AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

STRATEGISK PLANLÆGNING FOR LANDSBYER

Et casestudie af Viborg Kommune

Specialeafhandling

Af Christian Poulsen

AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT

Landinspektørvidenskab
Rendsburggade 14
9000 Aalborg

Titel:

Strategisk Planlægning for Landsbyer - Et case studie af Viborg Kommune

Projekt:

Specialeafhandling

Projektperiode:

1. februar 2022 - 3. juni 2022

Forfatter:

Christian Poulsen

Vejleder:

Janni Sørensen

Sidetal: 109
Normalsider: 67
Bilag: 3
Afsluttet: 3. Juni 2022

Synopsis:

Dette speciale omhandler kravet om strategisk planlægning for landsbyer, som trådte i kraft pr. 1. juli 2019. Denne ændring kom på baggrund af et politisk ønske om at skabe levedygtige landsbyer for at skabe et Danmark i bedre balance. Formålet med specialet er at klarlægge hvordan implementeringsprocessen af strategisk planlægning har været i Viborg Kommune. Til at undersøge dette er der blevet gjort brug af casestudie, interview og dokumentanalyse for at belyse hvordan Viborg Kommune arbejder med strategisk planlægning på nuværende tidspunkt. Afslutningsvis bliver der opsat fordele og ulemper af deres nuværende praksis i forhold til den metode, som Realdania foreslår, der kan bruges til at arbejde med kravet om strategisk planlægning.

Rapportens indhold er frit tilgængeligt internt i Aalborg Universitet, men offentliggørelse (med kildeangivelse) må kun ske efter aftale med forfatterne.

Forord

Nærværende speciale er skrevet som afslutning på 4. semester på kandidatuddannelsen i landinspektørvidenskab (cand.geom) ved Aalborg Universitet med strategisk planlægning i kommuner som specialisering. Projektet er udarbejdet af Christian Poulsen og er skrevet i perioden 1. februar til 3. juni 2022.

Specialet omhandler kravet om strategisk planlægning i landsbyer og hvordan hele implementeringsprocessen bag implementeringen af en lov har været i forbindelse med dette lovkrav. De fundne resultater bidrager med input til, hvordan der kan arbejdes med strategisk planlægning, og er fundet på baggrund af anbefalinger fra Realdania og hvordan der på nuværende tidspunkt arbejdes med strategisk planlægning i Viborg Kommune.

Hele processen bag dette speciale har været yderst interessant og har bekræftet mig i, at jeg i fremtiden gerne vil arbejde videre med landdistriktsudvikling, hvis muligt.

En særlig tak skal rettes til Karl Johan Legaard for at stille op til interview og for at dele hans viden omhandlende deres arbejde med strategisk planlægning i Viborg Kommune. En tak skal også rettes til Janni Sørensen for kyndig vejledning igennem hele projektperioden.
På de næste sider vil der være et dansk resume og et engelsk resume af specialet samt en læsevejledning.

Abstract

In 2019 the Danish Planning Act was expanded with a new regulation which involved a demand for municipalities to use strategic planning. This expansion was made based on a political desire to amend the preconditions of living and working in danish villages and rural areas. Therefore, municipalities are now forced to use strategic planning and make a specific plan with specific goals for its cities and villages.

The project is divided into two parts. The first part, which is the pre analysis focus on the regulation and the policy formulation and design behind it. Besides that, the project seeks to create an understanding of the term strategic planning, so that one could be able to explain why it is strategic planning that is submitted by law. In the second part of the project the implementation process in Viborg Municipality will be investigated. Viborg Municipality is chosen as the case study because they are the municipality in Denmark which has the most cities with less than 1000 inhabitants. The analysis seeks to explain how Viborg Municipality work with strategic planning based on data from an interview, data from the pre analysis and collected empirical data that relates to Viborg Municipality. The analysis also exhibits the Realdania report to create a comparable case with Viborg Municipality to explain how they are handling strategic planning now and how they could work with it based on the report.

The conclusion is that the implementation of strategic planning by law has not changed the planning methods in Viborg municipality. All decisions made in Viborg municipality are made based on the "Sammenhængsmodellen" (coherence-model) and seek to fulfill a goal of population growth, as proposed by the city council. The city council has a different objective than the state, as the state seeks to develop viable villages. As Viborg Municipality has the freedom of method regarding the fulfillment of the legal requirements, they have adapted the requirements to their current methods. There are some key points from the Realdania report that could be useful to Viborg municipality in the process of implementing strategic planning.

Resume

I 2019 blev der lavet en ændring af planloven, som gjorde det til et krav for kommuner at benytte sig af strategisk planlægning i forbindelse med planlægningen for landsbyer. Denne ændring blev lavet på baggrund af en målsætning om at forbedre mulighederne for at bo og arbejde i danske landsbyer og landdistrikter. Kommunerne skal derfor, i forbindelse med strategisk planlægning, sætte nogle målsætninger og redegøre for hvilke virkemidler, der skal benyttes, for at imødekomme de valgte målsætninger.

Projektet er inddelt i to dele: En foranalyse og en hovedanalyse. Formålet med foranalysen er at skabe en forståelse for hele ændringen af planloven, herunder politikformuleringen og politikdesignet. Endvidere skulle der erhverves viden omkring strategisk planlægning som begreb for at kunne klarlægge hvorfor det netop var dette, som der var sat krav om fra politisk side.
I anden del af specialet analyserer hovedanalysen selve implementeringsprocessen af retsreglen i Viborg Kommune, som er valgt som casekommune. Denne kommune er valgt på baggrund af, at det er den kommune i Danmark med flest byer, hvor der er under 1000 indbyggere. Der undersøges, hvordan der arbejdes med strategisk planlægning i Viborg Kommune på baggrund af et interview, data fra foranalysen og indsamlet empiri, som omhandler Viborg Kommune. Endvidere bringes rapporten X (navn på rapport) fra Realdania også ind i analysen for at kunne sammenligne hvordan Viborg Kommune gør nu og hvordan de kunne arbejde med strategisk planlægning.

Konklusionen på specialet er, at selve implementeringen af kravet om strategisk planlægning ikke har ændret den måde, som Viborg Kommune planlægger på, på nuværende tidspunkt. Alle beslutninger og målsætninger, som bliver foretaget i Viborg kommune, er baseret på Sammenhængsmodellen, hvor byrådet har er et overordnet mål om befolkningstilvækst. Byrådet har et andet mål end det statslige niveau, som ønsker at støtte udviklingen af levedygtige landsbyer, hvilket nødvendigvis ikke indebærer vækst i form af befolkningstilvækst. Eftersom der er stor metodefrihed i forhold til lovkravet, så har Viborg Kommune tilpasset kravene til deres nuværende metoder. Der er dog nogle elementer fra Realdania vejledningen, som kan være behjælpelige i Viborg kommune og i implementeringen af strategisk planlægning.

Indholdsfortegnelse

Abstract **V**

Resume **VII**

Kapitel 1 Indledning **1**

1.1 Initierende problemstilling . . . 3

Kapitel 2 Metodologi **5**

2.1 Struktur . . . 5

2.2 Kritisk realisme . . . 9

2.3 Analysestrategi . . . 11

2.3.1 Litteraturstudie . . . 11

2.3.2 Casestudie . . . 12

2.3.2.1 Udvælgelse af case . . . 13

2.4 Interview . . . 14

2.4.1 Semistruktureret interview . . . 14

2.4.2 Udvælgelse af respondent . . . 15

I Foranalyse **17**

Kapitel 3 Ændringen af planloven **19**

3.1 Implementering af ny lov . . . 19

3.2 Baggrunden for lovændringen . . . 26

3.3 Udvalget for levedygtige landsbyer . . . 27

3.4 Planloven pr. 1. juli 2019 . . . 29

3.5 Kommunernes rolle i planlægningen . . . 30

3.6 Opsamling . . . 31

3.7 Delkonklusion . . . 32

3.8 Strategisk planlægning og udviklingen af planlægning i Danmark . . . 33

3.9 Konklusion på foranalyse . . . 42

Kapitel 4 Problemformulering **45**

II Hovedanalyse **47**

Kapitel 5 Realdanias vejledning **49**

Kapitel 6 Casestudie **55**

6.1 Viborg Kommune 55

6.1.1 Landsbyerne i Viborg Kommune 55

6.1.2 Sammenhængsmodellen i Viborg Kommune 56

6.2 Definition af strategisk planlægning 57

6.3 Analyse af strategisk planlægning i Viborg Kommune 60

6.4 Det organisatoriske samspil 60

6.5 Samspillet mellem det statslige og det kommunale 62

6.6 Samspillet mellem det kommunale og det lokale 64

6.7 Planlægning i områder og netværk 70

6.8 Metodefrihed 73

6.9 Opsamling 75

Kapitel 7 Diskussion **77**

Kapitel 8 Konklusion **81**

Kapitel 9 Perspektivering **83**

Litteratur **85**

Bilag A Interview med Karl Johan **91**

Bilag B Antal byer **97**

Bilag C Realdania kort **101**

Indledning 1

1. juli 2019 trådte en planlovsændring i kraft, hvorpå kommuner var forpligtet til i kommuneplanlægningen at foretage en strategisk planlægning. Ændringen af planloven kom som følge af anbefalinger fra Udvalget for levedygtige landsbyer, som er et udvalg, der blev nedsat af erhvervsminister Brian Mikkelsen i 2017. I spænd med det politiske udspil "Danmark i bedre balance - Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet" blev det bestemt, at der skulle sættes fornyet fokus på at skabe levedygtige landsbyer. Denne planlovsændring så således ud:

KAPITEL 2 B STRATEGISK PLANLÆGNING FOR LANDSBYER

§ 5 c. Kommuneplanlægningen skal under hensyn til lokale forhold indeholde en strategisk planlægning, der sammenhængende tager stilling til muligheder for udvikling af landsbyer, jf. § 5 d. Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal koordinere den strategiske planlægning for landsbyer med nabokommuner, hvis muligheder for udvikling af landsbyer også er afhængig af udviklingen af landsbyer i disse kommuner. Stk. 3. Erhvervsministeren kan fastsætte regler om grundlaget for kommunalbestyrelsens strategiske planlægning for landsbyer.

§ 5 d. Kommuneplanlægningen for landsbyer skal 1) understøtte en udvikling af levedygtige lokalsamfund i landsbyer, 2) fremme en differentieret og målrettet udvikling af landsbyer og 3) angive overordnede målsætninger og virkemidler for udviklingen af landsbyer.

KAPITEL 4 KOMMUNEPLANLÆGNING

§ 11 a, stk. 1, nr. 23. Kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for udviklingen af landsbyer.

§ 11 e. Kommuneplanen skal ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger stk. 3. Redegørelsen for den del af kommuneplanen, som indeholder en strategisk planlægning for landsbyer, jf. § 5 c, stk. 1, skal indeholde

1) oplysninger om gfrundlaget for den strategiske planlægning for landsbyer og

2) en redegørelse for, hvordan kommuneplanlægningen understøtter den ønskede udvikling af landsbyer.

Ønsket om at styrke landsbyerne kommer sig af, at der igennem en længere periode har været flere beboere, som flytter fra land til by end folk, der flytter fra by til landet. Den danske befolkning har ganske enkelt søgt mod landets største byer, hvilket har resulteret i, at landets største byer har oplevet befolkningstilvækst, hvorimod mindre bysamfund og landsbyer har oplevet en udvikling, som har stået i stilstand eller direkte affolkning. Denne tendens kan også beskrives som urbaniseringen, som egentlig ikke er et nyt fænomen. Det har i Danmark stået på siden 1840'erne. Voldene omkring København blev nedlagt, hvorfor købstæderne begyndte at brede sig og der blev skabt mere plads til befolkningen i byerne. Den stigende befolkningstilvækst i byerne har de sidste år ikke været aftagende. For første gang nogensinde er der nemlig flere personer, som bor på Sjælland sammenlignet med Jylland (Frederik M. Juel, 2019). Denne tendens trækker flere problematikker med sig, for imens byerne vokser, så skabes der udfordringer i infrastrukturen og boligmangel. Modsat kæmper flere landkommuner med økonomien, at tiltrække beboere og den negative retorik og stigmatisering, som yderområderne har været udsat for. Samtidig sker der også en dobbelturbanisering, hvorpå de tilbageværende i landkommunerne samler sig i kommunens største byer. Dette er blandt andet konsekvensen af, at offentlige serviceydelser såsom lægehuse, banker osv. løbende er nedlagt.

Selvom de store byer vokser, så er der noget, der tyder på, at der også er gang i en mod-urbanisering. Særligt aldersgruppen 25-39 år søger væk fra de største byer og ud i landkommuner (Maria Carlsen, 2019). I 2016 var der således en nettotilflytning til landets landkommuner, hvilket vil sige, at andelen af 25-29 årige, der flyttede til en yderkommune, var større end antallet, som flyttede derfra.

"De personer, der flytter ud af København eller Aarhus, er typisk unge mennesker i familier. Eller dem, som skal til at stifte familie. Det er de 25-39 årige, der flytter ud, og de flytter typisk ud med deres børn. Det kan man for eksempel se i København, hvor det største tab er de 0-4 årige, som flytter ud med deres forældre," fortæller fremtidsforsker Jesper Bo Jensen, der i mange år har beskæftiget sig med flyttemønstre i den danske befolkning. (Maria Carlsen, 2019).

I marts 2020 indtrådte coronakrisen for alvor i Danmark og landet lukkede for første gang ned grundet covid19. Børn blev hjemsendt fra skoler og butikker samt arbejdspladser lukkede ned. Mange danskere var derfor nødsaget til at arbejde hjemmefra, hvilket sidenhen har givet nye perspektiver på danskernes hverdag. Samtidig har det for flere åbnet mulighederne for hjemmearbejde og digitale arbejdsmuligheder. En undersøgelse fra april 2021 foretaget af Gallup har fastslået, at det er blevet mere attraktivt at flytte ud (Mie Kjær Hansen, 2021).

Eftersom, at det kan konkluderes, at det for dele af befolkningen er blevet mere attraktivt at flytte ud af storbyerne, så er det også interessant at se på hvordan kommunerne arbejder med kravet om strategisk planlægning. Med denne ændring af planloven er kommunerne nemlig tvunget til at arbejde med udfordrede landsbyer og landområder. Der skal fastsættes nogle målsætninger for landsbyernes fremtid, som nødvendigvis ikke indebærer en målsætning om befolkningstilvækst. Landsbyerne skal måske nytænkes. Samtidig er kommunerne bindeledet mellem de overordnede politiske mål og lokalsamfundene, hvorfor forholdet og samarbejdet med lokalsamfundet er vigtigt i denne proces.

Formålet med dette speciale er at undersøge strategisk planlægning i landkommunerne. Selvom kommunerne har metodefrihed, så er der alligevel lavet nogle eksempler på hvordan de kan arbejde med strategisk planlægning, men er det også sådan, at det bliver ført ud i praksis? Ud fra et casestudie vil det blive klarlagt hvordan en kommune arbejder med strategisk planlægning.

1.1 Initierende problemstilling

I indledningen er der blevet præsenteret en række faktorer, som kan antages at være nogle af grundene til, at der fra politisk side blev skabt et ønske om at forbedre mulighederne for at bo og arbejde i danske landsbyer og landdistrikter. Denne målsætning er forsøgt realiseret ved at stille krav til kommunerne om strategisk planlægning, eftersom kommunerne nu på baggrund af dette skal udvælge, argumentere og prioritere hvordan midlerne skal fordeles blandt byerne i kommunen. Dette giver derved anledning til at undersøge retsreglen, både i praksis men også teoretisk, for at undersøge hvordan den benyttes i kommunerne og hvilke metodeovervejelser de bør gøre sig. Derfor er følgende initierende problemformulering udarbejdet med henblik på at styre foranalysen:

Hvad er baggrunden for ændringen af Planloven vedrørende kravet om strategisk planlægning, og hvordan defineres strategisk planlægning?

Endvidere er følgende underspørgsmål udarbejdet i tilknytning til at kunne besvare ovenstående problemformulering:

1. Hvad er processen bag implementeringen af en lov?
2. Hvilke ændringer blev der lavet af planloven i forbindelse med kravet om strategisk planlægning for landsbyer og landområder - og hvad var baggrunden for det?
3. Hvad er strategisk planlægning og hvilke andre planlægninsmæssige tilgange har man historisk brugt i Danmark?

Specialets foranalyse findes i kapitel 3 og strukturen heri følger de tre underspørgsmål. Hovedformålet med foranalysen er at indsamle empiri omkring retsreglen vedrørende strategisk planlægning, hvad strategisk planlægning er og hvordan det bør bruges i praksis.

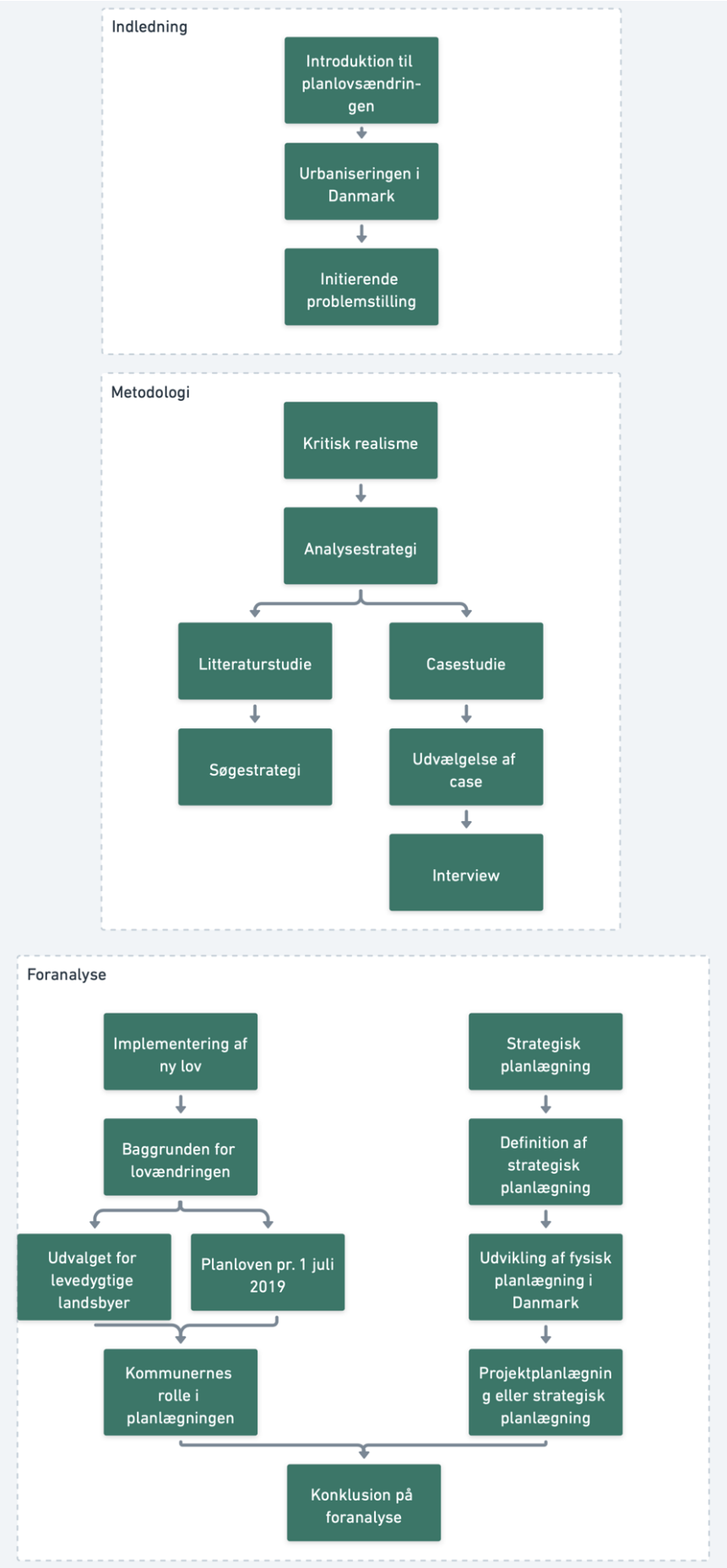
Det næste afsnit vil beskrive den videnskabsteoretiske tilgang og de metodologiske overvejelser, som er blevet gjort i forbindelse med nærværende projekt.

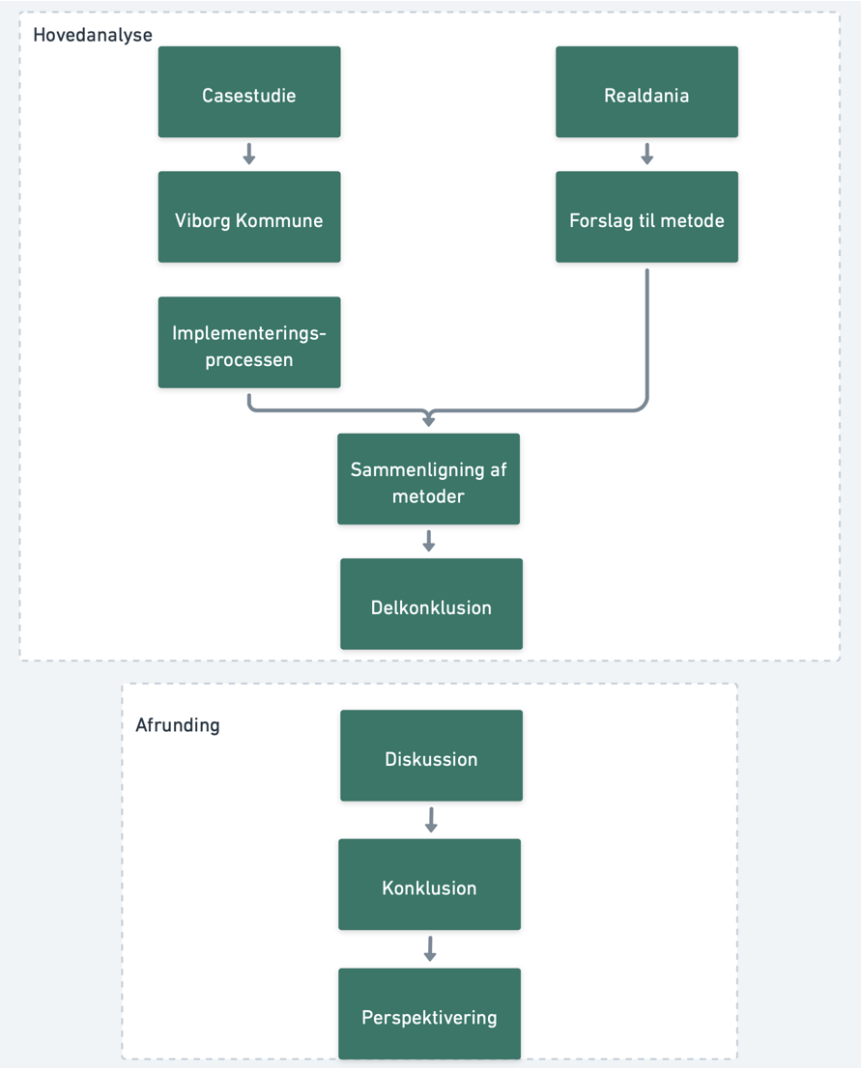
Metodologi 2

Dette kapitel har til formål at redegøre for specialets videnskabsteoretiske tilgang. Den videnskabsteoretiske tilgang kan også beskrives som de metodologiske overvejelser, som der bliver gjort i forbindelse med nærværende projekt. Metodologien beskriver den måde, som der tænkes på, men også den måde, hvorpå der handles. I dette kapitel bliver det klarlagt hvilke metodologiske forhold, der har været nødvendige for at erhverve ny viden, hvorfor der vil blive redegjort for de metodologiske overvejelser og de anvendte metoder i specialet.

2.1 Struktur

Ud fra figur 2.1 ses rapportens struktur, som har til formål at give et overblik over specialets struktur og indhold. Strukturopbygningen er vigtig for projektets røde tråd, hvorfor der vil blive redegjort for de enkelte kapitler samt deres relevans.


Indledning
Introduktion til planlovsændrin-gen
Urbaniseringen i Danmark
Initierende problemstilling
Metodologi
Kritisk realisme
Analysestrategi
Litteraturstudie
Casestudie
Søgestrategi
Udvælgelse af case
Interview
Foranalyse
Implementering af ny lov
Baggrunden for lovændringen
Udvalget for levedygtige landsbyer
Planloven pr. 1 juli 2019
Kommunernes rolle i planlægningen
Strategisk planlægning
Definition af strategisk planlægning
Udvikling af fysisk planlægning i Danmark
Projektplanlægning eller strategisk planlægning
Konklusion på foranalyse



Figur 2.1. Projektets struktur

Det første kapitel indeholder specialets indledning. Indledningen er lavet på baggrund af den undren, som blev skabt forud for projektet. I indledningen bliver der givet en kort gennemgang af planlovsændringen, som er gældende fra 1. juli 2019. Derudover beskrives urbaniseringen og nogle af de konsekvenser den har ført med sig i form af, at flere flytter til storbyerne, hvilket resulterer i befolkningsnedgang i landsbyerne og landområder. Formålet med indledningen er at komme frem til den initierende problemstilling, som skal være styrende for foranalysen.

I specialets andet kapitel bliver metodologien beskrevet med henblik på at skabe en forståelse for de metodologiske rammer, som er opsat for at undersøge genstandsfeltet. I nærværende projekt bliver der benyttet kritisk realisme. Denne tilgang er relevant inden for byplansforskning (Næss, 2012), eftersom kritisk realisme forsøger at syntetisere det subjektive såvel som det objektive. Eftersom metodologien er styrende for hele projektet,

bliver der også benyttet en analysestrategi, som har både en subjektiv og objektiv tilgang.

Det tredje kapitel indeholder foranalysen. Denne har til formål at undersøge den initierende problemstilling, som blev opsat på baggrund af indledningen. Som nævnt, så vil der i foranalysen blive gjort brug af et litteraturstudie, som har til formål at undersøge planlovsændringen og dens baggrund. Endvidere ønskes der også at blive skabt en forståelse for begrebet strategisk planlægning, da det er dette, som der er fremsat et krav om for kommuner. For at forstå strategisk planlægning er det nødvendigt at undersøge begrebets oprindelse samt den historiske udvikling af fysisk planlægning i Danmark. Ud fra denne foranalyse vil der blive konkluderet på hvorfor det netop er strategisk planlægning, som der er fremsat et krav om for kommuner. Delkonklusionen, som der bliver lavet i forbindelse med foranalysen vil endvidere underbygge den endelige problemformulering, som vil blive undersøgt i hovedanalysen.

