gennemsnitlige borger i Lolland Kommune har en lavere indtægt end landsgennemsnittet (Lolland Kommune, 2011; Lolland Kommune, 2013). Samtidig har tilflytterne til kommunen en lavere beskæftigelsesfrekvens og indkomst end fraflytterne, samt der er flere arbejdsløse, førtidspensionister og folkepensionister (Lolland Kommune, 2011).

Samtidig med befolkningstilbagegangen har flere af de store produktionsvirksomheder som har haft produktion i Lolland Kommune, helt eller delvist flyttet deres virksomhed ud af kommunen. Ligeledes er der på grund af centraliseringer og gennemførelse af reformer i den offentlige sektor (bl.a. sygehusstrukturen, politireformen m.fl.) sket i fald i offentlige arbejdspladser i kommunen (Lolland Kommune, 2013).

5.2 Lolland Kommunes planlægning for tilbagegang

Denne analyse er struktureret efter de fire elementer, der opstillet i den teoretiske analyseramme.

5.2.1 Befolkningstilbagegang er et vilkår i Lolland Kommune, og tilpasning som en nødvendig strategi for det

Ved at sammenligne Lolland Kommunes første planstrategi fra lige efter kommunesammenlægningen og deres nyeste ses det tydeligt, at der er sket et skifte i tilgangen til den tilbagegang, som har præget Lolland i årtier (Lolland Kommune, 2013). De to planstrategier, der er vedtaget i henholdsvis 2008 og 2013 afspejler ifølge Kommunaldirektør Thomas Knudsen (2014b), hvordan tænkningen var på de to tidspunkter, og over de fem år er der sket en synlig udvikling i kommunens tilgang til tilbagegang.

I planstrategien fra 2008 erkendes det, at Lolland Kommune samlet set har en negativ befolkningsvækst, og at der i den forbindelse er *”behov for en særlig målrettet indsats på dette område, ikke mindst set i lyset af, at konkurrencen om tilflyttere er hård”* (Lolland Kommune, 2008, s. 22). I de første år efter kommunesammenlægningen blev befolkningstilbagegang således betragtet som et problem, der kunne vendes gennem en aktiv indsats. På baggrund af sin tid som borgmester i Ravnsborg Kommune før kommunesammenlægningen og som borgmester for Lolland Kommune fra 2007 til 2013 forklarer Stig Vestergaard den holdning, som tidligere gjorde sig gældende blandt politikere således:

”Vi [sagde] altid: ’Jamen, til næste år, så kommer der nogle flere borgere, der kommer gang i virksomhederne, og vi får nogle penge udefra.’ Der skulle hele tiden komme noget udefra, som skulle hjælpe os til at overleve”. (Vestergaard, 2014)

Den holdning gør sig ikke længere gældende i Lolland Kommune. Derimod tager Plan- og Udviklingsstrategien fra 2013 udgangspunkt i, at kommunens befolkningstal er faldende, og at kommunen derfor får færre penge fra skatteindtægter og statslige støtte. Befolkningstilbagegangen beskrives i denne planstrategi som et af flere vilkår, sammen med globalisering og urbanisering, som der må tages højde for i den kommunale planlægning (Lolland Kommune, 2013). Det er dermed tydeligt, at der er sket ændring i grundforståelser, som har betydning for planlægningen.

Knudsen (2014b), forklarer den optimisme, der kommer til udtryk i den første planstrategi efter kommunesammenlægningen, med, at netto-befolkningstilbagegangen i de første år ikke var lige så høj som i de efterfølgende år. Derfor kunne man i 2008 formulere et mere positivt scenarie, som også afspejlede den politiske realitet på det tidspunkt, der ifølge Knudsen, var domineret af den *"traditionelle vækst-dagsorden"*. At man befandt sig i en højkonjunktur, har også haft betydning for, at man politisk opfattede rammevilkårene som gunstige for at skabe vækst (Knudsen, 2014b).

Den optimistiske tone omkring tiltrækning af borgere, som fandtes i planstrategien fra 2008 forstummede lidt med kommuneplanen fra 2010, og med Plan- og Udviklingsstrategien fra 2013 er Lolland Kommune gået helt bort fra at satse på at vende tilbagegangen, men vil i højere grad tilpasse og omstille kommunen til den mindre befolkning. Om grundforudsætningerne for den kommunale planlægning siger Knudsen således nu, at:

"(...) det er givet at befolkningen falder. (...) Det er givet, at indtægterne falder" (Knudsen, 2014a)

Og det er netop denne erkendelse af tilbagegang som vilkår, som ligger til grund for, at kommunens tilgang bygger på, at kommunen med *"rettidig omhu"* skal tilpasses det mindre befolkningstal, som det står i planstrategien fra 2013 (Lolland Kommune, 2013, s. 9). Det handler dermed om at komme på forkant med at tilpasse servicestrukturen til tilbagegang således, at den passer med befolkningsudviklingen og bosætningsmønsteret i et 10-årigt perspektiv (Lolland Kommune, 2013, s. 7).

Fra Lolland Kommunes planstrategi fra 2008 til deres Plan- og Udviklingsstrategi fra 2013 har forståelsen omkring vækst ændret sig, hvilket kommer til udtryk ved, at der i 2013 lægges ikke nært det samme fokus på, hvordan kommunen kan tiltrække borgere og arbejdspladser, som den gjorde i 2008. Samtidig fortæller Vestergaard (2014), Knudsen (2014a) og Nissen (2014) alle, at fokus er skiftet fra, at de efter kommunesammenlægningen diskuterede, hvordan man kan tiltrække flere borgere, til at have fokus på at gøre det godt for dem, der bor i kommunen allerede. Denne tilgang lægger sig op ad den politiske reaktion, som Hospers (2013) beskriver, hvor man accepterer tilbagegangen og tilpasser sig den.

I stedet for at fokusere på og planlægge efter en befolkningstilvækst, som man ikke forventer eller tør håbe på, arbejdes der i stedet på *"at skabe udvikling med en dalende befolkning"*, som daværende borgmester, Stig Vestergaard, skrev i indledningen til Plan- og Udviklingsstrategien fra 2013. Dermed bliver der lagt vægt på, at der skal foregå en

udvikling i kommunen, som ikke kun drejer sig om vækst men om udvikling på anden vis. I planstrategien fra 2013 lægger Lolland Kommune for eksempel vægt på opkvalificering af ufraglærte og kvalitet frem for kvantitet i kommunal service (Lolland Kommune, 2013). Lolland Kommune sætter ikke lighedstegn mellem vækst og udvikling, men arbejder for kvalitative forbedringer i kommunen samlet set på trods af kvantitativ nedgang i befolkning og økonomi.

Dette betyder dog ikke, at kommunen har lagt alle visioner om vækst på hylden, men det betyder, at vækst forstås på en anden måde. Knudsen forklarer således:

”Vi snakker jo stadig om vækst og udvikling. Men det er jo på en baggrund, der hedder, at den totale befolkning skrumper, men at vi på nogle områder skrumper mindre, end vi havde gjort, hvis vi ingenting gjorde. Så vi arbejder stadig for at skabe arbejdspladser. Vi arbejder stadig for at have et godt kulturliv. (...) Vi kan bare ikke ramme et nettoresultat, der ender i et plus. Det er sådan set den store forskel” (Knudsen, 2014b).

Den nye forståelse af vækst i Lolland Kommune, som afspejler målsætningen i Plan- og Udviklingsstrategien fra 2013, er dermed, at vækst forstås som formindskelse af tilbagegangen, i forhold til det som er forudsagt af prognoser, hvis de ingenting havde foretaget sig. Dermed forsøger man altså at bremse udviklingen, men tror ikke på, at de kan vende den.

5.2.2 Baggrund for ændring i tilgang til tilbagegang

I Lolland Kommune kan der spores en forholdsvis lineær proces gående fra, at der skete en erkendelse af, at tilbagegangen er et vilkår, til erkendelsen om at en vækststrategi ikke er vejen frem, til udviklingen af en tilpasningsstrategi for kommunens service.

Denne proces er startet i overvejelser omkring den økonomiske situation i kommunen og frustration over, at en stor del af budgetlægningen handlede om, at få underskuddet fra det foregående år dækket (Knudsen, 2014a). Erkendelserne af at kommunens befolkningstilbagegang vil fortsætte, og der dermed også kan forventes lavere økonomisk indtægt er, hvad Kuhn (1974) ville betegne som anomalier. Med baggrund i dette har Knudsen og Vestergaard peget på, at der var brug for en ny tilgang til at planlægge servicestrukturen. Det er dermed ud til, at Knudsen og Vestergaard er de første i organisationen som har opnået denne erkendelse omkring tilbagegang som vilkår. De peger da også på sig selv som ophavsmænd til den idé, der i sidste ende har ført til, at kommunen er begyndt at diskutere prioritering (Knudsen, 2014a). Erkendelsen er baseret på en proces har er der blevet udarbejdet en række analyser vedrørende kommunens befolkningssammensætning, flyttemønstre osv. (Nissen, 2014). Det handlede for Knudsen og Vestergaard om at få dokumentation, der kunne bakke deres egne observationer op (Knudsen, 2014a). Samtidig førte disse analyser til, at man i organisationen indså dybden af tilbagegangsproblematikken.

Nissen (2014) beskriver, hvorledes at administrationens første reaktion på erkendelsen af tilbagegangens alvor var at prøve at udtænke løsningsstrategier, som skulle vende den negative udvikling. Hun fortæller, at de overvejede forskellige måder, hvorpå de hurtigt kunne tiltrække folk ved for eksempel at give husene gratis væk eller ved at garantere fri institutionsplads til mennesker, som fik arbejde i kommunen. Hun fortæller dog også, at der i administrationen hurtigt kom til en erkendelse af, at sådanne strategier var forbundet med en lang række problemer (Kuhn, 1974). Med erkendelsen af, at befolkningstilvækst i Lolland Kommune er urealistisk, fulgte diskussionen om, hvordan der så skulle planlægges for en faldende befolkning.



En af mange landsbyer i Lolland Kommune

Knudsen (2014b) påpeger, at den traditionelle vækstdagsorden, som lå til grund for den første planstrategi fra 2008, ikke har haft den ønskede virkning i lollandsk kontekst, og det gik for første gang op for Knudsen omkring 2009, at den daværende vækstdagsorden ikke var realistisk. Han opfatter tilpasning og omstrukturering som nødvendigt for Lolland Kommune, fordi konsekvensen ved ikke at kigge på strukturen ville være en stor kumulativ effekt af besparelser ved hjælp af "*grønthøster-metoden*". Besparelser ville nemlig være nødvendige som følge, af at befolkningstallet fortsat er faldende. Han eksemplificerer det ved, en besparelse på 2 % inden for børnehaverområdet ville betyde, at børnehaverne reelt set ville være tvunget til at spare 25 % på indholdet, idet omkostningerne ved driften er svære at ændre. Med den traditionelle vækst-orienterede tilgang til tilbagegang, der ikke lagde op til tilpasning og omstrukturering, ville besparelser på service være blevet opfattet illegitimt, men samtidig ville den negative befolkningsudvikling have nødvendiggjort dem.

Efter erkendelsen af, at befolkningsudviklingen ikke står til at vende, var kommunen tvunget til at redefinere formålet med kommunens strategi. Fokus for den nye tilgang blev derfor ikke, at tiltrække nye borgere, men i stedet for gennem en prioriteret planlægningsindsats at gøre kommunen god for de borgere, der boede der (Nissen, 2014; Knudsen, 2014a). Baggrunden for en prioriteret planlægningsindsats bunder ligeledes i

erkendelsen af, at kommunen ikke har råd til at skabe udvikling alle steder, hvilket således blev skrevet i Plan- og Udviklingsstrategien fra 2013:

”Med et stærkt faldende befolkningstal er det ikke realistisk fortsat at satse på så mange byer som i den nuværende kommuneplan. Vi har ganske enkelt ikke ressourcerne til at udvikle alle steder.”
(Lolland Kommune, 2013, s. 15)

Dette er en ret klar udmelding om, at tilbagegangen er et vilkår, der skal tages med i den fremtidige planlægning. Erkendelsen skulle dog grundfæste sig blandt administrationen, kommunaldirektøren og borgmesteren, før de gik til byrådet med dette. Måden hvorpå direktionen og administrationen forsøgte at få politikere til at komme til samme erkendelser, har primært været gennem to byrådsseminarer i 2011 (Nissen, 2014). Camilla Nissen, som var med til at afholde disse byrådsseminarer, kunne fortælle, at politikerne først havde svært ved at acceptere tilpasnings- og prioriteringstilgangen og reagerede med skepsis på tallene og fremtidsudsigterne. Derfor blev der igen lavet flere analyser, som understøttede budskabet. Det var i disse møder, at byrådet som helhed accepterede denne forståelse og tilgang, og man formulerede nogle centrale temaer til planstrategien (Nissen, 2014). Efterfølgende har der foregået en proces, hvor man har diskuteret og bearbejdet administrationens forslag til en planstrategi.

At få politikerne til at forstå og acceptere den nye tilgang har dog været en læringsproces, som har taget ca. to år, indtil planstrategien blev vedtaget i april 2013 (Knudsen, 2014a). Selvom politikerne i høj grad har accepteret denne tilgang og forståelse, var der dog formuleringer, som de ikke kunne stå inde for, herunder direkte at sætte navne på byer, som ikke kunne forvente service i fremtiden (Nissen, 2014). Der er derfor forskel på, hvor vidtgående man fra administrationens og politikernes side var villige til klart udmelde denne prioriteringsdagsorden. Grundforståelsen og antagelser af, hvordan tilgangen skal være, virker dermed ikke helt til at være den samme i administrationen som i byrådet.

5.2.3 En strategisk prioriteret indsats

Den række af erkendelser af anomalier, som blev beskrevet i forrige afsnit, har altså ført til, at Lolland Kommune nu har valgt en tilpasningstilgang, som er karakteriseret ved prioritering og omstilling. Denne tilgang kommer også til udtryk i den nyeste Plan- og Udviklingsstrategi, hvor der står, at *”langsigtet, fysisk planlægning og langsigtet, strategisk planlægning på de enkelte serviceområder”* er nødvendigt for at få mest for pengene (Lolland Kommune, 2013, s. 7).

Konkret betyder det i følge plan- og udviklingsstrategien fra 2013, at de borgernære services i centraliseres i Nakskov, Maribo, Rødby og Rødbyhavn (Lolland Kommune, 2013). Det betyder blandt andet også, at kommunen har tilpasset sin servicestruktur ved at lukke nogle af de offentlige servicefunktioner. Ifølge kommunaldirektøren, er der skåret ned på alle områder, f.eks. børnehaver, skoler, ældrecentre og rådhus, og i dag har kommunen 600 færre ansatte nu end ved kommunesammenlægningen i 2007 (Knudsen, 2014a).

Denne tilpasningsdagsorden omfatter desuden, at en del af kommunens ejendomme i kommunen udfases. Blandt andet er der udarbejdet en masterplan for kultur- og idrætsfaciliteter i kommunen, der bygger på de samme grundforståelser som plan- og udviklingsstrategi fra 2013 og lægger op til, at kultur- og idrætsfaciliteter på længere sigt skal koncentreres i færre byer og landsbyer (Lolland Kommune, 2013b).



Forfalden bygning i Lolland Kommune

Lolland Kommunes prioriteringsdagsorden betyder dermed, at fokus ligger på at udvikle de større byer i et forsøg på at fastholde den nuværende befolkning. Planlægningen er helhedsorienteret på den måde, at samtidig med, at de største byer er prioriteret frem for kommunens resterende byer og landområder, ses by og land i sammenhæng med hinanden. Det betyder, at kommunen i praksis ikke gør nogen særlige planlægningsindsatser for at skabe udvikling for landsbyer og landdistrikter isoleret set, da kommunen i store træk kun er landdistrikt (Clausen, 2014). I kommunens tidligere planer var der anderledes fokus på at gøre en aktiv indsats for at skabe udvikling i byer såvel som på landet for at tiltrække borgere og arbejdskraft (Lolland Kommune, 2008).

Nissen (2014) forklarer, at prioriteringen af kommunens større byer også skyldes, at centerbyerne, Nakskov og Maribo, er forudsætningen for, at der er et velfungerende liv i kommunen. Fordi størstedelen af den offentlige og private services er samlet her, er det vigtig at byerne er velfungerende, for hvis ikke de fungerer, så kan det være svært at opretholde et hverdagsliv i Lolland Kommune. Med dette fokus kan der også spores et opgør med opfattelsen af landsbyer, som selv bærende samfund. I stedet kan landsbyerne i Lolland Kommune ifølge Clausen (2014) opfattes som fremskudte forstæder. Hun sammenligner det med et boliområde i en by:

”Det er også fint nok, hvis en landsby bare er et sted, man bor. Det er parcelhuskvarterene jo i princippet også. De ligger bare bynært”.
(Clausen, 2014)

Landsbyer og landdistrikters rolle bliver dermed betragtet som værende bosætningsmuligheder, og kommunen har ingen særskift planlægning for landsbyerne. Det er en grundpræmis for Lolland Kommune, at det stort set kun består af landdistrikt, og at alt derfor i princippet landdistriktspolitik i Lolland Kommune i følge Sille Clausen (2014).

Til trods af at denne prioriteringsdagsorden kommer til udtryk i planstrategien fra 2013, så bliver det ikke offentligt meldt ud, hvilke landsbyer der bliver prioriteret fremfor andre. Der er politisk og administrativt en bevidsthed om, at der skal lukkes flere skoler i de kommende år, men selvom det allerede nu er ret åbenlyst, hvilke skoler der vil blive tale om, er det ikke officielt blevet meldt ud, hvilke skoler der lukkes. Knudsen (2014a) begrundet den manglende politiske udmelding med, at det har en høj politisk pris. Da det er for skolerne i landdistriktet det faldende elevtal har størst konsekvenser, er to ud af tre af de lukningstruede skoler beliggende i landdistriktet (Knudsen, 2014a).

På samme måde er der heller ikke truffet beslutning om, hvilke landsbyer der skal satses på i fremtiden, når det gælder udviklingsprojekter. I stedet følger pengene til udvikling det lokale engagement. Knudsen og Vestergaard begrundet dette med, at det er ikke sikkert, at landsbyerne, der har ildsjæle i dag, er de samme landsbyer, som har ildsjæle i fremtiden, og dermed er strategien dynamisk (Knudsen, 2014a; Vestergaard, 2014). Selv om kommunen har igangsat nogle byfornyelsesprojekter i nogle af kommunens byer (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 2010), er yderligere udvikling i landdistrikterne i høj grad overladt til beboerne selv, idet at kommunen ikke ser det som deres opgave at lave udviklingsprojekter i landsbyerne.

5.2.4 Kommunen vil ikke styre afvikling af landsbyer

På trods af fokus på forskønnelse af landsbyer og landdistrikter gennem sanering og nedrivninger af bygninger, tror de interviewede ikke på, at den negative udvikling i landsbyer og landdistrikter som helhed kan vendes. Ingen af interviewpersonerne i Lolland Kommune ser det dog som kommunens opgave at styre afvikling gennem planlægning. Knudsen siger således om aktivt at planlægge for at styre afvikling af landsbyer:

”Det er jo sådan noget planøkonomisk tænkning, som ikke engang kunne flyve i halvfjerdsene, for vi ville jo bare gå over i den anden grøft og fejle lige så alvorligt strategisk, hvis vi tror, at vi styre en afvikling, og at vi kan pege byer, der er levedygtige ud, og fravælge andre byer.”
(Knudsen, 2014a)

På samme måde konstaterer Nissen (2014), at det, at nogle folk risikerer ikke at kunne sælge deres huse, ikke er en opgave, der kan løses på kommunalt niveau. Det begrundet hun også med, at der ikke findes værktøjer, der kan anvendes i denne forbindelse. Vestergaard (2014), Knudsen (2014a) og Nissen (2014) enige om, at nogle landsbyer vil

afvikle sig selv over en årrække. Det vil være de landsbyer, hvor beboerne ikke gør noget for landsbyens udvikling, og hvor kommunen derfor heller ikke gør noget.

5.2.5 Projektorienteret udvikling i landsbyer gennem puljer

Tilgangen til udvikling af landdistrikter bygger på en projektorienteret tilgang, hvor der kun gives støtte til og investeres i landsbyer hvor der er lokalt engagement, og hvor borgerne selv ønsker at bidrage til udvikling (Knudsen, 2014a; Nissen, 2014). Det er primært gennem puljer, at Lolland Kommune støtter udvikling i landsbyer og landdistrikter (Clausen, 2014). Der skal altså være lokalt engagement for at kommunen vil investere i en landsby, og dette begrundes med, at deres erfaring viser, at investeringer i landsbyer med lokalt engagement har større effekt, end investeringer i landsbyer uden lokalt engagement, hvor pengene stort set ikke gør gavn (Knudsen, 2014a).

I forhold til de konkrete udviklingsprojekter i landsbyerne i kommunen er det klart, at den måde, hvorpå dette foregår, langt hen ad vejen er i tråd med den tilgang som OECD beskriver; den projektorienterede, bottom-up-tilgang. Det betyder, at ansvaret for udvikling i landsbyerne overlades til landsbyboerne selv, og desuden har kommunen ikke har en strategi for, hvad der skal ske med landsbyer, hvor de lokale ikke kan eller vil drive en udvikling.

5.2.6 Det nye paradigme i Lolland Kommune

Lolland Kommunes grundforståelser og disses indflydelse på tilgangen til tilbagegang er undersøgt i forhold til de fire punkter, der stammer fra teorien og opsummeret i tabel 5.1.

Tabel 5.1	Lolland Kommune
Baggrund for nuværende tilgang (anomalier)	- Befolkningstilbagegang alle steder kommunen på nær Maribo (i alt ca. 2 % om året) - Økonomisk pres (fald i statslige tilskud og i skatteindtægter) - Overskud af boliger - Frustrerende budgetlægning
Grundforståelser	- Befolkningstilbagegang opfattes som et vilkår - o Vækst forstås som mindre negativ udvikling end den, som prognoser foreskriver - Tilpasning opfattes som den rationelle reaktion på tilbagegang
Strategisk tilgang	- Tilpasning - o Tilpasning af servicestruktur - o Tilpasning af boligmasse - o Kvalitet frem for kvantitet - Prioritering - o Udviklingsindsatser sker i større byer - o Landsbyer og landdistrikter som bosætning
Landdistriktsudvikling	- Projektorienteret - Udvikling sker på borgernes initiativ - Ildsjæle og lokalt engagement er bærende - Værktøjer: - o Puljer - o Nedrivning af forfaldne boliger

I Lolland Kommune opfattes tilbagegangen i landsbyer og landdistrikter – og i kommunen som helhed – som et vilkår, hvilket står i modsætning til forståelsen i det dominerende planlægningsparadigme, som opfatter tilbagegangen som et problem, der kan løses gennem en målrettet indsats. I det dominerende paradigme forstås vækstskeelse som det naturlige løsnings på konsekvenserne af tilbagegang, men Lolland Kommune har lagt den traditionelle vækst-dagsorden væk i erkendelsen af, at de ikke kunne lykkes med den (Knudsen, 2014a). Lolland Kommune fokuserer stadig på at skabe vækst, men nu forstås det i højere grad som relativt til den forudsagte negative udvikling, og dermed er forståelsen af vækst sat i en ny kontekst.

Tidligere Borgmester Stig Vestergaard siger, at *”det er et spørgsmål om at se realistisk på den verden, som du lever i og ikke leve i en drømmeverden, som vi altid har gjort før i tiden”* (Vestergaard, 2014). Han giver hermed udtryk for at der er sket en erkendelse af, at Lolland Kommunes grundforståelser og den tilgang, som Lolland Kommune tidligere havde, ikke var anvendelige og tilstrækkelige til at beskrive og løse de tilbagegangsproblemer, som kommunen har været præget af i mange år. Denne erkendelse og efterfølgende udarbejdelse af en ny tilgang kan sammenlignes med det, som Kuhn (1974) beskriver som anomalier, der ophobes, hvormed der i stigende grad blevet sat spørgsmålstejn ved den dominerende paradigme. Anomalierne (fortsat befolkningstilbagegang alle steder i kommunen, økonomisk pres, frustrerende budgetlægning samt overskud af boliger), har været med til at skabe usikkerhed omkring det dominerende planlægningsparadigme, hvilket endeligt har ført til, at paradigmet har mistet autoritet, og det har givet plads til et nyt paradigme, som bedre kan forklare og forholde sig til disse anomalier. Vi mener derfor, at det er berettiget at tale om et nyt planlægningsparadigme i Lolland Kommune, fordi det bygger på nogle andre grundforståelser, end de der ligger i det dominerende paradigme.

Den strategiske planlægning er, som konsekvens af disse erkendelser og ændrede grundforståelser, baseret på, at den kommunale service tilpasses befolkning fremtidige størrelse. I den tidligere planlægning forsøgte Lolland Kommune at skabe balance ved at få befolkningens størrelse til at passe til den servicestruktur og de udgifter der var, mens man med omstillingen i højere grad forsøger, at skabe balance mellem befolkningsmasse og servicestruktur ved at tilpasse servicen til den faldende befolkning. Den strategiske tilgang, som Lolland Kommune har til tilbagegang, lægger sig i høj grad op ad de strategier, der hører under *decline management*-tankegangen. Således er der tydelige lighedstejn mellem de tanker som Gans (1975) præsenterer med begrebet cutback planning, hvor han beskriver, at noget må ofres for at andet kan bevares, og den planlægningstilgang, som Lolland Kommune har. På samme måde er der ligheder med Popper & Poppers (2002) smart decline-begrebet, hvor fokus er på at planlægge for mindre og på at tilpasse blandt andet services, bygningsmasse mv. efter en faldende befolkning. Kommunen har altså ingen ambitioner om at holde kunstigt liv i landsbysamfund, hverken med opretholdelse af service, hvis der ikke er befolkningsgrundlag for det, eller med aktivt opsøgende planlægningsinitiativer for at skabe udvikling.

Kommunen investerer kun i de landsbyer og lokalsamfund, som selv tager initiativ til udvikling. I de tilfælde er støtte fra kommunen fortrinsvis økonomisk, da kommunens primære værktøj til udvikling er uddeling af puljemidler. Lolland Kommunes tilgang til tilbagegang adskiller sig altså mere fra det dominerende paradigme på det overordnede strategiske planlægningsniveau, end på deres praktiske tilgang til landdistriktsplanlægning, som ligger op ad det OECD's landdistriktsparadigme. Denne passive tilgang til udvikling i landsbyer og landdistrikter hænger sammen med, at kommunen bygger planlægningen på en forståelse, at landsbyerne er fremskudte forstæder. Derudover er der dog ikke lavet nogen udmelding fra kommunens side om, hvilke landsbyer der satse på, og hvor det kan forventes, at der vil være service i fremtiden.

5.2.7 Institutionalisering af det ny paradigme

Der er ingen tvivl om, at de fire interviewpersoner fra Lolland Kommune både tager de omtalte grundforståelser for givet og bakker op om kommunens nuværende strategiske og praktiske tilgang til planlægningen for tilbagegang. De opfatter det som logik, at tilbagegangen er et vilkår for Lolland Kommune, og de kan ikke forestille sig en anden logisk måde at håndtere denne tilbagegang på, end ved at tilpasse sig den. Interviewpersonerne er bevidste om, at tilgangen adskiller sig fra andre kommuners tilgange og den tilgang, som Lolland Kommune havde tidligere. På samme måde er der en bevidsthed om, at kommunens planlægningsparadigme afskiller sig fra det dominerende, og der tages afstand til den kulturelt-kognitive og normative forståelse, som ligger inden for det dominerende planlægningsparadigme.

Vedtagelse af planstrategien i 2013 har været kraftigt medvirkende til institutionalisering af paradigmet, som dermed er udslagsgivende for den overordnede strategiske planlægning og den praktiske planlægning for landdistriktsudvikling. Ifølge Knudsen (2014a) har et flertal i det nye byråd konstitueret sig med denne planstrategi som omdrejningspunkt for deres politik, hvilket betyder at tilpasningsdagsordnen fortsat vil være retningsgivende planlægningen. Nissen (2014) mener, at tilpasningsdagsordnen er blevet hverdag i hele organisationen. Både på leder, mellemleder og politisk niveau ved man, at det er denne dagsorden, der gælder, da de grundforståelser, som adskiller sig fra det dominerende paradigme, tages for givet og derfor ikke bliver anfægtet. Nissen mener at kunne mærke at det tages for givet i den måde, som politikerne udtaler sig på, og på de projekter, som sættes i søen. Det skifte, som Nissen mener at kunne se, er i altså i de normative såvel som kulturelt-kognitive niveauer i organisationen.

Dette er tilfældet, selv om politikerne ifølge Nissen (2014) i forbindelse med vedtagelsen af strategien var tilbageholdende med at ville forsvare tilgangen over for borgerne, fordi de var bange for, at det skulle blive opfattet som en afviklingsstrategi. I Lolland Kommune indgår planlægningsindsatser for afvikling – ud over nedrivning af enkeltstående, saneringsmodne bygninger – ikke som en del af en udviklingsstrategi af den simple årsag, at afvikling i landdistriktet ikke anses for en opgave, som kommunen kan eller bør påtage sig. Planlægning for afvikling opfattes ikke som legitimt i organisationen, og politikernes nervøsitet for, at tilpasningsdagsordnen ville blive opfattet af borgerne som afviklingsdagsorden, kan ses som et tegn på, at politikerne, der var med til at vedtage

strategien, har været bevidste om, at den ville være i konflikt med de kulturelt-kognitive og normative systemer, som indgår i det dominerende paradigme, i samfundet generelt og altså også i Lolland Kommunes tidligere tilgang.

På trods af Nissen's (2014) opfattelse af, at paradigmet er institutionaliseret i organisationen, virker det dog til, at grundforståelserne i det nye paradigme og den planlægningstilgang til tilbagegang endnu ikke tages for givet af alle aktører i organisationen. I april 2014 rettede et par byrådspolitikere fra oppositionen netop kritik af denne tilgang, som bygger på, at tilbagegang er et vilkår, i det lokale dagblad Lolland Falster Folketidende. I denne artikel udtaler blandt andre Thomas Østergaard fra Lokallisten Lolland en kritik af brugen af fremskrivninger af befolkningstallet frem til 2026 anvendes som et politisk værktøj. Han siger, at

"hvis man budgetterer efter disse tal, så kan vi lige så godt lukke og slukke i Lolland Kommune med det samme." (Lolland Falsters Folketidende, 2014)

Østergaard synes dermed, at repræsentere et andet syn på problematikken, idet han mener, at tilbagegangen kan vendes ved at lave de rigtige initiativer for blandt andet et skaffe kvalificeret arbejdskraft. Dermed synes han at bygge sin forståelse på, at tilbagegangen er et resultat af dårlig konkurrenceevne, som der bør gøres politiske initiativer for at ændre på. At der kommer kritik af tilgangen hænger formentlig sammen med, at der i forbindelse med kommunalvalget er der sket en udskiftning af nogle af politikerne i byrådet, hvor ca. 40 % af byrådet er blevet udskiftet (KMD, 2009; KMD, 2013). Det kan også være et tegn på, at tilgangen blandt byrådspolitikere i virkeligheden opfattes som normativt nødvendigt, imens enkeltaktører i organisationen stadig ikke tager disse grundforståelser for givet.

Samtidig viser det også, at det nye paradigme måske kun gør sig gældende for forståelsen blandt de, der har været en del af læringsprocessen, der har medført disse erkendelser, og endeligt et skifte i grundforståelser.

5.3 Opsamling

I Lolland Kommune opfattes tilbagegang som et vilkår, og derfor må der planlægges for tilpasning til den faldende befolkning, og i denne kontekst forstås vækst i Lolland Kommune som noget, der efterstræbes for at afhjælpe de negative konsekvenser ved befolkningstilbagegangen. På disse punkter er kommunens planlægningstilgang klart defineret i plan- og udviklingsstrategien fra 2013, og samtidig er det tydeligt, at det de siger, også er det, de gør i praksis.

Det er altså sket et forholdsvis abrupt paradigmeskifte, som ses i de normative og kulturelt-kognitive systemer i organisationen. Det er sket gennem en relativ lineær proces, hvor erkendelserne om tilbagegangen som vilkår, har ført til en anden strategisk tilgang baseret på tilpasning og prioritering, hvilket svarer til den reaktion på tilbagegang, som Hospers (2013) vurderer, er den mest konstruktive reaktion.

Samtidig er der i Lolland Kommune kommet meget fokus på, at kommunen opfattes som en helhed – ét stort sammenhængende samfund. Derfor investeres der primært i udvikling i de større byer, som kan servicere mindre byer i oplandene, hvor befolkningsgrundlaget ikke er tilstrækkeligt til opretholdelse af service. I denne optik får landsbyerne funktion som fremskudte forstæder, og dermed kommer der en differentiering mellem landsbyerne og de 2-3 hovedbyer, fordi landsbyernes fortsatte eksistens afhænger af, at hovedbyerne fungerer.

Denne helhedsforståelse ligner den, som Laursen (2008) præsenterer, når hun argumenterer for, at tilbagegang i nogle områder må ses som en del af en større sammenhæng, for at andre områder kan vækste. Dermed adskiller Lolland Kommune sig fra den forståelse, der ligger i det dominerende paradigme, idet de ikke tror på, at der kan ske udvikling alle steder. Planlægning for landsbyer og landdistrikter ses efter ændringerne i planlægningsparadigmet i mindre grad end tidligere som noget isoleret fra planlægningen for kommunens byer.

Grundforståelserne, der ligger bag tilpasnings- og prioriteringsdagsordenen, er institutionaliseret gennem vedtagelse af tilgangen i planstrategien og udmøntningen af den i praksis i hele organisationen. Samtidig står det også klart, at der overensstemmelse i, hvad man tænker, og hvad man gør.

Imidlertid foregår der stadig en debat om tilgangen blandt politikere i kommunen, og det nye paradigme kan stadig være sårbart over for den kritik, som fremsættes, og vil formentlig blive yderligere udfordret af, at byrådspolitikerne potentielt kan blive udskiftet hvert fjerde år med politikere, hvis forståelser af tilbagegang kan være forankret i det dominerende paradigme. Samtidig synes det også at vise, at denne læringsproces, som man i Lolland Kommune var igennem, har været vigtig for den fælles opfattelse af, at befolkningstilbagegang og den pressede kommunale økonomi er anomalier, der ikke kan løses gennem planlægning inden for det dominerende paradigme.

Selvom der er foregået dette paradigmeskifte, har den nye strategiske tilgang altså ikke medført, at der i den praktiske tilgang til udvikling af landdistrikter i tilbagegang anvendes nye værktøjer i planlægningen for landdistrikter. Kommunens tilgang til landdistriktsudvikling ligner stadig det tilgang, som betegnes som OECD's landdistriktsparadigme. Dog er formålet for anvendelsen af disse værktøjer ændret fra at være brugt til at gøre landsbyerne attraktive for nye borgere til at gøre dem til gode steder at bo, i overensstemmelse med skiftet fra det overordnede skifte i fokus på at tiltrække borgere til kommunen, til at gøre kommunen god for dem, der bor i kommunen. Det svarer derfor til, at der er sket det, som Hall (1993) kalder tredjeordens ændring i politik, altså et paradigmeskifte, dog uden at det har medført synlige ændringer i kommunens praktiske tilgang til landdistriktsudvikling.

Lolland Kommunes tilgang omfatter ikke planlægningsmæssige ambitioner om at styre afvikling af landsbyer og landområder, hvor der ikke er udsigt til noget for form udvikling, men man er bevidst om, at der disse landsbyer langsomt vil afvikles af sig selv. På baggrund af dette og Lolland Kommunes projektorienterede bottom-up tilgang tyder det

ikke på, at tilgangen til planlægning for landdistrikter har ændret sig radikalt som konsekvens af ændring i grundforståelser. Den nye strategiske tilgang har altså ikke medført, at der i den praktiske tilgang til udvikling af landdistrikter i tilbagegang anvendes nye værktøjer, og der opstår derfor ingen konflikt mellem det normative og det regulative niveau i organisationen, da der ikke er nogle regulative barrierer for den nye tilgang.



Hjørring Kommune

Analyse: Hjørring Kommune

Kapitel 6

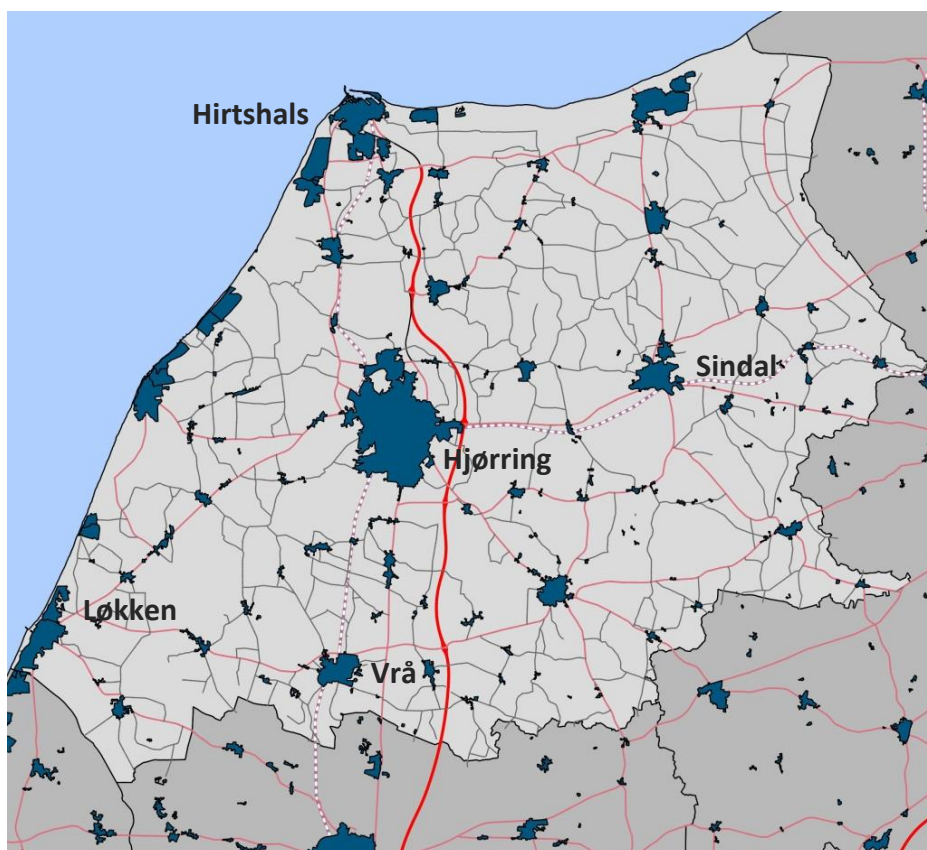
6 Analyse: Hjørring Kommune

Dette kapitel indeholder først en præsentation af Hjørring Kommune, og en analyse af, hvordan opfattelsen af tilbagegang har ændret sig fra kommunesammenlægningen til nu, og hvad denne nye forståelse har betydet for kommunens strategiske planlægningstilgang, samt den praktiske planlægning for landsbyer og landdistrikter, som i Hjørring Kommune er plaget af befolkningstilbagegang. Til slut vil der i kapitlet blive vurderet, om der er sket paradigmeskifte på baggrund af analyse af graden af institutionalisering af nye forståelser og ny planlægningstilgang.

I dette kapitel besvares det første underspørgsmål for Hjørring Kommune i opsamlingen.

6.1 Præsentation af Hjørring Kommune

Hjørring Kommune opstod ved sammenlægningen af de tidligere Hjørring, Hirtshals, Løkken-Vrå og Sindal kommuner i 2007 (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005). Hjørring Kommune er defineret som en landkommune, og af kommunens budget på 4,8 mia. kr. (2013), stammer 1,4 mia. fra kommunal udligning, særlige og generelle tilskud (Politiken, 2014b).



Figur 6.1. Kort over Hjørring Kommune. Eget kort.

Hjørring Kommunes hovedby, Hjørring, har ca. 25.000 indbyggere. Derudover er der i kommunen fem områdebyer: Hirtshals, Sindal, Vrå, Tårs og Løkken. Områdebyer har et befolkningstal på mellem knap 1.600 indbyggere til ca. 6.000 indbyggere. De to største, Hirtshals og Sindal, går tilbage befolkningsmæssigt, imens resterende tre andre vokser. Lokalbyerne har mellem 200 og 1100 indbyggere og landsbyerne har omkring 200 indbyggere eller færre. Knap 40 % af kommunens borgere bor i lokalbyer, landsbyer eller i landdistriktet (Danmarks Statistik, 2014a). Et kort over Hjørring Kommune ses i figur 6.1.

Hjørring Kommune deler kommunegrænse med Brønderslev, Frederikshavn og Jammerbugt kommuner. Jernbanen er ført sydfra igennem områdebyen Vrå, centerbyen Hjørring, samt område- og lokalbyerne Sindal og Tølnen videre mod Frederikshavn. Det landsdækkende motorvejsnet løber sydfra gennem Vrå, Hjørring og til Hirtshals. Hirtshals Havn er et vigtigt trafikalt knudepunkt mellem Danmark og Norge, samt til Island og Færøerne (Hjørring Kommune, 2012a).

6.1.1 Historie

Den historiske udvikling er på mange måder et typisk eksempel på udviklingen fra landbrug, til industri til serviceerhverv i Danmark. I takt med effektiviseringen af landbruget er der mange arbejdspladser inden for landbrug og de dertil knyttede erhverv forsvundet (Hjørring Kommune, 2008a). På samme vis er fiskeriet også tilbage, mens industrien senere voksede, for også at opleve en krise (Hjørring Kommune, 2012a).

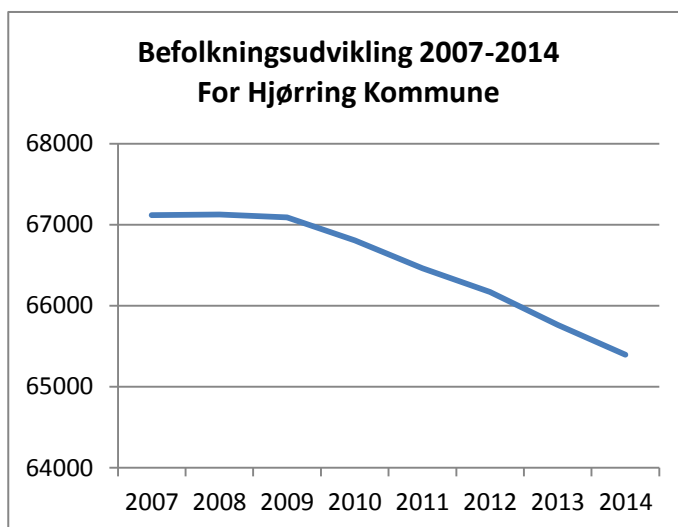
I 1930 bliver en ny havn ved fiskerlejet i Hirtshals etableret på statsligt initiativ (Hjørring Kommune, 2008a; Hjørring Kommune, 2012a). Motivationen for at oprette en havn var at transport fra Norge til Danmark og Europa ville blive lettere – Hirtshals skulle blive et vigtigt knudepunkt i transporten af gods og mennesker (Hirtshals Havn, 2013). I de følgende årtier udvides havnen, og i 60'erne var det en af landets største havne (Hjørring Kommune, 2012a; Hirtshals Havn, 2013). Havnen er stadig i dag en vigtig transportknudepunkt både for person- og godstransport mellem Danmark og Norge.