Hovedanalysen er specialets fjerde kapitel og her vil den endelige problemformulering fremsat i foranalysen blive undersøgt ud fra et casestudie. Viborg Kommune er valgt som casekommune, da de er den kommune med flest landsbyer med under 1000 indbyggere.
I denne analyse vil der blive undersøgt hvordan den valgte kommune arbejder med strategisk planlægning. Analysen består af to aspekter, hvor at det ene aspekt omhandler hvordan Viborg Kommune arbejder med strategisk planlægning. Det andet aspekt omhandler hvordan Viborg Kommune kan arbejde med strategisk planlægning ud fra den metode, som der er udarbejdet af Realdania. Afslutningsvis vil der blive lavet en konklusion på hovedanalysen.

I femte kapitel vil der blive lavet en diskussion på baggrund af resultaterne fra hovedanalysen. Her vil det blive opsat fordele og ulemper, ved den måde Viborg Kommune arbejder med strategisk planlægning i dag og den måde som Realdania vejledning foreslår at man kan arbejde med strategisk planlægning. Endvidere er det interessant at diskutere, hvorfor kommunerne har fået stor metodefrihed.

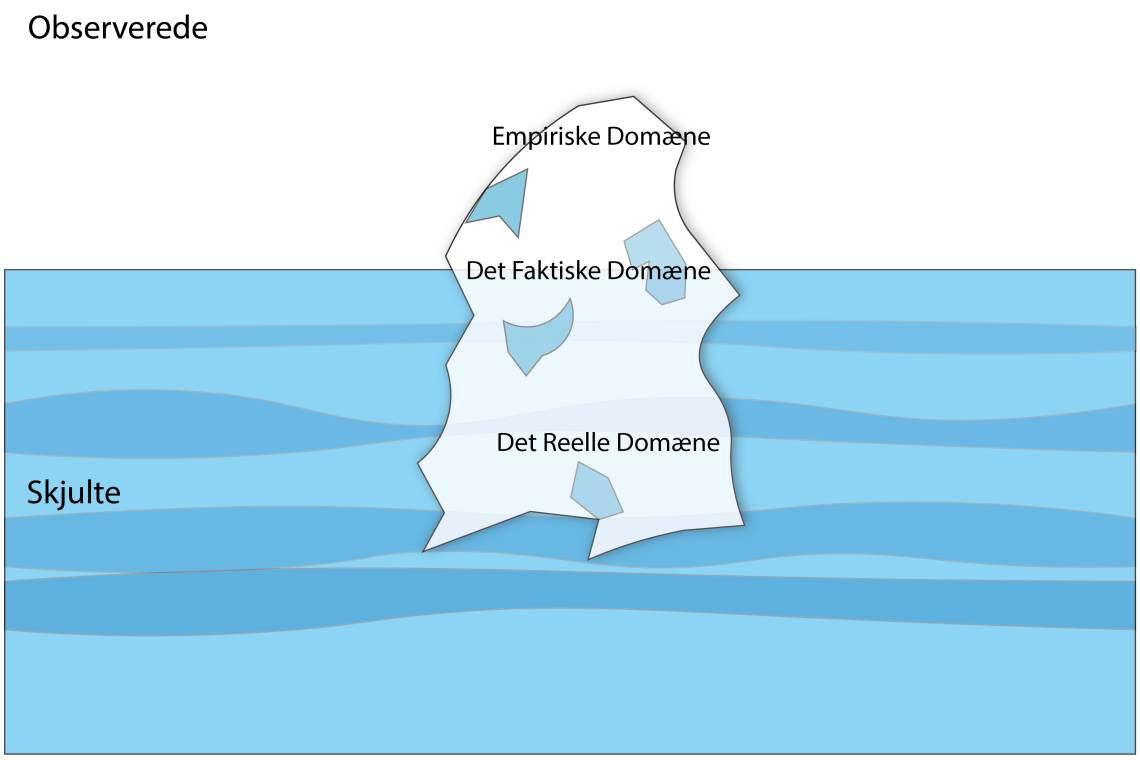
Afslutningsvis i specialet vil der blive samlet op på alle delkonklusioner og konklusioner fra projektet. Her vil der blive lavet en fælles betragtning af hele specialet, som også tager diskussionen i betragtning. På baggrund af dette vil den endelige konklusion blive lavet, hvorfra der vil blive skabt perspektivering og generelle refleksioner over metoder og valg i nærværende projekt.

2.2 Kritisk realisme

Den videnskabsteoretiske tilgang for nærværende speciale er kritisk realisme, som er grundlagt af den engelske filosof Roy Bhaskar. Ifølge Næss (2012) tilbyder dette syn en videnskabsteoretisk platform, som har stor relevans inden for byplansforskning sammenlignet med andre synspunkter. Overordnet har denne tilgang en ontologisk realisme, som bygger på, at "verdenen eksisterer uafhængigt af vores viden omkring den" (Næss, 2012); Archer et al., 2016). Det vil sige, at der er aspekter af verdenen, som vi kender til, men der er også aspekter, som vi ikke kender til. Selvom vi ikke kender til dem, så eksisterer de stadig. Derfor kan det tolkes, at verdenen ikke ændrer sig blot fordi vi erhverver os ny viden omkring den. Vi har blot udvidet vores forståelse af den (Margaret Archer, et al., 2016). Wad (2000) beskriver det som: "Vores viden om verden er begrebs- og teoriafhængig, men den er hverken determinerende for verden eller determineret af verden". Dette går i spænd med førnævnte, da Wad også lægger vægt på, at vores verdensbillede ikke er identisk med verden, og vores verden er ikke identisk med vores erfaringer om den. Det der er specielt ved denne tilgang sammenlignet med andre teoretiske synspunkter er, at kritisk realisme forsøger at syntetisere det objektive såvel som det subjektive. Den har en tværfaglig tilgang og arbejder ud fra en holistisk, kontekstafhængig tilgang, hvilket ifølge Næss (2012) gør den ideel for byplanlægning. Nærværende speciale ønsker at undersøge planlovsændringen om strategisk planlægning og hvordan det bruges i praksis i Viborg Kommune.

Endvidere opdeles kritisk realisme i to dimensioner for at beskrive virkeligheden. Disse kaldes for den intransitative dimension og den transitative dimension. Den transitative dimension skaber vores forståelse og viden omkring verdenen igennem teorier, koncepter, beskrivelser osv. (Søren Juul, 2012), hvorimod den intransitative dimension beskriver de bagvedliggende årsagsforklaringer og mekanismer. Dette kan også beskrives som den ontologiske verden, som erkender, at verden eksisterer uafhængig af undersøgelsen heraf (Næss, 2012). Som sagt, så består den transitative dimension af blandt andet teorier. Det er vores opfattelser af det eksisterende, som potentielt også kan være fejlbehæftede. At de kan være potentielt fejlbehæftede betyder også, at de kan erstattes med nye teorier.

Bhaskar redegør også for, at skiftet fra epistemologi til ontologi og skiftet fra hændelser til mekanismer, gør, at fokusset bliver rettet mod det, som skaber hændelserne og dermed ikke hændelserne i sig selv (Andersen, 2007). Andersen (2007) beskriver derfor hvordan den intransitative dimension, som refererer til verdenens fysiske virkelighed, kan opdeles i tre dimensioner.



Figur 2.2. De tre domæner i kritisk realisme

Det empiriske domæne kan beskrives som de hændelser og situationer, som kan observeres med det blotte øje jf. figur 2.2. Det faktiske domæne består af alle fænomener og hændelser, uanset om de observeres eller ej. Det sidste domæne, det reelle domæne, indeholder foruden det empiriske og faktiske domæne, de underliggende strukturer og mekanismer, som udgør forudsætningerne for begivenhederne. Disse underliggende strukturer og kausalforklaringer kan derfor forårsage eller påvirke hvad der sker i det faktiske domæne, men som ikke kan observeres (Søren Juul, 2012);(Fuglsang og Olsen, 2009)).

Kausalitet og kausalforklaringer er desuden et gennemgående begreb inden for kritisk realisme. Det beskriver nemlig forholdet mellem årsag og virkning, og det er de forklaringer, som befinder sig på det reelle domæne, som kan påvirke hvad der sker på det aktuelle domæne, men som ikke kan observeres direkte. Formålet med nærværende speciale er at opstille disse kausalforklaringer, som kan belyse hvorfor der i kommunerne er blevet stillet krav om strategisk planlægning og til hvilken grad de benytter sig af det i deres planlægning. Her vil et casestudie være med til at belyse de kausale sammenhænge i den valgte casekommune. Ifølge Donald Wynn (2012) handler det nemlig om at skabe en forståelse for en given hændelse, som har fundet sted, fremfor at forudsige fremtiden. Denne forståelse kan bruges til at fastlægge om det bør genovervejes hvordan kommunerne skal bruge strategisk planlægning eller hvordan de potentielt kan blive bedre rustet til opgaven.

Brugen af kritisk realisme gør det muligt at komme med kvalitative vurderinger ud fra specialet fremfor kvantitative forudsigelser. Denne virkelighed anerkender nemlig, at der er brug for en tværfaglig forståelse for at skabe en forståelse for den egentlige virkelighed.

2.3 Analysestrategi

Analysestrategien for specialet vil tage udgangspunkt i de metodiske overvejelser, som er beskrevet tidligere. En tværfaglig forståelse er nødvendig for at skabe en forståelse af den egentlig virkelighed inden for kritisk realisme. Derfor vil der i nærværende speciale blive brugt en mixed methods analysemetode, som stemmer overens med den valgte videnskabsteoretiske tilgang. Denne tilgang tilgodeser brugen af både kvantitativ og kvalitativ dataindsamling, som også kaldes for metodetriangulering.

At der gøres brug af metodetriangulering vil sige, at der bruges abduktion, som er en kombination af induktion og deduktion (Donald Wynn, 2012). Ved at kombinere de to kan et enkelt tilfælde tolkes ud fra et hypotetisk mønster. For at teste mønstret startes der med en undren, som umiddelbart ikke kan forklares. Abduktion kaldes også for "et kvalificeret gæt", eftersom der opstilles hypoteser, som sandsynligvis kan forklare den fremsatte undren. Igennem abduktion vælges den mest plausible hypotese, hvorpå der ud fra hypotesen deduceres oplysninger, hvorfra der afslutningsvis igennem induktion testes gyldigheden af disse oplysninger. Denne vekselvirkning mellem deduktion og induktion er hvad der kaldes for abduktion. I nærværende speciale bliver der først arbejdet ud fra en initierende problemstilling, som undersøges i foranalysen. Gennem foranalysen deduceres der facts, som testes i hovedanalysen for at ende med den endelige konklusion. Den form for triangulering, som benyttes i specialet, kan også nærmere betegnes som metodetriangulering. Ved at benytte dette sikres der en højere validitet på undersøgelsen, da kombinationen styrker resultatet og kompenserer for de to metoders individuelle svagheder (Donald Wynn, 2012).

2.3.1 Litteraturstudie

I forbindelse med foranalysen er der foretaget et litteraturstudie, som har haft til formål at finde relevant tidligere forskning og litteratur, som kan kaste lys over specialets initierende problemstilling. I dette kapitel vil en beskrivelse af de valg, som er foretaget i forbindelse med litteraturstudiet blive beskrevet.

Formålet med litteraturstudiet er at afdække genstandsfeltet omkring den undren, som blev opstillet på baggrund af indledningen. Når der indsamles empiri til litteraturstudiet, bruges

der en søgestrategi for at sikre, at indsamlingen bliver så objektiv som muligt. Til denne litteratursøgning er der brugt forskellige databaser i form af Google Scholar, AUB (Aalborg Universitetsbibliotek), Aalborg Bibliotek og Infomedia. For at sikre, at den fundne litteratur er relevant for den initierende problemstilling, som er styrende for foranalysen, er der brugt inklusion- og eksklusionskriterier. Eftersom foranalysen ønsker at belyse forskellige emner, som er henholdsvis implementeringen af en lov, kravet om strategisk planlægning og strategisk planlægning generelt, så er der udarbejdet søgestrategier for at finde relevant litteratur for de valgte emner. Fælles for alle søgninger var følgende inklusions- og eksklusionskriterier:

- Videnskabelige artikler, bøger, afhandlinger og rapporter
- Tekster på dansk eller engelsk
- Emne skal fremgå i titel eller abstract

For at finde relevante søgeord handler det om at overveje alle synonymer, nærsynonymer, forkortelser og sproglige variationer. For at organisere søgeordene, så er der brugt bloksøgning for at danne overblik over det emne, som der skal findes litteratur på (Aarhus Universitet, b). Ved hjælp af blokkene, i tabel 2.1, kombineres søgeordene på tværs af blokkene for at finde relevant litteratur.

Implementering Implementeringsteori	Politik Lov Planlov*

Strategisk planlægning Strategi planlægning¨ Strategic planning	Landsby* Udkantsdanmark Landkommune Kommune

Strategisk planlægning Strategi planlægning Strategic planning	Teori Definition Beskrivelse

Tabel 2.1. Søgeblokke

2.3.2 Casestudie

Hovedanalysen vil bestå af et casestudie, som har til formål at undersøge hvordan der arbejdes med strategisk planlægning i praksis i Viborg Kommune. Casestudiet vil have to formål: At skabe en forståelse for hvordan den valgte casekommune benytter sig af strategisk planlægning i praksis samt lave en analyse af hvordan de kan gøre det set ud fra Realdanias vejledning, da det er denne rapport, som Bolig- og Planstyrelsen henviser til i lovens tilhørende vejledning (og planstyrelsen, 2021)

Casestudiet kan beskrives som værende en empirisk metode, som har til formål at analysere en konkret hændelse eller fænomen. Yin (2014) beskriver det som: "an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context" (Yin, 2014, s. 13). Yin (2014) lægger vægt på, at der undersøges én specifik hændelse i en kontekst, hvilket netop også er grunden til, at casestudiet adskiller sig fra andre metoder. Det er derfor vigtigt at forstå den enkelte case i kontekst med den virkelige verden, eftersom at den viden, som indsamles, kan involvere variable, som kun er relevante for netop denne case. Det kan derfor også diskuteres hvorvidt det er muligt at generalisere noget på baggrund af en enkelt case. Både Donald Wynn (2012) og Flyvbjerg (2006) argumenterer for, at det er muligt at generalisere på baggrund af et casestudie. Derudover er et casestudie én af de bedste måder at analysere de underliggende mekanismer og strukturer, som befinder sig i det reelle domæne.

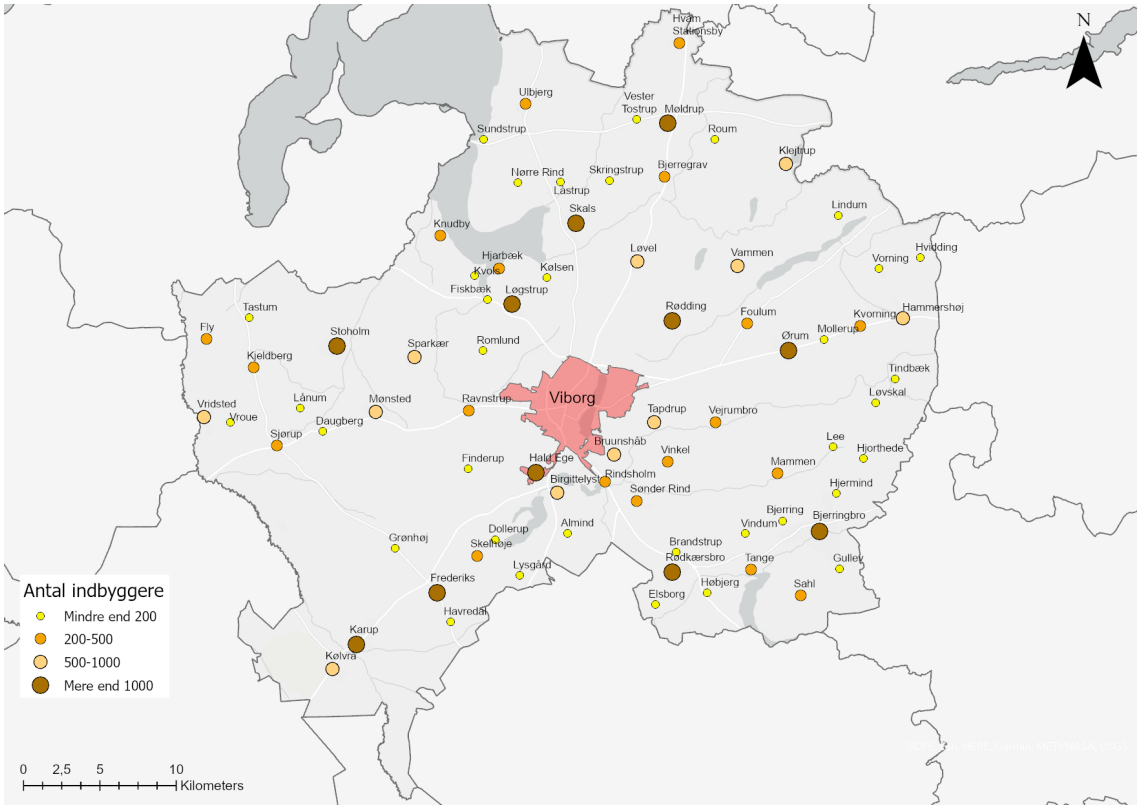
2.3.2.1 Udvælgelse af case

I forbindelse med hovedanalysen bliver der foretaget et casestudie. Et casestudie er en empirisk metode, som gør det muligt at indsamle dybdegående, kvalitativt data (Flyvbjerg, 2006). Casestudiet analyserer en konkret hændelse eller fænomen, og der hvor casestudiet adskiller sig fra andre studier er, at det også medtager kontekst. Det kan tolkes som, at det er afgørende at forstå den enkelte case i kontekst med den virkelige verden eftersom, at den viden, som kan opnås, kan involvere variable, som kun er relevante for den pågældende case (Flyvbjerg, 2006). På baggrund af dette bliver det også diskuteret om der kan generaliseres på baggrund af en case, hvilket Flyvbjerg (2006) argumenterer for er muligt, eftersom generalisering på baggrund af cases var afgørende for blandt andet Niels Bohrs og Albert Einsteins fysik.

Den udvalgte casekommune er valgt på baggrund af, at den kan give indsigt ind i hvordan kommuner arbejder med strategisk planlægning. Eftersom Udvalget for levedygtige landsbyer har fokuseret deres analyser på landsbysamfund med op til 1000 indbyggere jf. afsnit 3.3, så er kriteriet valgt med belæg i dette. På baggrund af dette antages det at være relevant at undersøge én af de kommuner, som har flest landsbysamfund. Derfor er Viborg Kommune valgt som casekommune, da de er den kommune med flest byer med under 1000 indbyggere jf. bilag B.

Viborg Kommune er en kommune, som er beliggende i Region Midtjylland. Kommunen blev til ved sammenlægning af Bjerringbro-, Fjends-, Karup-, Møldrup-, Tjele- og Viborg Kommune, samt Hvem Skoledistrikt fra Aalestrup Kommune, ved kommunalreformen i 2007. I Viborg Kommune er der 97.311 indbyggere, som målt på indbyggertal, gør

kommunen til landets tiende største kommune. Målt på areal er kommunen med sine 1.474 km2 Danmarks anden største kommune. Kommunen har 77 byer, hvoraf 33 af byerne har 1000 eller færre indbyggere jf. bilag B (Viborg Kommune, a).



Figur 2.3. Figur af Viborg Kommune

2.4 Interview

Et interviews vil være en stor del af dataindsamlingen i hovedanalysen. Et interview er et godt redskab til at skabe en forståelse for en eller flere respondenters holdninger, oplevelser osv. (Aarhus Universitet, 2021). I nærværende speciale er der gennemført interviews, som er lavet som semistrukturerede interviews. Metoden bag interviewene vil dermed blive gennemgået i de næste afsnit.

2.4.1 Semistruktureret interview

Selve interviewet, som er foretaget i forbindelse med dataindsamlingen, er et semistruktureret interview. Ved denne form for interview bruger intervieweren en interviewguide, hvilket vil sige, at der på forhånd er forberedt en række spørgsmål, som der søges svar på. Selvom der gøres brug af en interviewguide, så er dialogen ikke låst. Det vil sige, at der er mulighed for at styre interviewet i en bestemt retning ud fra respondentens svar. Ligeledes er spørgsmålene åbne, hvilket giver respondenten mulighed for at reflektere over

spørgsmålene inden der svares. Eftersom dialogen ikke er låst og den kan tage en anden drejning, så er det vigtigt, at intervieweren har interviewguiden. Det hjælper nemlig intervieweren med at holde interviewet på rette spor og der er mulighed for at vende tilbage til centrale emner, således interviewet ikke kommer ud på et sidespor, der ikke har relevans. Endvidere er rækkefølgen på spørgsmålene ikke fast, da det på nogle tidspunkter kan give mening at rykke rundt på dem (Aarhus Universitet, a).

Interviewet blev udarbejdet med henblik på at skaffe data til hovedanalysen. Der var et ønske om at undersøge, hvordan strategisk planlægning blev brugt i praksis i Viborg Kommune.

I forbindelse med forberedelsen til interviewet, så blev den såkaldte interviewguide udarbejdet. Respondenten fik dog ikke mulighed for at se spørgsmålene på forhånd, da intervieweren ønskede så frie svar som muligt. Respondenten fik dog en kort beskrivelse af nogle af de emner, som interviewet ville komme ind på.

Efterfølgende er interviewet blevet transskriberet, så det kan bruges som empiri i hovedanalysen. Endvidere er fyldeord fra transskriberingen fjernet, så udtalelserne og essensen står mere klart.

2.4.2 Udvælgelse af respondent

I forhold til udvælgelsen af respondenten til det valgte interview, så er det vigtigt, at han/hun repræsenterer den gruppe, som ønskes undersøgt eller på sin vis har en forståelse for det undersøgte. Eftersom nærværende speciale i hovedanalysen ønsker at undersøge hvordan der arbejdes med strategisk planlægning i praksis i Viborg Kommune, så indsnævres feltet af mulige respondenter. Det skal derfor være en person, som har forståelse for planlægningen i Viborg Kommune.

Som respondent er Karl Johan Legaard fra Viborg Kommune udvalgt. Han er uddannet landinspektør og er chef for kommunen Plan og Byg afdeling. På den baggrund antages det, at han har tilstrækkelig viden om kommunens nuværende håndtering af planlægning.

Del I

Foranalyse

På baggrund af den initierende problemstilling jf. afsnit 1.1, er formålet med dette kapitel at undersøge strategisk planlægning ud fra retsreglens perspektiv, men også et teoretisk perspektiv. Strategisk planlægning er interessant at undersøge, eftersom der i 2018 blev vedtaget nye lovbestemmelser om strategisk planlægning for landsbyer. Dette trådte officielt i kraft i planloven fra 1. juli 2019, hvorpå kommunerne fremadrettet aktivt skal tage stilling til mulighederne for udvikling i kommunens landsbyer (og planstyrelsen, 2021). I praksis betyder det, at kommunerne ud fra selvvalgte målsætninger skal tage stilling til, hvor der er brug for bestemte udviklingstiltag samt virkemidler. Endvidere indebærer det også beslutningstagen om hvordan man eksempelvis vil prioritere placering af kommunale servicetilbud, udlæg af byggegrunde eller aktivering af lokalsamfundet (og planstyrelsen, 2021).
For at gøre dette skal kommunerne tage afsæt i de lokale muligheder og udfordringer samt analysere og tage stilling til kommunens landsbyer for at lave en vurdering af, hvorvidt de er levedygtige eller kan blive det. De skal derfor sætte mål for byerne samt vurdere om målene eksempelvis indebærer tiltrækning af nye beboere eller om byen skal udvikles på andre måder.

Første del af foranalysen vil tage udgangspunkt i implementeringsmodellen udviklet af Winter og Nielsen (2008), som er baseret på teori omkring implementeringsfaktorer, som påvirker implementeringen af politik og en ny lov. Med udgangspunkt i modellen vil der blive lavet en gennemgang af politikformuleringen og politikdesignet bag ændringen af planloven. Her vil der endvidere blive redegjort for de konkrete ændringer af planloven, som følge af anbefalingerne fra Udvalget for levedygtige landsbyer, som blev nedsat af Erhvervsministeren. Formålet med dette er at belyse hvad der ligger til grund for lovændringen og de politiske mål for denne.

Anden del af foranalysen har til formål at undersøge hvad strategisk planlægning er som begreb og hvordan planlægning har udviklet sig i Danmark. Dette er interessant at undersøge, da der ingen planlægning ville være uden teorier vedrørende hvordan planlægning bør udføres.

Afslutningsvis vil der blive lavet en delkonklusion på baggrund af den fundne empiri og der vil herefter blive fremlagt den endelige problemformulering, som vil blive undersøgt i hovedanalysen.

Ændringen af planloven 3

For at forstå ændringen af planloven er det vigtigt at skabe en forståelse for baggrunden, herunder de aktører, som var medvirkende til, at den blev ændret. Der vil i dette kapitel også blive lavet en gennemgang af selve retsreglen og et overblik over de krav, som der stilles til kommunerne efter ændringen. Som der også vil blive nævnt i afsnit 3.5, så har kommunerne stor metodefrihed i forhold til hvordan de vælger at arbejde med strategisk planlægning.

3.1 Implementering af ny lov

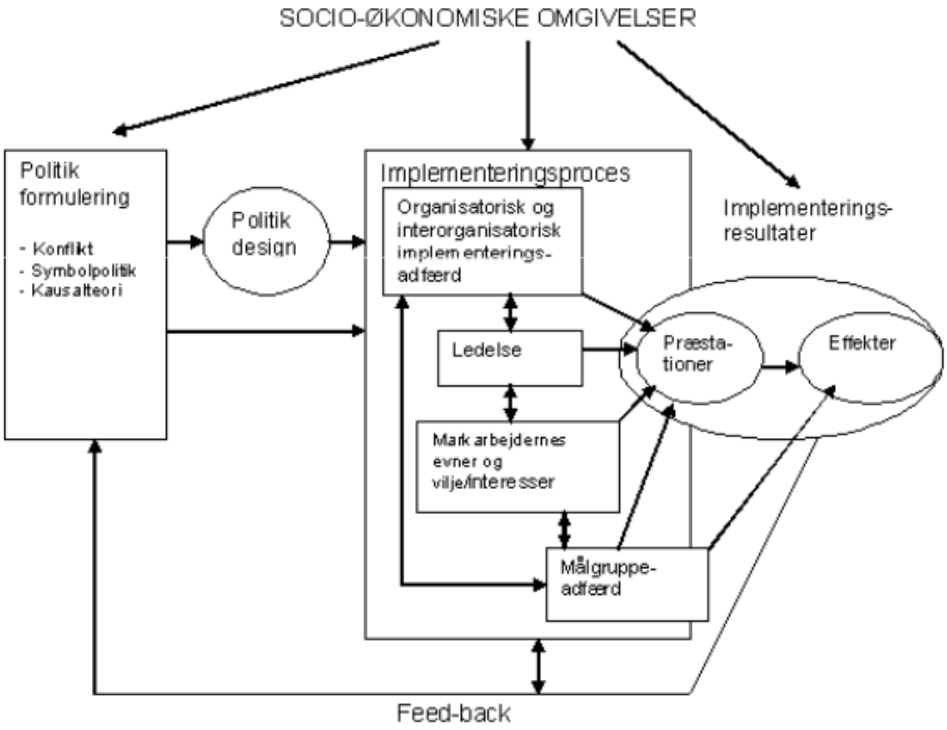
Ved implementering af ny politik og nye love er der nogle faktorer, som påvirker selve processen. Derfor vil der i dette afsnit blive redegjort for implementeringsteori, herunder implementeringsmodellen og hvordan denne påvirker implementeringen af ændringen af planloven i forhold til strategisk planlægning.

I starten af 1980'erne blev der udviklet to researchstrategier inden for implementering. Forskere som Mazmanian og Sabatier havde en "top-down" tilgang, som tager udgangspunkt i en politisk beslutning oppefra. De fokuserede typisk på en specifik lov og dens officielle specifikke mål. Fælles for disse studier var også, at der var fokus på organisationernes rolle i implementeringsprocessen og en styringsvinkel ned igennem det administrative system. I denne tilgang er der også især fokus på kontrol- og regelstyring (Winter og Nielsen, 2008, s. 22).
På den anden side var der forskere som Benny Hjern og Richard Elmore, som havde en "bottom-up" tilgang til implementering. Det vil sige, at denne tilgang har fokus rettet mod "street level bureaucracy", som er markarbejderne. Markarbejderne repræsenterer den gruppe, som er i direkte dialog med borgerne og disse arbejdere kræver også en vis bevågenhed, da deres egen individuelle adfærd har indflydelse på implementeringen af et politisk initiativ (Winter og Nielsen, 2008, s. 20). Deres egne interesser og adfærd kan derfor både hæmme, men også fremme realiseringen af implementeringen. Winter (2011) nævner også, at netop det med egne interesser kan afføde, at planlæggere enten kan *"work within the spirit of planning laws"* eller, at de *"are using their own living laws"*, hvilket kan ende i

formålsfortolkning.

Winter (2011) anser desuden heller ikke de to tilgange som konkurrerende. I stedet mener han, at de supplerer hinanden og uddyber blandt andet, at *"..det vil være nødvendigt at inddrage dem alle for at opnå tilstrækkelig forklaring på de politiske beslutningers effekt eller mangel på samme."*

Derfor er Winter og Nielsen (2008) teori samlet i modellen "The integrated implementation model". Modellen er baseret på teori omkring implementeringsfaktorer, som påvirker selve processen. Modellen, som kan ses nedenfor, belyser det komplekse setup, som optræder ved iværksættelsen af et politisk initiativ. Endvidere kan modellen bidrage til at belyse det samspil, der er imellem de forskellige aktører. Aktører, som alle har forskellige interesser og forudsætninger. Winter og Nielsen (2008) lægger også vægt på, at virkeligheden er kompleks, hvorfor modellen blot er "en model", som anlægger "et rent processuelt perspektiv".



Figur 3.1. Den integrerede implementeringsmodel
(Winter og Nielsen, 2008)

Implementeringsmodellen er bygget på to grundlæggende afhængige variable, som beskrives som "præstationer" og "effekter". Præstationer beskrives som præstationer i form af forvaltningsapparatets adfærd og effekter beskrives som værende effekter på målgruppernes adfærd.

Det første, som Winter (2011) påpeger har en indflydelse på implementeringsresultatet er politikdesign, som bygger på politikformuleringen. For det andet, så afhænger resultatet også af det engagement, som autoritære kræfter og organisationer ligger i implementeringen, og endvidere også relationerne mellem dem. Han nævner, som det tredje, at de såkaldte "managers", som findes under ledelse, også har betydning i den forstand, at den måde de overleverer og tolker de organisatoriske politikker til deres medarbejdere, har betydning, hvilket også hænger sammen med førnævnte formålsfortolkning (Winter og Nielsen, 2008, s. 157). Netop det her med formålsfortolkning lægger Winter (2011) også vægt på kan spille ind i forhold til markarbejdernes interaktion med målgruppen. Relationen til målgruppen er heller ikke kun en ensidet kommunikation, hvilket vil sige, at målgruppen ikke blot er passive modtagere af de offentlige politikker. Målgruppen påvirker også implementeringsoutputtet såvel som resultatet.
Det interessante i implementeringsmodellen er derfor samspillet mellem de forskellige aktører og deres individuelle aktørinteresser.
Derfor er organisationerne, ledelsen, markarbejderne og selve målgruppen for lovændringen vigtige politiske aktører og afgørende for implementeringen. Det interessante i dette aspekt er, at deres bidrag til implementeringsprocessen er styret af egne individuelle handlingsmodeller og interesser, hvilket både kan skade eller gavne processen i sidste ende. I det følgende skriv vil der komme en uddybning af de forskellige faktorer i modellen.

Politikformulering og politikdesign

Winter (2011) definerer politikimplementeringen som gennemførelsen af politiske eller autoritative handlinger, som har til formål at støtte politiske mål. Det uddybes som: "Policy implementation is neither an automatic nor dull process. It is a genuine political process for which the achievement of outputs or outcomes that match policy objectives cannot be taken for granted. Implementation results are affected by the chosen policy design and the validity of the causal theory behind it. The results are also affected by the commitment and cooperation of organizations that are involved in the process". (Søren C. Winter - Implementation). Teorien, som Winter fremlægger, læner sig op ad klassiske politiske funktioner, men fokuserer også på udførelsen af autoritative love, eksempelvis administrative love fremsat af regeringen.

Selve designet af en politik er væsentligt i forhold til implementeringen af en politik, da det bruges som et signalement om politikkens målsætning og rationale til aktørerne i implementeringsprocessen. Designet beskriver måden, hvorpå en politik er skruet sammen. Det består af et eller flere mål, et sæt af instrumenter til at opnå disse mål samt en fastlæggelse af hvilke myndigheder og organisationer, som har ansvaret for at føre

den politiske implementering ud i livet. Politikdesignet er endvidere et produkt af den forudgående beslutningsproces og politikformulering, som er bygget på interesserne og ressourcerne hos de politiske aktører deri. Men som vist i figur 3.3, så er der også en feedback-mekanisme, som både er bygget på implementeringsprocessen samt det endelige resultat, som gør, at selve politikdesignet og formuleringen kan reevalueres og drøftes på ny. Som nævnt, så er der i politikdesignet også et sæt af instrumenter, som indgår for blandt andet at styre adfærden af en offentlig myndighed og i sidste ende borgerne. Disse politikinstrumenter kan eksempelvis være regler, information samt økonomiske incitamenter. I nærværende speciale er den offentlige myndighed kommunerne i Danmark, som står for implementeringen af strategisk planlægning.

Høringssvar

Under politikformuleringen er det også muligt at komme med høringssvar, når der er tale om et forslag til nyt lovforslag. I forbindelse med det, så var det i forbindelse med lovforslaget om strategisk planlægning muligt for organisationer, myndigheder og herunder kommuner at indsende deres bemærkninger og kommentarer til nye lovforslag. Dette kapitel vil derfor komme ind på nogle af de bemærkninger, som fremgår af høringsnotatet, som er ministerens resume af høringssvarene. Der blev indsendt en del interessante høringssvar med vidt forskellige holdninger til det daværende lovforslag vedrørende strategisk planlægning, hvor nogle af svarene vil blive præsenteret her.

Marting Odgaard fra Arkitektskolen Aarhus skriver:
"Hvis en kommune i forvejen har ambitioner for landsbyplanlægning, så kan den eksisterende planlov sagtens rumme disse ambitioner. Hvis en kommune ikke har nogle ambitioner, så vil planlovsændringen ikke ændre dette. Den vil blot medføre øget bureaukrati og mere varm luft i kommuneplanen." (Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalget, 2018).

Martin Odgaard udtrykker, at planlovsændringen ikke som sådan vil have en positiv effekt i kommuner, som i forvejen negligerer deres landsbyer, men at den tværtimod bare vil øge mængden af administrative opgaver for kommunerne. Planlovsændringen indeholder i et meget begrænset omfang retningslinjer for hvordan og hvad strategisk planlægning konkret består af. Der er desuden metodefrihed, hvilket er begrundet med, at ingen situationer er den samme, hvorfor den strategiske planlægning skal tilpasses hver enkel kommune. Samtidig kan det også antages at metodefriheden kan bidrage med mere "varm luft" i kommuneplanen, hvis kommunen ikke har nogle ambitioner for landsbyerne. Netop metodefriheden hæfter Formand Jes Møller og Direktør Ellen Højgaard Jensen fra fonden Byplanlaboratoriet sig ved:
"I Byplanlaboratoriet hilser vi forslaget velkommen. Det er et godt første skridt. Der er

et stort behov for en realistisk og systematisk planlægning for fremtidens landsbyer, så der kan skabes investeringssikkerhed i yderområderne. Det ligger i direkte forlængelse af landsbyudvalgets anbefalinger. Vi hæfter os ved metodefriheden og håber ikke, at der vil blive behov for strammere retningslinjer. Det er vigtigt, at der tages afsæt i de lokale forhold og at der ikke udvikles alt for faste modeller centralt." (Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalget, 2018).

Byplanlaboratoriet er positive overfor ændringen eftersom de mener, at der er behov for strategisk planlægning for at fremtidssikre landsbyer i yderområder. Som nævnt hæfter de sig ved metodefriheden og håber ikke, at der er behov for at det strammes, eftersom det er vigtigt, at der tages afsæt i de lokale forhold.

Jesper Frost Rasmussen, Borgmester i Esbjerg Kommune er også positiv overfor ændringen: *"I Esbjerg Kommune har vi tradition for at arbejde med strategisk planlægning for landsbyer. Vores kommuneplan indeholder generelle retningslinjer for alle vores landsbyer, og vi har tidligere udarbejdet strategiske udviklingsplaner for landsbyerne i samarbejde med borgere og virksomheder. Vi ser derfor gode muligheder for, også i fremtiden, at understøtte vores levedygtige landsbyer gennem strategisk planlægning."* (Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalget, 2018).

Han skriver, at de i forvejen arbejder med strategisk planlægning, hvor de i samarbejde med de enkelte landsbyers borgere og virksomheder, har udarbejdet udviklingsplaner. Derved ændrer ændringen ikke på Esbjerg Kommunes planlægningsmæssige processer.

Mere kritisk er Britta Bjerregaard Pørksen fra Randers Kommune, som skriver:
"Det vurderes, at lovændringen og kravet om strategisk planlægning for landsbyer vil gøre kommuneplanprocessen mere ressourcekrævende og mere uoverskuelig for både borgere og politikere, og samtidig uden reelt at give nye muligheder for landsbyerne. Virkelighedens levedygtige landsbyer starter med lokale ildsjæle, ikke med kommuneplanlægning, og vi ønsker at bruge ressourcer på fx samskabelse og områdefornyelse frem for at lave nye retningslinjer. Vi vil desuden bemærke, at det ikke er realistisk, at der kan gennemføres en grundig strategisk planlægning i dialog med landsbyerne for 85 landsbyer i en planperiode. Det bliver nødvendigvis generelle betragtninger, der derved har øget risiko for ikke reelt at gøre en forskel." (Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalget, 2018).

I hendes kritik af ændringen lægger hun stor vægt på forholdet mellem de ressourcer, som kommunen har til rådighed og de ressourcer, som ændringen rent faktisk kræver, hvis den skal have en reel effekt. Derudover påpeger hun, at levedygtige landsbyer i virkeligheden starter med initiativ fra lokale ildsjæle.

Overordnet set har planlovsændringen modtaget både ris og ros. Der synes at være stor forskel på om de enkelte kommuner mener, at de har ressourcerne i forhold til om ændringen kommer til at gøre en forskel eller om det blot bliver en formalitet, som kommunerne skal bruge unødvendige administrative ressourcer på.

Offentlige organisationer

Offentlige organisationer, og i dette tilfælde kommuner, spiller en væsentlig rolle i implementeringen af politik. Med forskellige organisationer og med forskellige kommuner kommer også en række forskellige interesser. Her beskriver Winter og Nielsen (2008) tre typer af interesser: 1) Substantielle interesser beskriver således kommunernes syn på, hvilken politik, der bør føres ud i et givent område. Disse interesser er præget af professionelle, faglige synspunkter i forhold til opgaveløsningen og stemmer nødvendigvis ikke overens med de mål, som er fremsat af regeringen omkring lovgivningen. 2) Institutionelle interesser er kommunernes egne mål, som inkluderer egen overlevelse, status, vækst og økonomi. 3) Individuelle interesser er den sidste type af interesser og er organisationsmedlemmernes egne interesser. Det er blandt andet individers individuelle præferencer i forhold til egennyttemaksimering. Det handler blandt andet om jobsikkerhed, løn, status og arbejdsbyrde.

En af de væsentlige grunde til, at der opstår implementeringsproblemer, omhandler, at der ofte er en eller flere af de involverede aktører, som har incitament til at handle på en sådan måde, at det hæmmer realiseringen af det politiske mål. I forhold til kommunerne, så kan det handle om, at der ikke foreligger en reel implementering af strategisk planlægning, da der er modstridende interesser. I stedet kan kommunerne nøjes med at foretage en symbolsk ageren, som udadtil signalerer, at der deltages i implementeringen.

Markarbejderne

Markarbejderne beskrives som de offentlige ansatte medarbejdere i kommunen, som overleverer den offentlige politik og samarbejder med borgerne. De er sidste led i implementeringskæden inden borgerne og ligesom de offentlige organisationer, så kan de ligeledes have egne interesser i forhold til implementeringen. Konflikten kan opstå, hvis markarbejderne ikke udfører deres arbejde i overensstemmelse med den politiske målsætning. Det er derfor af væsentlig karakter at skabe indsigt i markarbejderens adfærd og forhold til borgerne, da det udgør et centralt led i forbindelse med implementeringen.

Målgruppen

I implementeringsprocessen har målgruppen også relevans i den forstand, at de er modtagere af politikken. Målgruppens adfærd og respons er derfor også afgørende

for implementeringen. Derudover giver målgruppen også feedback, som kan påvirke en eventuel reevaluering af politikken. Derfor har det betydningen om adfærden er præget af et med- eller modspil, hvorfor et samarbejde er af stor betydning. Dette samarbejde kan beskrives som afhængighedsforholdet, som beskriver forholdet mellem myndighed og målgruppe. Her ønskes der et gensidigt samarbejde. Interesseforskelle kan også besværliggøre implementeringen. Dette gælder især, hvis den politiske implementering sigter mod en større ændring hos målgruppen end hvad der er opbakning til.

Præstationer og effekter

Implementeringsresultatet består af præstationer og effekter. Som nævnt så beskrives præstationer som præstationer i form af forvaltningsapparatets adfærd og effekter beskrives som værende effekter på målgruppernes adfærd. Eftersom det ofte kan være uklart i en formuleret lov eller bekendtgørelse at tyde de officielle mål og krav, gør det det også svært at lave en empirisk analyse ud fra et demokratisk effektivitetsperspektiv. Derfor er det nødvendigt at fastsætte en evalueringsstandard, som nødvendigvis ikke fokuserer på præstationer og effekter. Winter og Nielsen (2008) benævner, at det i stedet er interessant at undersøge de enkelte aktørers interesser og forståelse samt samspillet mellem dem. Her vil det være relevant at fokusere på præstationsvariable, som er teoretisk relevante, men som nødvendigvis ikke afspejler lovgivningskrav.
En implementeringsanalyse kan derved give et konstruktivt bidrag og evaluering af den offentlige opgaveløsning og kan også vise hvordan den eventuelt kan forbedres.

Opsamling

Dette speciale beskæftiger sig med implementeringen af strategisk planlægning i kommuner. I dette tilfælde spiller kommunerne en særlig rolle i forhold til implementeringen. Winter (2011) lægger vægt på, at offentlige organisationer bærer et stort ansvar i forhold til at formidle implementeringen af en lov videre til markarbejderne. Endvidere bærer markarbejderne et stort ansvar, når de overleverer det til målgruppen. Derfor er organisationerne, markarbejderne og selve målgruppen for lovændringen vigtige politiske aktører og samspillet er afgørende for implementeringsprocessen. Præstationer og de reelle effekter af implementeringen af loven afhænger derfor især af relationerne mellem disse parter.
Eftersom det kan være svært at måle på om en implementering af en lov har været direkte succesfuld eller ej, da der ofte ikke er officielle målbare målsætninger, så kan en implementeringsanalyse i stedet bidrage med et konstruktivt bidrag til opgaveløsningen, ved at evaluere implementeringsprocessen. Derpå vil det være en evaluering af nutidige arbejdsprocesser og analysen vil give et indblik i hvordan tingene håndteres på nuværende tidspunkt som følge af ændringen af planloven.

På baggrund af fremlæggelsen af implementeringsmodellen, så vil første del af modellen, som omhandler politikformulering og politikdesign blive beskrevet yderligere i det næste afsnit. Disse faktorer er nemlig afgørende i forbindelse med ændringen af planloven omkring strategisk planlægning. Endvidere vil selve implementeringsprocessen blive analyseret i hovedanalysen for netop at lave en evaluering af den nuværende håndtering af strategisk planlægning i kommunerne.

3.2 Baggrunden for lovændringen

Baggrunden for ændringen af planloven kan beskrives ved hjælp af førnævnte politikformulering og politikdesign. Disse faktorer er nødvendige at skabe en forståelse for inden der arbejdes mere i dybden med selve implementeringsprocessen (Winter og Nielsen, 2008, s. 19). I dette kapitel vil der derfor blive lavet en gennemgang af politikformuleringen og det udarbejdede politikdesign. Politikdesignet er væsentligt i forhold til implementeringen af en politik, da det bruges som et signalement om politikkens målsætning og rationale til aktørerne i implementeringsprocessen. Designet består desuden af et eller flere mål, et sæt af instrumenter til at opnå disse mål samt en fastlæggelse af hvilke myndigheder, som har ansvaret for at føre den politiske implementering ud i livet (Winter og Nielsen, 2008, s. 41).
Udover at lave en gennemgang af dette, så vil der også blive lave en gennemgang af selve retsreglen og et overblik over de krav, som der stilles til kommunerne efter ændringen.

Politikformuleringen i forbindelse med kravet om strategisk planlægning
Danmark er et land, hvor væksten fordeler sig forskelligt på tværs af danmarkskortet. Selvom der er nogle landsbyer og landdistrikter, som er i positiv udvikling, så er det en vækst, som er sket langsommere end i større byer. På trods af, at nogle landsbyer er i vækst, så er der også nogle landsbyer, som er udfordrede på flere områder. Fra et politisk perspektiv blev det derfor en konkret målsætning i 2015 at forbedre mulighederne for at bo og arbejde i danske landsbyer og landdistrikter. En målsætning, som kom sig af det politiske udspil "Vækst og udvikling i hele Danmark" (for levedygtige landsbyer, 2018). Da der i juni 2016 bliver indgået en aftale om "Danmark i bedre balance - Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet" besluttede den brede forligskreds sig endvidere for at sætte fornyet fokus på at skabe levedygtige landsbyer. Astrid Krag udtalte blandt andet:

" Danmark er for lille et land til store forskelle. Vi vil sikre et Danmark i bedre balance. Regeringen lægger med sit udspil op til et nyt udligningssystem, hvor vi flytter 1,4 mia. kr. fra hovedstadsområdet til provins- og yderkommuner. Vi vil også give en række kommuner

kompensation for, at der i nogle år har været en skævhed i udligningen, som skyldes manglende oplysninger i uddannelsesstatistik. Kommunerne skal have bedre mulighed for at sikre velfærden nu og i fremtiden." (for levedygtige landsbyer, 2018).

Efter flere årtiers fejlslagen centralisering, hvor mange danskere har oplevet, at der er blevet længere til blandt andet uddannelser og sygehuset eller at byens hovedgade er blevet fyldt med tomme butiksruder, forsøger regeringen nu at vende denne udvikling (Uddannelses- og Forskningsministeriet). Derfor nedsatte erhvervsminister Brian Mikkelsen i 2017 Udvalget for levedygtige landsbyer (for levedygtige landsbyer, 2018).

3.3 Udvalget for levedygtige landsbyer

Bevæggrunden for dette udvalg var at formulere konkrete anbefalinger til, hvordan landsbyer kan være levedygtige og hvordan de løbende kan omstille sig. Arbejdet skulle blandt andet bæres af de enkelte medlemmers personlige viden, interesse og motivation (for levedygtige landsbyer, 2018). De skulle blandt andet arbejde med problemstillinger som:

- Hvad skal der til, for at en landsby er levedygtig?
- Hvordan kan landsbyer blive attraktive bosteder?
- Hvordan kan fysisk planlægning understøtte udviklingen af levedygtige landsbyer som attraktive bosteder?
- Hvordan kan landsbyer dele offentlige og private servicefunktioner?

Problemstillingerne blev drøftet på otte møder, hvor udvalget skulle drøfte dem internt. Derudover har de også spurgt den brede befolkning til råds blandt andet på sociale medier. Dette skete på Landdistrikternes Facebookside, hvor hovedspørgsmålene fra kommissoriet blev lagt ud til debat. Endvidere har de været i dialog med borgmestre og lokalpolitikere, der har stillet op til møder og dialog. På de otte møder, som har været afholdt internt i udvalget har der også været faglige oplæg fra udvalgsmedlemmer og eksterne fagpersoner, som undervejs har kvalificeret udvalgets drøftelser (for levedygtige landsbyer, 2018).

På baggrund af dette leverede udvalget d. 9. april 2018 således 17 anbefalinger, som skulle imødekomme målet om vækst og udvikling i hele Danmark.

Rapporten fokuserer på landsbysamfund med op til 1000 indbyggere, da udvalget vurderede, at landsbyer af den størrelse ofte skal håndtere nogle andre udfordringer end landsbyer med mere end 1000 indbyggere. Dog understreges det, at udvalgets arbejde og konklusioner ikke er definitive for landsbyer med op til 1000 indbyggere, men at det også

kan gælde for landsbyer med 1200 og 1500 indbyggere. For at kunne skabe levedygtige landsbyer, er forståelsen for hvordan dette præcis defineres vigtig. Udvalget bag rapporten betragter landsbyer som værende levedygtige, hvis:

"..den alene eller som følge af sit samspil med andre landsbyer eller større byer kan tilbyde indbyggerne tidssvarende boliger i varierende former, tilgængelighed til beskæftigelse, mulighed for etablering af virksomhed, social sammenhængskraft, nærhed til offentlig og privat service, idræts- og fritidsaktiviteter samt trafikal og digital infrastruktur i et omfang, så dette ikke er en barriere for, at landsbyen kan tiltrække og fastholde nye indbyggere."

Udvalget tager altså ikke hensyn til landsbyens befolkningsudvikling, men fokuserer i stedet på, om det er et attraktivt sted at bo. Gennem udvalgets rapport beskrives der ligeledes hvilke problematikker, som gør sig gældende i landsbyer, og hvordan landsbyernes befolkningsudvikling vil se ud i et fremtidsperspektiv med år 2030 som eksempel. På baggrund af det blev der, som nævnt tidligere, udarbejdet 17 anbefalinger, som har til formål at fremme og styrke arbejdet med levedygtige landsbyer samt 4 kriterier, som udvalget mener karakteriserer levedygtige landsbyer. Udvalget understreger dog, at kriterierne ikke nødvendigvis skal opfyldes i lige høj grad, men eksempelvis at hvis to kriterier står rigtig stærkt, så opvejer de for de to kriterier, som står mindre stærkt. De fire kriterier er som følger:

1. Et attraktivt nærmiljø med tidssvarende boliger, en tilpasset bygningsmasse samt adgang til landskab og natur
2. Nærhed til offentlig og privat service
3. Tilgængelighed til beskæftigelse og gode muligheder for etablering af virksomhed
4. Social og kulturel sammenhængskraft

Til udarbejdelsen af rapporten har udvalget besøgt en række landsbyer, hvori de samtidig har afviklet møder med henblik på *"at identificere og perspektivere udfordringer og muligheder for at belyse, hvad der karakteriserer landsbyer, som har vist sig levedygtige, herunder landsbyernes indbyggere, tilflyttere, foreningsliv, virksomheder osv."*. I den sammenhæng blev udvalget af den opfattelse, at især to ting gjorde sig gældende. For det første, at lokalt engagement er en forudsætning for en positiv udviklingsproces og for det andet, at en strategisk tilgang er afgørende i og med, at der i besøgsbyerne tegnede sig et billede af, at enkeltstående tiltag sjældent kan give et område et bæredygtigt løft alene. I rapporten fremgår det også, at det er udvalgets opfattelse, at en strategisk afvejning og planlægning for landsbyerne er nødvendig for at sikre attraktiviteten i at leve og bo overalt i Danmark. Lovforslaget er derfor et led i regeringens opfølgning på udvalgets opfordringer.

Af rapporten fremgår det ligeledes, at udvalget ønsker, at kommunerne i kommuneplanlægningen foretager en strategisk planlægning, som skal indeholde en aktiv stillingstagen til, hvordan landsbyerne eller udfordrede landområder er eller kan blive levedygtige. Desuden er det udvalgets opfattelse, at kommunernes arbejde med at udvikle strategier for landsbyerne bygger på aktiv medvirken og inddragelse af lokalsamfundene. Dette er med henblik på at sikre, at strategi og visioner forankres og kan fremsættes til handling. Politikformuleringen er derfor lavet på baggrund af udvalgets anbefalinger for at imødekomme målet om at skabe levedygtige landsbyer.