I takt med udbygningen af infrastrukturen fra 1840'erne af vejnettet fra, jernbaneforbindelse fra Nørresundby til Frederikshavn samt en række lokalbaner blev Hjørring by i mange henseender et knudepunkt i landsdelen – både i forhold til handel, industri og administration (SBI, 2014). De gode transportforbindelser har været en af grundene til, at en række industrivirksomheder skød op i Hjørring by (Hjørring Kommune, 2012a). Mange af de store industrivirksomheder som tidligere har været i byen er nu lukket. Hjørring by har dog flere offentlige arbejdspladser i kraft af at der bl.a. ligger et skatteceter samt et sygehus i byen.

6.1.2 Tilbagegang i Hjørring Kommune

En af de væsentligste udfordringer for Hjørring Kommune er faldet i befolkningsgrundlaget i kommunen, samt den demografiske skævvridning af befolkningssammensætningen. Samtidig viser befolkningsprognoser, at der i fremtiden vil komme markant flere ældre borgere, mens antallet af børn og borgere i den erhvervsaktive alder falder (Hjørring Kommune, 2013a).

Som figur 6.2 viser, har kommunen oplevet befolkningstilbagegang, og det forventes at denne befolkningstilbagegang vil fortsætte (Hjørring Kommune, COWI A/S, 2010; Danmarks Statistik, 2014b). Kommunen mister i omegnen af 300 borgere om året på grund af fraflytning fra kommunen og dødsfald (Danmarks Statistik, 2014a)



Figur 6.2 viser befolkningstilbagegangen i Hjørring Kommune fra 2007-2014. (Danmarks Statistik, 2014b; Danmarks Statistik, 2014a)

Tilbagegangen fordeler sig ikke jævnt på kommunens byer. Imens omkring halvdelen af byer og landsbyer oplever tilbagegang, oplever den anden halvdel fremgang i befolkningstal.

6.2 Hjørring Kommunes tilgang til tilbagegang i landdistrikter

Denne analyse er struktureret efter de fire elementer, der opstillet i den teoretiske analyseramme.

6.2.1 Tvetydighed i grundforståelser

I Hjørring Kommune er der en tvetydig opfattelse af den befolkningsmæssige tilbagegang, som ses i kommunen som helhed og især for landdistriktet. At dømme ud fra interviews med repræsentanter fra Hjørring Kommune opfattes tilbagegangen som et vilkår, som kommunen må tilpasse sig efter, men i kommunens planprodukter, som tages for et udtryk for, hvad der har været politisk enighed om tidspunkterne for deres respektive vedtagelser, ses en tvetydighed som går igen i alle kommunens planstrategier og kommuneplaner siden 2007.

I den første planstrategi fra 2007 erkendes tilbagegangen i overordnede træk, som noget som især betyder, at der sker en skævvridning af befolkningssammensætningen med flere ældre og færre børn, men på samme tid italesættes faldet i befolkningstal som en udvikling, kommunen *"gerne vil vende"* (Hjørring Kommune, 2007, s. 5). I 2009 erkendes det i kommuneplanen, at der ikke kan ændres på den urbanisering, der er i gang, og som betyder, at befolkningstallet i landdistriktet falder (Hjørring Kommune, 2009a). Samme år vedtog Udvalget for Landdistrikter, Erhverv og Turisme en landdistriktsstrategi, som netop peger på prognosen for faldende befolkning i landdistriktet, og kalder det *"en tendens, der skal brydes"* (Hjørring Kommune, 2009b, s. 3). Formuleringerne i disse to planer fra det samme år tyder på, at der ikke har været enighed om, hvordan man politisk skulle forholde sig til

tilbagegangen, idet tilbagegang bliver omtalt som både et vilkår og som en udvikling, som skal vendes.

Der er også et formulering i kommunens planstrategi fra 2012, der taler imod, at tilbagegangen opfattes som et vilkår, der må tilpasses efter. Det optimistiske budskab i visionen for udviklingen frem mod år 2025 i kommunen, at der vil være et stigende børnetal i kommunen, og kommunen satser på at vende udviklingen ved udnytte kommunens styrker, og ved at gøre sig attraktiv for at tiltrække børnefamilier (Hjørring Kommune, 2012a). I kommuneplanen fra 2013 beskrives dog befolkningsprognoser, der forudsiger, at tilbagegangen vil fortsætte, og samtidig gøres det klart, at befolkningsfremskrivninger vil blive brugt i planlægningen for tilpasning af kommunens servicestruktur (Hjørring Kommune, 2013a).

Imens der er tvetydighed i planprodukterne, er interviewpersonerne ret klare i mælet. Chef for Plan og Udvikling, Helle Lassen, forklare om den udvikling, der betyder, at flere og flere flytter til de store byer, at det ikke er en som, kommunen tror, at de kan ændre på (Lassen, 2014), og derfor er kommunen nødt til at tilpasse sig til det faldende befolkningstal.

Kommunen lægger med planstrategien fra 2012 mere vægt end tidligere på at skabe vækst inden for og nedefra i kommunen og ikke ved at tiltrække virksomheder og borgere fra nabokommuner. Samtidig giver byrådet med denne planstrategi ikke udtryk for en forventning om egentlig vækst i kommunen, idet der i indledningen står, at de, *”tror på, at Hjørring Kommune har kvaliteterne til til at få en lysere fremtid end det lidt dystre billede, der toner frem, hvis de nuværende tendenser indenfor befolkningsudvikling, uddannelsesniveau og arbejdspladser blot fremskrives uændret”* (Hjørring Kommune, 2012a, s. 7).

Det ser dermed ud til, at der over længere tid er sket en ændring i grundforståelserne i kommunens planlægning, men der er stadig en tvetydighed omkring, hvordan Hjørring Kommune opfatter tilbagegangen, og hvilken tilgang kommunen har til denne tilbagegang, i og med at, det, der tales om i organisationen ikke er det, der står i planprodukterne – et modsætningsforhold, som man desuden er bevidst om i følge Lassen (2014).

6.2.2 Baggrunden for den nuværende tilgang

I Hjørring Kommune er den proces og de erkendelser, der har ledt til disse ændrede grundforståelser som er tydelige i interviewene, ikke foregået lineært. Det er tværtimod en meget mere mudret proces, hvor idéer og erkendelser er opstået og udviklet forskellige steder i organisationen, og samtidig kan der ikke identificeres et præcist tidspunkt for skiftet i tilgang, da kommunens tilgang til tilbagegang allerede i 2007 ser ud til at have været præget af de begyndende ændringer i grundforståelserne.

Et vigtigt vendepunkt, som har ledt til, at man har taget en debat om landdistrikternes fremtidige rolle, er dog den debat, som knytter sig til skolelukningerne i 2010, der skete med baggrund i anbefalinger fra det folkeskolens rejsehold, som blandt andet anbefalede at lukke de mindste skoler for at styrke fagligheden og frigøre ressourcer (Skolens rejsehold,

2010). I 2010 blev der under stor debat og offentlige protester af byrådet vedtaget en ny skolestruktur, der betød, at seks landsbyer mistede deres skole. En diskussion, som er genopstået, da borgmesteren i 2012 offentligt foreslog, at lukke flere skoler (Lyngbak, 2014a; Nordjyske Stiftstidende, 2012).

Landdistriktskonsulent Helle Lyngbak (2014b) peger på, at netop processen omkring skolelukningerne har betydet, at man på et strategisk plan har måttet tage stilling til landdistrikterne og landsbyerne i kommunen, idet hun fortæller, at man her var nødt til at beslutte sig for, hvilken rolle landdistrikterne i fremtiden skulle spille. Debatten omkring skolelukningerne har således givet anledning til at tage overordnet diskussion om rollefordelingen mellem by og land, servicestrukturen og kommunens bymønster – både politisk og offentligt. I den politiske beslutningsproces har også administrationen være involveret. Lassen (2014) fortæller, at planlæggere har deltaget i møder med politikerne, hvor de præsenterede information om den fremtidige befolkningsudvikling, samt hvordan det planfagligt hænger sammen.

Debatten omkring skolelukningerne grunder i, at børnetallet falder, og at kommunen er økonomisk trængt. Arne Boelt (2014) fortæller, at ved hans tiltrædelse som borgmester i 2010 var kommunen hårdt presset økonomisk, og at der på grund af det faldende befolkningstal ikke var udsigt til, at presset ville blive mindre. Det faldende befolkningstal medfører både, at kommunen får mindre i statslige tilskud, samt at der bliver færre borgere til at bruge den service, der er i kommunen. Hjørring Kommune får for eksempel 540 færre skoleelever over fire år, og derfor vil det være problematisk at opretholde den nuværende skolestruktur (Boelt, 2014).

En række analyser, som viste, at befolkningstallet ville falde, og dermed også at det økonomiske råderum ville svinde ind, har tydeliggjort, at kommunen havde udsigt til at skulle lave store besparelser (Boelt, 2014). Et langsigtet budget lavet i 2012, som pegede frem til 2018, bekræftede dette. På denne baggrund er der kommet en erkendelse af, at det ikke længere bare handler om, hvor mange penge der kommer ind, men om at tilpasse serviceniveauet til kommunens borgere.



En landsby på hovedvejen mellem Hjørring og Løkken

Boelt synes at have spillet en vigtig rolle i forhold til, at få byrådet til at arbejde samme om netop at prioritere og lukke services, og Lassen og Lyngbak, er ikke i tvivl om, at Borgmester Arne Boelt har spillet en vigtig rolle i, at diskussionen om landbyernes rolle er blevet taget op (Lassen, 2014; Lyngbak, 2014a). Borgmesteren selv er enig i den betragtning (Boelt, 2014). Lyngbak (2014a) mener desuden, at Boelt dermed har været vigtig for, at diskussionerne ikke har udviklet sig til konflikter mellem land og by eller mellem de politiske partier i byrådet. Borgmesteren har også været en vigtig aktør i forhold til offentligt, i medier og i dialogen med borgere, at italesætte et liv uden service i landsbyen, landsbyernes rolle i bymønsteret og endda afvikling. Boelt har netop i disse debatter argumenteret for, at det politisk er nødvendigt at tage de ubehagelige beslutninger, selvom det hverken er sjovt eller populært. (Mere om afvikling i afsnit 6.2.4XX nedenfor). Boelt har i følge Lassen (2014) en *”stor intuitiv forståelse for, hvad man kan sige på en ordentlig måde, så folk også accepterer det.”* (Lassen, 2014). Boelt har gjort det muligt at inddrage, hvad der opfattes som, vidtgående aspekter af debatten om håndtering af problematikkerne, der knytter sig til tilbagegangen.

Boelt peger på, at en af grundene til, at man i Hjørring Kommune er nået til erkendelsen af tilbagegangen som vilkår, og at prioriteringsdagsordenen er vejen frem, er et meget uformelt forhold mellem ham og administration (Boelt, 2014). Meget lignende beskriver Lyngbak (2024b), at de i administrationen oplever at have et meget uformelt samarbejde med politikerne. På den måde synes det at være muligt, at diskutere at udveksle og udvikle tanker og idéer, som ellers kunne have været svært at italesætte.

6.2.3 Tilpasning af servicefunktioner

Som en konsekvens af, at Hjørring Kommune er begyndt at se befolkningstilbagegang som et vilkår, er man således begyndt at diskutere nødvendigheden af at tilpasse servicestrukturen til den mindre befolkning og det mindre økonomiske grundlag.

Allerede i Planstrategi 2007 blev der lagt op til en form for prioriteringsdagsorden i form af etableringen af et bymønster for kommunen. I denne planstrategi er byerne i kategoriseret på baggrund af serviceniveauet. Bymønsteret var og er stadig et værktøj til at prioritere indsatser for udvikling i kommunen (Hjørring Kommune, 2007; Hjørring Kommune, 2012a). Kommunen henviser således stadig til det samme bymønster i deres nyeste planstrategi, men efter skolelukninger i 2010 er der ikke længere en sammenhæng mellem kategoriseringen af landsbyerne og serviceniveauet. I dag er formuleringerne omkring bymønsteret og servicefunktioner derfor vagere. Der er ikke vedtaget en egentlig prioriteringsdagsorden, og samtidig beholdes bymønsteret – dog uden, at det længere er servicefunktioner, som definerer bymønsteret. Planprodukterne udstikker således ikke en klar retning for, hvordan der skal prioriteres i forhold prioritering af servicefunktioner i landsbyerne. Der blev i det forrige byråd diskuteret en plan, som satte navne på byer, der blev prioriteret højere end andre, men det lykkedes ikke at vedtage planen (Boelt, 2014).

Der er altså ingen tydelige udmeldinger om, hvad, hvor eller hvordan der skal prioriteres i landsbyerne, hvilket Boelt også kritiserer, fordi han mener, at byrådet burde melde klart ud, hvor kommunen vil satse, hvor der fortsat vil være service i fremtiden (Boelt, 2014). Det har der dog ikke været opbakning til fuldt ud at gøre i byrådet. Konsekvensen af, at der ikke er en klar holdning til, hvad der skal satses på er, at der ikke er en klar udmelding om, hvordan kommunen vil forholde sig til tilbagegang.

Et aspekt af denne tilpasningsdagsorden der dog er vedtaget, er, en såkaldt exit-strategi for kommunens bygninger, hvor målet er, at målet er at komme af med en del af kommunens kvadratmeter i form af haller, forsamlingshuse, rådhus og skoler (Hjørring Kommune, 2012b; Lyngbak, 2014b). Hjørring Kommune ejer 250 ejendomme, hvoraf flere er i dårlig stand, og målet er at komme af med 15 % af bygningsmassen inden udgangen af 2015 i både landsbyer og i byerne (Hjørring Kommune, 2012b; Lyngbak, 2014b; Hjørring Kommune, 2013b). Denne exit-strategi medfører dermed også at en række servicefunktioner fysisk sammenlægges, hvilket man regner med vil give synergieffekter, i form af at der opstår omkring disse opstår ”urbancentre” (Hjørring Kommune, 2013b).

6.2.4 Afvikling kan føre til udvikling

I tråd med Dansk Byplanlaboratoriums rapport fra 2014, Vejkantsdanmarks fremtid, er der i Hjørring Kommune igangsat en debat om afvikling, som både kan komme til udtryk gennem total afvikling, udtynding og udflytning. Debatten om afvikling i Hjørring Kommune lader til i første omgang at være startet i forbindelse med kommunesammenlægningen, hvor der blev sat penge af til at lave en kortlægning af den nye kommunes saneringsmodne bygninger.

Denne kortlægning blev initieret af den daværende formand for udvalget for Landdistrikter, Erhverv og Turisme, Knud Rødbro, der havde været borgmester i den tidligere Løkken-Vrå Kommune, og som sad i byrådet i den første periode i den ny Hjørring Kommune. Denne kortlægning, som blev lavet i 2008 og var en af de første af sin art, gav i følge Lyngbak (2014a) en erkendelse problemernes omfang og et billede af den virkelighed som Hjørring Kommune stod overfor.

Kortlægningen, der er sket gennem er en systematisk gennemgang af ejendomme, registrerede 172 nedslidte huse, hvoraf knap halvdelen stod tomme. I forbindelse med kortlægningen blev der lavet en handlingsplan med det formål dels at forbedre det fysiske miljø ved at fjerne skæmmende og misligholdte bygninger samt at undgå de sociale konsekvenser ved usunde boliger, udlejningsspekulanter m.m. (Rødbro, 2014; Hjørring Kommune, 2008b). Baggrunden for at igangsætte denne kortlægning var i følge Rødbro (2014), at han var blevet bekendt med, at der ville komme offentlige midler, som kunne søges til formålet. Kommunen kunne fra 2009 ansøge om de midler fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets indsatspulje til nedrivning af huse (Mediehuset Den Offentlige, 2011). På det tidspunkt, hvor handlingsplanen blev udarbejdet, var en del af formålet at gøre en synlig indsats og dermed kunne ”*sætte en positiv spiral i gang*” (Hjørring Kommune, 2008b, s. 7). Tanken var egentligt, at hvis man vil forskønne en landsby, så

skulle man bare fjerne det dårligste, for så ville man derved hæve standarden for resten (Rødbro, 2014).



En vejkanstby i Hjørring Kommune, som Borgmester Arne Boelt foreslår på sigt helt eller delvist afviklet.

Efter udarbejdelsen af denne handlingsplan, har den økonomiske krise også været medvirkende til, at der er kommet mere fokus på problemerne i landsbyer og landdistrikter, i og med at det er blevet tydeligere, at husene er svære at sælge (Lassen, 2014). Nedrivning af enkelte huse er ikke det eneste, der tales om i afviklingsdebatten i Hjørring Kommune i dag. Boelt, har italesat muligheden for at se afvikling som en del af en udviklingsstrategi, og han har flere gange i dagblade udtalt sig om idéen om at nedlægges hele eller dele af de mindste landsbyer med op til 15 huse, som er i størst forfald og tilbagegang. Boelt forklarer, at afvikling af flækker dog kun vil kunne gøres, hvis der sker gennem frivillighed og dialog med beboerne i landsbyen (Nordjyske Stiftstidende, 2013; Boelt, 2014). Selvom administrationen også kan se afvikling som en del af udviklingen (Lygbak, 2014b), virker det til, at Boelt i høj grad er alene om offentligt at tage denne dagsorden op. Logikken bag borgmesterens udtalelser er, at en manglende politisk udmelding om, hvilke landsbyer man vil prioritere, medfører, at udviklingen går i stå i alle landsbyerne.

Lassen (2014) mener, at Boelts udtalelser er et udtryk for politisk mod, og samtidig virker det til, at planlæggerne i administrationen er enige med Boelt i, at opgaven er vigtig, men Lassen (2014) har også nogle betænkninger i forhold til en beslutning om at udpege, hvor der skal ske afvikling. Hun forklarer, at de negative økonomiske konsekvenser, som en sådan udpegning vil have for beboerne i disse områder, er en barriere for hende i denne sammenhæng. Samtidig slår hun dog fast, at hun tror, at Hjørring Kommune med tiden vil lave en mere præciseret udpegning af, hvilke landsbyer kommunen vil satse på i fremtiden.

6.2.5 Landsbyernes dobbelte roller

Hjørring Kommune har i dag en opfattelse af landsbyer, som ikke baserer sig på, at de skal være selvstændige minisamfund med servicefunktioner, men at de får funktion som bosætningsmulighed. Fordi landdistrikterne bliver betragtet som bosætningsområder, planlægges der ikke for erhverv eller egentlig vækst i landdistriktet (Lyngbak, 2014b).

Hjørring Kommune forsøger at gøre op med dogmet om, at udvikling bindes op på, om der er servicefunktioner i landsbyen eller ej, og at tabet af en servicefunktion opfattes som tilbagegang (Lyngbak, 2014a). For at forklare dette opstiller Boelt (2014) en undren over den måde, som nogle landsbyers opfatter sig selv på, og at de forventer at kommunen skal drive services der, når der ikke er befolkningsgrundlag for det. For at illustrere sin pointe sammenligner han landsbyer med bydelen Ulvegravene i Hjørring, hvor der bor omkring 3000 mennesker. Ulvegravene er udelukkende beboelse, og der er ingen skole, børnehave, detailhandel eller kulturhuse og end ikke kommunal snerydning (Boelt, 2014). Han bruger denne analogi til at argumentere for, at landsbyboeres forventninger om servicefunktioner i landsbyerne er urealistiske og står i skarp kontrast til den forståelse af landsbyerne som forstæder, som han og administrationen har.

En af måderne, som Hjørring Kommune vil forsøge at komme dette dogme til livs, er gennem en ny form for landdistriktsstrategi. Kommunen står foran at skulle udarbejde en ny landdistriktsstrategi i den nærmeste fremtid, og Lassen (2014) og Lyngbak (2014a; 2014b) fortæller, hvordan denne strategi efter deres mening skal fokusere på kommunen som helhed snarere end på landsbyer og landdistrikter isoleret set. Den kan muligvis blive en lokalsamfundsstrategi, som både dækker byer og landsbyer, og dermed ikke sætter samme skel mellem land og by. Det er dog endnu ikke hverken bearbejdet i administrationen eller politisk behandlet (Lyngbak, 2014a).

Selv om kommunen forsøger at nedbryde forståelsen af, at service er nødvendigt i landsbyerne, bliver landsbyerne alligevel ikke helt opfattet som bosætningsområder uden kommunal indblanding, fordi kommunen aktivt går ind og starter projekter i de landsbyer, som har mistet servicefaciliteter. Et eksempel på dette er projektet ”Samlinger og Sammenhold”. Projektet handler om at facilitere social kapital i landsbyer ved at koncentrere hver landsbys aktivitet i ét samlingssted (Lassen, 2014). Social kapital er i følge Lassen ikke noget, som tidligere har været en del af den kommunale planlægning, men det er noget Hjørring Kommune tog op da nogle landsbyer mistede deres naturlige samlingssted i forbindelse med skolelukningerne i 2010 (Lassen, 2014). Det tyder altså på, at selvom kommunen opfatter landsbyerne som fremskudte forstæder, så er dette ikke helt tilfældet, idet kommunen alligevel har en anderledes tilgang til et lokalsamfund i en landsby end i byerne. På den måde er der heller ikke fuldstændig overensstemmelse imellem, om man beskriver landsbyerne som boligområder på lige fod med dem i byerne, når de alligevel får særlig støtte.

Et vigtigt værktøj for Hjørring Kommune i denne proces er dialog med landsbyerne. Ved kommunesammenlægningen havde tre af de fire gamle kommuner landsbyfora, så det fortsatte i den ny Hjørring Kommune i 2007 (Lyngbak, 2014a). Landsbyform består af 15

repræsentanter fra kommunens landdistrikter og to byrådspolitikere (Hjørring Kommune, 2014a). I følge Lassen (2014a) er der ved hjælp af dette forum en god og udbytterig dialog imellem landsbyer, politikere og administration. Dialogen mellem borgere og politikere har inden for de sidste par år blandt andet handlet om, hvorvidt det er muligt at satse på alle byer, og her har borgerne til politikernes tilsyneladende overraskelse været samarbejdsvillige og interesserede i at deltage konstruktivt i denne debat (Lyngbak, 2014a; Lyngbak, 2014b).

I Hjørring Kommune er de også puljer målrettet udvikling i landsbyer og landdistriktet. Puljerne, hvor ildsjæle kan søge støtte til udviklingsprojekter, er i tråd med den planlægningstilgang, som OECD beskriver, men fordi denne form for landsbyudvikling suppleres af en mere opsøgende tilgang, overlades ansvaret for udviklingen ikke alene til landsbyboerne. Hjørring Kommunes praktiske tilgang til landdistriktsplanlægning adskiller sig fra den praksis, der tilskyndes i det OECD's landdistriktsparadigme, hvor ansvaret for at tage initiativ til udvikling synes at ligge udelukkende hos landsbyboerne selv.

6.2.6 Et nyt paradigme i Hjørring Kommune

Baggrund for den nuværende planlægningstilgang, grundforståelser, tilgang og tilgang til landdistriktsudvikling i Hjørring Kommune kan opsummers således om i tabel 6.1:

Tabel 6.1	Hjørring Kommune
Baggrund for nuværende tilgang (anomalier)	- Befolkningstilbagegang i dele af kommunen (kommunens mister sammenlagt ca. 0,5 % om året) - Økonomisk pres (fald i tilskud og skatteindtægter) - (Offentlig debat om) skolelukninger i 2010
Grundforståelser	- Befolkningstilbagegang opfattes som et vilkår - o Satser ikke på egentlig vækst, men planlægger for at få en mere positiv udvikling end forudsagt af prognoser - Tilpasning opfattes som den rationelle reaktion på tilbagegang
Strategisk tilgang	- Tilpasning - o Tilpasning af servicestruktur - o Kvalitet frem for kvantitet - Prioritering - o Udvikling sker primært i Hjørring by - o Vil satse på færre landsbyer - o Landsbyer og landdistrikter som bosætning - Afvikling kan føre til udvikling
Landdistriktsudvikling	- Aktive kommunale indsatser for udvikling, herunder facilitering af udvikling af social kapital - Samarbejde med lokale - Ildsjæle og lokalt engagement er bærende - Værktøjer: - o Landsbyforum - o Dialog - o Puljer - o Nedrivning af forfaldne boliger

Det har været en længere proces i Hjørring Kommune, og det har ikke været muligt på baggrund af denne analyse at konkludere, præcist hvornår og hvorfor der er startet en ændring i paradigmet. Det står dog klart, at den inkrementelle ændring i paradigmet har været reformerende i højere grad end revolutionerende. Det er tydeligt, at kommunens økonomiske situation og debatten om skolelukninger i 2010 har været vigtige vendepunkter, som har ført til, at diskussionen om servicetilpasning og prioritering har været nødvendig. Den pressede økonomiske situation og den fortsatte tilbagegang, samt skolelukningerne er de anomalier, der har skabt usikkerhed omkring den tilgang og de grundforståelser, som Hjørring Kommune tidligere har haft, og som dermed har givet mulighed for, at et nyt paradigme kommer ind i billedet. At nye tilgange til tilbagegangen er blevet overvejet synes også at skyldes den nuværende borgmesters gentagende italesættelse af problematikken og muligheden for at tænke afvikling som en del af en udviklingsstrategi for landdistriktet. Det er borgmesteren og administrationen, som er de primære bærere af de nye grundforståelser og tilgange.

De nye forståelser er ikke fuldt institutionaliserede, idet der i planprodukterne både trækker på grundforståelser som siger, at tilgang er et vilkår og nogen der siger, at tilbagegang skal vendes. Dette kan hænge sammen med, at der i Hjørring Kommune er der flere 'virkeligheder', som et paradigme kan være i overensstemmelse med, og derfor er det dominerende paradigme ikke helt dømt ude. Mens nogle landsbyer oplever fremgang, oplever andre tilbagegang. Derfor kan forskellige grundforståelser stemme overens med virkeligheden på samme tid.

Der planlægges dog stadig for at understøtte vækst, men kommunens forståelse af vækst er anderledes end den vækst-forståelse, der er bærende i det dominerende paradigme, hvor fokus er på at tiltrække borgere og virksomheder. I Hjørring Kommune er vækst sat i en ny kontekst, og målet med planlægningen er at understøtte kvalitativ udvikling indefra, som kan føre til vækst i sidst ende. Løsningen er ikke at kvantitet skal løse de økonomiske konsekvenser af befolkningstilbagegang, men at skabe økonomisk vækst er stadig en prioritet for kommunen og noget, som skal bidrage til at afbøde det økonomiske pres, som kommunen oplever som konsekvens af befolkningstilbagegang.

På trods af tvetydige formuleringer i kommunens planprodukter, er der ikke tvivl om, at grundforståelser der ligger til grund for Hjørring Kommunes tilgang til tilbagegang adskiller sig fra det dominerende planlægningsparadigme, og det er derfor berettiget at tale om, at et nyt paradigme gør sig gældende i kommunens planlægning. Analysen af paradigmet i Hjørring Kommune er kompleks fordi, paradigmet spænder bredt, og de forskellige delelementer af tilgangen er institutionaliseret i forskellig grad. Paradigmet er dog ikke fuldt ud institutionaliseret i organisationen, og derfor kan der ikke tales om et fuldstændigt paradigmeskifte.

Fordi den strategiske tilgang bygger på tilpasning, prioritering, og en aktiv indsats for at skabe udvikling i landdistrikterne er indskrevet i kommunens planprodukter, dog med vage formuleringer, tyder det på, at organisationen opfatter tilbagegang som vilkår, samt at denne tilpasningsdagsorden i nogen grad er institutionaliseret. Det tyder på, at det er blevet

en del af organisationens, såvel som de interviewedes, kognitive forståelse, også selvom der stadig lader til at være politisk uenighed om, hvordan prioriteringsdagsordenen præcist skal udmønte sig. Den forholdsvis nye diskussion, som er startet hos borgmesteren og i administrationen, handler om at få italesat, at kommunen ikke kan satse lige meget på alle landsbyer (Boelt, 2014; Lyngbak, 2014b). Som en del af prioriteringsdagsordnen så borgmesteren gerne, at kommunen lavede en udmelding om, hvilke landsbyer der vil blive satset på i fremtiden; hvor der vil være service, og hvor der ikke vil være service. Denne prioriteringsdagsorden er dog ikke noget, der praktiseres i organisationen – selvom det næsten blev vedtaget politisk.

At der i byrådet er uenighed, om hvorvidt der skal meldes ud, hvor der i fremtiden skal være service, synes at tyde på, prioriteringsdagsordenen ikke fuldt ud institutionaliseret i kommunen. Det kan betyde, at der normativt ikke er enighed om, hvordan denne prioriteringsdagsorden skal udmøntes, og i hvilken grad der skal udmeldes en egentlig plan for prioriteringen. Dog fortæller Lyngbak (2014a), at kommunen gennem en proces med dialog med borgere i landdistriktet på sigt håber, at der også kan banes vej for politiske beslutninger på området. Hvis det sker, bliver der også mulighed for mere klare udmeldinger om kommunens prioriteringer. Dermed synes en vigtig del af deres tilgang at være denne proces i sig selv.

Muligheden for, at afvikling af nogle mindre landsbyer kan føre til udvikling i landdistriktet samlet set, er italesat af borgmesteren, der synes at være bærere af ideen om planlægning for afvikling. Der er imidlertid hverken politisk enighed om afviklingsdagsordenen eller tegn på, at den realiseres i praksis, og derfor kan den ikke siges at være institutionaliseret i organisationen. Lassen (2014) identificerer også barrierer for, at planlægning for afvikling kan praktiseres, sådan som det blandt andet diskuteres i Dansk Byplanlaboratoriums forskningsprojekt. Lassen (2014) konkluderede lige som projektet Vejkantsdanmarks fremtid, at der mangler planlægningsredskaber, for at de tanker, som administrationen og borgmesteren i Hjørring Kommune diskuterer, kan realiseres. Derudeover beskriver Lassen (2014) også, at en strategi for afvikling kan være i konflikt ved det nuværende normative system i organisationen. Hun mener, at det kan være problematisk at udpege landsbyer, der skal afvikles, fordi det vil medføre store økonomiske konsekvenser for de personer, der bor der. Modsat, tilføjer hun, kan det naturligvis give økonomiske gevinster for de landsbyer, som det bliver meldt ud, at der vil blive satset på.

6.3 Opsamling

De grundforståelser, som gør sig gældende i Hjørring Kommune minder om den tilgang, der ligger i den politiske reaktionsform, som Hospers (2013) betegner som, at *acceptere tilgangen*. Ved en sådan politisk reaktion accepteres tilbagegangen som en ny politisk kontekst, og der fokuseres ikke længere på at tiltrække borgere, men på de borgere, der er i forvejen. Det er netop denne tankegang, som gør sig gældende i Hjørring Kommunes tilgang, og samtidig er netop dette med til at adskille kommunens tilgang fra den, der fordres af det dominerende paradigme. Ligeledes er der også ligheder mellem Hjørring Kommunes tilgang og nogle af de principper, som går igen i de strategier Gans (1975) og

Popper & Popper (2002) præsenterer, hvor der er en forståelse af, at noget må ofres, for at andet kan bestå. Netop fordi Hjørring Kommune ikke kunstigt holder services i live i landsbyer, lægger det sig op ad denne tilgang.

Udover at have en tilgang til planlægningen, som indebærer tilpasning servicestrukturen til befolkningstallet, omfatter tilgangen i Hjørring Kommune også diskussioner om konkrete udmeldinger om, hvor der kan forventes service i fremtiden. Dette hænger sammen med en voksende erkendelse af, at der ikke kan satses på alle byer. Samtidig lægger Hjørring Kommune også vægt på, at man skal se kommunen i et større perspektiv, i tråd med Laursens (2008) begreb urban transformation. Laursen forstår vækst og afvikling i sammenhæng, og samme forståelse af, at tilbagegang og vækst er muligt ses i Hjørring. På samme tid, som landsbyer oplever tilbagegang og services forsvinder, bliver der også lagt vægt på, at gøre kommunen attraktiv gennem investeringer i Hjørring by. På den måde, håber kommunen på, at gøre landsbyer og landdistrikter attraktive for bosætning. Lyngbak (2014) fortæller, at de forsøger at skabe en forståelse blandt kommunens borgere, om at hele kommunen er for alle kommunens borgere.

Med projektet Samling og Sammenhold gør kommunen en aktiv indsats for at skabe mødesteder i de byer, som mistede deres skole i 2010. Selv om landdistriktets rolle er bosætning, gør kommunen som compensation for lukning af service en aktiv indsats for at bevare noget af det liv, der kendetegner landsbysamfundene. Dermed forsøger Hjørring Kommune at gøre op med det, som Hospers (2013) betegner som negativ mindware, ved at dæmme op for en negativ udvikling i selvforståelsen hos landsbyboerne som konsekvens af lukning af byens skole.

Flere elementer i dette planlægningsparadigme adskiller fra dominerende paradigme, i og med det både vil fordre tilpasning og prioritering, men også udvikling gennem afvikling samt en aktiv indsats for at skabe kvalitativ udvikling i landsbysamfund for at gøre dem attraktive for bosætning. Hjørring Kommunes ønske om at skabe vækst, er derimod et element, der går igen fra det dominerende paradigme, men det er sat i en ny kontekst, så der ikke længere forventes at der kan skabes positiv vækst, men kun vækst i forhold til den negative udvikling, der er forudsagt i prognoser. Det virker til, at der i Hjørring Kommune over flere år – måske siden kommunesammenlægningen – har været en inkrementel proces i gang, som gradvist har medført erkendelser af tilbagegangens natur i kommunen. Denne kognitive erkendelse er til dels institutionaliseret i organisation, og der er begyndende tegn til, at der gennem dialog kan overvindes normative konflikter om, hvordan tilbagegangen bør håndteres.

Dialogen kan også siges at være et værktøj i kommunens tilgang til landdistriktsudvikling, og her adskiller Hjørring Kommunes tilgang sig fra OECDs' landdistriktsparadigme, hvor ansvaret for udvikling helt lægges ud til landsbyboerne. Det vidner om, at der er sket en klar ændringer i anden ordens ændring i politik (jf. Hall, 1993) i Hjørring Kommune, selv om ændringen endnu ikke kan siges at være en tredje ordens. Selvom der ikke er tale om et fuldstændigt paradigmeskifte vurderes det, at de grundforståelser, som ligger bag Hjørring Kommunes tilgang til planlægning for tilbagegang i landdistriktet ikke er et udtryk for det

dominerende planlægningsparadigme, men der imod tyder på, at et andet planlægningsparadigme kan være på vej til at blive institutionaliseret i højere grad end tilfældet er nu.



Sammenlignende diskussion

Kapitel 7

7 Sammenlignende diskussion

I denne diskussion sammenlignes de to case-kommuners grundforståelser og tilgange til planlægning for tilbagegang. Det konstateres først, at det er det samme paradigme, der ligger til grund for Lolland og Hjørring kommuners planlægning for tilbagegang, og dernæst diskuteres det, hvilke forskelle der er på udmøntningen af paradigmet i de to kommuner, og hvad disse forskelle kan skyldes.

7.1 Samme grundforståelser i case-kommunerne

De to kommuners tilgang bygger på de samme grundforståelser, og i begge tilfælde er tilgangene karakteriseret ved et fokus på tilpasning og prioritering, og derfor vurderes det, at det er det samme paradigme, der gør sig gældende i de to kommuner. I begge case-kommuner bygger den nuværende planlægningstilgang på forståelsen af tilbagegang som et vilkår, og tilsvarende gælder det for begge kommuner, at tilpasning anses for at være den rationelle reaktion på tilbagegangen. I begge kommuner er der også en bevidsthed om, at deres planlægningstilgang adskiller sig fra det dominerende planlægningsparadigme og er anderledes fra den typiske vækst-orienterede strategi til at løse tilbagegang ved at tiltrække borgere og virksomheder. Lolland Kommune skriver endda i planstrategien fra 2013, at de med denne tilgang kan *”blive den foregangskommune, der kan vise vejen for andre kommuner, når det handler om at skabe udvikling med en dalende befolkning”* (Lolland Kommune, 2013, s. 3). Begge case-kommuner har dermed lagt afstand til det dominerende planlægningsparadigme, og den tilhørende konkurrencetankegang.

Både i Lolland og Hjørring kommuner taler de stadig om at skabe vækst, men i modsætning til planlægning ifølge det dominerende planlægningsparadigme, hvis formål ville være at vende den negative udvikling ved at skabe vækst, er kommunernes forståelse af vækst, at det kan bremse og afbøde konsekvenserne af den negative udvikling. Der arbejdes nu for at skabe vækst indefra i de to kommuner, og fokus er på kvalitet frem for kvantitet for på den måde at skabe en god kommune for de borgere, der allerede bor der. Begge kommuner opfatter dersuden i stigende grad deres kommune som en helhed, der dækker ét stort samfund i modsætning til tidligere, hvor forskellige bysamfund inden for kommunerne blev opfattet og planlagt for som isolerede øer med et hav af landdistrikt imellem.

7.2 Paradigmet udmøntes forskelligt

Der er forskelle i graden af institutionalisering af paradigmet i de to kommuner, hvilket blandt andet kommer til udtryk i, hvor tydeligt grundforståelser og tilgange er formuleret i planprodukter og i, hvordan paradigmet udmøntes den strategiske tilgang til tilbagegang og i planlægningen for landdistriktsudvikling. Selv om der er ligheder mellem tilgangene i de to kommuner (se tabel 7.1), så er der også forskelle, ikke mindst på hvor mange

delelementer, tilgangene omfatter, og på hvor institutionaliserede de enkelte delelementer af tilgangene er.

Hudson & Lowe (2009) argumenterer for, at det samme policy paradigme kan komme til udtryk på forskellige måder i forskellige lande, og det samme gør sig altså gældende her, hvor det nye planlægningsparadigme udmøntes på forskellig vis i de to case-kommuner. I det følgende afsnit sammenlignes de to kommuners tilgange, og dernæst diskuteres mulige årsager til, at der er disse forskelle.

7.2.1 Strategisk tilgang til tilbagegang

De to kommuners strategiske tilgange adskiller sig først og fremmest ved, at Lolland Kommunes tilgang er mere klart defineret end Hjørring Kommunes tilgang. I Lolland Kommune kommer dette til udtryk ved at det, som de skriver i planprodukterne er det samme, som det de gør. Grunden til, at tilgangen i Hjørring Kommune virker til at pege i flere retninger, er for det første, at den omfatter et delelement mere, nemlig afvikling, og for det andet, at de forskellige delelementer er institutionaliseret i forskellig grad i organisationen. Tabel 7.1 viser de to kommuners strategiske tilgang til planlægning for tilbagegang.

Tabel 7.1	Lolland Kommune	Hjørring Kommune
Strategisk tilgang	- Tilpasning ○ Tilpasning af servicestruktur ○ Tilpasning af boligmasse ○ Kvalitet frem for kvantitet - Prioritering ○ Udviklingsindsatser sker i store byer ○ Landsbyer og landdistrikter som bosætning	- Tilpasning ○ Tilpasning af servicestruktur ○ Kvalitet frem for kvantitet - Prioritering ○ Udvikling sker primært i Hjørring ○ Vil satser på færre landsbyer ○ Landsbyer og landdistrikter som bosætning - Afvikling kan føre til udvikling

For begge kommuners vedkommende gælder det, at tilpasnings- prioriteringsdagsordenen kommer til udtryk på et strategisk niveau. Både Lolland og Hjørring kommuner har lavet strategier for lukning af servicefunktioner i kommuner gennem henholdsvis en masterplan for fritids- og kulturfaciliteter og en exit-strategi, og i begge kommuner prioriteres de større byer frem for kommunens landsbyer og landdistrikter. I forhold til planlægning for landdistriktsudvikling er begge kommuner af den overbevisning, at der ikke kan ske udvikling alle steder i kommunen. I Lolland Kommuner prioriteres der derfor mellem landsbyer, idet der kun investeres i landsbyer med ildsjæle. Men kommunen vil ikke sætte bynavne på, og det er dermed en dynamisk prioritering, som følger det lokale engagement i landsbyerne. Dog så kommunaldirektøren gerne, at der kom en politisk udmelding om,

hvor der vil blive lukket service i fremtiden. I Hjørring Kommune ønsker borgmesteren at prioritere nogle landsbyer frem for andre ved at lave en klar udmelding om, hvilke landsbyer der vil blive satset på i fremtiden, og hvor der vil være service. En sådan konsekvent udmelding har været på vej, men har manglet politisk opbakning til den. Planchefen, Helle Lassen, vurderer dog, at en sådan udmelding sandsynligvis vil komme.

Udover nødvendigheden af at satse på færre landsbyer, har Hjørring Kommunes borgmester italesat muligheden for at nedlægge små landsbyer, hvor det står værst til, og hvor der ikke er udsigt til udvikling. Selv om både prioritering og afvikling af landsbyer er italesat i Hjørring Kommune, kommer det ikke til udtryk i hverken planprodukter eller praksis. I Lolland Kommune indgår strategier for afvikling af landsbyer slet ikke i kommunen tilgang, hvilket er i tråd med kommunens dynamiske prioriteringsstrategi, der i princippet ikke afskriver nogen landsbyer, men blot prioriterer at investere i landsbyer, hvor og når der er lokalt initiativ og engagement. Selv om der i praksis er en bevidsthed om, at der i nogle landlandsbyer aldrig vil komme udvikling, men hvor der tværtimod sker afvikling, så opfattes det ikke som en kommunal opgave at planlægge for afvikling.

7.2.2 Landdistriktsudvikling

I begge kommuner beskrives landsbyerne som fremskudte forstæder, men samtidig ses der stor forskel på, hvordan der planlægges for landsbyerne, som det ses i Tabel 7.2.

Tabel 7.2	Lolland Kommune	Hjørring Kommune
Landdistrikts-udvikling	- Projektorienteret - Udvikling sker på borgernes initiativ - Ildsjæle og lokalt engagement er bærende - Værktøjer: - o Puljer - o Nedrivning af forfaldne boliger	- Aktive kommunale indsatser for udvikling, herunder facilitering af udvikling af social kapital - Samarbejde med lokale - Ildsjæle og lokalt engagement er bærende - Værktøjer: - o Landsbyforum - o Dialog - o Puljer - o Nedrivning af forfaldne boliger

Mens Lolland Kommune, i tråd med OECD's landdistriktsparadigme, bygger deres landdistriktsudvikling på at støtte ildsjæle gennem puljer, er der i Hjørring Kommunes landdistriktsplanlægning også et element af opsøgende arbejde, hvor kommunen igangsætter projekter i landsbyerne til fremme af den sociale kapital. Mens Hjørring Kommune påtager sig ansvaret for udviklingen af den sociale kapital kommunen, og dermed også udviklingen af landsbyerne, bliver dette i højere grad overladt landsbyboerne selv i Lolland Kommune. Selv om Hjørring Kommune beskriver landsbyerne som fremskudte forstæder, der ikke som sådan skal have særbehandling, bliver der alligevel igangsat arbejde for at fremme "det gode landsbyliv". Dette er med til at understrege den tvetydighed, der er i Hjørring Kommunes tilgang.