3.4 Planloven pr. 1. juli 2019

D. 1. juli 2019 trådte ændringen af planloven i kraft dermed i kraft. En ændring, som var baseret på de anbefalinger, som Udvalget for levedygtige landsbyer var kommet med og en ændring, som satte krav om strategisk planlægning for landsbyer med virkning for forslag til kommuneplaner fra d. 1. juli 2019 (og planstyrelsen, 2021). Ændringen af Planloven gør, at den nye lov ser således ud:

KAPITEL 2 B STRATEGISK PLANLÆGNING FOR LANDSBYER
§ 5 c. Kommuneplanlægningen skal under hensyn til lokale forhold indeholde en strategisk planlægning, der sammenhængende tager stilling til muligheder for udvikling af landsbyer, jf. § 5 d. Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal koordinere den strategiske planlægning for landsbyer med nabokommuner, hvis muligheder for udvikling af landsbyer også er afhængig af udviklingen af landsbyer i disse kommuner. Stk. 3. Erhvervsministeren kan fastsætte regler om grundlaget for kommunalbestyrelsens strategiske planlægning for landsbyer.
§ 5 d. Kommuneplanlægningen for landsbyer skal 1) understøtte en udvikling af levedygtige lokalsamfund i landsbyer, 2) fremme en differentieret og målrettet udvikling af landsbyer og 3) angive overordnede målsætninger og virkemidler for udviklingen af landsbyer.

Med ændringen har landsbyer og landområder fået deres eget kapitel i Planloven, kapitel 2B. Det overordnede formål med ændringen af Planloven er at sikre, at der i forbindelse med kommuneplanlægningen foretages en sammenhængende stillingtagen til landsbyer og landområders udvikling med udgangspunkt i §5 d, hvor elementerne er nærmere udspecificeret.

KAPITEL 4 KOMMUNEPLANLÆGNING
§ 11 a, stk. 1, nr. 23. Kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for udviklingen af landsbyer.
§ 11 e. Kommuneplanen skal ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger stk. 3.

Redegørelsen for den del af kommuneplanen, som indeholder en strategisk planlægning for landsbyer, jf. § 5 c, stk. 1, skal indeholde
1) oplysninger om gfrundlaget for den strategiske planlægning for landsbyer og
2) en redegørelse for, hvordan kommuneplanlægningen understøtter den ønskede udvikling af landsbyer.

Udover, at landsbyer og landområder har fået deres eget kapitel i Planloven, så er der under kapitel 4 kommuneplanlægning også udspecificeret, at kommuneplanen skal indeholde specifikke retningslinjer for udviklingen af landsbyer jf. §11 a, stk. 1, nr. 23. Derudover fremgår det af §11 e, at kommuneplanen endvidere skal ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger. Dette indebærer, at der bliver redegjort for den politiske prioritering af, hvad der er fundamentalt for udviklingen i landsbyer og landområder (og planstyrelsen, 2021).

Lovgivningsteksten viser dermed, at den kausalteori, som ligger til grund for ændringen af planloven med henblik på strategisk planlægning, er, at planlægningen hermed skal tilgodese udviklingen af landsbyer. Dette sikres blandt andet ved, at der sættes krav om, at der skal foreligge en redegørelse for planens forudsætninger, herunder et belæg for hvordan den valgte prioritering og strategi understøtter udviklingen.

3.5 Kommunernes rolle i planlægningen

Det er op til hver enkel kommune at beslutte, hvilke emner, der i kommuneplanlægningen skal sættes fokus på og også hvordan dette skal ske. Kommuner, som har udfordrede landsbyer eller landområder skal fastsætte nogle målsætninger for landsbyernes fremtid og endvidere redegøre for hvilke virkemidler, der skal benyttes, for at imødekomme de valgte målsætninger. I kommuneplanprocessen skal kommunen også aktivt tage stilling til hvilke planlægningsmæssige tiltag, der er brug for i kommunens landsbyer. Dette kunne eksempelvis indebære udarbejdelse af lokalplaner, afgrænsning af landsbyer eller ophævelse af forældede lokalplaner. Det vigtigste aspekt i den strategiske planlægning er, at der bliver udtrykt en bevidst politisk prioritering af, hvad der er fundamentalt for udviklingen i landsbyer og landområder, herunder hvad der skal være de højest prioriterede målsætninger i den lokale politik (for levedygtige landsbyer, 2018).

For de landsbyer, som ligger tæt på kommunegrænser kan det desuden være hensigtsmæssigt, at de to grænsekommuner samarbejder og vurderer om en fælles indsats kunne være relevant at gennemføre på tværs af kommunegrænsen. Eksempler på dette kunne blandt andet være deling af fælles faciliteter, understøttelse af foreningsliv osv. (for levedygtige

landsbyer, 2018).
Endvidere forpligtes kommunerne også til, i samarbejde med lokalsamfundet, at foretage en vurdering af de enkelte landområder samt landsbyernes tilstand, udfordringer og muligheder. En klassificering af landsbyerne vil være hensigtsmæssig forud for det strategiske arbejde, da denne kan agere belæg for en fastsættelse af retningslinjer og eventuelle rammer for landsbyernes udviklingsmuligheder (for levedygtige landsbyer, 2018).
Som det også er tilfældet i den kommunale planlægning generelt, mener udvalget, at der bør gives metodefrihed til kommunerne i forhold til, hvordan de arbejder med en samlet strategisk planlægning for kommunens landsbyer. Det står derfor også frit for kommunerne hvilken metode de vil benytte til at vurdere landsbyernes og landområdernes tilstand. Det er derfor muligt at tilpasse metoden til de lokale forhold og de metoder, som ellers anvendes i kommunen eksempelvis i forbindelse med kommuneplanlægningen (for levedygtige landsbyer, 2018).
Afslutningsvis henviser udvalget til de fire kriterier, som de har udarbejdet i forbindelse med at kunne karakterisere den levedygtige landsby. Denne model kan kommunerne bruge i deres vurdering af landsbyernes levedygtighed.

3.6 Opsamling

Politisk design

Politikdesignet i forbindelse med strategisk planlægning i kommuner har delelementerne, som indebærer: 1) mål 2) politiske instrumenter til at opnå disse mål 3) en fastlæggelse af hvilken myndighed eller organisation, som skal føre den politiske beslutning ud i livet samt en bevilling af ressourcerne til de nævnte delelementer.

Målet

Det politiske mål for ændringen er også beskrevet i afsnit 3.2, men præciseres her i bekendtgørelsen:

Kommuneplanlægningen for landsbyer skal

1. understøtte en udvikling af levedygtige lokalsamfund i landsbyer,
2. fremme en differentieret og målrettet udvikling af landsbyer og
3. angive overordnede målsætninger og virkemidler for udviklingen af landsbyer.

Derfor kan der beskrives flere politiske målsætninger i forbindelse med tilføjelsen til planloven omkring strategisk planlægning. Det er generelt nogle overordnede målsætninger, hvor der ikke ligefrem kan laves en målbar analyse for at vurdere implementeringen. Som tidligere forklaret, så lægger Winter og Nielsen (2008) vægt på, at et klart og

entydigt mål er vigtigt for implementeringsprocessen. Signalering af politikrationalet til implementeringsaktører samt anvendelse af kapacitetsopbyggende og commitment-skabende tiltag kan dog kompensere for en manglende målklarhed i lovgivningen.

Politikinstrumenter

For at opnå de førnævnte mål bliver det klarlagt hvilke politiske instrumenter, som der skal gøres brug af. I praksis består politik af et begrænset antal instrumenter, som ofte kombineres på tværs af flere politikområder. Selvom der findes et begrænset antal af instrumenter, så repræsenterer den enkelte politik dog en unik kombination af disse. Disse instrumenter kan blandt andet være: regler vedrørende tilladelser, information, økonomiske styringsinstrumenter og incitamenter samt serviceleverance. I dette tilfælde, som vedrører lovgivningen om strategisk planlægning er der fremsat en lovændring, som består af regler. Et sæt regler, som benævner, at der skal benyttes strategisk planlægning i kommuneplanlægningen. Denne strategiske planlægning skal tage højde for landsbyernes udvikling og der foreligger desuden et krav om at samarbejde med nabokommuner på områder, hvor det giver mening.

Organisering

Det politiske design er målrettet mod kommuner. Ligeså vel som der vælges instrumenter, så vælges der også hvilke myndigheder og organisationer, som skal være ansvarlige for at varetage implementeringen. Inden for organisering kan valget siges at stå mellem: hierarki, netværk eller marked. I forbindelse med kravet om strategisk planlægning er der brugt hierarkimetoden, som indebærer en offentlig opgaveløsning med en politisk ansvarlig myndighed i toppen. Selvom hierarki indebærer en offentlig opgavevaretagelse, så kan selve graden af hierarkisk styring variere. Her skelnes der mellem en statslig eller en kommunal opgavevaretagelse. I dette tilfælde er der en kommunal varetagelse.

3.7 Delkonklusion

Det kan derfor konkluderes, at ændringen af planloven kommer fra en politikformulering, som er styret af en politisk opfølgning på de 17 anbefalinger, som blev fremlagt af Udvalget for levedygtige landsbyer. Efter der i juni 2016 blev indgået en politisk aftale om *"Danmark i bedre balance"* blev der fra politisk side lagt fornyet fokus på at skabe levedygtige landsbyer.

I praksis betød lovændringen, at der pr. 1. juli 2019 var regler om, at kommunerne gjorde brug af strategisk planlægning i deres arbejde. Der var endvidere metodefrihed, så det stod frit for kommunerne hvordan de arbejdede med værktøjerne. Der skulle blot laves en bevidst politisk prioritering af hvilke landsbyer og landområder, der skulle arbejdes med

samt en argumentering for hvorfor.
For at forstå implementeringen af en lov er Winter og Nielsen (2008)s implementeringsmodel blevet brugt, da denne model er bygget på baggrund af nutidig implementeringsteori. Modellen er opdelt i flere dele, hvorpå der her i foranalysen har været fokus på politikformuleringen og politikdesignet. I hovedanalysen vil der derfor blive lagt vægt på selve implementeringsprocessen og samspillet mellem aktørerne i denne, hvorpå det vil være muligt at analysere de enkelte aktørers interesser og forståelser for at evaluere den nuværende opgaveløsning.

Efter at have skabt en forståelse for teorien bag implementeringen af politik og en ny lov samt de krav, som ændringen af planloven, har gjort, at der nu stilles til kommunerne i planlægningen, så er det essentielt at undersøge strategisk planlægning. Der er nemlig forelagt et krav om, at der skal benyttes strategisk planlægning for at understøtte udviklingen af levedygtige landsbyer, men der er ikke lavet en definition omkring hvad det indebærer. For bedre at kunne sætte sig ind i hvordan kommunerne arbejder med strategisk planlægning i praksis, er det derfor nødvendigt at lave en dybere gennemgang af strategisk planlægning som begreb.

3.8 Strategisk planlægning og udviklingen af planlægning i Danmark

Efter at have beskrevet teorien bag implementeringen af en lov, selve lovændringen og de krav, som den stiller til kommuner, så er det også vigtigt at skabe en forståelse for hvad begrebet strategisk planlægning betyder og hvordan planlægning ellers har været brugt i Danmark. Selvom researchers som Friedmann (2003), Allmendinger (2017) og Beatley (2012) alle har forskellige meninger og holdninger til planlægning, så er de enige om én ting, og det er at "there is no planning practice without a theory and how it ought to be practiced". Derfor er det vigtigt at skabe en forståelse for nuværende teorier, men også tidligere teorier, da det giver en indsigt i hvordan teorien har udviklet sig undervejs. Forskellige faktorer har over tid været medvirkende til, at fysisk planlægning er, som den er i dag. I dette afsnit vil der derfor først og fremmest blive lavet en definition af strategisk planlægning. Derudover vil der blive udarbejdet en gennemgang af de forskellige planlægningsteorier, som har præget fysisk planlægning. Det vil skabe en forståelse for hvorfor det netop er strategisk planlægning, som der er sat krav om for kommuner i dag.

Definition af strategisk planlægning
Strategisk planlægning er et begreb, som oprindeligt har sine rødder fra militær kontekst. I

litteraturen er der flere definitioner af begrebet, men en af de første definitioner, der findes af konceptet er:

"Science and art of employing the political, the economic, psychological and military forces of a nation or group of nations to afford the maximum support to adopted policies in peace or war" (Albrechts, 2004).

Det udsprang derfor som et koncept, der blev brugt i et forsøg på at forene forskellige interessenter i målet om at udleve et fælles mål, hvad enten det var i krig eller ej. Siden da har begrebet fundet vej til forskellige sektorer, herunder den private sektor i 1950'erne. Virksomheder begyndte at bruge strategisk planlægning for at imødekomme udfordringer og for bedre at kunne planlægge fremtiden i en usikker verden, hvor der hele tiden skete forandringer. I 1970'erne og 1980'erne ramte oliekrisen, økonomien blev ustabil og demografien i blandt andet USA og resten af verden begyndte at ændre sig som følge af urbaniseringen. Det var på dette tidspunkt, at den amerikanske stat begyndte at få øjnene op for strategisk planlægning. Den strategiske planlægning begyndte derfor at blive brugt som et værktøj, som skulle forsøge at imødekomme urbaniseringen og de økonomiske problemer, som nationen stod overfor. Siden da bredte strategisk planlægning sig til den resterende del af verden, hvor den også fandt frem til Danmark (Sehested, 2009).

Udviklingen af fysisk planlægning i Danmark

Den fysiske planlægning i Danmark har udviklet sig igennem de sidste 50 år. Ved at illustrere udviklingen inden for fysisk planlægning ønskes der at blive skabt en forståelse for og en syntetisering af de forskelligartede roller som fysisk planlægning har påtaget sig i Danmark. Dette vil også klarlægge hvorfor planlægningen er, som den er i dag og hvorfor strategisk planlægning igen er kommet på dagsordenen.

Fysisk planlægning kan beskrives som den sammenfattende beskrivelse for planlægning af arealanvendelse, fysisk struktur og sammenhæng i byer og på landet. Erich Dallhammer (2018) beskriver formålet med fysisk planlægning, som værende:

"It is undertaken with the aims of creating a more rational territorial organization of land uses and the linkages between them, to balance demands for development with the need to protect the environment, and to achieve social and economic objectives." (Erich Dallhammer, 2018)

I 2000 udgav Europa Kommissionen et kompendium kaldet "Compendium of Spatial Planning Systems and Policies", som havde fokus på fysisk planlægning i 15 medlemslande. Her blev det danske plansystem kvalificeret for værende helhedsintegreret og fik desuden følgende ord med på vejen: *".. systematic and formal hierarchy of plans from national to*

local level, which coordinate public sector activity across different sectors but focus more specifically on spatial co-ordination than economic development" (Shaw et al., 1995).

Den fysiske planlægning i Danmark har dog været udsat for dybtgående nyorienteringer de seneste årtier grundet blandt andet politiske og økonomiske faktorer. Nye strukturer har også medvirket til, at mange fysiske planlægningsansvar er blevet decentraliseret til lokalt niveau, mens selve planlægningsdomænet tilsyneladende indeholder mindre fysisk koordinering og sammenhæng på tværs af forskellige politiske institutioner. På baggrund af dette vil der i det følgende skriv blive lavet en gennemgang af den danske udvikling inden for fysisk planlægning for at skabe en forståelse for hvorfor planlægningen har udviklet sig til det, som den er i dag.

1970'erne

Kommunalreformen I 1970 var den hidtil største reform af det danske kommunestyre. I forbindelse med reformen blev antallet af kommuner reduceret fra 1098 til 277 kommuner og antallet af amter gik fra 25 til 14. Ideen om denne reform var blandt andet bygget på, at hver kommune fik ansvaret for én by samt dens "hinterland" (små byer omkring). Hermed blev den største by i kommunen en central position for de resterende byer, hvor der var adgang til basis- og specialiserede ydelser. **?** beskriver det danske planlægningsdomæne i 1970'erne som værende "the spatial expression of the welfare state". Formålet var blandt andet at udviske den skarpe skelnen mellem land- og byområder, hvorfor denne strukturreform også førte til institutionaliseringen af dansk planlægning, da den var baseret på en socialdemokratisk ideologi om lige udvikling. Endvidere gav reformen også plads til den juridiske konsolidering af den nationale planlægning og åbnede også for diskussionen om at etablere hierarkisk bymønster i landet (Galland, 2012).

1980'erne

Gennem 1980'erne gik den fysiske planlægning igennem en periode med tvetydighed. Det var også en periode, som var præget af en stigning i politiske diskurser, som var påvirket af neoliberal tækning. Overordnet var der også i 1980'erne fokus på en lige udvikling, hvorimod der modsat i 1970'erne var en anden tilgang til hvordan dette skulle opnås. Dette var i stor grad påvirket af en højre-orienteret politik. Påvirket af neoliberalismen og internationale dagsordener begyndte karakteren af national planlægning at søge væk fra lige udvikling og i stedet mod mere modernisering og internationalisering. Den sidste landsplanredegørelse, som blev udgivet i 1989 under navnet "Det regionale danmarksbillede nu og i fremtiden" lagde vægt på hvordan Danmark skulle udvikle sig og differentiere sig rent geografisk samt hvordan de skulle stå imod de udfordringer, som var forbundet med en indtræden på det europæiske marked og yderligere internationalisering. Samlet set

gennemgik den nationale fysiske planlægning i 1980'erne en overgangsperiode, der til en vis grad manglede et defineret mål. Slutningen af 1980'erne var præget af fremkomsten af en konkurrencebaseret tilgang, hvilket gav nye muligheder for fysisk planlægning (Galland, 2012).

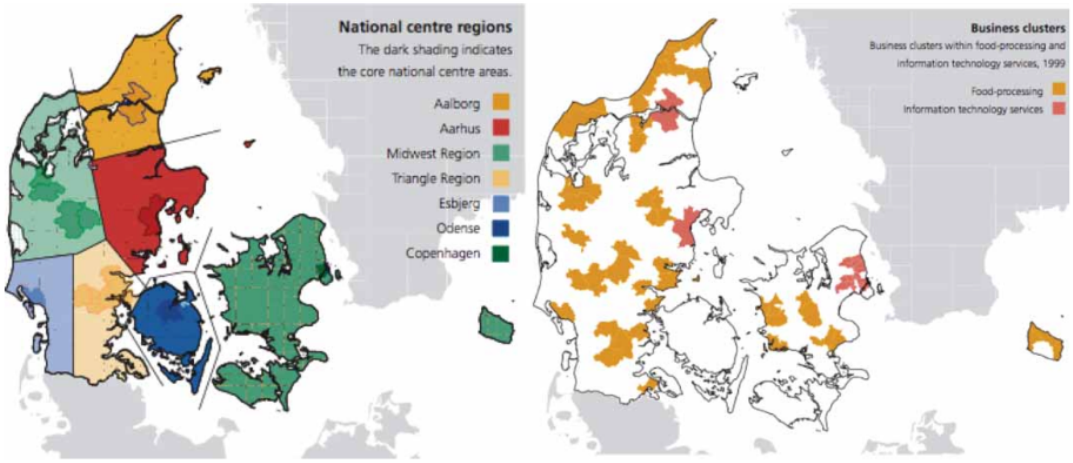
1990'erne

90'erne var præget af en drastisk re-orientering af både form og indhold inden for fysisk planlægning. Galland (2012) fremhæver ordet "integration", som værende beskrivende for denne periode, hvor miljøovervejelser skulle inddrages i alle beslutninger. I 1992 blev der indført en ændring til planloven, som skiftede fokus fra "lige udvikling" til "en hensigtsmæssig udvikling" af hele landet og i dets individuelle administrative regioner og kommuner, baseret på overordnede planlægningsmæssige og økonomiske betragtninger. Denne tilgang kom som resultat af den internationale konkurrence, som var fremmet af europæiske fysiske planlægningspolitikker. Danmarks fysiske strukturering og positioneringer blev dermed præget af en markedsorienteret og polycentrisk væksttænkning. Dermed erstattede denne konkurrencebaserede tilgang de tidligere rumlige begreber baseret på byhierarkiets logik. Derudover blev der lagt vægt på, at fysisk planlægning kunne spille en vigtig rolle i forhold til virksomhedsudvikling blandt andet på baggrund af øget globalisering, som havde økonomiske, politiske og kulturelle indflydelser. Dermed opstod ideen også om bynetværk, hvor såkaldte byklynger gik sammen og dannede et nationalt bycenter for at skabe bedre geografisk ligevægt (Galland, 2012).

2000'erne

Starten af 00'erne var præget af et nyt planlægningsperspektiv, som så udover internationaliseringen og etableringen af et omfattende bysystem med København som den afgørende kerne (Galland, 2012). I landsplanredegørelsen kaldet "Lokal identitet og nye udfordringer" blev der lagt vægt på at forfølge regional udvikling, hvorfor der igen kom fokus på lige udvikling i landet. Fokusset på samspillet mellem virksomheder og fysisk planlægning skulle øges, da det kunne forstærke udvikling af virksomheder samt sikre, at fysisk planlægning var bedre rustet til fremtiden. På baggrund af udviklingen vedrørende bynetværk opstod der også to bynetværk, som blev kaldt "Trekantsområdet" og "Business Region Midtvest", som ifølge Galland (2012) opstod som et forsøg på at råde bod på den uvægt, der var skabt, som følge af fokusset på København og Øresund i de foregående år. I en rapport fra 2003 bliver der desuden lagt vægt på, at fysisk planlægning skal være med til at skabe en balanceret udvikling i landet. For at opnå dette skulle der fokus på regional udvikling, hvor det især skulle være regionernes styrker, unikke træk og kompetencer, som skulle være bærende for udviklingen. Denne nye agenda gjorde også, at det der førhen var

beskrevet som "national centre", nu skulle defineres som "national centre regions" for at lave en bredere betegnelse for de mange tjenester, som regionerne kunne tilføre i større områder for at hjælpe virksomheder jf. billede nedenfor (Galland, 2012).



Figur 3.2. National centre regions og business clusters i Danmark (Galland, 2012)

I 2007 sker der igen radikale ændringer i forhold til fysisk planlægning, da Strukturreformen indtræder fra 1. januar 2007. Denne reform lavede strukturelle ændringer, som ændrede den politiske og administrative form i Danmark. De tidligere 271 kommuner blev nu lavet om til 98 større enheder og de tidligere 14 amter blev lavet om til fem regioner (Galland, 2012). Det vigtigste aspekt i denne reform var, at kommunerne nu blev større, hvor de planlægningsmæssige opgaver, som førhen lå ved amterne nu blev fordelt på et nationalt og kommunalt niveau. Dette satte større krav til kommunerne, hvorimod regionerne egentlig ikke havde nogen gennemslagskraft i forhold til at tage beslutninger i et planlægningsmæssigt perspektiv. Galland (2012) lægger vægt på, at denne reform i stor grad havde et globaliseringsfokus med fokus på vækst og konkurrencedygtighed. Den nationale planrapport fra 2006 havde også fokus på udvikling, som var præget af en differentieret tilgang til fysisk planlægning. Formålet var at bruge fysisk planlægning som en platform og et strategisk værktøj for at styrke lokal udvikling i samarbejde med regionale styrker og muligheder. Denne differentierede tilgang gjorde dog også, at der var brug for at etablere dialog mellem partnerskaber for at skabe ad-hoc rammer for udvikling (Galland, 2012).

2010'erne

Landsplanredegørelsen fra 2010 var ikke positioneret i forhold til nogen særlig fysisk udviklingstendens, hvorfor dette bryder med de tidligere rumlige logikker, visioner og strategier. Fra 2011 blev der i planloven desuden lavet lempelser i 29 udkantskommuner i

plandirektiver vedrørende kystbeskyttelse og detailplanlægningen med det formål at sikre muligheder for lokal vækst og udvikling i de danske yderområder. Dette viser også, at der er langvarige intentioner om at minimere planlægningsbegrænsninger. Fra begyndelsen af 2010'erne forholder landsplanlægningen sig hovedsageligt til sektortænkning, hvorfor Galland og Enemark (2012) tolker dette som værende begyndelsen på enden på en national fysisk planlægningsramme i sig selv. Olesen og Hansen (2020) argumenterer også for, at Danmark har indtrådt i den tredje runde af "glocalisation", hvor der tidligere har været første og anden runde i 1990'erne og 2000'erne.

	Time	Soft space	Rationality
Glocalisation strategies first round	Early 1990s	The Øresund Region	Promoting the competitiveness of Copenhagen and the Øresund Region in the context of increasing European competition
Glocalisation strategies second round	Mid-2000s	Eastern Jutland	Promoting a second growth area in Denmark and functional urban region for strategic spatial planning
Glocalisation strategies third round	Mid-2010s	Aarhus Business Region, Business Region North Denmark, City Region Funen, Greater Copenhagen	Promoting competitiveness and economic growth in and around the four biggest Danish cities

Figur 3.3. Glocalisation
(Olesen og Hansen, 2020)

Den tredje runde er især fokuseret omkring business regions og er primært fokuseret på økonomisk vækst. Det sker omkring de fire største byer i Danmark, som har skabt business regions eller city regions, hvor flere kommuner arbejder sammen for at skabe vækst. De lægger også vægt på, at denne udvikling ikke hænger sammen med reformer, men derimod er styret af en vækstorienteret plankultur. Det kommer som et resultat af *"roll with it neoliberalisation"*, som har været undervejs siden 1900'erne. Sammenlignes disse business regions med tidligere omstruktureringer, så adskiller disse sig, eftersom de er et kommunalt projekt fremfor et nationalt (Olesen og Hansen, 2020).

". . .if you want more than to just survive, you have to join forces. So, we have emerged from a need for critical mass and a need for collaboration. Hence, collaboration as a necessity. We are under pressure internationally, and if you are to compete internationally, well then you will have to look beyond your own nose." (Olesen og Hansen, 2020).

Det interessante ved disse business regions er, at hvor det førhen var koordinerede initiativer på et nationalt niveau, så er dette et kommunalt projekt. Business regions kan også tolkes som "soft spaces", hvori kommunerne fører deres egne politikker, som udspringer fra et

ønske om vækst og virksomhedsudvikling. Som i andre europæiske soft spaces, kan den danske opstandelse af business regions, opfattes som et bottom-up modsvar til reformer fremsat af regeringen, skabt af kommunerne for at få politisk indflydelse på et nationalt niveau.
Ifølge Allmendinger og Haughton (2009) kan business regions også tolkes som en vigtig ting i forhold til at genetablere karakteren af dansk planlægning. De er derfor symptomatiske for en ny dansk planlægningskultur på et regionalt niveau, som i bund og grund handler om økonomisk vækst, skabelsen af jobs og erhvervsudvikling (Allmendinger og Haughton, 2009).

Projektplanlægning eller strategisk planlægning?
Den fysiske planlægning i Danmark har udviklet sig en dels undervejs gennem de sidste fem årtier. Den har blandt andet været styret af politiske reformer, hvor kommunalreformen og strukturreformen ændrede på de geografiske rammer ved at fjerne amter, mindske antallet af kommuner og oprette regioner.

I 1960'erne og 1970'erne udviklede strategisk planlægning sig i mange vestlige lande til en omfattende planlægningsproces (Albrechts, 2004). Op gennem 80'erne og 90'erne er det en anden form for planlægning, som dominerer i både europæisk såvel som dansk planlægning (Albrechts, 2004). I stedet for strategisk planlægning blev der i større grad brugt projektplanlægning jf. figur 3.3. Planlægningen bar præg af udvikling af enkelte projekter samt ad-hoc indsatser, som skete i forbindelse med fysisk arealregulering. Fællesnævneren for disse projekter var blandt andet, at de vedrørte nedkørte eller funktionstomme byområder typisk initieret af private interessenter som lokalsamfundet, byggeaktører eller investorer. Planlægningen skete derfor i højere grad ud fra et "udefra" perspektiv fremfor et "indefra" strategisk perspektiv (Sehested, 2009). Denne tilgang blev et modsvar til flere års fejlslagne helhedsplaner i kommunerne. Den stigende kompleksitet i samfundet, mente man, var grunden til, at det ikke lykkedes at lave en overordnet strategi eller plan, da det skabte begrænsninger og bremsede muligheden for den fleksible udvikling i samfundene. Op igennem 1990'erne blev det derfor normalt at lave en række kommuneplantiltag til kommunalplanen. Netop for at imødekomme ændringer i samfundet eller for at skabe plads til nye ideer samt politikker. I planlovgivningen ses der derfor også, at der er forsøgt at skabe mulighed for at tilføje ændringer blandt andet ved muligheden for løbende revision samt muligheden for at lave mellemplaner/kvarterplaner (Sehested, 2009).

	Project plans	Strategic plans
Object	Material	Decisions
Interaction	Until adoption	Continuous
Future	Closed	Open
Time element	Limited to phasing	Central to problems
Form	Blueprint	Minutes of last meeting
Effect	Determinate	Frames of reference

Figur 3.4. Forskel mellem projektplanlægning og strategisk planlægning (Albrechts, 2004)

Efter en periode, hvor projektplanlægningen dominerer planlægningen, så belyser Sehested (2009), at der omkring årtusindeskiftet sker et skift i forhold til planlægning, da den ændrer sig i Europa såvel som Danmark. Strategisk planlægning er igen i fokus, da der efterstræbes en bedre sammenhæng og helhed i planlægningen. Flere studier lægger vægt på, at den udvikling, der ses i verden, kun er blevet mere kompleks med tiden, hvilket også er en af grundene til, at strategisk planlægning igen er relevant (Sehested, 2009). Overordnet kan det også konkluderes, at planlægningen har indordnet sig efter de politiske diskurser, som har været de prægende igennem de forskellige årtier. Der har altså været flere faktorer involveret, som har gjort, at planlægningen ser ud, som den gør i dag. Hvis der reflekteres over de udfordringer, som fysisk planlægning møder i dag, så giver det god mening, at det netop er strategisk planlægning, som der fra regeringens side sættes krav om.

Sehested (2009) mener, at der er flere grunde til, dette. Der nævnes blandt andet globalisering og konkurrence, det økonomiske pres, en ændret offentlig styringssituation, bæredygtighedsproblematikker samt "mode"-argumentet. Dette er faktorer, som litteraturen peger på som værende mulige årsager til, at konceptet, efter en periode på "pause" er kommet frem igen. I det følgende skriv vil der blive lavet en uddybning af de forskellige faktorer for at skabe en bedre forståelse for de enkelte faktorer og deres individuelle indflydelse på verden i dag.

Globalisering og konkurrence

Globaliseringen forandrer samfundsforholdene, eftersom det blandt andet gør verden mindre og afstanden mellem mennesker kortere (Olesen, 2011). Globalisering sætter rammerne for kommuneplanlægningen samtidig med, at det skaber en stigende konkurrence i by- og regionaludviklingen både nationalt og internationalt. Det kræver derfor strategisk tænkning at få skabt en stærk regional såvel som lokal identitetsdannelse i den nationale såvel som den globale udvikling (Sehested, 2009). Derfor er det nødvendigt at samarbejde

og koordinere en fælles indsats gennem en mere integreret by- og regionalplanlægning. Hver enkelt by og region har sine unikke kompetencer og potentialer, som spiller en essentiel rolle i region- og samfundsudviklingen, hvorfor det er vigtigt at bevare (Miljøministeriet, 2002). Miljøministeriet (2002) lægger desuden vægt på, at det er vigtigt, at disse bevarer deres identitet og særpræg i den globaliserede verden. En ting er at udpege disse potentialer, en anden ting er at føre dem videre over i planlægningen for at realisere dem.

Det økonomiske pres

Inden for planlægning er der opsat nogle aktuelle økonomiske rammer, som skal sikre en grundig prioritering og størst mulig omkostningseffektivitet (Økonomistyrelsen). Det vil sige, at der er nødt til at være en prioritering af opgaver for at fokusere på det vigtigste. Derfor bliver der udviklet præcise strategier, som skal sikre, at der bliver foretaget de rigtige prioriteringer i økonomisk forstand (Sehested, 2009).

Ændret offentlig styringssituation

De seneste år har der desuden været ændringer på et organisatorisk samt institutionelt niveau, der har medført, at kommunikation er vigtigere end nogensinde. Ændringerne udfordrer den måde, som der styres på, på tværs af forskellige interessenter. Der er flere aktører indblandet i politikdannelsen, hvorfor det kræver et specifikt eller flere specifikke mål for at gøre kommunikationen så præcis som mulig. Her er strategisk planlægning et vigtigt redskab i processen med at få sat disse mål (Sehested, 2009).

Bæredygtighedsproblematikker

Der er i dag stort fokus på klima og bæredygtighed. Overvejelser og beslutninger er nødt til at have et bæredygtighedsfokus, så der ikke går ressourcer til spilde. Dette er ikke kun et ønske fra et politisk perspektiv, men ligeså vel et ønske fra borgernes og samfundets side (Møller, 2020).

Strategisk planlægning på "mode"

Møller (2020) nævner som en af de sidste grunde til, hvorfor strategisk planlægning igen er kommet på dagsordenen, som værende fordi der er opstået en ny diskurs omkring termen. Planlæggere og beslutningstagere, i det offentlige såvel som det private, er blevet påvirket til at benytte sig af strategisk planlægning.

Det kan derfor konkluderes, at den fysiske planlægning i Danmark har udviklet sig en del gennem de sidste 50 år. Samtidig med, at planlægningen har ændret sig, så har verdenen også ændret sig. At det netop er strategisk planlægning, som der er fastsat et krav om fra regeringens side må antages at være en kombination af disse faktorer. De forskellige facetter, som planlægningen i dag skal omfavne, har både sociologiske, geografiske og økonomiske

aspekter, som gør, at de valg, der bliver foretaget, ikke blot kan tages på baggrund af gæt og tilfældigheder. Det kræver en overvejet prioritering, hvorpå en strategisk analyse kan være behjælpelig med dette. Herpå må det antages, at grunden til, at regeringen fremsætter et krav om strategisk planlægning også hænger sammen med Udvalget for levedygtige landsbyers anbefalinger, hvor de blandt andet lægger vægt på, at *"en strategisk afvejning og planlægning for landsbyerne er nødvendig for at sikre attraktiviteten i at leve og bo overalt i Danmark"*. Endvidere er strategisk planlægning et godt værktøj i forhold til at imødekomme udfordringer og for bedre at kunne planlægge fremtiden i en usikker verden, hvor der hele tiden sker forandringer. Ved hjælp af strategisk afvejning kan kommunerne på den måde fordele deres ressourcer så optimalt som muligt på baggrund af analyser og ikke på baggrund af tilfældigheder eller individuelle interesser. Dermed skabes den mest optimale udvikling i landsbyerne.

3.9 Konklusion på foranalyse

Ud fra foranalysen kan det konkluderes, at politikformuleringen og politikdesignet omkring ændringen af planloven er baseret på baggrund af de 17 anbefalinger, som er fremsat af Udvalget for levedygtige landsbyer. Et udvalg, som blev nedsat af Erhvervsministeriet efter der i 2016 blev indgået en politisk aftale om at lægge fornyet fokus på at skabe levedygtige landsbyer. Ud fra politikformuleringen og politikdesignet betød det i praksis, at der pr. 1. juli 2019 blev indsat krav om, brug af strategisk planlægning.

For at forstå implementeringen af en lov er Winter og Nielsen (2008) implementeringsmodel blevet brugt, da denne model er bygget på baggrund af nutidig implementeringsteori. For at forstå modellen er der i foranalysen lavet en analyse af politikformuleringen og politikdesignet. Eftersom at disse faktorer bygger på et ønske om strategisk planlægning, har det også været nødvendigt at skabe en forståelse for baggrunden for strategisk planlægning og strategisk planlægning som begreb i sig selv.

Planlægningen i Danmark har de seneste 50 år udviklet sig en del, men har især været påvirket af de politiske diskurser og udviklingen i verdenen generelt. De forskellige facetter, som planlægningen i dag skal omfavne, har både sociologiske, geografiske og økonomiske aspekter, som gør, at de valg, der bliver foretaget, ikke blot kan tages på baggrund af gæt og tilfældigheder. Det kræver en overvejet prioritering, hvorpå det kan antages, at det er årsagen til, at der er fremsat krav om netop strategisk planlægning. Derfor må det også antages, at grunden til, at regeringen fremsætter et krav om strategisk planlægning er baseret på netop denne udvikling, men også de anbefalinger, som Udvalget for levedygtige landsbyer er kommet med, hvor de blandt andet lægger vægt på, at *"en strategisk afvejning*

og planlægning for landsbyerne er nødvendig for at sikre attraktiviteten i at leve og bo overalt i Danmark".

Ud fra foranalysen har det derfor været muligt at undersøge første del af implementeringsmodellen, hvilket har skabt viden inden for de forudgående processer og udarbejdelsen af ændringen af planloven. Derfor er det interessant at undersøge næste skridt af modellen i hovedanalysen, som er implementeringsprocessen. Derved vil samspillet mellem aktørerne i processen blive undersøgt for at kunne evaluere på nuværende håndtering af opgaveløsningen. En evaluering laves eftersom det er svært at konkludere reelle præstationer og effekter af lovændringen, eftersom det er uklart hvad de officielle mål med lovændringen er.

Problemformulering 4

På baggrund af foranalysen blev det konkluderet, at implementeringen af politik kan beskrives med implementeringsmodellen, hvor der i foranalysen blev lagt vægt på de første dele af modellen, som indebærer politikformuleringen samt politikdesignet. For yderligere at undersøge implementeringen, er det relevant at undersøge selve implementeringsprocessen, herunder samspillet mellem de involverede aktører og metodefriheden.

På den baggrund er følgende problemformulering opsat:

Hvordan har kravet om strategisk planlægning for landsbyer påvirket planlægningen i Viborg Kommune?

For at besvare specialets problemformulering vil Viborg Kommune blive undersøgt som casekommune. Grunden til, at valget er faldet på Viborg Kommune uddybes i kapitel 2.3.2.1.

For at besvare problemformuleringen er følgende underspørgsmål opsat:

1. Hvordan har planlægningen i Viborg Kommune ændret sig efter ændringen af planloven i 2019?
2. Hvordan tolker Viborg Kommune strategisk planlægning?
3. Hvordan er samspillet mellem de involverede aktører i implementeringsprocessen?

Del II

Hovedanalyse

I dette kapitel vil implementeringsprocessen blive analyseret med udgangspunkt i Viborg Kommune som casekommune. Her vil samspillet mellem de involverede aktører i implementeringsprocessen blive beskrevet fra Viborg Kommunes synsvinkel. Derudover vil det blive belyst, hvordan de i kommunen arbejder med og tolker strategisk planlægning og den lovændring, som blev nedsat i 2019. Til at analysere dette vil der blive gjort brug af et interview, som er lavet af leder af Plan og Byg i Viborg Kommune, Karl Johan, samt dokumentanalyse af tilgængelige dokumenter fra Viborg Kommune. Formålet med analysen er at kaste blik over implementeringen af kravet om strategisk planlægning, hvor implementeringsprocessen vil blive analyseret. Ved at analysere implementeringsprocessen og den måde, som Viborg Kommune arbejder med strategisk planlægning på, vil det være muligt at evaluere på nuværende metoder. Løbende i analysen vil der blive lavet en sammenligning til Realdanias vejledning, som indeholder en metode, som kan bruges af kommuner i implementeringen af strategisk planlægning. Denne sammenligning gør det muligt at komme med forslag til, hvordan Viborg Kommune kan forbedre deres arbejde med strategisk planlægning. Analysen vil lede til diskussionen, som er i kapitel 7.

Realdanias vejledning 5

I følgende underkapitel vil der blive lavet en introduktion til publikationen udgivet af Realdania. Publikationen foreslår en metode omhandlende hvordan kommuner kan arbejde med strategisk planlægning. Igennem analysen af Viborg Kommune vil denne publikation blive brugt som et sammenligningsgrundlag for at kunne evaluere på de planlægningsmæssige metoder, som Viborg Kommune gør brug af i dag.

D. 25. maj 2020 udgav Realdania publikationen "Længe leve landsbyer"(Realdania, 2020), som er lavet i samarbejde med Holstebro-, Vejen- og Norddjurs Kommune. Rapporten giver indsigt i hvordan kommuner kan efterleve de nye krav om strategisk planlægning og er derfor et bidrag til at understøtte kommunernes arbejde med strategisk planlægning for landsbyer.
Metoden er overordnet set baseret på en systematisk kortlægning af den enkelte kommunes landsbyer på baggrund af udvalgte parametre. På baggrund af denne analyse er det muligt for kommunen at identificere udfordringer og muligheder. I det følgende skriv vil der blive lavet en beskrivelse af metoden.

I rapporten forstås strategisk planlægning som værende:

"... langsigtet og helhedsorienteret planlægning, hvor kommunen fastlægger realistiske og differentierede målsætninger, delmål og virkemidler for landsbyerne med afsæt i civilsamfundsinvolvering og en data- og vidensbaseret analyse af de enkelte landsbyers muligheder, udfordringer og ressourcer." (Realdania, 2020, s. 12)

Figur 5.1. Strategisk landsbyplanlægning jf. Realdania (Realdania, 2020)

Realdanias metode tager afsæt i første skridt i den strategiske planlægning, som de kalder for "kortlægning og analyse". Metoden tager afsæt i en systematisk gennemgang af de følgende faktorer for at give et billede af de udfordringer og muligheder, som forskellige dele af kommunen og dens landsbyer står over for:

- Geografiske faktorer: f.eks. afstand til dagligvareindkøb og skoler, boligpriser
- Demografiske faktorer: f.eks. gennemsnitsalder, fordeling af unge og ældre
- Sociokulturelle faktorer: f.eks.

1. Kortlægning af geografiske og demografiske forhold skal give kommunen et grundlag for at kunne kategorisere områder alt efter udfordringer og potentialer, med udgangspunkt i de karakteristika af levedygtige landsbyer som Udvalget for levedygtige landsbyer præsenterede. Det vil sige, at det indebærer kortlægning af afstand til skoler, dagligvarebutikker, større bysamfund og regionale jobmarkeder, udvikling af boligpriser, demografi og ændring i indbyggertal. I forbindelse med denne kortlægning arbejdes der

med indikatorer på tværs af kommunen men også på landsbyniveau.

På tværs af kommunen:

- afstand fra skoler
- afstand fra dagligvareindkøb
- afstand fra større bysamfund og regionale jobmarkeder
- boligpriser
- demografisk sammensætning
- ændring i indbyggertal

På landsbyniveau:

- indbyggertal
- ændring i indbyggertal
- skoler og dagligvareindkøb
- kulturmiljøer

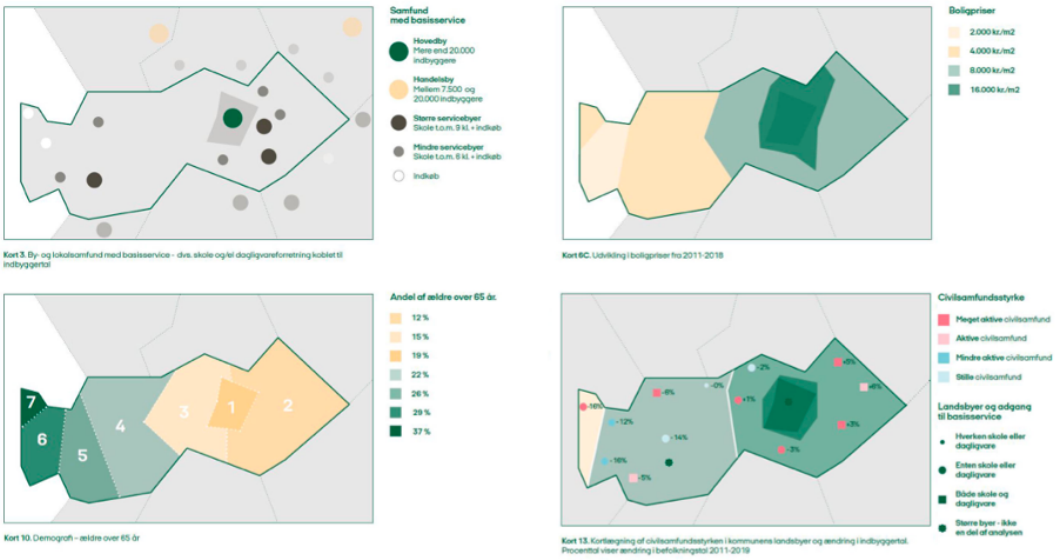
På baggrund af denne analyse kan kommunens byer blive inddelt i zoner jf. bilag C, kort 1-12. Hver zone rummer de samme slags muligheder og udfordringer, hvorpå det er nemmere at rette en specifik indsats og strategi mod hver zone.

2. Kortlægning af landsbyernes civilsamfundsstyrke omhandler kortlægning af landsbyernes civilsamfund mhp. at få indblik i hvor stor en andel af den fremtidige udvikling, som landsbyerne selv kan løfte. Til at vurdere dette, er der udvalgt 7 indikatorer, som kan sige noget om borgernes engagement ved at se på blandt andet foreningsliv, fællesskab, aktiviteter og initiativer. Selvom indikatorerne ikke kan sige alt om byerne, så er det en god overordnet repræsentation af civilsamfundenes styrke. På baggrund af dette bliver de opdelt i fire civilsamfundsgrupper, som er henholdsvis: meget aktive civilsamfund, aktive civilsamfund, mindre aktive civilsamfund og stille civilsamfund. For at kortlægge dette i praksis kan der eksempelvis bruges screening i form af spørgeskemaer. Ud fra svarene kan landsbyerne så inddeles i én af de fire kategorier jf. bilag C, kort 13.

3. Landsbygrupper - samlet analyse af kortlægningerne handler om at kombinere de analyserede data fra trin 1 og trin 2 for at opdele landsbyerne i de endelige grupperinger jf. bilag C, kort 14, hvor landsbyerne er opdelt i grupperne 1,2 og 3. Inden for hver gruppering er landsbyerne endvidere opdelt efter civilsamfundsstyrke, hvorfor der til sidst kan ende med at være mange inddelinger. Derfor lægger rapporten også vægt på, at der skal laves en individuel vurdering af inddelingerne, da det også skal være realistisk ift. ressourcer og økonomi.

4. Identifikation af målsætninger, delmål og virkemidler lægges der vægt på, at de landsbygrupper, som blev opdelt under trin 3, herved kan få tildelt differentierede målsætninger. Ud fra landsbyernes individuelle forskelle kan der fastlægges delmål og konkrete planer, hvilket sammenlagt udgør kommunens strategi.

Når strategierne er lagt for de forskellige områder, så skal der vælges virkemidler. Som nævnt i det tidligere trin, så er der også nødt til at være en realistisk sans ift. de ressourcer, der er til rådighed. Endvidere behøves målsætningerne for områderne nødvendigvis ikke at være et mål om vækst. Det kan også være en understøttelse af den fortsatte udvikling af turismen.



Figur 5.2. Eksempler på udarbejdelse af kort
(Realdania, 2020)

På baggrund af denne kortlægning og analyse er det muligt at inddele byerne i områder, som er kategoriseret ud fra disse faktorer. Figur 5.2 er eksempler på den type af kort, som kan genereres på baggrund af den systematiske analyse. Ud fra disse kategoriseringer af områder er det muligt at sætte mål for de enkelte områder. Et eksempel kunne være:

Delmål 1

Det attraktive nærmiljø i landsbyerne skal bibeholdes.

Virkemiddel

Strategisk nedrivning og omdannelse af tomme og forfaldne boliger og ejendomme.

5. Civilsamfundsinvolvering er det sidste trin og fokuserer på vigtigheden af at inddrage landsbyernes civilsamfund gennem hele processen. Den grad af involvering, der er behov for, kan dog variere fra civilsamfund til civilsamfund. Et aktivt civilsamfund ville kunne

deltage som en samarbejdspartner for kommunen, hvorimod et mindre aktivt civilsamfund kommer til at fungere mere som en informant.

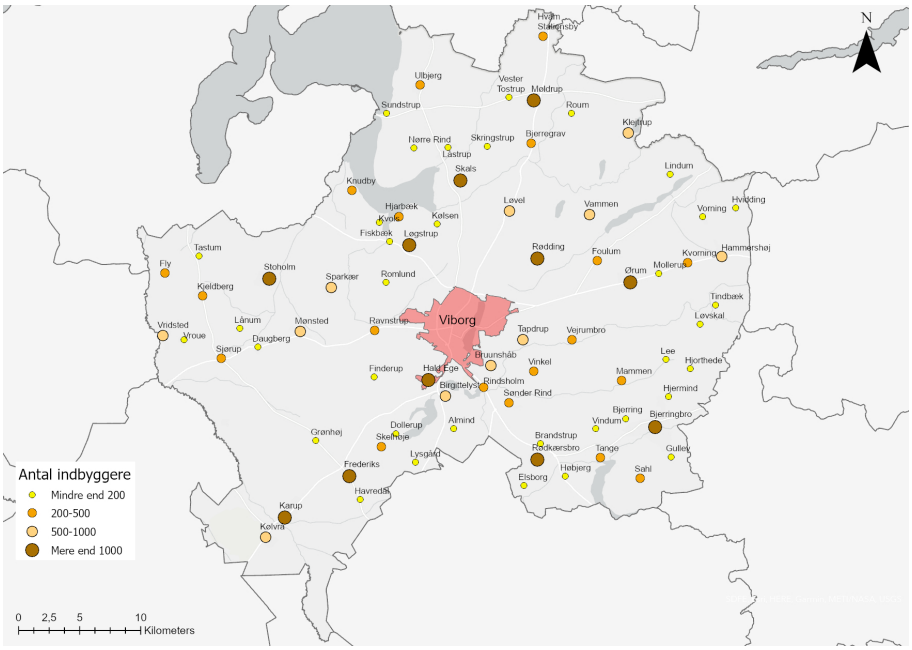
Realdanias vejledning omhandler i store træk om at opdele landsbyerne i grupperinger for at kunne lave differentierede strategier. For at byerne kan grupperes laves der en analyse af flere forskellige faktorer, som omhandler de geografiske og demografiske forhold samt civilsamfundsstyrken. Overordnet set er det en systematisk måde at gribe strategisk planlægning an på og denne analyse kan være et godt udgangspunkt for kommunernes arbejde. Endvidere er det også vigtigt at lægge mærke til, at det nødvendigvis ikke handler om vækst i form af befolkningstilvækst. Bruges denne metode dannes der et stærkt belæg for den prioritering og inddeling, som der foretages af landsbyerne.

Efter at have præsenteret Realdania vejledningen vil der i de næste afsnit blive lavet en introduktion til Viborg Kommune, som er den valgte casekommune. Her vil der blive lavet en gennemgang af Viborg Kommune og en analyse af, hvordan der på nuværende tidspunkt arbejdes med strategisk planlægning jf. lovkravet. Løbende igennem analysen vil Viborg Kommunes metoder blive sammenlignet med den metode, som Realdania foreslår.

Casestudie 6

6.1 Viborg Kommune

Viborg Kommune er en kommune, som er beliggende i Region Midtjylland. I Viborg Kommune er der, pr. 1 juni 2022, 97.311 indbyggere, som målt på indbyggertal, gør kommunen til landets tiende største kommune. Målt på areal er kommunen med sine 1.474 km2 Danmarks anden største kommune. (Kommune) Kommunen har 77 byer, hvoraf 33 af byerne har 1000 eller færre indbyggere jf. bilag B. Kommunen kan ses på figur 6.1.



Figur 6.1. Visualisering af Viborg Kommune med byer og byernes størrelse

6.1.1 Landsbyerne i Viborg Kommune

Viborg Kommune har 71 byer, som er placeret i landzone; heraf 54 afgrænsede landsbyer og 17 mindre bebyggelser. Byrådet i Viborg Kommune anser en "afgrænset landsby", som værende en by, hvor der kan ske begrænset udvikling i byen i form af enkelte nye boliger, mindre lokale erhverv osv. (Kommune)

Ifølge seneste kommuneplan fra 2017, så fremgår det, at byrådet vil understøtte udviklingen

i landsbyerne ved at:

- planlægge for at der kan ske et beskedent nybyggeri i de afgrænsede landsbyer, såfremt det sker under hensyntagen til og med respekt for landsbyens bygningsmiljø og strukturer. Hensynet til de landskabelige, kulturhistoriske, natur- og miljømæssige interesser prioriteres højt
- løbende udarbejde bevarende landzonelokalplaner for at sikre de særligt værdifulde landsbymiljøer.
- arbejde for, at der i forbindelse med omdannelse og forskønnelse af særlige værdifulde landsbymiljøer og huse kan ydes støtte efter byfornyelseslovgivning.
- arbejde for at adgangen til landskabet forbedres ved at bevare markveje, gamle kirke-, post- og skolestier
- udarbejde en ny samlet landdistriktspolitik

Kravet om strategisk planlægning kom i 2019 og seneste kommuneplan er fra 2017. Karl Johan fra Viborg Kommune påpeger dog, at selvom kommuneplanen revideres løbende, så er den ikke revideret siden. Ikke med henblik på strategisk planlægning i hvert fald.