7.3 Årsager til forskelle i udmøntningen af paradigme

Ændring i grundforståelser er sket med på baggrund af erkendelser, som er sket inden for de to kommuner, og kommunerne har udformet deres tilgange til tilbagegang hver for sig og uafhængigt af hinanden i den forstand, at det ikke er sket med udgangspunkt i nogle overordnede retningslinjer eller på baggrund af en fælles-**kommunal** læringsproces. Dette er en naturlig årsag til, at udmøntningen af paradigmet i de to kommuner er så forskellig, men forskellige grundvilkår og forskellige filosofier bag udformningen af de nye tilgangen kan også være årsager til de forskelle i tilgangen og graden af institutionalisering, der ses mellem kommunerne.

7.3.1 Forskellige grundvilkår i de to kommuner

Kritikken, som de to case-kommuner har rettet mod det dominerende planlægningsparadigme, har rod i de samme anomalier, som kommunerne har oplevet, at det dominerende paradigme ikke har kunnet forklare og løse.

Fælles for de to kommuner er det, at der sker urbanisering inden for kommunen, og befolkningstallet i landdistrikter og landsbyer falder hurtigere end kommunernes indbyggertal samlet set. Men selv om både Lolland og Hjørring kommuner begge oplever befolkningstilbagegang, er der forskel på, hvor tydelig tilbagegangen i de to kommuner er. I Lolland Kommune er udviklingen meget entydig, og kommunens samlede befolkning er faldet med 10 % siden kommunesammenlægningen. Alle steder i kommunen på nær i Maribo opleves der fald i befolkning og den negative udvikling forventes at fortsætte (Lolland Kommune, 2011). I Hjørring Kommune er billedet anderledes komplekst. Kommunen som helhed har oplevet et mindre fald befolkningstal (ca. 2,5 % siden 2007), men byer og landsbyer af vidt forskellige størrelser og forskellige steder i kommunen er vokset siden kommunesammenlægningen (Danmarks Statistik, 2014a).

Yderligere er Lolland Kommune også mere ramt af, at være en udkantskommune, og der er kun få adgangsveje til kommunen, mens Hjørring Kommune grænser op til andre kommuner, og hvilket giver bedre forudsætninger for at fungere som pendlingsopland til andre kommuner som for eksempel Aalborg. Yderligere har Hjørring Kommune flere større byer i kommunen, og Hjørring by er med 25.000 indbyggere næsten dobbelt så stor som Lollands største by, Nakskov.

Det er derfor en mere entydigt negativ situation, som Lolland Kommune befinder sig i, end det er tilfældet i Hjørring Kommune. I Hjørring Kommune er der så at sige flere synlige udviklinger, og forskellige forståelser af virkeligheden kan derfor legitimeres, idet at forskellige paradigmer kan stemme overens med virkeligheden på samme tid. Derfor tages de grundforståelser, der ligger til grund for det nye paradigme, ikke for givet af alle i organisationen, og derfor er en anden tilgang, en den, som det dominerende paradigme foreskriver, være mere vanskelig at institutionalisere.

De forskellige situationer, som kommunerne har stået i, har derfor formentlig haft indflydelse på, i hvor høj grad kommunernes nuværende grundforståelser og tilgange er

institutionaliseret i organisationerne og på, hvor hurtigt skiftet fra det gamle paradigme til et nyt er sket.

7.3.2 Processen bag udformning af kommunernes tilgang til tilbagegang

I Lolland Kommune er det forholdsvist abrupt skifte i paradigme sket top-down, ved at den nye tilgang på baggrund af analyser fra administrationen er vedtaget i byrådet i form af planstrategien fra 2013. Kommunaldirektøren beskriver deres tilgang til processen, som at de *”sagde til byrådet, at nu diskuterer vi de grundlæggende forudsætninger, indtil vi alle sammen er enige om, om det er det, der gælder”* (Knudsen, 2014a). Det kunne lade sig gøre, fordi byråddernes tvivl om behovet for at tilpasse kunne afvises gennem analyser, der alle viste samme negative udvikling, og det derfor blev svært at modargumentere for politikere, hvis kognitive og normative forståelser ellers kan have ligget inden for det dominerende paradigme. Det var altså en rent administrativ-politisk proces, uden involvering af borgere, der førte til at vedtagelse af planstrategien, efter at byrådet havde været igennem en læringsproces, der primært blev faciliteret af kommunaldirektøren og den daværende borgmester, der har været bærere af ideen bag den nye tilgang til tilbagegang. Om samarbejdet mellem borgmester og kommunaldirektør, siger Vestergaard:

”[det] er guld værd, når der skal laves ændringer. For hvis det bliver en administrativ proces, så protesterer politikerne, og bliver det en rent politisk proces, så protesterer det administrative system.” (Vestergaard, 2014)

Det er altså tydeligt, at samarbejdet dette samarbejde har haft stor betydning i processen op til vedtagelsen af den nye planstrategi i 2013.

I Hjørring Kommune har den inkrementelle proces stadig ikke ført til, at den nye tilgang kan defineres klart, og den er ikke institutionaliseret i en grad, hvor der er overensstemmelse mellem det, som står i planprodukterne, som administrationen gør, og som borgmesteren og administration italesætter. I sammenligning med Lolland Kommune virker det til, at processen frem mod politisk enighed fortsat er i gang i Hjørring Kommune, men i stedet for kun at satse på at skabe politisk enighed, som kan udmøntes i en plan, er kommunen begyndt at inddrage borgere i en dialog om for eksempel, hvordan der kan skabes kvalitativ udvikling i landsbyerne, når der lukker service. Dialogen foregår også på møder, hvor repræsentanter for landsbyboerne mødes med politiske udvalg, og gennem denne dialog sker der ændringer i de kulturelt-kognitive forståelser hos landsbyboerne. Dialogen har ifølge Lyngbak netop ført til en udvikling i borgernes forståelse af, hvad der er realistisk i forbindelse med landsbyernes udvikling. Hun nævner eksempler på, at borgere i landsbyer tidligere har efterspurgt nye udlæg til boliger, hvor dialogen så har handlet om at se mulighederne ved at lave huludfyldning efter nedrevne huse i stedet (Lyngbak, 2014a). Som hun siger, så har dialogen ført til, at planlæggerne ikke længere får en *”automatpilot-reaktion”* fra borgene, når de kommer med et udspil, der handler om at tilpasse landsbyernes servicestruktur (Lyngbak, Interview med Helle Lassen og Helle Lyngbak, 2014a). Men dialogen medfører også, at politikerne bliver mere og mere trygge ved at diskutere for eksempel prioritering af nogle landsbyer frem for andre, fordi de

opdager, at borgerne er samarbejdsvillige og mindst lige så langt i tankerne om prioritering, som politikerne er (Lyngbak, Interview med Helle Lassen og Helle Lyngbak, 2014a; Lyngbak, Interview med Helle Lyngbak, 2014b).

En vigtig aktør i processen der har medført ændringen i tilgang i Hjørring Kommune er borgemester, Arne Boelt, som i de seneste år har skubbet grænserne for, hvad der skal diskuteres. Blandt andet har han italesat muligheden for at afvikle landsbyer og dermed sat gang i debatten om, hvad der skal ske med de landsbyer, hvor der ikke kommer til at ske udvikling. Han har dermed italesat en problematik, som er i klar kontrast til, hvad der kan italesættes inden for det vækst-orienterede, dominerende planlægningsparadigme.

7.3.3 Ændring i værdier

Den økonomiske situation har i begge kommuner været en vigtig udløsende faktor for, at det nu er tilpasnings- og prioriteringsdagsordenen, som dominerer kommunernes planlægningstilgange. I følge Galloway & Mahayni (1977) sker paradigmeskifte i planlægning på baggrund af skifte i værdier, i modsætning til paradigmeskifte inden for naturvidenskaben, der, som Kuhn beskriver det, er evidensbaseret. I analyserne af planlægningstilgangene i Lolland og Hjørring kommuner synes den primære udløser for ændring i paradigmet at være den kommunale økonomi. I de to case-kommuner har et faldende befolkningstal samt demografisk skævvridning ført til en presset økonomi, som følge af fald i statlige tilskud og skatteindtægter, og dermed også ført til et behov for at tilpasse den kommunale servicestruktur. At dette er baggrunden for, at kommunerne har forkastet det dominerende planlægningsparadigme minder mere om det evidensbaserede paradigmeskifte, som ses i naturvidenskab, end om ændringer i værdier.

Ud over behovet for at ændre tilgangen til tilbagegang af økonomiske årsager, ses der i højere grad i Hjørring Kommune end i Lolland Kommune et skifte i værdier, der ikke er direkte relateret til økonomi. Det ses i Hjørring Kommunes forsøg på at italesættelse det gode liv uden service og afvikling som del af udvikling i landdistriktet. Her er den normative forståelse nemlig radikalt anderledes end inden for det dominerende planlægningsparadigme, og det ser ud til i Hjørring Kommune at have medført ændring i opfattelsen af, hvad der er kommunens opgave. Derfor adskiller Hjørring Kommunes tilgang til planlægningen for landdistriktsudvikling sig markant fra den tilgang til landdistriktsudvikling, som OECD's landdistriktsparadigme foreskriver.

7.4 Opsamling

Fælles for begge kommuner er, at de opfatter tilbagegang som et vilkår, og at den rationelle planlægningstilgang er at tilpasse kommunen til den faldende befolkning. I og med, at det er de samme grundforståelser, som ligger til grund for tilgangen til tilbagegang i de to case-kommuner, vurderes det, at det er tale om, at det samme paradigme gør sig gældende i de to kommuner. Det er dog som beskrevet udmøntet forskelligt og institutionaliseret i forskellig grad.

I Lolland Kommune er paradigmeskiftet sket og er blevet institutionaliseret i organisationen i de halvandet til to år op til vedtagelsen af den nyeste planstrategi i foråret 2013 (Knudsen, 2014a). Den entydigt negative befolkningsudvikling i kommunen har medført, at det dominerende paradigmes grundforståelser er blevet forkastet i forbindelse med et forholdsvist abrupt paradigmeskifte. Processen frem mod institutionalisering blev båret af borgmesteren og administrationen, der lykkedes med at overbevise byrådet om behovet for at tilpasse kommunens servicestruktur til den faldende befolkning.

I Hjørring Kommune er udformningen af det ny paradigme sket over længere tid, og kommunens tilgang til tilbagegang ser ikke ud til at have fundet sin endelige form endnu. Selv om det ny paradigme er i de interviewedes bevidsthed, tyder de uklare formuleringer i planprodukter på, at det er svært at skabe politisk enighed om planlægningstilgangen. Samtidigt består den nye tilgang i Hjørring Kommune som beskrevet ovenfor af flere delelementer, hvoraf især afviklingsdebatten ligger langt fra det dominerende planlægningsparadigme, og derfor kræver en institutionalisering af det nye paradigme store ændringer i organisationens institutioner, og til dels også i det regulative element af institutioner, som kommunen ikke selv har indflydelse på. Dog tror de interviewede på, at der vil komme klarere politiske udmeldinger med tiden, og at tilgangen derned vil blive mere institutionaliseret. Processen i Hjørring Kommune kan derfor siges at være karakteriseret ved en mere inkrementel ændring i kulturelt-kognitive og normative elementer gennem en længere proces, som ikke er slut endnu.

Boelts italesættelse af afvikling, samt forskellen i processerne i de to kommuner, er medvirkende til, at paradigmet udmønter sig på forskellig vis i de to kommuner, fordi denne italesættelse kan være årsagen til, at der er sket ændring i den normative opfattelse af, hvad der er kommunens ansvar.

I Hjørring Kommune diskuteres der desuden muligheden for at afvikle hele eller dele af landsbyer som en måde at skabe udvikling i landdistriktet samlet set, hvilket er et udtryk for, at der ikke kun er sket erkendelser af, at kommunen må tilpasse til en faldende befolkning, men der også er sket normativ ændring, hvad der opfattes som kommunens opgave at håndtere gennem planlægningen.

A photograph of a gravel road with a sign that reads "Huller i vejen" (Holes in the road). The road is made of light-colored gravel and has several dark, irregular patches of asphalt or tar. The road curves to the right. In the background, there is a dense line of bare trees and a clear blue sky. A small bird is visible in the sky. The sign is white with a red border and is mounted on a white pole. The text on the sign is in black, sans-serif font.

Huller
i vejen

Diskussion

Kapitel 8

8 Muligheder og barrierer for paradigmeskifte i andre kommuner med tilbagegang

Lolland og Hjørring kommuner er valgt som kritiske cases til casestudiet i dette projekt, fordi de er blevet fremhævet som eksempler på kommuner, der har en anden tilgang til tilbagegang, end den tilgang som det dominerende paradigme foreskriver. Dermed er case-kommunerne valgt, fordi det blev antaget, at de var de kommuner, hvor det er mest sandsynlige, at et paradigmeskifte er sket.

Dette kapitel vil diskutere, hvilke muligheder og barrierer der er for, at det planlægningsparadigme, som gør sig gældende i Lolland og Hjørring kommuner, kan institutionaliseres i andre kommuner med tilbagegang, og samler til sidst op i en diskussion om, hvad der skal til, for at et fuldstændigt paradigmeskifte i planlægning i kommuner med tilbagegang bliver en realitet.

8.1 Muligheder

Det følgende afsnit vil vurdere de væsentligste muligheder for paradigmeskifte i planlægningen for tilbagegang i landdistrikter - og kommunen som helhed.

8.1.1 Erkendelse af vilkår

Det har vist sig, at de primære udløsere for tilblivelsen af et nyt paradigme i de to case-kommuner er erkendelsen af, at det faldende befolkningstal og de deraf afledte økonomiske konsekvenser samt demografisk skævvridning er vilkår for kommunens planlægning. Med denne erkendelse har de to kommuner taget afstand fra det dominerende paradigmes forståelse af, at der gennem de rigtige indsatser kan skabes vækst overalt, og dermed er der skabt grundlag for, at det nye paradigme har kunnet vinde indpas. Men at komme til en sådan erkendelse kræver mod til at tage diskussionen om behovet servicetilpasning og en prioriteret planlægningsindsats, og i den forbindelse synes samarbejdet mellem politikere og administration at være vigtigt.

I indledningen blev der beskrevet, hvorledes mange kommuner, især yderkommuner, har oplevet befolkningstilbagegang siden kommunesammenlægningen. Samtidig har en undersøgelse af SBI, Aalborg Universitet og Dansk Byplanlaboratorium vist, at imens mange kommuner står over for en udfordring med at få tilpasset service, har kun få kommuner en strategi for, hvordan tilpasningen skal ske (Dansk Byplanlaboratorium, 2013a). Det virker altså til, at de forhold, der har været de udløsende faktorer for ændring i planlægningstilgang i Lolland og Hjørring kommuner, også gør sig gældende i andre kommuner.

Hvis andre kommuner med tilbagegang lige som de to case-kommuner kommer til at opfatter disse faktorer som anomalier i forhold til det dominerende paradigmes utilstrækkelige evne til at beskrive og løse problemerne, er der mulighed for, at der i tilbagegangskommunerne opstår et behov for et nyt paradigme, fordi det eksisterende

således er forbundet med anomalier. Erkendelsen kan dermed komme indefra, som det har været tilfældet med de to case-kommuner, hvor indre forhold har ophobet sig som anomalier til et punkt, hvor det dominerende paradigme er blevet forkastet, hvilket har ledt til en søgning efter alternative idéer til at forklare og løse problemerne på.

8.1.2 Foregangskommuner

En anden mulighed kan også være, at et nyt paradigme også kan optages udefra, hvis en alternativ idé bedre end det eksisterende paradigme kan forklare den virkelighed, som kommunerne befinder sig i. Dermed kræver det ikke, at anomalier hober sig så meget op, at det eksisterende paradigme ville blive erklæret utilstrækkeligt, selv om der ikke fandtes et alternativ til det.

De to case-kommuner, hvis planlægning adskiller sig fra den typiske vækst-orienterede planlægningstilgang, har derfor potentiale til at være foregangskommuner og skabe opmærksomhed omkring en alternativ tilgang til planlægning for tilbagegang. Samtidig kan Lolland og Hjørring kommuner på denne måde forsøge at udnytte deres transformative kapacitet til at påvirke de overordnede institutioner, der afspejler det dominerende paradigme, og som er retningsgivende for, hvordan den kommunale planlægning foregår i hele landet. Begge de nuværende borgmestre i case-kommunerne har kritiseret regeringen for deres italesættelse af udvikling i yderområderne i forhold til den udvikling, som regeringens politik har af konsekvenser for kommunerne. For eksempel mener nuværende borgmester i Lolland Kommune, Holger Schou Rasmussen, at det er urimeligt, at regeringen lægger op til, at kommunerne selv skal tiltrække borgere og virksomheder gennem en offensiv erhvervspolitik, fordi det i følge ham, ikke er i overensstemmelse med den virkelighed, som kommunerne oplever (Politiken, 2014). Kommunerne forsøger på denne måde at skubbe til de kulturelt-kognitive og normative forståelser, der udgør det dominerende paradigme, og som efter deres mening rammer ved siden af, når det handler om at håndtere de problemer, tilbagegangskommunerne står overfor. Hvis foregangskommuner kan rykke ved, hvordan det er muligt at diskutere planlægning for tilbagegang, kan det gøre det nemmere for andre tilbagegangskommuner at få øjnene op for det alternative paradigme.

At Hjørring Kommune, som oplever både vækst og tilbagegang i kommunen og dens landdistrikter, har et nyt paradigme, betyder, at andre kommuner, som også oplever både vækst og tilbagegang, vil kunne relatere sig til Hjørring Kommunes situation, og dermed de idéer og den tilgang som gør sig gældende i kommunen. Disse kommuner kan så at sige bedre spejle sig i Hjørring Kommune end i Lolland Kommune, og dermed bliver et nyt paradigme, som det ses i Hjørring Kommune, nemmere at forholde sig til, end et paradigme opstået i Lolland Kommune, hvor tilbagegangen er mere entydigt negativ end i de fleste andre kommuner. Nissen (2014) antyder dette, idet hun fortæller, at vedvarende tilbagegang tidligere er blevet afskrevet som et 'lollandsk problem', som ikke ville ske i andre kommuner (Nissen, 2014). Dermed kan særligt Hjørring Kommune fungere som eksempel, som kan hjælpe andre kommuner til at få øjnene op for, at der er alternative tilgange til at håndtere tilbagegang på. Omvendt kan Lolland Kommune vise sig, at være værdifuld som

foregangskommune, idet deres tilgang er en så klart defineret, strategisk tilgang baseret på tilpasning og prioritering, og derfor nemmere at observere.

I følge Nissen (2014) blev det i Lolland Kommune nemmere at acceptere en anden tilgang end den dominerende paradigme, da man oplevede, at man ikke var alene om at synes, at man havde et problem. På samme måde forklare Boelt (2014), at der i Hjørring Kommune har været skepsis blandt politikere over for tilpasningsdagsordenen, fordi man havde den opfattelse, at man vel ikke behøvede at tilpasse i Hjørring Kommune, når andre kommuner med tilbagegang ikke agerede ved at tilpasse. Men, konstaterer Boelt (2014), *”det kan man så se, at det behøvede de altså at have gjort”*, med henvisning til nabokommune, Frederikshavn Kommune, som for nyligt har meldt ud, at de må lukke op mod 20 institutioner for at redde økonomien og undgå at komme under administration, hvilket Økonomi- og Indenrigsministeriet har truet med i starten af 2014 (TV2/Nord, 2014). Det kan altså være svært for en kommune at ændre tilgang, hvis de føler, at de står alene.

8.2 Barrierer

Det følgende afsnit vil vurdere de væsentligste barrierer for paradigmeskifte i planlægningen for tilbagegang i landdistrikter - og kommunen som helhed.

8.2.1 Politiske hensyn hæmmer institutionaliseringen

En hindring for, at der kan paradigmeskifte i kommunernes planlægning, er, at der bliver taget lokalpolitiske hensyn, der kan hæmme muligheden for at få de nødvendige erkendelser, der kan føre til institutionaliseringen af et nyt paradigme og en ny strategisk tilgang. For eksempel kan byrådspolitikere, der er lokalt valgte, have interesse i at hæmme gennemførelsen af en prioriteringsdagsorden, hvis den ikke vil tilgodese deres eget område. Det kan også skyldes, at politikere har en svært ved at acceptere afviklingsstrategier, fordi de ligesom de mange andre danskere har en stærk følelsesmæssig tilknytning og et romantiseret forhold til landdistrikterne. Knudsen (2014a) fortæller desuden også, at politikere, der har siddet i byrådet i mange år, kan have svært ved at italesætte denne tilpasningsdagsorden, fordi, at de kan føre til lukningen af serviceinstitutioner, de tidligere har været med til at indvie. Dette har skabt en tilbageholdenhed, der har gjort erkendelserne sværere at nå. Erfaringerne fra Hjørring Kommune viser dog, at udmeldinger om tilpasning og prioritering ikke altid bliver ilde modtaget af borgere, for selv om Arne Boelt diskuterer det i offentligheden, fik han ved kommunevalget i 2013 mere end hver fjerde stemme i Hjørring Kommune (Nordjyske Stiftidende, 2013).

Tilbageholdenheden imod tilpasnings- og prioriteringsdagsordene kan også hænge sammen med, at det kan være svært at drøfte tilpasning, fordi tilpasningsdagsordenen er i modstrid med forventningen om, at velfærdstaten også afstedkommer eksistensen af servicefunktion på landsbyniveau. Samtidig beskriver Nissen (2014), at tilpasningsdagsordenen let associeres med at give op, og at det har været svært at drøfte denne tilpasningsdagsorden, uden at det blev vendt til den en mere negativt ladet historie om afvikling.