" Det skal også lige siges, at vi har ikke revideret kommuneplanen siden. Og vi har i nogle år kørt en rullende kommuneplanrevision, sådan at vi ikke reviderer hele kommuneplan på én gang. Vi gør det emnevis og områdevis. (...). Det er stort set uoverskueligt for sådan en forvaltning at tage en fuld revision af alle emner, og områder på en gang og det er det også for byrådet, og det er det faktisk også for borgeren, så vi har valgt at gøre det på den anden måde. Så vi ikke har haft nogen revision siden." (Interview med Karl Johan)

At den ikke er revideret siden 2017 kan også forklare, hvorfor der ikke er nævnt noget om strategisk planlægning i byrådets visioner for landsbyerne. Kommuneplanen vil derfor blive refereret til i begrænset omgang, hvorpå der i stedet vil blive gjort brug af nye dokumenter fra Viborg Kommune i analysen.

6.1.2 Sammenhængsmodellen i Viborg Kommune

I 2018 blev det vedtaget i Viborg Kommune byråd, at der skulle gøres brug af en ny styringsmodel. Denne model var Sammenhængsmodellen og den erstattede eksisterende politikker og målsætninger, og danner i dag grundlaget for den politiske styring. Modellen er inddelt i fem temaer og fælles for alle temaerne er, at der skal være "sammenhæng for borgerne" (Viborg Kommune, 2018).

Figur 6.2. Viborg Kommunes sammenhængsmodel
(Viborg Kommune, 2018)

Således danner modellen grundlag for den retning, som byrådet arbejder hen mod i de kommende år. Alle handlinger og initiativer bliver dermed udarbejdet på baggrund af sammenhængsmodellen. De fem temaer er:

- læring og uddannelse
- oplevelser og fællesskab
- bæredygtighed
- vækst og socialt ansvar
- sundhed

Inden for hvert tema er der sat nogle konkrete målsætninger, hvor det er muligt at følge med i hvordan disse målsætninger går inden for sammenhængsbarometeret Her kan både borgere og organisationer følge med i hvordan det går med at opnå målene (Viborg Kommune, b). Alle målsætninger og initiativer, som bliver sat i gang i Viborg Kommune, er lavet med udgangspunkt i Sammenhængsmodellen.

6.2 Definition af strategisk planlægning

En klar forståelse for strategisk planlægning, både i teori og i praksis, er altafgørende for, at der kan skabes den samme forventning til planlægningen mellem de involverede aktører i implementeringsprocessen. I foranalysen, kapitel 3.8 blev der lagt vægt på, at det var

nødvendigt, at der blev lavet en definition og klarlægning af hvad strategisk planlægning var og er. Ved at skabe en fælles forståelse, hvor alle involverede parter har den samme forståelse, så kan der arbejdes mod de samme mål.

Bolig- og Planstyrelsen har udgivet en vejledning med udgangspunkt i Realdania rapporten, hvor de definerer strategisk planlægning som værende: *"Med strategisk planlægning menes der en overordnet og sammenhængende stillingtagen til muligheder for udvikling af hele kommunens landsbyer, der kan danne grundlag for og herved medvirke til at fokusere den kommunale planlægning for landsbyerne."* (og planstyrelsen, 2021). Deres forståelse bygger på en overordnet og sammenhængende stillingtagen til landsbyerne, som skal bidrage med sammenhængende overvejelser om udviklingsmuligheder i kommunernes landsbyer. De uddyber også, at forud for strategisk planlægning er det nødvendigt at kortlægge, vurdere og klassificere kommunens landsbyer med udgangspunkt i de lokale forhold. På baggrund af dette skabes der et solidt grundlag for at diskutere landsbyernes forskellige udviklingsmuligheder.

Planlægningsteori påpeger at klare og entydige mål for den førte politik er nødvendig, da implementeringsaktørerne kan have problemer med at udføre deres arbejde, hvis målene er uklare og tvetydige (Winter og Nielsen, 2008, s. 42). Der kan dog opnås "rimeligt gode implementeringsresultater", selv når målene ikke har været særligt klare eller konsistente. Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvis der blot opnås en nogenlunde acceptabel opfyldelse af de enkelte dimensioner af lovens mål (Winter og Nielsen, 2008, s. 42). På trods af, at der alligevel kan opnås gode implementeringsresultater, selvom måldefinitionen og herunder hvad der menes med strategisk planlægning, ikke er tydelige, så har implementeringsaktørerne nemmest ved at udføre deres arbejde, såfremt der er en klar og entydig definition af, hvad der er målet for implementeringen. Som Friedmann (2003), Allmendinger (2017) og Beatley (2012) påpeger: *"There is no planning practice without a theory and how it ought to be practiced."* Selvom disse researchers har forskellige holdninger til planlægning, så er de alligevel enige om, at der skal være en teori og forståelse for hvordan det skal udføres.

I Viborg Kommune opleves der, at der kan være usikkerhed omkring hvad der egentlig menes med strategisk planlægning. Karl Johan, som er chef for Plan og Byg i Viborg Kommune, udtrykker, at han er i tvivl om, hvad der betegnes som strategisk. Han fremhæver, at *"jeg kunne godt have lidt en fornemmelse af, at nu har man på lovgiverside besluttet, at nu skal vi lave en strategisk landsbyplanlægning. (. . .) Det er et spørgsmål om der nogensinde er nogle, der har stillet dem det, altså hvad er strategisk? Det kan jeg godt være lidt i tvivl om"* (Interview med Karl Johan). Han har selv den opfattelse og forståelse,

at strategisk planlægning i store træk handler om at have blik for de langsigtede mål: *"(. . .) i bund og grund, så handler det jo om at have blik for nogle langsigtede mål. I modsætning til det taktiske, som er hvad er det, vi gør lige nu og her. Men at have blik for hvad er det for nogle udviklingstendenser, der er? Hvad kalder de på af planlægningstiltag?"* (Interview med Karl Johan).

Karl Johans forståelse handler i bund og grund om, at strategisk planlægning handler om langsigtede mål, hvor der er mindre fokus på kortsigtede mål. Endvidere skal der være fokus på de udviklingstendenser, som sker i verden, for at imødekomme dem med de rigtige planlægningstiltag. Denne opfattelse stemmer også overens med den definition, som der blev lavet i Realdania publikationen og den teoretiske, historiske definition, som lagde vægt på, at man *"begyndte at bruge strategisk planlægning for at imødekomme udfordringer og for bedre at kunne planlægge fremtiden i en usikker verden, hvor der hele tiden skete forandringer"*.

På trods af, at Karl Johans opfattelse af strategisk planlægning til dels læner sig op ad den definition, som der er lavet i Bolig- og Planstyrelsen, så er der alligevel en vis usikkerhed i hans udtalelse om hvad der fra politisk side egentlig menes med strategisk planlægning. Han stiller sig kritisk ved det politiske system og udtrykker, at *"Det synes jeg jo ikke er sagt så tydeligt, og det er det måske nok heller ikke fordi, at det politisk set er svært at sige tydeligt. Måske er det lidt vagt det der med at sige, at nu skal I lave en strategisk planlægning for landsbyer"*.

Ud fra hans udtalelser kan det antages, at han mener, at der fra politisk side blot er blevet stillet det her krav om strategisk planlægning, men at der mangler en dybere forklaring for hvordan og hvorfor. Hans meninger kan også være et udtryk for manglende information, som han også er i tvivl om, om det er hans ansvar at søge.

"Jeg vil ikke sige, at jeg er fuldstændig spids og skarp på, hvad forventningerne er og hvad kravene er. Jeg har måske selv nogle ideer. Så kan man jo sige, hvis skyld er det? Er det fordi at jeg ikke selv har søgt information?" (Interview med Karl Johan).

Overordnet kan det konkluderes, at der mangler en klarhed i, hvor ansvaret ligger i forhold til, at involverede implementeringsaktører får en forståelse for selve målet og den samme definition af hvad der menes med strategisk planlægning. Ifølge implementeringsteorien ligger ansvaret hos de politiske aktører og i valget af politiske instrumenter. På trods af, at Karl Johan ikke selv er klar over forventningerne og kravene, så kan der stadig skabes "rimeligt gode implementeringsresultater", eftersom den forståelse han har for strategisk planlægning til dels stemmer overens med nogle af de enkelte dimensioner af definitionen og

målene. Det kan derfor konkluderes, at der godt kan skabes de rette effekter på målgruppens adfærd eller sociale situation, selvom Karl Johan er usikker på, hvad der menes med strategisk planlægning. Havde Karl Johan haft en anden forståelse for hvad strategisk planlægning er, en forståelse som adskilte sig fra den definition som Bolig- og Planstyrelsen har, så kan det antages, at det kunne have påvirket implementeringen.

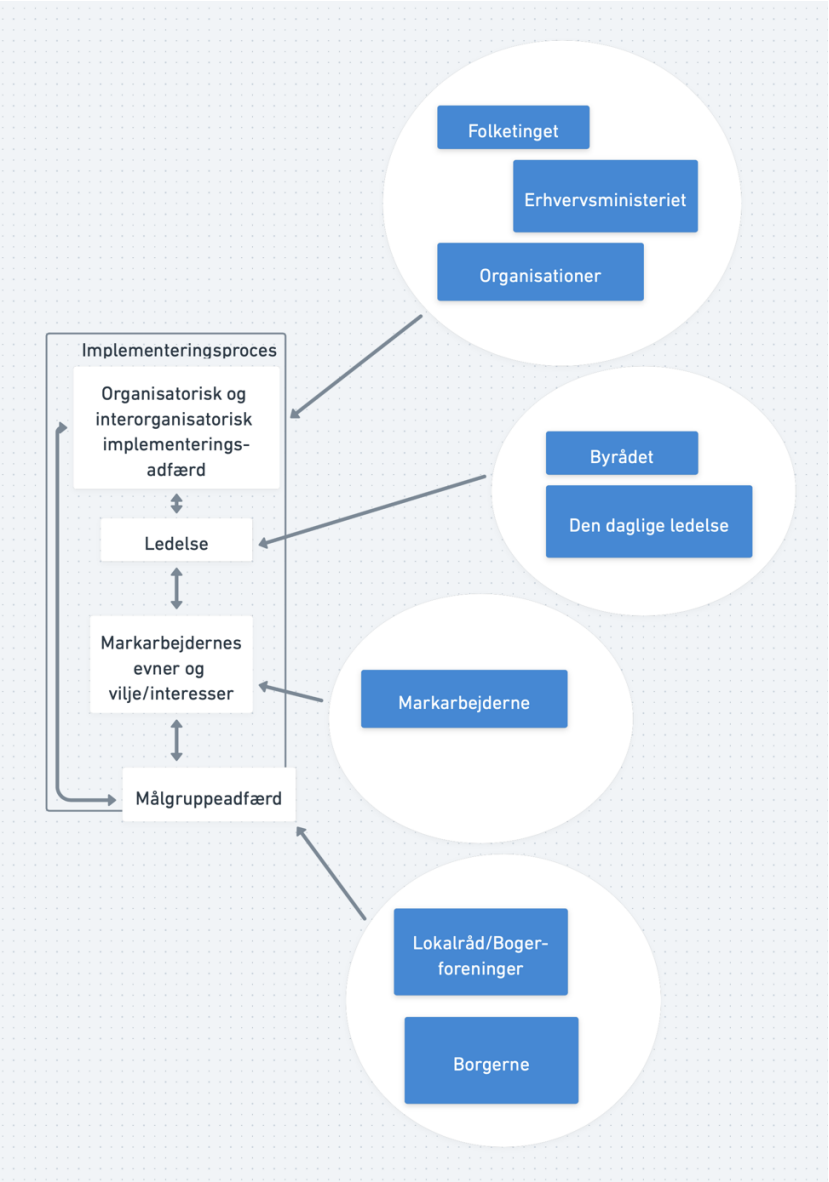
6.3 Analyse af strategisk planlægning i Viborg Kommune

I den følgende analyse vil implementeringsprocessen blive analyseret ud fra Viborg Kommunes synsvinkel. Derfor vil samspillet blive beskrevet fra deres synsvinkel og hvordan de i kommunen arbejder med og tolker strategisk planlægning og den lovændring, som blev nedsat i 2019. Ved at analysere samspillet vil der blive skabt en forståelse for hvordan samspillet er og hvad det har af betydning for implementeringen af loven. Desuden vil en indsigt i nuværende metoder blive brugt til at lave en sammenligning med Realdanias vejledning for at kunne give forslag til hvordan Viborg Kommune kan forbedre deres arbejde med strategisk planlægning.

6.4 Det organisatoriske samspil

Winter og Nielsen (2008) pointerer, at et karakteristisk træk ved implementeringen af politiske beslutninger er, at der ofte er involveret flere forskellige organisationer og aktører i processen. Ifølge dem, så består implementeringsprocessen af en række aktører, som varetager forskellige interesser. Implementeringsprocessen er dermed blot en fortsættelse af det politiske spil fra politikformuleringsprocessen på en anden arena, blot mere defensivt. Som det også blev fremlagt i foranalysen, så indgik kommunernes meninger og holdninger også i selve politikformuleringsprocessen, hvor de havde mulighed for at indgive høringssvar. Efter selve lovændringen indtager kommunerne en ny rolle, hvor de har en anden indflydelse på implementeringen, end de havde under politikformuleringen. Under selve implementeringen handler det i større grad om at være mere defensivt og undgå ubehageligheder (Winter og Nielsen, 2008, s. 76).
I analysen vil der blive refereret til det organisatoriske samspil, som blev introduceret i kapitel 3.1 i foranalysen. Som nævnt, så handler samspillet om de relationer og engagement, som befinder sig mellem de involverede aktører i implementeringsprocessen.

I denne proces, med implementeringen af strategisk planlægning for landsbyer, er der tale om et organisatorisk samspil mellem myndigheder og organisationer, ledelsen, markarbejderne og målgruppen jf. illustrationen af forholdet i figuren 6.3.



Figur 6.3. Implementeringsprocessen egen tilvirkning

På det øverste niveau, befinder Folketinget, myndigheder og organisationer sig. Dette vil fremadrettet blive refereret til som det statslige niveau (Tanvig og Herslund, 2020). Folketinget er den øverste instans, som stemmer lovforslag ind. Det er dog Erhvervsministeriet og herunder erhvervsministeren, som er myndighed for den sammenfattende fysiske planlægning i Danmark. Erhvervsministeriet vejleder kommunerne om planlægning og administration efter planloven (Erhvervsministeriet).

Det andet niveau inkluderer byrådet og kommunens daglige ledelse, herunder Karl Johan fra Viborg Kommune, som er chef for Plan og Byg. Det tredje niveau gælder markarbejderne, som er de tre afdelingsledere og 40 ansatte, som Karl Johan har under sig jf. Bilag A. Disse to niveauer vil fremadrettet blive refereret til som det kommunale niveau. Dette begrundes med, at begge niveauer samarbejder i samme organisation (Tanvig og Herslund,

2020).

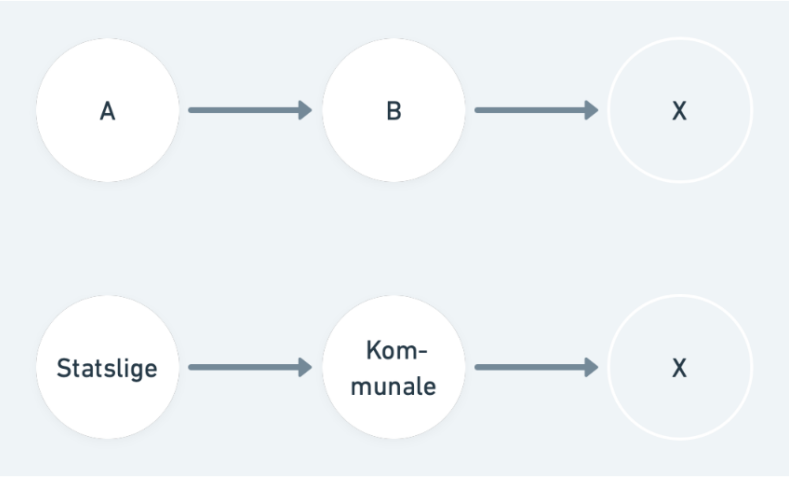
Det fjerde og sidste niveau kan beskrives som borgerne, herunder deres "målgruppeadfærd", da det er lokalråd/borgerforeninger og borgerne, som er målgruppen for lovændringen. Dette niveau vil fremadrette blive refereret til som værende det lokale niveau (Tanvig og Herslund, 2020).

Når der i de følgende afsnit vil blive refereret til det organisatoriske samspil, så er det dette hierarki, som der vil blive refereret til.

6.5 Samspillet mellem det statslige og det kommunale

I foranalysen blev det fremhævet hvordan det organisatoriske samspil mellem de involverede aktører i implementeringsprocessen er af relevans i forhold til implementeringen af en lov. Som beskrevet tidligere, så foregår arealadministrationen og planlægningen efter planloven på to administrative niveauer, som er det statslige og kommunale niveau jf. figur 6.4. Derfor vil der i dette afsnit blive beskrevet det organisatoriske samspil mellem det statslige og det kommunale.

Samspillet mellem det statslige og det kommunale niveau i forbindelse med implementering af strategisk planlægning i henhold til kravet om strategisk planlægning hænger i stor grad sammen med samspilsrelationen. Winter og Nielsen (2008) beskriver, hvad de kalder for en sekventiel relation, som er den type relation, som der er i dette eksempel.



Figur 6.4. Sekventiel afhængighedsrelation mellem det statslige og kommunale niveau

En sekventiel relation gør, at aktør B er afhængig af at modtage input fra aktør A for at kunne løse sin del af implementeringen, og derved bidrage til implementeringsprocessen. Dette kaldes også for en ensidig afhængighed, eftersom aktør B, som i dette tilfælde er

det kommunale niveau, er afhængig af A, hvorimod aktør A ikke er afhængig af aktør B. Dette kan give implementeringsproblemer, eftersom aktør A, som er det statslige niveau, ikke har noget væsentligt incitament til at levere de ydelser, som aktør B er afhængig af. Denne type af relation påvirker dermed implementeringsprocessen i den forstand, at det kommunale niveau er afhængig af, at det statslige niveau leverer information omkring strategisk planlægning.
I Viborg Kommune er Karl Johan i tvivl om de har fået tilstrækkelig information omkring strategisk planlægning. Når han bliver spurgt ind til om de har fået tilstrækkelig information, svarer han følgende:

"Det kan man jo diskutere, om vi har fået. Jeg vil ikke sige, at jeg er fuldstændig spids og skarp på, hvad forventningerne er og hvad kravene er. Jeg har måske selv nogle ideer. Så kan man jo sige, hvis skyld er det? Er det fordi at jeg ikke selv har søgt information? Nu nævner du selv den der rapport fra Realdania og jeg har også set andre publikationer. Jeg tror da, de er der." (Interview med Karl Johan).

Mere konkret understøttes ideen om, at kommunerne er afhængige af at modtage information fra det statslige og at der generelt er en forvirring omkring, hvor ansvaret ligger i forhold til at få informationen. Derudover er Karl Johan også af den overbevisning, at:

"(. . .) det strategiske godt kan være lidt pakket ind. Der ligger jo et valg. Altså, når jeg så siger, at det også er en strategi at ville have vækst i alle byer over 200 indbyggere? Jamen der er jo ikke noget, der er rigtigt, men det er selvfølgelig rigtigt, hvad byrådet har besluttet." (Interview med Karl Johan).

Det fremgår også af denne udtalelse, at Karl Johans overbevisning og opfattelse omkring strategisk planlægning har baggrund i en vækstorienteret tankegang, som er bygget på byrådets mål og beslutninger. Det er tydeligt, at hans opfattelse af hvad målet med strategisk planlægning er, ikke er de samme, som de mål, som det statslige niveau har. Ifølge Planloven §5d, så nævner den, at kommuneplanlægningen for landsbyer skal understøtte en udvikling af levedygtige lokalsamfund i landsbyer, fremme differentieret og målrettet udvikling af landsbyer samt angive overordnede målsætninger og virkemidler for udviklingen af landsbyer. Det er gennemgående for tilføjelsen omkring strategisk planlægning i planloven, at det netop ikke handler om vækst, hvad enten det er negativ eller positiv vækst. Den fokuserer på levedygtighed og den form for levedygtighed, som Udvalget for levedygtige landsbyer fremlagde, som klassificerer en landsby som levedygtig ud fra følgende kriterier:

1. Et attraktivt nærmiljø med tidssvarende boliger, en tilpasset bygningsmasse samt adgang til landskab og natur
2. Nærhed til offentlig og privat service
3. Tilgængelighed til beskæftigelse og gode muligheder for etablering af virksomhed
4. Social og kulturel sammenhængskraft

Som der også blev nævnt i foranalysen, så handler det ikke om at skulle opfylde alle kriterier, men hvis der eksempelvis er to punkter, som står rigtig stærkt, så opvejer det for de resterende to. Herpå kan det altså konkluderes, at det statslige og kommunale niveau arbejder med to forskellige målsætninger. Det statslige niveau ønsker levedygtige landsbyer, hvorimod det kommunale niveau arbejder mere vækstorienteret i form af vækst i befolkningstal, som også bliver bakket op med følgende citat fra Karl Johan.

"Altså byrådet har sagt vækst, og når de siger det, så kan man jo begynde at diskutere, hvad er vækst? Hvad mener I med det? Er det kvalitativ vækst eller er det kvantitativ vækst? Det er vækst i befolkningstal." (Interview med Karl Johan).

Dermed kan det konkluderes, at denne sekventielle relation mellem det statslige niveau og det kommunale niveau har gjort, at Viborg Kommune ikke har fået tilstrækkelig information om hvad der sættes af krav i forhold til strategisk planlægning. Endvidere skal Viborg Kommune også forholde sig til byrådet, som har et ønske om befolkningsvækst. Der er en ensidig afhængighed fra kommunens side, som afhænger af, at det statslige niveau viderebringer informationer omkring planlovsændringen eller stiller krav om, at kommunen selv opsøger det. Det er et basalt spørgsmål, som i bund og grund kan antages at handle om, at kommunikationen ikke har været tilstrækkelig. Som Karl Johan også selv stiller spørgsmålstegn ved, er det så hans eget eller for den sags skyld kommunens eget ansvar at søge viden omkring strategisk planlægning? Her må det konkluderes, at det er staten og herunder Erhvervsministeriets ansvar at give kommunerne den rette viden og de rette værktøjer til at imødekomme strategisk planlægning, eftersom det jo ved lov er et krav.

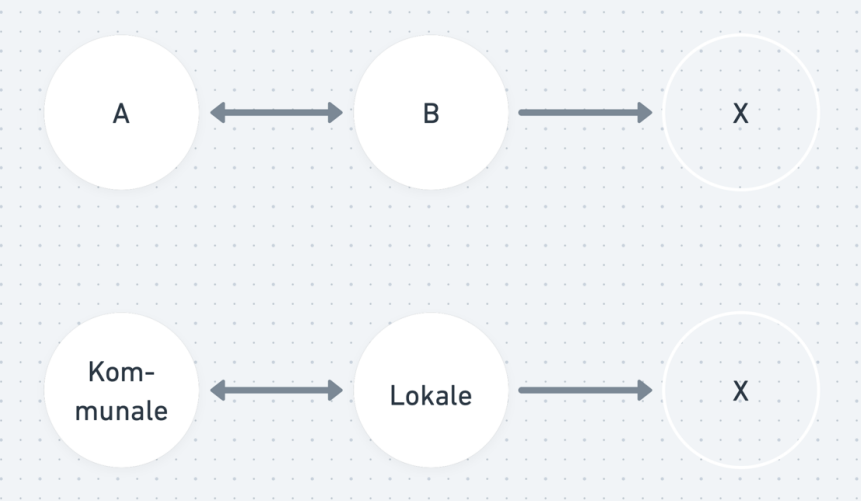
6.6 Samspillet mellem det kommunale og det lokale

Kommunernes arbejde med at udvikle strategier for landsbyerne afhænger i stor grad på aktiv medvirken og inddragelse af lokalsamfundene. Dette sikrer nemlig, at strategi og visioner forankres og fremsættes til handling.

Planloven §2B og §5C lægger op til, at: *"Kommuneplanlægningen skal under hensyn til lokale forhold indeholde en strategisk planlægning, der sammenhængende tager stilling til muligheder for udvikling af landsbyer"*. Endvidere er formålet med strategisk planlægning

at styrke den kommunalpolitiske diskussion med borgerne om landsbyernes udviklingsmuligheder. Dermed skal det bidrage til at gøre kommunernes udviklingsmuligheder og planlægning i landsbyer mere nærværende og fokuseret (og planstyrelsen, 2021).

Borgerne, hermed det lokale niveau, er dermed også en aktiv aktør i implementeringsprocessen. På lige fod med det statslige niveau og det kommunale niveau, så kan der også beskrives det lokale niveau. Samspillet mellem det kommunale og det lokale niveau har relevans for implementeringsprocessen (Winter og Nielsen, 2008, s. 89). Ifølge implementeringsteori kan forholdet mellem det kommunale og det lokale beskrives som en reciprok relation.



Figur 6.5. Reciprok afhængighedsrelation mellem det kommunale niveau og det lokale niveau

Det lokale niveau er afhængige af, at få input fra det kommunale niveau, men det kommunale niveau er også afhængig af at få input fra det lokale niveau. Formålet med den strategiske planlægning er at styrke denne relation, da der ønskes en kommunalpolitisk diskussion med det lokale om de individuelle landsbyers udviklingsmuligheder (og planstyrelsen, 2021).

Bolig- og Planstyrelsen pointerer, at det er afgørende, at der sikres ejerskab på tværs af de involverede aktører, for at sikre deltagelse og kvalitetssikring af strategisk planlægning. I bund og grund handler det om at engagere lokalsamfundene i planlægningen, som kan ske via ensrettede eller differentierede tilgange. Der lægges vægt på, at lokalsamfundene er forskellige, ligeledes beboerne, hvorfor kommunernes dialog og inddragelse bør ske via en differentieret tilgang, så det tilpasses de lokale forhold. På baggrund af dette kan kommunens kortlægning og analyser, afhængig af de lokale forhold, udarbejdes i samarbejde eller i dialog med lokalsamfundene (og planstyrelsen, 2021).

Realdanias vejledning lægger også vægt på, at en kortlægning af civilsamfundsstyrke er af relevans. Sådan en analyse og kortlægning giver et indblik i landsbyernes egne styrker og giver også en indikation om, hvor meget landsbyerne selv kan være med til at løfte udviklingen. Kommunen kan bruge denne analyse til at tilrettelægge de enkelte samarbejder med den enkelte landsby og det pågældende lokalsamfund (Realdania, 2020). Kortlægningen bliver lavet på baggrund af syv indikatorer, som er:

- Engagement og frivillighed
- Foreninger og uformelle organiseringer
- Lokalsamfundsorienterede virksomheder
- Samarbejdskultur
- Faciliteter i landsbyen
- Fællesskab
- Landsbyens potentialer

Landsbyerne bliver kortlagt med udgangspunkt i de syv indikatorer og bliver på baggrund af dette inddelt i fire civilsamfundskategorier, som indikerer, hvor aktivt det pågældende civilsamfund er. Således bliver de inddelt i: meget aktive civilsamfund, aktive civilsamfund, mindre aktive civilsamfund og stille civilsamfund. Ud fra et kommunalt planlægningsperspektiv kan denne kategorisering bruges til at skabe et overblik over de ressourcer, som den pågældende landsby selv har til rådighed i forhold til at løfte en fremtidig udvikling (Realdania, 2020).

Arbejdet med lokalsamfundet handler i stor grad om at sikre et optimalt medspil i forbindelse med implementeringen. For at indfange målgruppeaktørernes adfærd, som i dette tilfælde er lokalsamfundet og de enkelte landsbyer, over for implementeringsorganet og dets markarbejdere er det nødvendigt med et begrebsapparat, som kan begrebsliggøre den adfærd, som målgruppeaktøren udviser (Winter og Nielsen, 2008, s. 172). Winter og Nielsen (2008) tager udgangspunkt i Valerie Braithwaites teori, som udspringer fra et psykologisk og retssociologisk perspektiv, som beskriver begrebet motivational postures. Disse kan beskrives som de sociale signaler, som målgruppeaktører sender til offentlige autoriteter, til andre og til dem selv, vedrørende den samspilsrelation de foretrækker. Der arbejdes her med fem positioner, som er:

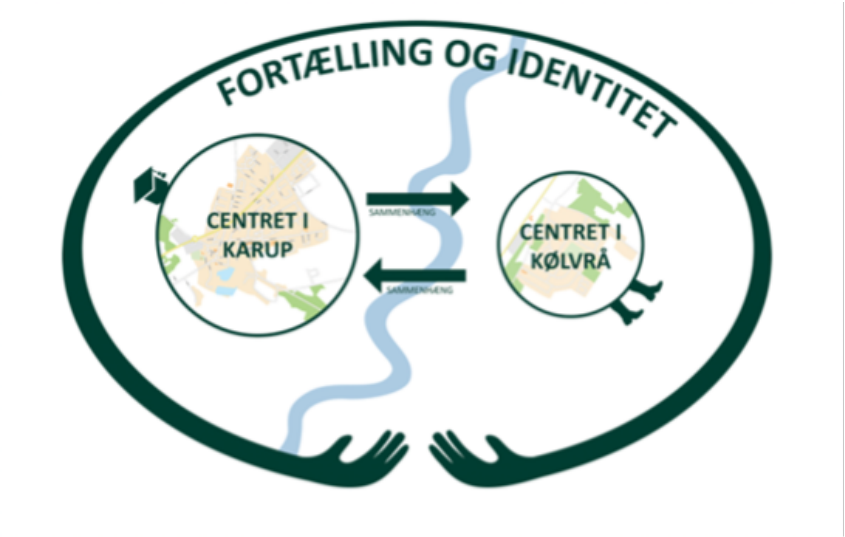
1. Commitment (engagament)
2. Capitulation (kapitulation)
3. Resistance (modstand)
4. Disengagement (afkobling)
5. Game-playing (spille kispus med myndighederne)

De fem positioner går fra 1 til 5, hvor commitment er den position, hvor målgruppeaktøren går positivt og aktivt ind i samspillet med kommunen. Her støttes der positivt op om implementeringen. Ved capitulation er der også en positiv adfærd, men en mere tilbagelænet adfærd, som overlader alt til implementeringsorganet, herunder kommunerne. I positionen resistance er der en aktiv modstand, som er et udtryk for manglende erkendelse af både målet og kommunens autoritet, samtidig med, at der er en vilje for at kæmpe for denne uenighed. Ved disengagement er der ligeledes en uenighed om målet og autoriteten, men der ses ikke en pointe i at give sig i kast med et aktivt modspil.
Ved game-playing leger målgruppeaktøren kispus med "systemet" og forsøger at finde smuthuller. Det handler i bund og grund om, at der er en uenighed i målet for implementeringen. Selvom man er uenig i målet, så deltages der stadig i implementeringsprocessen, i samarbejdet og spiller efter de "samme regler", men med det formål at opnå andre mål end det, som implementeringsorganet ønsker (Winter og Nielsen, 2008, s. 174).
Den adfærd, som målgruppeaktøren udviser overfor markarbejderne og kommunen har indflydelse på implementeringsprocessen. I det daglige arbejde kommer målgruppeaktørens adfærd, hvad enten den er positiv eller negativ, altså til at fungere som et henholdsvis konvergerende eller divergerende eksternt pres (Winter og Nielsen, 2008, s. 175). Dette kan derfor siges at have indflydelse på samspillet mellem borgerne og kommunen.

I Viborg Kommune er der siden 2018 aktivt blevet arbejdet med at styrke planlægningen og udviklingen i mindre byer og landsbyer i dialog med borgerne under de overordnede temaer Byens Fysik og Byens Liv (Viborg Kommune, d). I samarbejde med borgerne bliver der udviklet lokale udviklingsplaner (LUP), og disse planer beskriver hvad byrådet vil prioritere og arbejde for samt hvilke projekter, som borgerne selv vil arbejde for at realisere. Planerne er dermed en blanding mellem arealudlæg og konkrete projekter, og så udarbejdes de løbende. Viborg Kommune opfordrer desuden byer til at indgå et samarbejde med kommunen omkring en lokal udviklingsplan, i stedet for at lave en ny borgerplan, som der tidligere har været gjort brug af. På baggrund af henvendelserne, så er det Landdistriktsudvalget, som beslutter hvilke byer, der skal laves en lokal udviklingsplan for (Viborg Kommune, d).
På nuværende tidspunkt er følgende byer i gang med, eller har fået lavet en lokal udviklingsplan: Løvel, Løvskal, Mønsted, Ørum, Skals, Vejrumbro, Hjarbæk, Frederiks, Sparkær, Vammen, Rødding, Ravnstrup, Låstrup, Tapdrup, Hammershøj, Stoholm, Karup/Kølvrå, Løgstrup, Rødkærsbro og Taarup Sogn.

For at tage udgangspunkt i en af byerne, så er Karup/Kølvrå brugt som et eksempel på

hvordan Viborg Kommune arbejder med borgerne. Her har lokale kræfter fra Karup/Kølvrå arbejdet sammen med kommunale folk siden sensommeren 2020 for at gøre Karup-Kølvrå til et endnu bedre sted at leve og bo. Dette arbejde er udført igennem workshops, borgermøder, høringsrunde og arbejdsgrupper. Resultatet af dette arbejde er 11 projekter, som er planlagt til at blive gennemført i 2022. Fælles for projekterne er, at de tager udgangspunkt i fire temaer, som er: et center i Kølvrå med fokus på sundhed og trivsel, et center i Karup med fokus på læring og udvikling, fokus på sammenhængen mellem de to byområder og en samlende fortælling om området, der skaber fælles identitet jf. figur 6.6 (Viborg Kommune, e).



Figur 6.6. Temaer for udvikling i Karup-Kølvrå
(Viborg Kommune, c)

Indsatsen i Karup-Kølvrå tager endvidere udgangspunkt i Sammenhængsmodellen, som er den overordnede styringsmodel i Viborg Kommune. Visionen for området er at have fokus på fortælling og identitet, som også fremgår i figur 6.6. En positiv fortælling, som skal tage udgangspunkt i de mange frivillige ildsjæle, som er i området. Disse personer gør meget i det daglige både for hinanden, men også for området, og det skal være hovedfortællingen i at skabe et "godt sted at bo og leve" i. Områdets institutioner har ligeledes tradition for at indgå i samspil med de frivillige, og de mindre erhvervsdrivende tager også del i byernes liv. Denne form for engagement skal der bygges videre på, hvorfor det er visionen at styrke områdets fortælling (Kommune, 2020). I dette eksempel med Karup-Kølvrå kan det konkluderes, at målgruppeaktørens adfærd kan kategoriseres som "commitment", eftersom lokalsamfundet og borgerne aktivt deltager i samspillet med kommunen.

Netop aspektet omkring ildsjæle lægger Karl Johan også vægt på i hans udtalelser. Han mener, at positiv udvikling i mange tilfælde ofte er drevet af nogle få ildsjæle og at

udviklingen ofte er personafhængig. Som han siger:

" (. . .) Og udfordringen er jo især i de mindre af landsbyerne, at jeg ser, at alt den positive udvikling, tit, næsten altid er drevet af nogle få ildsjæle. At selvom det faktisk er lidt uhyggeligt, så er det faktisk meget personafhængigt, at der skal være nogle, der vil. Ellers så er det svært." (Interview med Karl Johan).

Deraf ved Viborg Kommune også, at det er vigtigt at støtte op om disse ildsjæle. Blandt andet sættes der spotlys på de mange ildsjæle i Viborg Kommune med en pris, som hedder "Landdistrikternes Ildsjæle", som er en hyldest til ildsjæle, der gør en forskel i landdistrikterne. Kim Dongsgaard, som er formand for Landdistriktsudvalget betegner prisen som "et mentalt skulderklap" og at: *"De mange lokale Ildsjæle har stor indflydelse på, hvordan det er at bo og leve i vores landdistrikter. Deres engagement i nærområdet kommer rigtigt mange borgere til gode, og de fortjener et skulderklap."* (Kim Dongsgaard, formand for Landdistriksudvalget, (Viborg Kommune, 2022) .

Udover at prise ildsjæle, så arbejder Viborg Kommune generelt for at skabe civilsamfundsinvolvering. I 2008 blev den første borgerinddragelsespolitik vedtaget, som havde fokus på at udvikle nye borgerinddragelsesformer, at skabe en fælles kultur og for at forbedre kommunikationen mellem kommunen og borgerne (Kommune, 2012). De har blandt andet ansat en, som står for Borgerguiden. Denne har til formål at give borgerne nem adgang til Viborg Kommune og kan også vejlede i borgerplaner/udviklingsplaner, projektansøgninger, tilskud til puljer og fonde samt realisering af projekter.
Der arbejdes derfor med løbende borgerinddragelse gennem forskellige former for demokratisk inddragelse, hvilket har gjort, at det sker i mange forskellige sammenhænge og også på et højere plan end loven dikterer (Kommune, 2012). Borgerinddragelsen er vigtig for at fremme dialogen med borgerne og Viborg Kommune er også af den overbevisning, at samarbejdet med borgrene er afgørende for fremtiden. Det vil støtte Viborg Kommunes vision om, at lokalsamfund skabes ved lokaldemokratiet virker nedefra og bygger på initiativer og ideer i de enkelte lokalsamfund (Kommune, 2012).

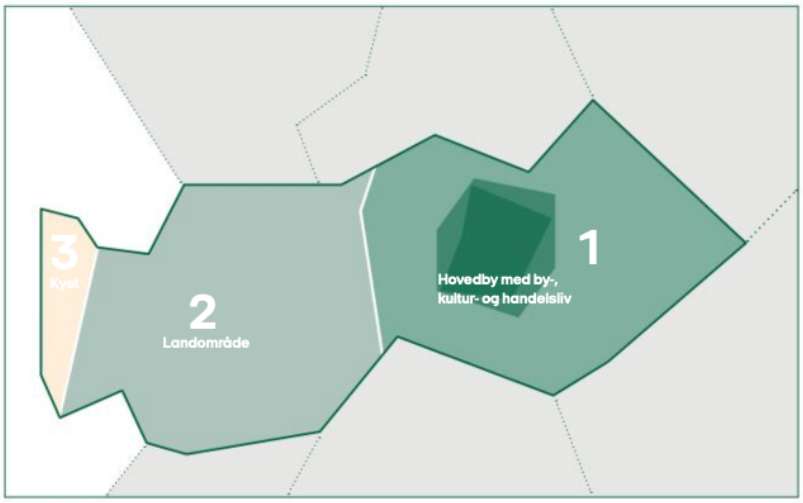
I Viborg Kommune kan relationen mellem det kommunale og borgerne beskrives som en reciprok relation, som kan klassificeres som værende et afhængighedsforhold, hvor begge aktører er afhængige af hinanden for at skabe udvikling. Lovgivningen dikterer, at kommuneplanlægningen under hensyn til lokale forhold skal indeholde strategisk planlægning, som sammenhængende tager stilling til muligheder for udvikling af landsbyer. For at kunne tage stilling til udviklingen i de forskellige landsbyer kan det antages, at det er nødvendigt at lave en analyse af de forskellige byers muligheder og styrker. Her kunne

eksemplet fra Realdania være en måde at gøre det på, da civilsamfundet bliver inddelt i kategori alt efter hvor engagerede de er. Det har stor betydning for udviklingen, at der er nogle lokale kræfter, som kan være med til at løfte udviklingen. Generelt set, kan det konkluderes, at det har betydning hvor motiverede borgerne er i implementeringsprocessen. Ud fra denne analyse gives der dog det indtryk, at der i Viborg Kommune arbejdes med de byer, som selv ønsker det og indsender en forespørgsel til udvikling af lokalplaner. På den måde vil udviklingen ske i de byer, som er engagerede og hvor der er lokale ildsjæle, hvorimod det kan antages, at byer, som er knap så engagerede, ikke vil blive prioriterede. Realdanias vejledning lægger vægt på, at en analyse af civilsamfundene er vigtig i forhold til at kunne vurdere hvor meget samfundene selv kan bidrage med og hvilken udvikling, som de selv kan løfte. Ved at lave sådan en analyse tages der hånd om alle landsbyer, og ikke kun de landsbyer, som har et engageret civilsamfund. Viborg Kommune arbejder dog generelt meget med civilsamfundsinvolvering og er af den overbevisning, at lokalsamfund skabes nedefra og bygger på initiativer fra lokalsamfundet. Det kan dog konkluderes, at de måske bør have en anden tilgang til at udvælge byerne, som der skal arbejdes med.

6.7 Planlægning i områder og netværk

I stedet for at planlægge og sætte mål for hver enkel by, så forudser Karl Johan, at fremtidens planlægning kommer til at omhandle inddeling i bynetværk og kategorier. Ved bynetværk menes, der, at flere landsbyer går sammen i et klyngesamarbejde, hvor der samarbejdes på tværs af byerne.

Realdania vejledningen opfordrer til, at byerne inddeles i områder. En overordnet opdeling i områder, hvor hvert område repræsenterer de samme muligheder og udfordringer. Ved denne inddeling er det muligt at arbejde både realistisk og helhedsorienteret med udviklingen. Denne inddeling sker på baggrund af zonernes karakteristika. I vejledningen er der givet et eksempel med inddeling i tre områder, se figur 6.7 (Realdania, 2020, s. 30).



Figur 6.7. Eksempel på inddeling af zoner
(Realdania, 2020)

Bolig- og Planstyrelsen pointerer også, at der kan være god grund til at inddele byerne i grupperinger. Her kan geografiske og demografiske data på tværs af kommunen sige noget om, om der f.eks. er geografiske områder, hvor landsbyerne er karakteriseret ved fælles karakteristika. På den måde kan landsbyerne grupperes, hvilket vil gøre det muligt at tage strategisk stilling til landsbyerne på baggrund af række fælles karakteristika, og derved muliggøre det at have en differentieret tilgang til de forskellige grupperinger (Bolig- og Planstyrelsen, 2022, s.14). Dette kunne eksempelvis være i form af landsbyklynger, hvor der samarbejdes med borgerne om at udvikle et samlet og større område. I en landsbyklynge finder flere byer sammen i et nyt socialt fællesskab, hvor borgerne på den måde samles om aktiviteter, institutioner osv. (Bolig- og Planstyrelsen, 2022, s. 20). Der lægges også vægt på, at bæredygtige klynger vokser nedefra og er båret af lokale ildsjæle, men at samarbejdet mellem kommunen og borgerne er dét, som skaber de bedste forudsætninger for sådan en klynge (Bolig- og Planstyrelsen, 2022, s. 20).

I Viborg Kommune forudsiges der også, at fremtidens planlægning kommer til at bære præg af, at der skal planlægges i netværk og grupperinger. Blandt andet siger Karl Johan:

"Jeg tror, at det bliver noget med en tilgang, der siger, at så må vi have et eller andet netværk af byer, som vi planlægger for. Vi har i de gamle kommuneplaner, sådan den rigtig klassiske kommuneplan, hvor man havde et bymønster med centerbyer, lokalbyer og hovedbyer. Det har vi ikke mere, og det ved jeg, at det er der mange kommuner, der ikke har mere."(Interview med Karl Johan)

Han henviser til, at der i de gamle kommuneplaner blev planlagt efter bymønster med

centerbyer, lokalbyer og hovedbyer. Endvidere lægger han vægt på, at han ikke mener, at ret mange kommuner planlægger sådan mere, men at det kan blive fremtiden. Viborg kommune har indført et landsbyklyngesamarbejde på tværs af seks landsbyer. Et klyngesamarbejde, som kaldes for Fjordklyngen, som består af seks små landsbyer i det nordvestlige hjørne af Viborg kommune. Dette kan også betegnes som et bynetværk, hvor de samarbejder på tværs af byerne.

"Reelt så er der jo en eller anden form for bymønster. Men jeg kunne godt forestille mig, at vores strategiske tilgang til landsbyerne kunne komme til at munde ud i, at vi fik nogle netværk af landsbyer som en eller anden ny form for bymønster. Vi har sådan et klyngesamarbejde oppe i den nordvestlige del af kommunen, omkring Skals. Jeg tror, at de er seks landsbyer, der arbejder sammen i en landsbyklynge, med stor succes." (Interview med Karl Johan)

Karl Johan klassificerer Fjordklyngen som en stor succes. Han uddyber desuden, at *"efterhånden som befolkningstallet falder nogle steder, så kan det godt være, og det gør ondt og tager lang tid at komme dertil, men så kan det godt være, at vi ikke nødvendigvis skal satse på at have et forsamlingshus i alle byer. Vi må være fælles om nogle af de her værdier. Og jeg tror, at det er den vej vi kan komme til at gå. Det synes jeg også vil være en strategisk tilgang til det. At se på nogle lokalområder, i stedet for at kigge på hver enkelt lille landsby, hvor det så bliver en kamp om, at alle steder skal skrabe til sig. Ressourcerne er jo ikke ubegrænsede."* (Interview med Karl Johan).

En strategisk tilgang til planlægningen kan være de her bynetværk, hvor der samarbejdes på tværs af bygrænser. Dermed kan der lægges nogle målsætninger for de enkelte netværk, hvor målet om et fælles forsamlingshus eksempelvis kan stå. På den måde bliver det et samarbejde i netværk, fremfor hver enkelt bys kamp for overlevelse.

På nuværende tidspunkt er det eneste klyngesamarbejde, som Viborg Kommune har, dog Fjordklyngen. Ses der nærmere på Viborg Kommune nuværende kommuneplan, så fremgår det, at byrådet skal beslutte hvordan kommunens byer skal udvikles i fremtiden (Viborg Kommune, 2017). I udviklingsplanerne er der blandt andet taget afsæt i byernes særpræg og styrker i forhold til beliggenhed, omgivelser, adgang til service osv. Der lægges desuden vægt på, at alle byer ikke kan have alle servicefunktioner, hvorfor det er en nødvendighed, at byerne konkurrerer og supplerer hinanden, samt samarbejder om at tiltrække nye beboere og investeringer.

De fremtidsudsigter, som Karl Johan nævner, stemmer også overens med de metoder, som både Realdania og Bolig- og Planstyrelsen foreslår. Det er ressourcekrævende at skulle

planlægge for hver enkel by og lægge en tilpasset strategi til denne, hvorfor det er logisk at samle flere byer under en kategorisering, gruppering eller netværk. Sådan en gruppering kan laves på baggrund af den analyse, som Realdania foreslår, hvor der tages højde for geografiske og demografiske faktorer. På baggrund af sådan en analyse kan landsbyerne grupperes og herved kan der lægges tilpassede strategier og mål for de enkelte grupperinger, som står overfor de samme muligheder og udfordringer. Viborg Kommune har jo, som nævnt, allerede stor succes med hvad de kalder Fjordklyngen, som består af seks landsbyer, hvor der arbejdes med byerne som et samlet område.

6.8 Metodefrihed

Som nævnt i forrige afsnit, så udvikler Viborg Kommune primært strategier med landsbyer, som selv ønsker en udvikling. Dette leder videre til metodefriheden, som er givet i lovgivningen. Det er nemlig op til den enkelte kommunalbestyrelse at beslutte, på hvilket grundlag den strategiske planlægning skal udføres (og planstyrelsen, 2021, s. 13). Bolig- og Planstyrelsen lægger vægt på, at det er op til kommunalbestyrelsen, under hensyn til de lokale forhold, at beslutte i hvilket omfang den strategiske planlægning skal udføres på grundlag af jf. Planloven §5d.

Lovgivningen giver således kommunerne frihed i valg af både grundlag og metode i forhold til, hvordan kommunen mest hensigtsmæssigt arbejder med strategisk planlægning for landsbyerne. Dette er givet på baggrund af, at det giver mulighed for at tilpasse metoden til de lokale forhold (og planstyrelsen, 2021, s. 13). Der lægges også vægt på, at ved den givne metodefrihed, at det er muligt for kommunen i arbejdet med strategisk planlægning at bygge videre på den planlægning m.v., som kommunen hidtil har foretaget for landsbyer. Den store metodefrihed kan dog også resultere i, at der er "for meget metodefrihed":

"Vi bryder os ellers ikke så meget om, at det bliver alt for detaljeret. På den anden side, så er der måske lige præcis her, rigtig meget metodefrihed. Så meget, at hvad er det egentlig man mener? Jeg kunne godt have lidt en fornemmelse af, at nu har man på lovgiverside besluttet, at nu skal vi lave en strategisk landsbyplanlægning." (Interview med Karl Johan).

Karl Johan lægger, i hans udtalelse, vægt på, at de normalvis ikke ønsker, at metoderne og kravene bliver for deltaljeret, men i dette tilfælde argumenterer han for, at der næsten er for meget metodefrihed. Så meget metodefrihed, at han er i tvivl om, hvad der egentlig menes med strategisk planlægning og hvad der sættes af krav. Forudsætningen omkring metodefrihed er også noget, som der var blandede meninger omkring i forbindelse med lovudarbejdelsen jf. høringssvar (Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalget, 2018).

"Hvis en kommune i forvejen har ambitioner for landsbyplanlægning, så kan den eksisterende planlov sagtens rumme disse ambitioner. Hvis en kommune ikke har nogle ambitioner, så vil planlovsændringen ikke ændre dette. Den vil blot medføre øget bureaukrati og mere varm luft i kommuneplanen." (Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalget, 2018)

Her pointeres der, at det ikke var nødvendigt med en ændring, eftersom den eksisterende planlov godt kunne rumme ambitioner om landsbyplanlægning. Det interessante er dog, at han mener, at det blot ville medføre mere varm luft i kommuneplanen. For at undersøge om det reelt set har haft en betydning i nuværende kontekst, så bliver Karl Johan spurgt ind til om det har ændret noget i deres planlægningsmæssige arbejde, hvortil han svarer: *"Det er nok egentlig et nej. Altså, vi er selvfølgelig opmærksomme på det og ser også nogle muligheder i det. Men faktisk så har det ikke ændret noget. Det har ikke ændret det store."* (Interview med Karl Johan).

At det ikke har ændret noget i Viborg Kommune, kan der være flere grunde til. Som nævnt tidligere, så arbejdes der i Viborg Kommune ud fra Sammenhængsmodellen. Den bruges til at "skabe sammenhæng for borgerne" og den danner grundlag for den retning, som byrådet arbejder hen mod. Ifølge Bolig- og Planstyrelsen, så gør metodefriheden også, at kommunerne i arbejdet med strategisk planlægning kan bygge videre på den planlægning, som kommunen allerede foretager for landsbyerne (Bolig- og Planstyrelsen, s. 13). Grundet metodefriheden kan og må Viborg Kommune netop tilpasse den strategiske planlægning til deres nuværende indsatser, på den måde, som de selv tolker strategisk planlægning. Karl Johan mener også, at *"(...) det strategiske godt kan være lidt pakket ind. Der ligger jo et valg. Altså, når jeg så siger, at det også er en strategi at ville have vækst i alle byer over 200 indbyggere"* (Interview med Karl Johan). Det har han på sin vis også ret i er strategisk planlægning, da det er at sætte et langsigtet mål. På den anden side, så er hans opfattelse af strategisk planlægning ikke overensstemmende med det politiske mål, som ikke blot handler om befolkningsvækst, men derimod at skabe levedygtige landsbyer.

Lovgivningen giver således kommunerne frihed i valg af både grundlag og metode i forhold til, hvordan kommunen mest hensigtsmæssigt arbejder med strategisk planlægning for landsbyerne. Selvom de i Viborg Kommune normalvis gerne vil have stor frihed, argumenterer Karl Johan for, at der i dette tilfælde omkring strategisk planlægning næsten er for meget metodefrihed. Det gør, at han er i tvivl om hvad kravene reelt set er, og det gør også, at han på sin vis selv tolker, hvad der menes med strategisk planlægning. Derfor har det umiddelbart ikke ændret noget i planlægningen i Viborg Kommune, hvor der fortsat arbejdes ud fra Sammenhængsmodellen, hvor målet er at "skabe sammenhæng for borgerne". Dette kan dog også hænge sammen med, at kommuneplanen ikke er blevet

revideret siden 2017.

6.9 Opsamling

Viborg Kommunen har 77 byer, hvoraf 33 af byerne har 1000 eller færre indbyggere. I 2018 blev det vedtaget, at Sammenhængsmodellen ville blive det styrende for Viborg Kommune og denne model ville erstatte tidligere politikker.

Definition og målsætning

Efter implementeringen af planlovsændringen omkring strategisk planlægning i 2019 har der ikke været nok klarhed fra det statslige niveau overfor det kommunale niveau ift. hvad der forventes med strategisk planlægning. Den definition, som Karl Johan, leder for Plan- og Byg i Viborg Kommune, har af strategisk planlægning stemmer dog overordnet nogenlunde overens med de formuleringer og målsætninger, som der er sat fra det statslige niveau. Dog har Viborg Kommune en målsætning om befolkningsvækst og ikke at skabe levedygtige landsbyer.