At der er kommunalvalg hvert fjerde år betyder, at der jævnligt kan ske udskiftning i byrådet, hvor politikere med andre grundforståelser kan blive en del af organisationen. Denne potentielle udskiftning af byrådsmedlemmer betyder, at nye byrådsmedlemmer, hvis grundforståelser ofte vil være i overensstemmelse med det dominerende paradigme, vil sætte spørgsmålstejn ved den planlægningstilgang og de grundforståelser, der afviger fra det dominerende paradigme. Dermed bliver et nyligt institutionaliseret paradigme, som i forvejen kan være ustabil, udsat for kritik, og dermed udfordres en institutionalisering også af dette. Dette var blandt andet tilfældet i Lolland Kommune, hvor der efter det seneste kommunalvalg var politikere, der stillede spørgsmålstejn ved tilpasningsdagsordenen. Dog fortæller Knudsen (2014a), at det til trods består det nye paradigme og grundforståelser stadig i kommunens organisation, idet at den nuværende kommunalbestyrelse har gjort det til omdrejningspunkt for denne byrådsperiode.

8.2.2 Det vækst-orienterede, altdominerende paradigme

I og med at det vækst-orienterede paradigme er altdominerende i samfundet, sætter det begrænsninger i forhold til, om der kan ske et fuldstændigt paradigmeskifte i kommunernes planlægning for tilbagegang. Denne vækstfiksering gør sig også gældende fra statslig side, og fordi staten sætter rammerne for den kommunale planlægning, udgør det en stor barriere for et eventuelt paradigmeskifte i kommuner med tilbagegang.

En begrænsning for et paradigmeskifte i kommuner med tilbagegang er, at vækstfikseringen reproduceres i den statslige italesættelse. Den statslige italesættelse af tilbagegang i yderkommuner som problem, som skal løses, og om vækst som løsningsstrategi til at vende denne tilbagegang, er stærkt institutionaliseret i de strukturer, der omgiver kommunerne. Det dominerende paradigme er derfor med til at forme de regulative, normative og kulturelt-kognitive forståelser, som gør sig gældende i samfundet, og dermed kan der opstå en konflikt inden for alle tre elementer af institutionerne, mellem det nye paradigme, med nye grundforståelser, og det dominerende paradigme i samfundet. Dermed bliver det vanskeligt at institutionalisere det nye paradigme i en sådan grad, at det vil blive taget for givet af alle aktører i kommunernes organisationer, idet individers kognitive og normative opfattelse af tilbagegang stadig kan være påvirket af det dominerende paradigme. Både Lolland og Hjørring kommuner har oplevet, at en barriere for institutionalisering af det nye paradigme er, at det på det normative og kulturelt-kognitive niveau er i konflikt med det dominerende paradigme. Samtidig betyder det, at selvom de nye grundforståelser er styrende for organisationen, bliver der stadig stillet spørgsmålstejn ved dem af enkelte aktører, som dermed udfordrer paradigmet.

At der fra statslig side italesættes en anden virkelighed, er man også opmærksom på i de to case-kommuner, hvor de udtrykker irritation over den italesættelse, som kommer fra staten og som særligt By, Bolig og Landdistriktsminister, Carsten Hansen, repræsenterer (Knudsen, 2014a; Lassen, 2014; Vestergaard, 2014). Knudsen (2014) sammenligner den tilgang, som Lolland Kommune har, med den statslige italesættelse således:

”Der har været to reaktioner [på tilbagegangen]. Den ene er fornægtelse, og det er nok den intuitive reaktion. Det er jo det, den er oppe imod den her form for planstrategi. Det er Carsten Hansen-reaktionen, som er ”jamen, tror I ikke selv på det?” og ”I må da vise lidt optimisme” (...). Der er ligesom nogle statistiske forudsætninger, som gør, at det virker usandsynligt” (Knudsen, 2014a)

Lassen (2014), som er planchef i Hjørring Kommune, er enig og fortæller, at de oplever, at det fra statslig side har været svært at få italesat andet end vækst.

En konsekvens af den vækstfiksering er, at de værktøjer til tilbagegang, der findes til planlægningen for landdistrikter, er vækstfikserede. Disse værktøjer ligger i tråd med det dominerende planlægningsparadigme, som er orienteret mod vækst. Kommunerne oplever begrænsninger i forhold til, at nedrivningspuljen og områdefornyelsen, som Dansk Byplanlaboratorium (2014) også forklarer, er vækstfokuserede. Der for eksempel i bekendtgørelse af lov om byfornyelse og udvikling af byer, at byfornyelsen skal medvirke til *”at igangsætte udvikling og omdannelse af problemramte byer og byområder, der gør dem attraktive for bosætning og privat investering”* (Retsinformation.dk, 2013). Det er netop sådan et fokus, der kritiseres af Dansk Byplanlaboratorium. Fordi kommunerne skal redegøre for, hvordan områdefornyelse vil kunne skabe vækst, kan det være svært for kommunerne at anvende det som redskab de steder, hvor der ikke planlægges for vækst.

Regeringen har i 2013 også etableret en såkaldt flexbolig-ordning, som tillader anvendelse af helårshuse som fritidshus. Ministeriet for By-, Bolig- og Landdistrikter skriver, at flexbolig-ordningen er en *”del af regeringens indsats for at forhindre affolkning af yderområderne og samtidig et instrument til at sikre vækst i yderområderne ved at flere helårsboliger benyttes til fritidsformål”* (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 2014e). Uden at underkende, at dette kan have positive konsekvenser for udviklingen i nogle yderområder, kan det konstateres, at dette er endnu et tiltag til at skabe vækst, som ikke forholder sig til, at det ikke er muligt at skabe vækst *alle* steder.

I forhold til diskussionen om planlægning for hel eller delvis afvikling af landsbyer, er der en konflikt mellem de normative og kognitive forståelser af afvikling som en god idé på den ene side, og de overordnede regulative stukturer, der fordrer planlægning for vækst frem for planlægning for afvikling. Det betyder dermed, at et sådan planlægning for skal laves igennem frivillige aftaler og dialog, hvilket kan gøre det svært at lave strategisk og langsigtet planlægning på dette område.

Servicetilpasning møder ikke direkte nogen regulativ barriere, men det kan skabe konflikter på et normativt og kulturelt-kognitivt niveau, fordi det tager afstand fra det, der ifølge Knudsen (2014a) opfattes som en grundpræmis i det dominerende paradigme; at der bliver 2 % mere i vækst hvert år, som kan finansiere opretholdelse af serviceniveauet.

8.3 Opsamling

Dette casestudie har identificeret en række muligheder og barrierer for, at et paradigmeskifte kan ske i andre kommuner med tilbagegang. Det største potentiale for et paradigmeskifte i andre kommuner lægger i, at også andre kommuner oplever befolkningstilbagegang og presset økonomi, og dermed kan disse faktorer udløse behovet for et skifte i paradigme. Samtidig kan de to case-kommuner agere foregangskommuner, der kan vise andre kommuner, at der er en alternativ måde at håndtere tilbagegang på.

Der er dog en række indre og ydre barrierer, der betyder, at institutionaliseringen af et paradigme kan hæmmes. De indre barrierer knytter sig særlig til de politiske hensyn, som tages i kommunernes byråd, og som er i konflikt med tilpasnings- og prioriteringsdagsordenen. Samtidig ligger der en væsentlig barriere i den statslige italesættelse, som er rammeskabende for en række værktøjer til landdistriktsplanlægning, som kontinuert vil udfordre et nyt paradigme.



Konklusion

Kapitel 9

9 Konklusion

På baggrund af casestudie af Lolland og Hjørring kommuner og efterfølgende diskussion besvares projektets problemformulering i dette kapitel. Problemformuleringen lyder således:

I hvilken grad er der i kommuner med tilbagegang sket et paradigmeskifte, som medfører ændring i tilgang til planlægning for landdistrikter?

I begge case-kommuner bygger den nuværende planlægningstilgang på forståelsen af tilbagegang som et vilkår, og tilsvarende gælder det for begge kommuner, at tilpasning anses for at være den rationelle reaktion på tilbagegangen. Dette afviger fra det dominerende planlægningsparadigme, som opfatter tilbagegang som et udtryk for manglende konkurrenceevne og et resultat af forfejlet politik og planlægning. Den traditionelle vækst-dagsorden er i Lolland og Hjørring kommuner derfor erstattet af en tilpasnings- og prioriteringsdagsorden, der er i tråd med decline management-tankegangen. Kommunernes reaktion på tilbagegang er at acceptere den og tilpasse sig efter den, hvilket Hospers (2013) beskriver som det bedste planlægningsmæssige svar på tilbagegang. Samtidig har kommunerne både en opfattelse af, at der ikke kan ske vækst alle steder, og at kommunerne må ses som en helhed, hvor noget må ofres for at andet kan vokste, hvilket er i overensstemmelse med, hvad Laursen (2008) beskriver i forbindelse med urban transformation.

I Lolland Kommune er der overensstemmelse mellem det, som står i planstrategien og den måde, der planlægges på, så derfor er tilgangen mere klart defineret end i Hjørring Kommune. I Lolland Kommune er det nemt at identificere, at der er sket et skifte i grundforståelser og dermed et paradigmeskifte, og at det er udmøntet i en klart defineret strategisk tilgang, som indeholder få delelementer, herunder at landsbyer betragtes som fremskudte forstæder. Den strategiske tilgang synes derfor at være institutionaliseret i organisationen, hvilket indikerer, at der er sket et paradigmeskifte i Lolland Kommune. Det nye paradigme har dog ikke haft nogen synlig indflydelse på, hvordan der planlægges for at skabe udvikling i landdistriktet, idet kommunens primære værktøj til at understøtte udvikling er uddeling af puljemidler.

I Hjørring Kommune er det anderledes kompliceret af pege på sammenhængen mellem et skifte i grundforståelser og udmøntningen af disse forståelser i kommunens planlægningstilgang, som består af flere delelementer, der er institutionaliseret i forskellig grad. Derfor er der ikke tale om et fuldstændigt paradigmeskifte i Hjørring Kommune. Der er nemlig forskel på, hvad der står i planprodukterne, den måde som der planlægges i praksis, og det som diskuteres i kommunen. Det skyldes dels, at den strategiske tilgang ikke er formuleret klart i kommunens planprodukter, og dels at borgmesteren gennem italesættelse af behovet for at satse på færre landsbyer samt muligheden for at afvikle landsbyer skubber til grænserne for, hvad der kan diskuteres. I forhold til planlægning for landdistrikter er der sket en ændring i, hvad kommunen opfatter som sin opgave i

forbindelse med landdistriktsudvikling, idet at kommunen nu gør en aktiv indsats for at skabe social kapital i landsbyer, der har mistet skoler. På denne måde forsøger kommunen at gøre op med forståelsen af, at service er afgørende for det gode liv i en landsby, og selv om landsbyerne i forhold til den strategiske planlægning omtales som fremskudte forstæder, har kommunen alligevel fokus på at understøtte landsbyliv.

Derfor tyder det på, at begge kommuner har opgivet det dominerende planlægningsparadigme, og at et nyt paradigme gør sig gældende i kommunernes planlægning. Men imens Lolland Kommunes planlægning for udvikling i landdistrikter ikke adskiller sig i særlig grad fra OECD's landdistriktsparadigme, er tilgangen til planlægning for landdistrikter i Hjørring Kommune forskellig fra OECD's paradigme på afgørende punkter. Altså, har det nye paradigme betydning for, hvordan der planlægges for landsbyer i Hjørring Kommune, men det har ikke medført ændring i tilgangen til planlægning for landdistrikter i Lolland Kommune. Det skyldes, at imens Lolland Kommunes skifte i tilgang til planlægning for landdistrikter kun synes at være baseret på økonomiske hensyn, synes ændring i Hjørring Kommunes planlægningstilgang også at afspejle ændringer i værdier i planlægningen.

Selv om planlægningsparadigmet udmøntes forskelligt i de to kommuner, bygger de på de samme grundforståelser, og det er derfor det samme nye paradigme, der gør sig gældende i de to kommuner. Præmissen for denne konklusion er, at dette studie tager udgangspunkt i definitionen af et paradigme som en forståelsesramme bestående af nogle grundforståelser. Det vil derfor sige, at kommunernes planlægningstilgangene *afspejler* et paradigme, men at et paradigme i sig selv per definition ikke omfatter udmøntningen af paradigmet. Dette studie har taget udgangspunkt i det modsætningsforhold i grundforståelser, der er mellem de dominerende planlægningsparadigme og decline management-tankegangen. Grundforståelserne adskiller sig fundamentalt fra hinanden med hensyn til, om tilbagegang opfattes som et vilkår eller et problem, samt hvilke løsningsstrategier, der opfattes som legitime. Havde fokus i dette studie været på noget andet end tilbagegang, ville dette modsætningsforhold i grundforståelser ikke være relevant til at beskrive skiftet i paradigme. Et tilsvarende studie af et paradigmeskifte med udgangspunkt i andre grundforståelser, kunne derfor have ført til den konklusion, at planlægningsparadigmerne i Lolland og Hjørring kommuner er forskellige.

Studiet viser, at paradigmeskiftene i de to case-kommuner er reformerende snarere end revolutionerende, hvilket er i tråd med forståelsen af paradigme-begrebet i kontekst af social science, og ikke som Kuhn (1974) har beskrevet paradigmeskifte i naturvidenskab. For på trods af at der er ændringer i kommunernes strategiske tilgang til tilbagegang, er der også overlap mellem udmøntningen af det nye paradigme og af det dominerende planlægningsparadigme, idet at de samme værktøjer, herunder puljer, anvendes, selv om de forstås i en ny strategisk rammeforståelse.

At prognoser og økonomiske hensyn er baggrunden for, at kommunerne har forkastet det dominerende planlægningsparadigme, minder om det evidensbaserede paradigmeskifte, som ses i naturvidenskab, men som det viste sig i Lolland Kommune medfører dette

paradigmeskifte ikke nødvendigvis ændring i planlægning for landdistrikter. I stedet har paradigmeskiftet i Lolland Kommune betydning for den strategiske planlægningstilgang. Derimod ses der allerede ændringer i Hjørring Kommunes tilgang til planlægning for landdistrikter som resultat af det nye paradigme, der gør sig gældende i kommunen, og som omfatter ændring i normative forståelser af, hvad der er kommunens opgave at håndtere gennem planlægningen.

Blandt teoretikere er der ikke enighed om, hvorvidt paradigmeskift sker abrupt eller inkrementelt. Dette studie har vist, at der kan være stor forskel i, hvordan paradigmeskifte sker. I Lolland Kommune er paradigmeskiftet i høj grad bundet op på en politisk beslutning om ændring i tilgang til tilbagegang, imens det i Hjørring Kommune er en mere inkrementel proces, som stadig ikke har afstedkommet et fuldstændigt paradigmeskifte.

I forhold til Hall's (1993) tre niveauer af ændringer, er det interessant at bemærke, at ændringen i Lolland Kommune ses på det øverste niveau, altså en ændring i paradigme, men ikke i synlig ændring på første og andet niveau, altså i hvilke værktøjer der anvendes og hvordan. Omvendt er der i Hjørring Kommune sket en ændring på første og andet niveau, men endnu ikke et fuldstændigt skifte i paradigme.

Potentiale for paradigmeskifte i andre kommuner med tilbagegang

Det, som har udløst behovet for et nyt paradigme i begge case-kommuner, er befolkningstilbagegang, skævvridning i demografien og økonomisk pres. Disse forhold gør sig også gældende i andre kommuner, især i landets yderområder, og derfor er det også sandsynligt, at andre kommuner med tilbagegang har svært ved at afbøde de negative konsekvenser ved tilbagegang ved at anvende den planlægningstilgang, der fordres af det dominerende planlægningsparadigme. Hvis de omtalte forhold opfattes som anomalier, kan det føre til, at det dominerende planlægningsparadigme mister sin autoritet, og dermed gives der mulighed for, at et nyt planlægningsparadigme kan vinde indpas. Case-kommunerne som foregangskommuner kan have indvirkning på, at forholdene vil blive opfattet som anomalier i andre kommuner, der dermed kan få øjnene op for, at der findes et alternativ, der bedre kan beskrive og håndtere de udfordringer, som kommunerne står overfor, end det traditionelle vækst-orienterede planlægningsparadigme kan.

En barriere for institutionaliseringen af et nyt paradigme er, at det dominerende planlægningsparadigme præger politik på alle niveauer i samfundet. Dette kommer blandt andet til udtryk i den italesættelse og de værktøjer, som findes fra nationalt hold. Dermed kommer et nyt paradigme i konflikt med det dominerende paradigme, hvilket kan hæmme institutionaliseringen af de nye paradigmer i organisationerne, idet det bliver vanskeligt at institutionalisere det nye paradigme i en sådan grad, at det vil blive taget for givet af alle aktører i organisationen.

Der kan også ligge en barriere i, at tilbagegang kan blive opfattet som et lollandsk problem, og andre kommune derfor banaliserer tilbagegangsproblemet, fordi andre kommuner ikke oplever en tilsvarende entydig tilbagegang. I den forbindelse er Hjørring Kommune især

interessant, fordi der både er landsbyer med tilbagegang og landsbyer, der oplever vækst., så kommunens udvikling ikke nær så entydig, og derfor vil andre kommuner formentligt kunne spejle sig i Hjørring Kommune. Så selv om Hjørring Kommunes tilgang til tilbagegang ikke er så klart defineret som Lolland Kommunes, kan den få større betydning for, at andre kommuner får øjnene op for nye måder at håndtere tilbagegang på.

De to case-kommuner i dette studie er valgt som kritiske cases, fordi de er blevet fremhævet for deres anderledes tilgang til tilbagegang, end den typiske tilgang, der fordres af det vækst-orienterede dominerende planlægningsparadigme. Dermed er de valgt fordi, at det blev antaget, at de var de mest sandsynlige kommuner, hvor der kunne være sket et paradigmeskifte, der medfører ændring i planlægning for landdistrikter.

Studiet viste, at den befolkningsmæssige og økonomiske tilbagegang var vigtig anomalier, der kan føre til paradigmeskifte, som har medført en anden strategisk tilgang til planlægning for tilbagegang, og da disse forhold også gør sig gældende i andre kommuner, er der potentiale for et paradigmeskifte i, hvordan tilbagegang håndteres i den strategiske planlægning. Det kræver dog ikke kun, at kommunerne er økonomisk pressede men også mod til at erkende, at tilbagegang og vækst må ses i sammenhæng, fordi der ikke kan ske vækst alle steder, sådan som Laursen (2008) har beskrevet det.

Samtidig viste studiet, at et sådan paradigmeskifte ikke automatisk medfører ændring i tilgangen til planlægning for landdistrikter. Ændringer i tilgang til planlægning for landdistrikter ser derimod i højere grad ud til at basere sig på ændring i værdier i kommunerne, og det sker ikke automatisk som følge af, at kommunerne er økonomisk pressede. Det ser derimod ud til at kræve stærke bærere af ideer, der formår at italesætte problematikken og at skubbe til grænserne for, hvad der opfattes som kommunens ansvar at forholde sig til i planlægningen.

Hvis et paradigmeskifte i kommuner med tilbagegang skal medføre ændring i tilgangen til planlægning for landdistrikter, forudsætter det derfor noget andet og mere end erkendelsen af tilbagegang som et vilkår. Paradigmeskiftet må omfatte en ændring i kommunernes normative forståelse af, hvad der er deres opgave, så kommunerne ikke fortsat fralægger sig ansvaret for udvikling – og afvikling – af landsbyer.



Perspektivering

Kapitel 10

10 Perspektivering

Et paradigmeskifte i kommuner med tilbagegang forudsætter, at den enkelte kommune erkender, at tilbagegang er et vilkår, og at det ikke er realistisk at skabe vækst alle steder i kommunens landsbyer og landdistrikter. Men at komme til en sådan erkendelse kræver mod til at tage diskussionen om behovet servicetilpasning og en prioriteret planlægningsindsats. Tilpasning og prioritering kræver en helhedsorienteret og langsigtet planlægningstilgang, som må baseres på realistiske forventninger til udviklingen. Med udgangspunkt i, at mange kommuner oplever både fremgang og tilbagegang forskellige steder i kommunen, bør en sådan tilgang være omfattet strategier for planlægning under begge forhold.

Ifølge Gans (1975) er det først, når planlæggere og politikere lærer at tænke konstruktivt om områder med tilbagegang – og dermed ikke oplever dem som fiaskoer – at de kan lære at planlægge for områder i tilbagegang. En konstruktiv diskussion om, hvad der skal ske med områder i tilbagegang, og hvordan tilbagegangen kan håndteres i planlægningen, kunne sættes i gang, ved at man begynder at acceptere og italesætte denne tilbagegang, og ikke bare, med Hospers (2013) ord, banaliserer den.

En af de udfordringer, der ser ud til at være for at få en konstruktiv diskussion om tilbagegang er, at man først skal blive enig om, hvad der egentlige er 'problemet', som planlægningen skal løse, og her repræsenterer det nye paradigme, som ses i Lolland og Hjørring kommuner, og det dominerende paradigme to forskellige opfattelser. Som udtryk for tankegangen, der er i overensstemmelse med det dominerende paradigme, har Henriette Bødewadt, som var spidskandidat for Radikale Lolland ved kommunalvalget i 2013, udtalt sig om Lolland Kommunes masterplan for udfasning af kultur- og idrætsfaciliteter. Hun siger til Dansk Byplanlaboratorium, at:

"Det er et paradoks, at vores største udfordring er faldet i befolkningstallet og så tro, at vi kan vende det ved lukninger" (Dansk Byplanlaboratorium, 2013c)

Det er tydeligt, at Bødewadt opfatter faldet i befolkningstal som problemet, der skal løses. Derimod er masterplanen vedtaget med udgangspunkt i, at befolkningsnedgangen er et vilkår, og har til formål at lave besparelser på drift for på den måde at fremtidssikre kvaliteten i servicetilbudene (Lolland Kommune, 2013b). Kommunen opfatter altså 'problemet' som værende de negative økonomiske og sociale konsekvenser af befolkningstilbagegang, som kan afbødes eller undgås gennem tilpasning og omstrukturering af den kommunale service.

For at få en konstruktiv debat om planlægning for tilbagegang og landdistrikter, kan der også trækkes på erfaringer fra de kommuner, såsom Lolland og Hjørring kommuner, som allerede har taget første skridt hen mod en ny måde at forstå vækst og tilbagegang i en sammenhæng. Det gælder om at fremhæve de gode eksempler på planlægning for tilbagegang, som ikke har til formål at skabe vækst, men i stedet handler om kvalitativ udvikling som for eksempel forbedret livskvalitet for de borgere, der bor der i forvejen.

Men fordi kommunerne ikke selv har ressourcer til at håndtere tilbagegang, i og med det kan være dyrt at afvikle og nedvækste, og fordi ingen rigtigt har prøvet at afvikle eller nedvækste før, så det er forbundet med usikkerhed og tabuer.

Det er svært at få italesat, at det problem, som skal løses, mange steder ikke er tilbagegangen i sig selv, men formentlig kan en sådan italesættelse være afgørende for, at flere kommuner kan få øjnene op for, at det overhovedet er muligt at have en anden planlægningsstilgang end den, som i øjeblikket italesættes fra statslig side.

Der er dog noget der tyder på, at en bevægelse er på vej inden for at planlægge for tilbagegang. For nylig udgav Kommunernes Landsforening (KL) analyserapporten *'Danmark i forandring'*, hvor det erkendes, at nogle kommuner står overfor et stort problem med befolkningsmæssig såvel som økonomisk tilbagegang (KL, 2014).

Men hvad, der måske er mere interessant, er, at Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter for nylig har afsat midler for at udvikle strategier til afvikling af dele eller hele landsbyer i et forsøg på at udvikle strategier til at skrumpe byer og landsbyer i Danmark. Ministeriet skriver:

"Mange landsbyer har i dag et faldende indbyggertal og slås med tomme huse og forfald. Nogle landsbyer må 'skrumpe', for at andre kan overleve" (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 2014f)

Der er dog værd at bemærke, at der ikke er tale om et markant skifte i grundforståelserne fra regeringens side, for det er ambitionen at bruge afvikling til at gøre byer attraktive for tilflytning (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 2014f), og dermed synes vækst alligevel at være det endelige formål.

Men at der i den statslige italesættelse åbnes op for afvikling kan dog være et tegn på, at der er ved at ske en ændring i statslige forståelser af tilbagegang. Dette kan give anledning til, at det kan blive nemmere at italesætte afvikling i kommunerne med tilbagegang i stat og kommuner, og samtidig kan en statslig italesættelse måske endda føre til, at der bliver taget en mere differentieret debat om landdistrikterne i det hele taget. Med forsøgsprojekter, som dem, ministeriet lægger op til med den nye pulje, kan der komme flere erfaringer med planlægning, der er inspireret af decline management-tankegangen i dansk kontekst.

11 Litteraturliste

- Barley, S., & Tolbert, P. (1997). Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. *Organization Studies*, 18(1), 93-117.
- Boelt, A. (7. April 2014). Interview med Arne Boelt. (T. Thomasen, & S. Hedegaard, Interviewere)
- Brinkmann, S., & Tanggaard, L. (2011). *Kvalitative Metoder - en grundbog*. Viborg: Hans Reitzels Forlag.
- By- og Landskabsstyrelsen. (2007). *Landsbyer i Yderområder*. København Ø: Miljøministeriet.
- Carson, M., Burns, T., & Calvo, D. (2009). *Paradigms in Public Policy. Theory and Practices of Paradigm Shifts in the EU*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Christmann, G. B. (2009). Interviewing Experts. I A. Bogner, B. Littig, & W. Menz. Palgrave Macmillan.
- Christoffersen, H. (2003). *Det danske bymønster og landdistrikterne*. AKF Forlaget.
- Clausen, S. (9. Maj 2014). Telefoninterview med Sille Clausen.
- Coleman, W., Skogstad, G., & Atkinson, M. (2009). Paradigm Shift and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture. I M. Carson, T. Burns, & D. Calvo (Red.), *Paradigms in Public Policy: Theory and Practice of Paradigm Shifts in the EU* (s. 93-115). Frankfurt am Main: Peter Lang AG.
- Danmarks Statistik. (2014a). *BEF44; Folketal 1. januar efter byområde*. Hentede 1. Maj 2014 fra Statistikbanken.dk: <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1920>
- Danmarks Statistik. (2014b). *BEF1: Folketal 1. januar efter kommune, køn, alder og civilstand (AFSLUTTET)*. Hentede 26. Maj 2014 fra Statistikbanken: <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1366>
- Danmarks Statistik. (2014c). *Statistikbanken: BEV107*. Hentede 13. 4 2014 fra Danmarks Statistik: <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1366>
- Dansk Byplanlaboratorium. (2004). Tilbagetogets helte. *Byplan Nyt*, 2(1), 10-13.
- Dansk Byplanlaboratorium. (Januar 2007). Tema: Udkant - Liv uden vækst? *Byplan Nyt*, s. 5.
- Dansk Byplanlaboratorium. (2013a). Hvordan gør man så? *Byplan Nyt*, 12(5), 13.
- Dansk Byplanlaboratorium. (2013b). Tilpasning og Udvikling. *Byplan Nyt*, 12.

- Dansk Byplanlaboratorium. (2013c). Fra mursten til indhold. *Byplan Nyt*, 8-9.
- Dansk Byplanlaboratorium. (2014). *Vejkantsdanmarks fremtid - fire scenarier for modellandsbyen Skrumpelev*. København: Dansk Byplanlaboratorium.
- Den store danske. (2014). *Den store danske - Gyldendals åbne encyklopædi*. Hentede 10. April 2014 fra Lolland Kommune: http://www.denstoredanske.dk/Danmarks_geografi_og_historie/Danmarks_geografi/Danmarks_kommuner/Lolland_Kommune
- Florentin, D. (2010). The "Perforated City:" Leipzig's Model of Urban Shrinkage Management. *Berkeley Planning Journal*, 23(1), 83-101.
- Flyvbjerg, B. (2011). Fem misforståelser om casestudiet. I S. Brinkmann, & L. Tanggaard, *Kvalitative metoder - en grundbog* (s. 463-487). Viborg: Hans reitzels Forlag.
- Galloway, T. D., & Mahayni, R. G. (1977). Planning Theory in Retrospect: The Process of Paradigm Change. *Journal of the American Planning Association*, 43(1), 62-70.
- Gans, H. J. (1975). Planning for Declining and Poor Cities. *Planning for Declining and Poor Cities*, 41(5), 305-307.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society - Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, H. M. (22. Juni 2009). *Slow growth and decline in greater Sudbury: Challenges, opportunities, and foundations for a new planning agenda*. Hentede 12. Marts 2014 fra http://www.thefreelibrary.com/_/print/PrintArticle.aspx?id=229218928
- Hall, P. A. (April 1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, s. 275-296.
- Hansen, C. (2014). *Yderområderne har en fremtid. Ekspertartikel - Agenda Y*. Hentede 10. April 2014 fra <http://www.stedet-taeller.dk/viden-inspiration/ekspertartikler/yderomraaderne-har-en-fremtid.aspx>
- Hansen, C. J., & Harder, H. (2012). *Europæiske tendenser i territorial udvikling, governance og planlægning - Hvad betyder det for danske ministerier, styrelser, regioner og kommuner?* Aalborg: Institut for Planlægning, Aalborg Universitet.
- Hansen, F., & Smidt-Jensen, S. (2004). Shrinking Vulnerability in the Danish Periphery? The Case of Nakskov. *Magazin Städte im Umbruch*(2), 23-29.
- Hedegaard, S. F., Thomasen, T. G., Bergsteinsson, F., & Therkildsen, M. (2011). *Italesættelsens betydning for landsbyernes udvikling - et multiple casestudie af 6 kommuner*. Aalborg.

- Heffernan, R. (2002). 'The Possible as the Art of Politics': Understanding Consensus Politics. *Political Studies*, 742-760.
- Hirtshals Havn. (27. November 2013). *Havnen: Havnens Historie*. Hentede 13. 4 2014 fra Hirtshals havn: <http://www.hirtshalshavn.dk/Havnen/Havnens-historie>
- Hjørring Kommune. (2007). *Planstrategi*. Hjørring Kommune.
- Hjørring Kommune. (2008a). *Kulturen mellem kyst og land*. Hjørring Kommune.
- Hjørring Kommune. (2008b). *Kortlægning af omfang og handlemuligheder overfor nedslidte bygninger i landsbyer og landdistrikter*. Hjørring Kommune.
- Hjørring Kommune. (2009a). *Kommuneplan 2009; Byer, landsbyer og landdistrikter*. Hjørring Kommune.
- Hjørring Kommune. (2009b). *Strategi for udvikling i landdistriktet i Hjørring Kommune*. Hjørring Kommune.
- Hjørring Kommune. (2012a). *Udviklingsplan 2011*. Hjørring Kommune.
- Hjørring Kommune. (2012b). *Åbent referat: Fritids- og Kulturudvalget*. Hentede maj. 15 2014 fra <https://www.google.dk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0C C0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.hjoerring.dk%2Flib%2Ffile.aspx%3FfileID%3D8591&ei=v-N0U6juK4jKOavHgIAJ&usg=AFQjCNFWg2vam945e9jM-rljuAiRD6VBeA>
- Hjørring Kommune. (2013a). *Kommuneplan*. Hentede 7. Februar 2014 fra http://www.kommuneplan.hjoerring.dk/dk/temaer/land/landsbyer_og_landdistrikt/landsbyer_og_landdistrikt.htm
- Hjørring Kommune. (9. Oktober 2013b). *Hjørring Kommune. Driftsbudget 2014-2017*. Hjørring: Hjørring Byråd.
- Hjørring Kommune. (2014a). *Landsbyforum*. Hentede 11. Maj 2014 fra <http://www.landdistriktet.hjoerring.dk/Landdistriktet/Landsbyforum.aspx>
- Hjørring Kommune. (2014b). *Støtte til projekter i landdistriktet*. Hentede 13. Maj 2014 fra <http://www.landdistriktet.hjoerring.dk/Landdistriktet/Strategi-for-udvikling-i-landdistriktet/Stoette-til-projekter-i-landdistriktet.aspx>
- Hjørring Kommune, COWI A/S. (2010). *Befolkningen i Hjørring kommune - Befolkningsprognose for 2010-2024 fordelt på områder og alder*. Hjørring: Hjørring Kommune, COWI A/S.

- Hospers, G.-J. (1. Maj 2013). *Policy Responses to Urban Shrinkage: From Growth Thinking to Civic Engagement*. Hentede 6. Marts 2014 fra <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2013.793655>
- Hudson, J., & Lowe, S. (2009). *Undertstanding the Policy Pocess: Analysing welfare policy and practice*. The Policy Press.
- Hämäläinen, T. J. (2007). Social Innovation, structural adjustment and economic performance. I T. J. Hämäläinen, & R. Heiskala (Red.), *Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance. Making Sense of Structural Adjustment Processes in Industrial Sectors, Regions and Societies* (s. 11-51). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet. (2005). *Kommunalreformen - kort fortalt*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Information. (3. Maj 2010). Udkantsdanmark er tiden store politiske kæledægge.
- Jacobsen, D. I. (1997). *Administrasjonens makt - om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jensen, T. H., & Møller, H. K. (2009). De danske udkantsområder anno 2009. *Plan nr.3*, 32-38.
- KL. (2014). *Danmark i forandring. Udvikling i lokal balance*. København S: KL.
- KMD. (2009). *Lolland Kommune. Den nye Kommunalbestyrelse*. Hentede 8. May 2014 fra <http://www.kmdvalg.dk/kv/2009/km84979360.htm>
- KMD. (2013). *Lolland Kommune. Den nye Kommunalbestyrelse*. Hentede 8. Maj 2014 fra <http://kmdvalg.dk/kv/2013/km84979360.htm>
- Knudsen, O. S. (20. November 2013). *Arne Boelt støvsugede Hjørring for stemmer*. Hentede 6. Februar 2014 fra Nordjyske Stiftidende: <http://nordjyske.dk/nyheder/arne-boelt-stoepsugede-hjoerring-for-stemmer/133e5820-9613-4f76-b952-47db6ce8ffec/112/1513>
- Knudsen, T. (4. April 2014a). Interview med Stig Vestergaard og Thomas Knudsen. (T. G. Thomasen, & S. F. Hedegaard, Interviewere)
- Knudsen, T. (5. Maj 2014b). Telefoninterview med Thomas Knudsen.
- Kuhn, t. S. (1974). *The Structure of Scientific Revolutions* (2nd Edition udg.). Chicago: The Univeristy of chicago Press.
- Lassen, H. (27. Februar 2014). Interview med Helle Lassen og Helle Lyngbak. (T. Thomasen, & S. Hedegaard, Interviewere)

- Laursen, L. H. (2008). *Shrinking Cities or Urban Transformation!* Aalborg: Department of Architecture and Design, Aalborg Universitet.
- Laursen, L. H., & Braae, E. (2006). Globaliseringens B-byer. *Arkitekten*(2), 37-45.
- Leo, C., & Anderson, K. (2006). Being Realistic About Urban Growth. *Journal of Urban Affairs*, 28(2), 169-189.
- Lolland Falsters Folketidende. (28. April 2014). Prognoser bliver brugt til at skære ned i kommunen. *Lolland Falsters Folketidende*, s. 14.
- Lolland Kommune. (2008). *Debatoplæg til Planstrategi for Lolland Kommune*. Lolland Kommune.
- Lolland Kommune. (2011). *Kommuneplan 2010-2022*. Lolland Kommune.
- Lolland Kommune. (2013). *Plan- og Udviklingsstrategi 2012*. Lolland Kommune.
- Lolland Kommune. (2013b). *Masterplan for kultur- og idrætsfaciliteter - udviklingsplan for et bæredygtigt kultur- og idrætsliv i Lolland Kommune*. Maribo: Lolland Kommune.
- Lyngbak, H. (27. Februar 2014a). Interview med Helle Lassen og Helle Lyngbak. (T. Thomasen, & S. Hedegaard, Interviewere)
- Lyngbak, H. (11. April 2014b). Interview med Helle Lyngbak. (T. Thomasen, & S. Hedegaard, Interviewere)
- Lynggaard, K. (2010). Dokumentanalyse. I S. Brinkmann, & L. Tanggaard, *Kvalitative Metoder - en grundbog* (s. 137-152). Viborg: Hans Reitzels Forlag.
- Martinez-Fernandez, C., Audirac, I., Fol, S., & Cunningham-Sabot, E. (2012). Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(2), 213-225.
- Mediehuset Den Offentlige. (4. Februar 2011). *39 kommuner kan søge penge til nedrivning*. Hentede 11. Maj 2014 fra Det offentlige: <http://www.denoffentlige.dk/pressemeddelelser/39-kommuner-kan-soge-penge-til-nedrivning>
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. (2010). *Områdefornyelse i Birket, Torrig og Lindet, Lolland Kommune*. Hentede 16. 5 2014 fra <http://byfornyelsesdatabasen.dk/omraadefornyelsesdatabasen/0/4/7459475>
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. (2013). *Regional og landdistriktpolitisk redegørelse 2013*. København: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. (2014a). *EU-grundlag for lokale aktionsgrupper*. Hentede 3. Maj 2014 fra liv og land: <http://www.livogland.dk/lokale-aktionsgrupper/lokale-aktionsgrupper/landdistriktsprogrammet-fiskeriudviklingsprogrammet>
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. (2014b). LAG. Hentede 3. Maj 2014 fra Kort over organisation af aktionsgrupper: http://mbbl.dk/sites/mbbl.dk/files/dokumenter/LAG/ny_organisering_af_aktionsgrupper.pdf
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. (22. 4 2014c). *Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter*. Hentede 3. Maj 2014 fra Frivillige ildsjæle i landdistrikterne får penge til lokal udvikling: <http://www.mbbbl.dk/nyheder/nyhed/frivillige-ildsjaele-i-landdistrikterne-faar-penge-til-lokal-udvikling>
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. (2014d). *Liv og Land*. Hentede 5. Maj 2014 fra <http://livogland.dk/vidensbase/kommuner/yderkommuner>: <http://livogland.dk/vidensbase/kommuner/yderkommuner>
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. (3. Februar 2014e). *Flexboliger*. Hentede 2. 6 2014 fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter: <http://www.mbbbl.dk/bolig/flexboliger>
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. (2014f). *Ny pulje skal forny bymidter og handelsgader*. Hentede 3. juni 2014 fra <http://www.mbbbl.dk/nyheder/nyhed/ny-pulje-skal-forny-bymidter-og-handelsgader>
- Mulighedernes Land. (2011). *Mulighedernes Land*. Hentede 10. April 2014 fra Baggrund: <http://www.mulighedernesland.dk/?#/34863/>
- Muller, J. (1998). Paradigms and Planning Practice: Conceptual and Contextual Considerations. *International Planning Studies*, 3(3), 278-301.
- Møller, J. (2009). Mellem udvikling og afvikling - en minianalyse af de danske landdistrikter og landsbyer. *Tidsskriftet Plan*. Oslo, 38--45.
- Møller, J. (4. Marts 2011). *Landsbyerne i Danmark. Diversitet, tak!* Hentede 21. Februar 2014 fra <http://www.bygningsskulturblog.dk/Menu/Aktuelt/Debatindl%C3%A6g/Landsbyerne+i+Danmark.+Diversitet%2c+tak!>
- Maaløe, E. (2002). *Casestudier af og om mennesker i organisationer*. Viborg: Akademisk Forlag.
- Naturstyrelsen. (2013). *Grøn omstilling - nye muligheder for hele Danmark. Landsplanredegørelse 2013*. København Ø: Miljøministeriet.

- Nielsen, J. S. (2012). *Den store omstilling - fra systemkrise til grøn økonomi*. København K: Informations Forlag.
- Nielsen, S. P., Chandler, T. L., Hoff, H., Kromann, Salling, D., Bak, C. K., et al. (2013). *Innovative velfærdsløsninger i landdistrikterne - en eksempelsamling*. Esbjerg: Center for Landdistriktsforskning.
- Nissen, C. (4. April 2014). Interview med Camilla Nissen. (T. G. Thomasen, & S. F. Hedegaard, Interviewere)
- Nordjyske Stiftstidende. (20. November 2013). *Arne Boelt støvsugede Hjørring for stemmer*. Hentede 6. Februar 2014 fra Nordjyske Stiftstidende: <http://nordjyske.dk/nyheder/arne-boelt-stoevsugede-hjoerring-for-stemmer/133e5820-9613-4f76-b952-47db6ce8ffec/112/1513>
- Nordjyske Stiftstidende. (11. September 2012). Boelt forsvarer dialog. *Nordjyske Stiftstidende*.
- Nordjyske Stiftstidende. (2. Marts 2013). Flækker må fjernes. *Nordjyske Stiftstidende*.
- Nørgaard, H. (2009). Diskurser, indsatser og muligheder i udkants- og yderområder. *Byplan*, 61(3).
- OECD. (2006). *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*. Paris: OECD Publishing.
- Pallagst, K. (2010). Viewpoint: The planning research agenda: shrinking cities - a challenge for planning cultures. *Town Planning Review*, 81(5), i-vi.
- Pallagst, K. M. (2009). *Metrostudies*. Hentede 9. April 2014 fra http://metrostudies.berkeley.edu/pubs/proceedings/Shrinking/11Pallagst_PA_final.pdf
- Pedersen, O. K. (2011). *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Pfeffer, H., & Nielsen, O. H. (2012). *Lolland Falster - historier i landskabet*. Lolland-Falsters Historiske Samfund.
- Politiken. (30. December 2012). *Landsbyer skal have hjælp til at dø*. Hentede 10. April 2014 fra Politiken.dk: <http://politiken.dk/indland/ECE1855347/landsbyer-skal-have-hjaelp-til-at-doe/>
- Politiken. (20. Marts 2014). *Borgmestre til S: Enøjet og virkelighedsfjernt at skyde skylden på os*. Hentede 28. Maj 2014 fra <http://politiken.dk/indland/politik/ECE2240750/borgmestre-til-s-enoejet-og-virkelighedsfjernt-at-skyde-skylden-paa-os/>

- Politiken. (2014a). *kend din kommune*. Hentede 5. Maj 2014 fra Politiken: <http://kommune.politiken.dk/tabel.php?kid=360&type=ind>
- Politiken. (2014b). *Kend din Kommune*. Hentede 5. Maj 2014 fra Politiken: <http://kommune.politiken.dk/tabel.php?kid=860&postid=7.62&type=ind>
- Popper, D. E., & Popper, F. j. (2002). Small Can Be Beautiful - Coming to Terms with Decline. *Planning*, 68(7), 20-24.
- Porsmose, E. (2008). *Danske Landsbyer*. København: Nordisk Forlag.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rehling, D. (27. Februar 2014). Analyse : Landsbyen er for dyr - riv den ned. *Dagbladet Information*.
- Retsinformation.dk. (16. maj 2013). *Bekendtgørelse af lov om byfornyelse og udvikling af byer*. Hentede 224. 5 204 fra https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=146615#Henvisning_Par101_Stk1_Not1
- Rhodes, J., & Russo, J. (2013). Shrinking 'Smart'? Urban Redevelopment and Shrinkage in Youngstown, Ohio. *Urban geography*, 34(3), 305-326.
- Rieniets, T. (2005). *Shrinking Cities - Growing Domain of Urban Planning?* Hentede 28. Februar 2014 fra http://aarch.dk/fileadmin/grupper/institut_ii/PDF/paper_presentation_EURA2005.pdf
- Rødbrø, K. (8. April 2014). Interview med Knud Rødbrø. (T. Thomasen, & S. Hedegaard, Interviewere)
- Saxgreen, H., & Andersen, N.-J. (2012). *Syd for Danmark - et blik på Lolland-Falster*. Aristo.
- SBi. (2014). *Boligmarkedet uden for de store byer - sammenfatning*. SBi, Aalborg Universitet.
- Scott, R. W. (2001). *Institutions and Organizations* (2 udg.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Scott, W. R. (2007). Prefactory chapter: Institutions and social innovation. I T. Härmäläinen, & R. Heiskala (Red.), *Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance. Making Sense of Structural Adjustment Processes in Industrial Sectors, Regions and Societies* (s. viii-xxi). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Scott, W. R. (2014). *Institutions and Organizations. Ideas, Interests, and Identities* (4 udg.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Skolens rejsehold. (2010). *Fremtidens folkeskole - én af verdens bedste. Anbefalinger fra skolens rejsehold*. København: Styrelsen for Evaluering og Kvalitetsudvikling af Folkeskolen.
- Sousa, S., & Pinho, P. (7. August 2013). *Planning for Shrinkage: Paradox or Paradigm*. Hentede 6. Marts 2014 fra <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2013.820082>
- Tanvig, H. W. (2012). Landdistriktsudvikling og landbruget - potentialer og udfordringer i en danske kontekst. *Økonomi og Politik*, 25-36.
- Tietjen, A. (2007). *Imagineering urban identity in a shrinking Danish region. Working paper*. Aarhus: Department of Landscape and Urbanism, Aarhus School of Architecture.
- Tolbert, P., & Zucker, L. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory [Electronic version]. I *Handbook of Organisational Studies* (s. 175-190). London: Sage.
- TV2/Nord. (6. maj 2014). <http://www.tv2nord.dk/>. Hentede 27. maj 2014 fra Nordjysk borgmester truet på livet: <http://www.tv2nord.dk/artikel/303346:112--Nordjysk-borgmester-truet-paa-livet>
- Vestergaard, S. (4. April 2014). Interview med Stig Vestergaard og Thomas Knudsen. (T. G. Thomasen, & S. F. Hedegaard, Interviewere)
- Yin, R. (2009). *Case Study Research*. London : Sage.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet. (2013). *Kommunal udligning og generelle tilskud 2014*. København K: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi og Indenrigsministeriet. (2014). *Nøgletal*. Hentede 10. April 2014 fra OIMs Kommunale Nøgletal: <http://www.noegletal.dk/noegletal/servlet/nctrlman.aReqManager>

Bilag A

Politikere og planlæggere

I dette projekt søger vi at afklare både politikeres og planlæggeres betydning for ændring i paradigmet, og de anses derfor i dette projekt begge som politiske aktører. Denne anskuelse er baseret på professor ved Universitet i Adger i Norge, Dag Ingvar Jacobsen's argumentation for, at skellet mellem politikere og administration og deres respektive ansvarsområder er flydende (Jacobsen, 1997). Jacobsen (1997) præsenterer først teoretiske forskelle mellem politik og administration, og diskuterer derefter forskellige studier af, hvordan forholdet mellem politikere og administration er i virkeligheden.

I teorien adskiller politik og administration sig blandt andet ved, at administration er baseret på faglig ekspertise, og bureaukrater i administrationen er rekruteret på baggrund af deres specialviden. Politikere er derimod rekruteret ud fra repræsentation. Modsat politikere står administrationen ikke direkte til ansvar over for befolkningen, men administrationen står dog indirekte ansvarlig over for befolkningen, i og med at politikere kan stille dem til ansvar. I virkeligheden, påpeger Jacobsen, kommer disse definitioner dog ikke klart til udtryk, og administration og politik er ikke så nemt at adskille (Jacobsen, 1997).

Jacobsen (1997) baserer sig på litteraturstudier empirisk og ikke-empirisk litteratur om forholdet om administration undersøgt på nationalt og lokalt niveau i vestlige lande. Bandt andre bruger han Webers tanker om skellet mellem politik og administration. Udfra den norske oversættelse af Weber, *Makt og Byråkrati*, fra 1971, forklarer Jacobsen, Weber's skelnen mellem politik og administration på tre punkter: rationalitet, handlemåder og opgavetyper. Weber skelner mellem politikernes rationalitet, som han kalder målrationalitet eller værdirationalitet, og administrationens middelrationalitet. Dette skel er baseret på den antagelse at, man kan adskille værdier fra fakta, hvilket Weber dog erkender, ikke er realistisk. Disse forskellige rationaliteter er afgørende for forskellen i politikere og administration's handlemåder. Politikere og administrationens forskellige handlemåder begrundes Weber netop med, at hvor politik handler om at kæmpe lidenskabeligt for noget, man tror på, så handler administration om at arbejde analytisk og upartisk og dermed tilsidesætte egne meninger tanker. De forskellige opgavetyper, som Weber peger på, at politikere og administration har, gengiver Jacobsen (1997) således:

"Politik er å utforme regler baseret på de verdier man ønsker å se gjennomført. Administrasjon er så å anvende disse reglene på den mest effektive måten"
(Jacobsen, 1997, p. 22)

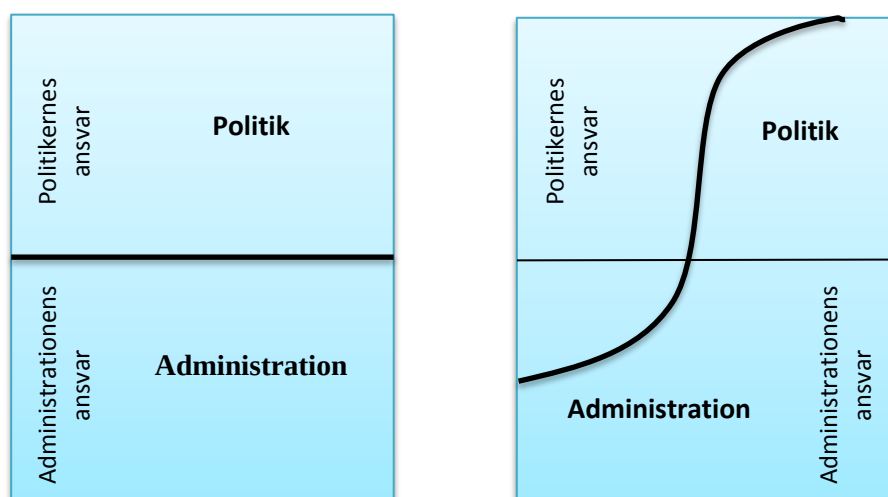
Politik kendetegnes derfor ved lidenskab og følelser, imens administration udføres af bureaukrater, hvis personlige værdier er uden betydning. I teorien opfattes den politiske sfære og den administrative sfære dermed som to adskilte sfærer, og deres respektive ansvarsområderne ligger inden for disse to sfærer. Selvom idealet i et demokratier er, at der er et klart skel mellem politikere og administration, så er dette skel i virkeligheden flydende (Jacobsen, 1997). Weber's skel mellem politik og administration er ideal, som kan anvendes til

at sammenligne med virkeligheden, og han var derfor – som Jacobsen og andre forskere – klar over, at det ikke er en beskrivelse af virkelighed af virkeligheden.

Forsøg på at adskille politik og administration er blevet kritiseret af flere forskere, der vurderer, at administrationen kan spille en politisk rolle, ved f.eks. at sætte ting på dagsordenen, forhindre ting i at komme på dagsordenen, eller når der foretages skøn i administrationen (Jacobsen, 1997). Samtidig har politikerne brug for administrationen til at planlægge, udføre og udforme mange af de opgaver, som det offentlige tager sig af.

Jacobsen konkluderer, at administrationen har indtaget en større del af den politiske sfære blandt andet på grund af administrationens voksende størrelse medfører en træghed, der kan fungere som bremseklo for politiske initiativer; stigende professionalisering, der har medført en voksende informationskløft mellem specialister i administrationen og politikere og en tæt alliance mellem administrationen og interesseorganisationer, hvilket betyder at nogle beslutninger tages på administrativt niveau uden om politikerne.

På baggrund af undersøgelse af andre forskningsprojekter, opstiller Jacobsen (1997) fem måder, som administrationen kan agere og derved påvirke politikken. Administrationen kan agere som interessegruppe, partipolitisk aktør, talerør for specielle samfundgrupper, talerør for professionelle interesser, som organisationsforsvarer eller ud fra egne interesser. På hvilken måde administrationen har indflydelse på den politiske sfære er forskellige afhængigt af situationen. Figur XX visualiserer idealet, som Weber har beskrevet, og en afspejling af skellet mellem politikere og administration, som forskere har fundet, at det er i praksis.



Figur 1 Baseret på Weber's ideal for skellet mellem politik og administration (til venstre). Baseret på forskning i skellet mellem administrations og politik i praksis (til højre) (Jacobsen, 1997)

Bilag B1

Interviewguide til interview med Thomas Knudsen, 4. april 2014 (Foretaget med deltagelse af også Stig Vestergaard).

I dette interview håber vi at få et indblik i, hvilke key events – møder, fremtrædende personer, ændring i diskurser – der har ført til opfattelsen af, at der skulle en ny planlægningsstilgang til. Vi vil gerne have et indblik i den læringsproces, der er sket over tid.

- Vil du starte med at fortælle lidt om dig selv og om Lolland Kommunes tilgang til landdistrikter?
- Hvordan kommer jeres den tilgang til landdistrikter, som er beskrevet i jeres planer, til udtryk i praksis?
- Har der været denne praksis, før det blev skrevet ind i planerne?
- Hvad har ført til, at Lolland/Hjørring Kommune forholder sig anderledes til tilbagegang i kommunens landdistrikter, end det dominerende planlægningsparadigme foreskriver og ikke fokusere på at skabe vækst?
 - Hvornår, hvordan og hvorfor opstod ideen? Hvem har båret den frem?
 - Hvornår skete skiftet i tilgangen, og hvorfor blev det netop på dette tidspunkt?
 - Synes du, det der blev lagt op til tidligere i planlægningen (eksempler for hver kommune) var problematisk – altså hvor fokus var på at vende udviklingen(/skabe vækst)? Hvorfor (ikke)?
- Hvad har været de største barrierer for at ændre tilgang?
- Er der noget, der har gjort det svært/besværligt at lave denne ændring i tilgang til udvikling i landdistrikter?
- Hvad vil i gerne opnå i fremtiden, og hvordan vil i gerne gøre det?
 - Hvordan skal det komme til udtryk i de næste planer?

Bilag B2

Interviewguide til interview med Camilla Nissen, 4. april 2014

I dette interview håber vi at få et indblik i, hvilke key events – møder, fremtrædende personer, ændring i diskurser – der har ført til opfattelsen af, at der skulle en ny planlægningsstilgang til. Vi vil gerne have et indblik i den læringsproces, der er sket over tid.

- Vil du starte med at fortælle lidt om dig selv og om Lolland Kommunes tilgang til landdistrikter?
- Hvordan kommer jeres den tilgang til landdistrikter, som er beskrevet i jeres planer, til udtryk i praksis?
- Har der været denne praksis, før det blev skrevet ind i planerne?
- Hvad har ført til, at Lolland/Hjørring Kommune forholder sig anderledes til tilbagegang i kommunens landdistrikter, end det dominerende planlægningsparadigme foreskriver og ikke fokusere på at skabe vækst?
 - Hvornår, hvordan og hvorfor opstod ideen? Hvem har båret den frem?
 - Hvornår skete skiftet i tilgangen, og hvorfor blev det netop på dette tidspunkt?
 - Synes du, det der blev lagt op til tidligere i planlægningen (eksempler for hver kommune) var problematisk – altså hvor fokus var på at vende udviklingen(/skabe vækst)? Hvorfor (ikke)?
- Hvad har været de største barrierer for at ændre tilgang?
 - Er der noget, der har gjort det svært/besværligt at lave denne ændring i tilgang til udvikling i landdistrikter?
- Hvad vil i gerne opnå i fremtiden, og hvordan vil i gerne gøre det?
 - Hvordan skal det komme til udtryk i de næste planer?

Bilag B3

Interviewguide til telefoninterview med Thomas Knudsen, 5. maj 2014

Tak fordi, at du ville tale os igen.

Vi vil gerne have præciseret, hvornår I begyndte at tænke på den måde, som i forklarede os ved sidste interview og hvorfor den tilpasningsordning ses som en selvfølge nu, og ikke i 2008.

- Kan du fortælle os om, hvornår det første gang gik op for dig, at den vækst-dagsorden ikke var realistisk? At det handler om at omstille.
 - Hvornår begyndte du og Stig Vestergaard at snakke om at ændre tilgang? Var det først 1½-2 år før plan og udviklingsstrategien blev vedtaget i april 2013.
- Var det dig og Stig Vestergaard der bad om analyser, blev det foreslået fra udvikling og erhverv at man lavede analysearbejde, eller hvordan?
 - Vidste i på det tidspunkt (hvor analysearbejdet blev sat i gang), hvilken løsning/retning i gerne ville frem til?
 - Var analysearbejdet baggrund for nye erkendelser hos jer (altså at det ikke er muligt at vende tilbagegangen)? Eller for at underbygge den fornemmelse, i allerede havde? Hvornår er det blevet så selvfølgeligt for jer, som i gav udtryk for ved i interviewet?
- Tænker i vækst inden for nogle sektorer?

- Kan du sige, hvornår det var, at den her skolebestyrelse, som i nævnte sidst, bad om at få lukke Rødbyhavn-afdelingen?

- Det nye byråd har vedtaget at Plan- og Udviklingsstrategi fra 2013 er grundlag for videre arbejde – er der enighed, eller kommer det til at kræve en ny læringsproces for de nye politikere at skabe forståelse og enighed om den politiske retning.

- Udmelding – kommunen vil investere, hvor der er lokalt engagement. Hvorfor ikke andre udmeldinger? Hvad med folk der flytter til en landsby/ø, hvor de f.eks. regner med at der vil være en skole i fremtiden, men i virkeligheden ved kommunen godt, at flere skoler vil blive lukket i de kommende år.

Bilag B4

Interviewguide til interview med Silje Clausen, 9. april 2014

Vi har snakket med Camilla Nissen om skiftet fra vækst-dagsorden til tilpasningsdagsorden. Nu vil vi gerne høre lidt mere om, hvad det betyder for Lolland Kommunes planlægning for tilbagegang – vi har især fokus på landsbyer og landdistrikter.

- Vil du kort fortælle om dit arbejdsområde og hvor længe du har arbejdet i kommunen?
- Hvad handler planlægningen for landsbyer og landdistrikter om i Lolland Kommune?
 - Hvad defineres i kommunens arbejde som landsbyer og landdistrikter?
 - Har i et samarbejde med landsbyerne?
- Vi kan forstå, at kommunen investere der, hvor der er lokalt engagement. Er kommunen på anden vis involveret i de områder eller landsbyer, hvor der ikke er engagement? Eller hvordan forholder man sig til disse steder?
- Har lukning af offentlig Service i landdistrikter ført til en ny måde at samarbejde med landsbyer og landdistrikter? Hvordan?
- Har den planlægningstilgang man har haft til landdistrikterne og landsbyerne ændret sig med planstrategien fra 2013?
- Der stod i kommuneplanen fra 2011, at man ville vurdere udpegningsgrundlagt for de afgrænsede landsbyer samt ophæve nogle af rammeområderne.
 - Har man ophævet nogle af dem? Og hvorfor skrev/gjorde man det?
 - Er der et system i, hvor man fjerner uudnyttede udlæg?

Bilag B5

Interviewguide til interview med Helle Lassen og Helle Lyngbak, 22. februar 2014

I dette interview prøver vi på at forstå processen frem mod at kunne snakke om udvikling af landdistrikter uden vækst.

1. Først vil vi spørge, om I kan forklare, hvad Hjørring Kommunes visioner og planer for udvikling landdistrikterne er? Afviger de fra tidligere visioner og planer, hvordan?
 - Hvornår har det ændret sig?
 - Afviger de fra visioner og planer i de gamle kommuner? Hvordan? Hvad skyldes det?
 - Hvorfor? Hvad skyldes det?
2. Hvordan tænker planlæggere og politikere i Hjørring Kommune om den affolkning og funktionstømning, der er sket og stadig sker i nogle dele af landdistrikterne?
 - Er der forskel på, hvordan politikere og planlæggere anskuer udvikling af landdistrikter? Har de anskuet det forskelligt tidligere?
 - Er der forskel på, hvordan man taler om problematikkerne forbundet med landdistrikterne offentligt og internt politikere og planlæggere imellem?
 - Hvor længe har man anset problematikken på denne måde?
3. Tages beslutninger i de enkelte sektorer med hensyntagen til beslutninger eller strategier i andre sektorer? For eksempel ved skolelukninger i forhold til udvikling i landdistrikter.
4. Ved sidste interview nævnte I en ny plan for landdistrikter? Hvornår er den klar? Hvordan har processen været? Hvad indeholder planen?
 -

Bilag B6

Interviewguide til interview med Arne Boelt, 7. april 2014

I dette interview håber vi at få et indblik i, hvilke key events – møder, fremtrædende personer, ændring i diskurser – der har ført til opfattelsen af, at der skulle en ny planlægningsstilgang til. Vi vil gerne have et indblik i den læringsproces, der er sket over tid.

- Vil du starte med at fortælle lidt om dig selv og om Hjørring Kommunes tilgang til landdistrikter?
- Hvad har ført til, at Hjørring Kommune forholder sig anderledes til tilbagegang i kommunens landdistrikter, end det dominerende planlægningsparadigme foreskriver og ikke fokusere på at skabe vækst?
 - Hvornår, hvordan og hvorfor opstod ideen? Hvem har båret den frem?
 - Hvornår skete skiftet i tilgangen, og hvorfor blev det netop på dette tidspunkt?
 - Synes du, det der blev lagt op til tidligere i planlægningen (eksempler for hver kommune) var problematisk – altså hvor fokus var på at vende udviklingen(/skabe vækst)? Hvorfor (ikke)?
- Hvad har været de største barrierer for at ændre tilgang?
 - Er der noget, der har gjort det svært/besværligt at lave denne ændring i tilgang til udvikling i landdistrikter?
- Hvad vil i gerne opnå i fremtiden, og hvordan vil i gerne gøre det?
 - Hvordan skal det komme til udtryk i de næste planer?

Bilag B7

Interviewguide til interview med Knud Rødbro, 8. april 2014

I dette interview håber vi at få et indblik i, hvilke key events – møder, fremtrædende personer, ændring i diskurser – der har ført til opfattelsen af, at der skulle en ny planlægningstilgang til. Vi vil gerne have et indblik i den læringsproces, der er sket over tid.

- Vil du starte med at fortælle lidt om dig selv og om Hjørring Kommunes tilgang til landdistrikter, da du sad i byrådet?
- Hvilke overvejelser gjorde man sig i om landdistrikternes udvikling i udvalget for Landdistrikter, Erhverv og Turisme der blev nedsat efter kommunesammenlægningen?
- Hvad var formålet med *”afklare kommunens mulighed for at håndtere forfaldne bygninger på landet”*? Hvordan kom det til at påvirke kommunens tilgang til landdistriktsudvikling?
 - a. Hvor kom ideen fra? Hvordan opstod behovet for en sådan screening?
- Kan du komme i tanke om, nogle key events/vendepunkter, der har ført til opfattelsen af, at der skulle en ny planlægningstilgang til? (hvor man kan tale om afvikling og ikke kun har fokus på vækst)
 - a. LET-udvalg, screening for at afklare kommunens mulighed for at håndtere forfaldne bygninger på landet, dialog med landsbyboere / Landsbyforum?
 - Hvornår, hvordan og hvorfor opstod ideen? Hvem har båret den frem?
 - Hvornår skete skiftet i tilgangen, og hvorfor blev det netop på dette tidspunkt?
 - Synes du, det der blev lagt op til tidligere i planlægningen (eksempler for hver kommune) var problematisk – altså hvor fokus var på at vende udviklingen(/skabe vækst)? Hvorfor (ikke)?
- Hvad har været de største barrierer for at ændre tilgang?
 - Er der noget, der har gjort det svært/besværligt at lave denne ændring i tilgang til udvikling i landdistrikter?
 - Hvad var reaktionerne på at LET-udvalget fik lavet denne undersøgelse? Fra politikere, embedsmænd og borgere?

Bilag B8

Interviewguide til interview af Helle Lyngbak, 11. april 2014

I dette interview håber vi at få et indblik i, hvilke key events – møder, fremtrædende personer, ændring i diskurser – der har ført til opfattelsen af, at der skulle en ny planlægningstilgang til. Vi vil gerne have et indblik i den læringsproces, der er sket over tid. Er der sket et paradigmeskifte?

- Vil du starte med at fortælle lidt om dig selv og om Hjørring Kommunes tilgang til landdistrikter?
- Hvad har ført til, at Hjørring Kommune forholder sig anderledes til tilbagegang i kommunens landdistrikter, end det dominerende planlægningsparadigme foreskriver og ikke fokusere på at skabe vækst?
 - Arne Boelt antydede, at ideen opstod i samspil mellem ham og embedsmænd – kan du forklare lidt nærmere, hvad der førte til, at man begyndte at diskutere at få en ny planlægningstilgang. Analyser/tilpasning af udgifter og indtægter (budget)?
Hvilke analyser blev lavet?
 - Budget: Har man blandt andet med skolelukninger omstillet, så der ikke er underskud på budgettet?
 - Hvornår skete skiftet i tilgangen, og hvorfor blev det netop på dette tidspunkt?
- Vækst eller udvikling uden vækst?
- Afvikling – hvad er kommunens opgave?
- Arne Boelt sagde, at det tidligere byråd var næsten klar til at vedtage en plan, hvori der blev prioriteret mellem landsbyer. Hvad omfattede denne prioritering? Og er det den plan, som I sagde sidst, at I har liggende i skuffen?
- Hvad har været de største barrierer for at ændre tilgang?
 - Er der noget, der har gjort det svært/besværligt at lave denne ændring i tilgang til udvikling i landdistrikter?