Samspil mellem det statslige og det kommunale

I foranalysen var Winter og Nielsen (2008) implementeringsmodel styrende for analysen, hvor politikformuleringen og politikdesignet blev analyseret. I hovedanalysen er implementeringen undersøgt nærmere, hvor blandt andet samspillet mellem de involverede aktører i implementeringsprocessen bliver analyseret med henblik på at skabe en forståelse for hvordan planlægningen ser ud i Viborg Kommune i dag. Her tages der udgangspunkt i samspillet mellem det statslige og det kommunale samt samspillet mellem det kommunale og det lokale.

Relationen mellem det statslige og det kommunale kan beskrives som en sekventiel relation, hvor Viborg Kommune er styret af, at de har brug for nødvendig information fra det statslige niveau til at kunne udføre den type af strategisk planlægning, som det statslige niveau lægger op til. Derudover skal Viborg Kommune også forholde sig til byrådet, som har modstridende mål, der blandt andet omhandler befolkningstilvækst.

Samspillet mellem det kommunale og det lokale

Samspillet mellem det kommunale og det lokale niveau kan derimod kategoriseres som en reciprok relation. Det kan defineres som et afhængighedsforhold, hvor begge aktører er afhængige af hinanden for at skabe udvikling. Viborg Kommune arbejder en del med civilsamfundet, eftersom de er af den overbevisning at gode lokalsamfund skabes nedefra. De inddrager derfor aktivt borgerne i udviklingen af kommunen igennem flere demokratiske initiativer og er afhængige af lokale ildsjæle. Det fremgår dog også, at Viborg Kommune

primært arbejder med de byer, som selv har et ønske om det. Derpå vil udviklingen ske i de byer, som er engagerede og hvor der er lokale ildsjæle, hvorimod det kan antages, at byer, som er knap så engagerede, ikke vil blive prioriterede.

Klyngesamarbejde

Udover at analysere samspillet mellem involverede aktører, så er andre faktorer, som har betydning for implementeringen også blevet undersøgt, bl.a. muligheden for klyngesamarbejder og metodefriheden i lovkravet. I Viborg Kommune er der et samarbejde, som hedder Fjordklyngen, og som består af seks landsbyer. Ved sådan et samarbejde kan byerne samarbejde om at skabe udvikling og blandt andet skabe fælles forsamlingshus osv.

Metodefrihed

Det sidste aspekt i hovedanalysen er valget om stor metodefrihed til kommunerne. Denne metodefrihed giver kommunerne frihed til at vælge den metode, som de selv vil arbejde med. I Viborg Kommune menes der dog, at der er givet for stor frihed, da det skaber forvirring omkring hvad kravene reelt set er. Metodefrihed gør også, at strategisk planlægning kan udføres som en formalitet og en skrivebordsøvelse.

Diskussion 7

I følgende kapitel vil hovedpointerne fra hovedanalysen blive diskuteret med udgangspunkt i de fordele og ulemper, som der er ved den nuværende planlægning i Viborg Kommune og den metode, som Realdania foreligger. Formålet med diskussionsafsnittet er at diskutere hvordan Viborg Kommune kan forbedre deres nuværende planlægning.

Fordele og ulemper ved de to fremgangsmåder		
	Planlægning i Viborg Kommune	**Realdania vejledning**
Fordele	- Alle beslutninger tages med afsæt i sammenhængsmodellen. Skaber sammenhæng for målene - Kommuneplanen revideres løbende - Inkludere borgerne i beslutningerne	- Mål opsættes på baggrund af en systematisk analyse - Opdeling af områder - Alle byer bliver vurderet ift. muligheder og udfordringer - Viden omkring civilsamfundets styrke ift. implementering
Ulemper	- Byer skal selv henvende sig for at få udviklet LUP - Har fokus på befolkningstilvækst	- En analyse af alle byer kræver mange ressourcer

På nuværende tidspunkt arbejder Viborg Kommune ud fra byrådets målsætninger. Disse målsætninger bliver sat på baggrund af Sammenhængsmodellen, hvor alle initiativer og beslutninger tages ud fra. Sammenhængsmodellen har til formål at styrke læring og uddannelse, oplevelser og fællesskab, bæredygtighed, vækst og socialt ansvar samt sundhed. Derudover fremgik det af Karl Johan fra Viborg Kommune, at byrådets overordnede målsætning var befolkningstilvækst. Det kan konkluderes at være en fordel, at alle mål og beslutninger bliver foretaget på samme grundlag, som Sammenhængsmodellen er. Derudover revideres kommuneplanen løbende, da det er et stort arbejde for både kommunen, byrådet og borgerne at revidere det hele på én gang. Det gør, at det er en mere fleksibel tilgang, hvor det kan antages, at der sættes kortsigtede målsætninger løbende. Endvidere arbejder Viborg Kommune også en del med civilsamfundsinvolvering og har overordnet en holdning, som er bygget nedefra. Det vil sige, at byer selv skal henvende sig for at få udviklet lokale udviklingsplaner (LUP). Det vurderes som en ulempe, da det på den både kun er byer, som selv tager initiativ til udvikling, som kommer i betragtning.

Dermed kan det risikeres, at nogle byer, hvor der rent faktisk er potentiale til udvikling, ikke bliver vurderet med henblik på LUP. Det vurderes også som en ulempe, at Viborg Kommune har fokus på befolkningstilvækst. Udviklingen har gjort og gør, at der er nogle byer, hvor et mål om befolkningstilvækst ikke er realistisk. Her skal der sættes andre mål om vækst, som eksempelvis omhandler en levedygtig by, hvor der er fokus på at skabe gode forudsætninger for de eksisterende beboere.

Overordnet har kravet om strategisk planlægning ikke ændret noget i planlægningen i Viborg Kommune. Det kan både hænge sammen med, at kommuneplanen ikke er revideret siden og at de arbejder så målrettet ud fra Sammenhængsmodellen, at de blot formålsfortolker, hvordan de arbejder med strategisk planlægning, så det lever op til kravene.

For selvom det ikke umiddelbart, ifølge Karl Johan, har ændret noget i deres planlægning, at der er kommet krav om strategisk planlægning, så er der flere aspekter i en mere strategisk tilgang, som kan være interessant for Viborg Kommune at overveje. Realdanias vejledning tager udgangspunkt i en metode og giver et eksempel på, hvordan der kan arbejdes med strategisk planlægning. Metoden er i stor grad bygget på en systematisk analyse af kommunens byer. Sådan en analyse ses som en fordel, da alle byer bliver vurderet og kommer i betragtning i forhold til muligheder og udfordringer. På baggrund af analysen inddeles byerne i områder, hvor hvert område får et individuelt mål. Dette mål handler nødvendigvis ikke om vækst, men kan også være et mål om vedligeholdelse. Fordelen i denne tilgang er, at alle byer bliver vurderet på baggrund af potentiale og ikke på eget initiativ, som det er tilfældet på nuværende tidspunkt i Viborg Kommune. Ulempen ved denne analyse er dog, at det kræver mange ressourcer at udføre så omfattende en analyse af så mange byer. Det er en omfattende analyse, som kræver tid og kompetencer for at kunne udføre det.

Som sagt, så er det ikke fordi, at det umiddelbart har ændret noget i Viborg Kommunes planlægning, at der er kommet et lovkrav om strategisk planlægning. Karl Johan er på sin vis også i tvivl om, hvad der præcis forventes med kravet, hvilket må antages at hænge sammen med den sekventielle relation, som er mellem det statslige og kommunale niveau. Viborg Kommune har blot tilpasset kravet til deres nuværende planlægning og det virker som om, at de på sin vis har formålsfortolket, hvad der menes med strategisk planlægning.

Der kan sættes spørgsmålstegn ved, at der er givet stor metodefrihed til kommunerne. På den ene side, så giver det god mening, at der gives metodefrihed, da udfordringer og potentialer ikke er ens på tværs af landet. På den anden side, så giver metodefrihed

også mulighed for og plads til, at kommunerne selv kan formålsfortolke og blot udføre det som en overfladisk skrivebordsøvelse for at opfylde kravene. Det virker derfor som om, at politikerne på den ene side gerne vil støtte udvikling og herunder strategisk planlægning af landsbyerne i kommunerne, men samtidig giver de også kommunerne mulighed for at benytte et smuthul på trods af, at det er fremsat ved lov.

Hvorfor fremsætter regeringen krav om det? Er det symbolpolitik, som Karl Johan fra Viborg Kommune også selv lægger op til jf. B? Der er flere ting, som taler for, at der kan argumenteres for, at der tale om symbolpolitik. Der sker en affolkning af nogle landsbyer. En udvikling, som nødvendigvis ikke kan bremses, men hvor der kan vindes symbolværdi i at udvise handlekraftighed fra politikernes side. Det kan derfor have stor indflydelse på befolkningens meningsdannelse, eftersom det foregives, at der sættes ind overfor et problem, men hvor det i virkeligheden kun berører symptomerne og ikke ændrer på tingenes faktiske indhold. Det giver i sidste ende bare varm luft i kommuneplanen og bliver til en skrivebordsøvelse ude i kommunerne. Hvis dette er tilfældet, så kan det også forklare hvorfor der er givet stor metodefrihed og hvorfor kommunerne heller ikke har fået mere information om strategisk planlægning.

Konklusion 8

Dette afsnit sammenfatter specialets besvarelse af nedenstående problemformulering:

Hvordan har kravet om strategisk planlægning for landsbyer påvirket planlægningen i Viborg Kommune?

I specialets foranalyse blev politikformuleringen og politikdesignet beskrevet i forhold til ændringen af planloven og hermed kravet om strategisk planlægning for landsbyer, som trådte i kraft i 2019. Denne ændring kom på baggrund af et politisk ønske om at skabe levedygtige landsbyer for at skabe et Danmark i bedre balance. På baggrund af denne ændring blev det nu stillet som krav, at kommunerne skulle arbejde med strategisk planlægning, herunder at lave en politisk prioritering af hvilke landsbyer og landområder, som der skulle arbejdes med. En strategisk afvejning og planlægning for landsbyerne, mente politikerne, var en nødvendighed for at sikre attraktiviteten i at leve og bo overalt i Danmark.

For at undersøge selve implementeringsprocessen i implementeringsmodellen blev Viborg Kommune valgt som casekommune. Denne kommune blev valgt eftersom de er den kommune i Danmark med flest byer med under 1000 indbyggere. Ved at bruge en casekommune var det dermed muligt at undersøge kravet om strategisk planlægning i praksis for at undersøge om implementeringen af kravet om strategisk planlægning har ændret noget i deres planlægning.

Endvidere blev Realdanias vejledning *Længe leve landsbyer* brugt som et sammenligningsgrundlag til den nuværende metode i Viborg Kommune. Denne rapport er nemlig bygget på baggrund af tre kommuners anbefalinger om hvordan der kunne arbejdes med strategisk planlægning, og ved at inddrage den kunne der præsenteres nogle pointer og eksempler på hvordan der kan arbejdes med strategisk planlægning i kommunerne. Metoden er baseret på en systematisk analytisk tilgang, som analyserer og vurderer alle kommunens byer på baggrund af geografiske og demografiske faktorer samt civilsamfundsstyrke. Viborg Kommunes tilgang er mere fleksibel og afhænger især af, at lokalsamfundene og borgerne selv tager initiativ til projekter. Dette resulterer også i, at hvis der ikke er ildsjæle og borgere, som kæmper for udviklingen, så kan det antages, at disse byer ikke kommer i betragtning,

når der planlægges.

Implementeringen af strategisk planlægning har på nuværende tidspunkt ikke resulteret i store ændringer i den måde, som Viborg Kommune arbejder med kommuneplanlægningen på. Det kan der være flere grunde til. Den ene kan være, at de løbende reviderer kommuneplanen, og som nævnt, så er den ikke revideret siden 2017. En anden grund kan være fordi, at de i Viborg Kommune arbejder ud fra Sammenhængsmodellen og byrådets visioner, som i større grad handler om befolkningstilvækst end at skabe levedygtige landsbyer.

På trods, af at lovkravet på nuværende tidspunkt ikke har ændret noget i Viborg Kommunes planlægning, så kan det ikke negligeres, at strategisk planlægning kan være det rette værktøj til at imødekomme de forskellige facetter af planlægningen, som i dag skal omfavne politiske, sociale og økonomiske aspekter. Det er en nødvendighed at prioritere ressourcerne og landsbyerne, som Karl Johan også selv påpeger, og denne prioritering bør ikke laves på baggrund af gæt, tilfældigheder eller de landsbyer, som selv råber op. Gennem en analytisk tilgang kan der laves en prioritering, som tilgodeser og overvejer alle byernes udfordringer og muligheder og på den baggrund kan der sættes de rette mål, som enten skaber vækst eller som skaber levedygtige landsbyer.

9 Perspektivering

I nærværende speciale er kravet om strategisk planlægning i planloven blevet undersøgt i praksis. Nogle af de fundne resultater lægger op til, at der kan være tale om symbolpolitik fra politikernes side. Det kan der spekuleres i af flere grunde.

Der er indsat et krav om strategisk planlægning på baggrund af de anbefalinger, som Udvalget for levedygtige landsbyer leverede. På trods af det, så er der ikke en specifik klarlægning af hvad der menes med strategisk planlægning. Ligeledes kan der stilles spørgsmålstegn ved hvornår implementeringen af strategisk planlægning i kommunerne er tilstrækkelig - og hvem holder i øvrigt øje med det? Som der også bliver nævnt i specialet, så var nogle af de høringssvar til lovforslaget, at implementeringen blot ville føre til 'mere varm luft' i planlægningen og Karl Johan fra Viborg Kommune nævner også, at han mener, at det er symbolpolitik. I stedet for at være symbolpolitik, så mener jeg, at med den rette viden, så vil det være en hjælp til kommunerne i deres planlægning. Karl Johan lægger vægt på vigtigheden af at inddele landsbyerne i, hvad han betegner som landsbyklynger, både for landsbyernes skyld, men også for at udnytte kommunens og byrådets ressourcer så optimalt som muligt. Netop det her med klynger eller zoner er også hvad Realdania rapporten foreslår, så der kan arbejdes med forskellige grupper af byer, som står overfor de samme problematikker. Det behøves ikke at være et mål om befolkningstilvækst, men derimod at stræbe efter at blive levedygtige landsbyer, som kravet jo netop også ønsker at tilgodese.

Som der konkluderes på specialet, så kan strategisk planlægning være et godt værktøj til netop at imødekomme sociale, økonomiske og politiske aspekter, og det muliggør det også at lave en politisk, velargumenteret prioritering af hvilke byer, der skal arbejdes med. Det er derfor interessant at arbejde videre med, men det kræver en revurdering af kravet og et bedre samspil mellem aktørerne, så der arbejdes mod fælles mål.

Det kunne blandt andet være interessant at arbejde videre med strategisk planlægning, men fra et bottom-up perspektiv, hvor det er det lokale niveau, som skal indtage en større rolle i udviklingen. Tanvig og Herslund (2020) har blandt andet en interessant holdning til de anbefalinger, som Udvalget for levedygtige landsbyer har fremsat, som bygger på,

at anbefalingerne slet ikke handler om landsbysamfundenes egne bidrag til udviklingen. De sammenhænge, hvor landsbyniveauet medvirker som aktør, er på kommunalt initiativ, som der også er blevet lagt vægt på i specialet.

Tanvig og Herslund (2020) fremlægger, at "local governance" kunne være interessant som styringsform, da det vil kunne give landsbysamfundene et stort løft, ved at give samfundene en større rolle. Det kræver dog, at alle andre led, herunder det statslige og kommunale niveau, støtter op om det. Der argumenteres for, at der kan ses to retninger i dansk landdistriktspolitik:

- "den lokale landdistriktspolitik", som er baseret på bottom-up projekter og frivillighed samt beskedne ressourcer.
- rammesættende politikker med et top-down præg, som ofte sker i forbindelse med myndighedsøvelse.

Her argumenter Tanvig og Herslund (2020) for, at de to retninger skal kunne mødes for at løfte landsbysamfundene. En opbygning og styrkelse af de lokale udviklingskompetencer vil komme alle til gode. Som det også blev konkluderet i specialet, så er der dog den barriere, at der er nogle landsbysamfund, som ikke er lige så engagerede som andre. Dette kan antages at blive en udfordring, eftersom det ikke er sikkert, at alle landsbysamfund ønsker at være så selvberoende, også selvom de magtede det (Tanvig og Herslund, 2020). I en forlængelse af specialet ville det være interessant at arbejde videre med denne vinkel.

Litteratur

Aarhus Universitet, **2021**. Aarhus Universitet. *Interviews*, 2021. URL https://metodeguiden.au.dk/interviews/. Lokaliseret d. 22/4-2022.

Aarhus Universitet, **a**. Aarhus Universitet. *Semistruktureret interview*. URL https://metodeguiden.au.dk/semistruktureret-interview?fbclid=IwAR0R15bQx_UlxX4bIYy8PUi7vkq2LrFqo7IdPYpMHpz6JsG1whUoa83F1Fc. Lokaliseret d. 14/3-2022.

Aarhus Universitet, **b**. Aarhus Universitet. *Systematisk litteratursøgning*. URL https://library.au.dk/forskere/systematisklitteratursoegning. Lokaliseret d. 17/3-2022.

Albrechts, **2004**. Louis Albrechts. *Strategic (Spatial) Planning Reexamined*. Environment and planning. B, Planning & design., (5), 743–758, 2004. ISSN 0265-8135.

Allmendinger, **2017**. P. Allmendinger. *Planning Theory*. Planning, Environment, Cities. Macmillan Education UK, 2017. ISBN 9780230380035. URL https://books.google.dk/books?id=Fd3BAQAACAAJ.

Allmendinger og Haughton, **2009**. Phil Allmendinger og Graham Haughton. *Soft Spaces, Fuzzy Boundaries, and Metagovernance: The New Spatial Planning in the Thames Gateway*. Environment and planning. A, (3), 617–633, 2009. ISSN 0308-518X.

Andersen, **2007**. Svend Aage Andersen. *Critical realism as a basis for social work*, VIA University College, 2007. URL https://www.researchgate.net/publication/304174695_Critical_realism_as_a_basis_for_social_work.

Timothy Beatley. Sustainability in Planning: The Arc and Trajectory of a Movement, and New Directions for the Twenty-First-Century City. In *Planning Ideas That Matter*. The MIT Press, 2012. ISBN 9780262517683.

Donald Wynn, **2012**. Jr. & Clay K. Williams Donald Wynn. *Principles for Conducting Critical Realist Case Study Research in Information Systems*, 2012. URL https://www.jstor.org/stable/41703481.

Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalget, **2018**. Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalget. *Indkomne høringssvar*, 2018. URL

https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/l51/bilag/1/1946155/index.htm. Lokaliseret d. 26/4-2022.

Erhvervsministeriet. Erhvervsministeriet. *Landsplanlægning*. URL https://em.dk/ministeriet/arbejdsomraader/erhvervspolitik-og-planlaegning/landsplanlaegning/. Lokaliseret d. 22/4-2022.

Erich Dallhammer, **2018**. et al. Erich Dallhammer. *Spatial planning and governance within EU policies and legislation and their relevance to the New Urban Agenda*, 2018. URL https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Spatial-planning-new-urban-agenda.pdf.

Flyvbjerg, **2006**. Bent Flyvbjerg. *Five Misunderstandings About Case-Study Research*. 2006. ISSN 10778004.

for levedygtige landsbyer, **2018**. Udvalget for levedygtige landsbyer. *Udvalget for levedygtige landsbyer - Afrapportering til regeringen*, 2018. URL https://www.regeringen.dk/media/5087/anbefalinger-fra-udvalget-for-levedygtige-landsbyer.pdf.

Frederik M. Juel, **2019**. Frederik M. Juel. *Job og vækst er i de store byer – derfor søger stadig flere danskere til hovedstaden*, 2019. URL https://www.berlingske.dk/oekonomi/job-og-vaekst-er-i-de-store-byer-derfor-soeger-stadig-flere-danskere-til. Lokaliseret d. 16/3-2022.

Friedmann, **03 2003**. John Friedmann. *Why Do Planning Theory?* Planning Theory, 2, 7–10, 2003. doi: 10.1177/1473095203002001002.

Lars Fuglsang og Poul Bitsch Olsen, editor. *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne*. Roskilde Universitetsforlag, 2 edition, 2009. ISBN 0-495-11240-2.

Galland, **2012**. Daniel Galland. *Understanding the Reorientations and Roles of Spatial Planning: The Case of National Planning Policy in Denmark*. 20, 1359–1392, 2012. ISSN 0965-4313.

Galland og Enemark, **2012**. Daniel Galland og Stig Enemark. *The Danish national spatial planning framework*, Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

Kommune,

2012. Viborg Kommune. *Borgerinddragelsespolitik*, 2012. URL https://docplayer.dk/

46795510-Vedtaget-af-viborg-byraad-den-25-april-borgerinddragelsespolitik.html.

Kommune. Viborg Kommune. *Redegørelse*. URL http://77.233.253.221/pdfs/viborg/452.pdf.

Kommune, **2020**. Viborg Kommune. *Vision og anbefalinger for den særlige indsats i Karup-Kølvrå*, 2020. URL https://viborg.dk/media/drebkywu/vision-og-anbefalinger-for-en-sammenhaengende-indsat-i-karup-koelvraa.pdf.

Margaret Archer, et al., **2016**. Margaret Archer, et al. *What is critical realism?*, 2016. URL http://www.asatheory.org/current-newsletter-online/what-is-critical-realism. Lokaliseret d. 26/4-2022.

Maria Carlsen, **2019**. Maria Carlsen. *Mod-urbaniseringen kommer – flere vælger storbylivet fra*, 2019. URL https://www.andelsportal.dk/nyheder/mod-urbaniseringen-kommer/. Lokaliseret d. 16/3-2022.

Mie Kjær Hansen, **2021**. Mie Kjær Hansen. *Landdistrikter 2.0: Fra affolkning til tilflytning?*, 2021. URL https://content.publico.dk/publico-bloggen/landdistrikter-2-0. Lokaliseret d. 16/3-2022.

Miljøministeriet, **2002**. Miljøministeriet. *EUROPÆISKE BYER I EN GLOBAL ÆRA*, 2002. URL https://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/europaeiske_byer.pdf.

Møller, **2020**. Anne Møller. *Bæredygtighed i lokalplanlægningen og byggeriet*, 2020. URL https://www.byplanlab.dk/sites/default/files/ByplanNyt21%20B\T1\aeredygtighed%20i%20lokalplanl\T1\aegningen%20og%20byggeriet.pdf?0.9729366062674671.

Næss, **2012**. Petter Næss. *Kritisk realisme og byplanforskning*, 2012. URL https://www.researchgate.net/publication/284406060_Kritisk_realisme_og_byplanforskning_Critical_realism_and_urban_planning_research.

og planstyrelsen, **2021**. Bolig og planstyrelsen. *Vejledning om strategisk planlægning for landsbyer*, 2021. URL https:

//planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/vejledning_om_strategisk_planlaegning_for_landsbyer_-nov2021.pdf.

Olesen, **01 2011**. Kristian Olesen. *Strategisk planlægning i forandring.* Byplan, 63, 40–44, 2011.

Olesen og Hansen, **2020**. Kristian Olesen og Carsten Jahn Hansen. *Introducing business regions in Denmark : the 'businessification' of strategic spatial planning?* 2020. ISSN 23996544.

Realdania, **2020**. Realdania. *Længe leve landsbyerne*, 2020. URL https://realdania.dk/publikationer/faglige-publikationer/laenge-leve-landsbyerne.

Sehested, **2009**. Karina Sehested. *Evaluering af kommuneplanstrategier. Notat 1: Litteraturstudie om strategisk plan- lægning*, 2009. URL https://www.byplanlab.dk/plan09/www.plan09.dk/NR/rdonlyres/A9FD6B4A-D770-4F90-A3CF-68FB8D7CE708/0/Plan09_evalueringPLSTR_notat1.pdf.

Shaw et al., **09 1995**. David Shaw, Vincent Nadin og Tim Westlake. *The Compendium of European Spatial Planning Systems.* European Planning Studies, 3, 390–395, 1995. doi: 10.1080/09654319508720313.

Kirsten Bransholm Pedersen Søren Juul, editor. *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori - en indføring.* Hans Rietzels Forlag, 1 edition, 2012. ISBN 978-87-412-5682-5.

Tanvig og Herslund, **December 2020**. Hanne Wittorff Tanvig og Lise Byskov Herslund. *Levedygtige landsbyer 2.0 - lokal udviklingskapacitet.* 2020.

Uddannelses- og Forskningsministeriet. Uddannelses- og Forskningsministeriet. *Nyt regeringsudspil: Stærkere lokalsamfund og 25 nye uddannelser uden for de største byer.* URL https://ufm.dk/aktuelt/pressemeddelelser/2021/nyt-regeringsudspil-staerkere-lokalsamfund-og-25-nye-uddannelser-uden-for-de-storste-byer. Lokaliseret d. 17/4-2022.

Viborg Kommune, **2017**. Viborg Kommune. *Byer og rammer*, 2017. URL https://viborg.viewer.dkplan.niras.dk/plan/37#/10136. Lokaliseret d. 1/5-2022.

Viborg Kommune, **2022**. Viborg Kommune. *Hvem fortjener prisen Landdistrikternes Ildsjæle 2022?*, 2022. URL https://viborg.dk/om-kommunen/nyheder-og-presse/pressemeddelelser/hvem-fortjener-prisen-landdistrikternes-ildsjaele-2022-480670530424066/. Lokaliseret d. 28/4-2022.

Viborg Kommune, **a**. Viborg Kommune. *Rundt om Viborg Kommune*. URL https://data.viborg.dk/default.aspx?doc=vfs://Global/Portal2019/Offentlig/1%20FORSIDE/HOVEDMENU2019.xview. Lokaliseret d. 10/5-2022.

Viborg Kommune, **b**. Viborg Kommune. *Sammenhængsbarometeret*. URL https://data.viborg.dk/default.aspx?doc=vfs://Global/Portal2019/Offentlig/Sammenh\T1\aeng%20for%20borgerne/Sammenh\T1\aeng%20for%20borgerne_Niveau%200_Oversigt.xview. Lokaliseret d. 27/4-2022.

Viborg Kommune, **2018**. Viborg Kommune. *Sammenhængsmodellen*, 2018. URL https://viborg.dk/demokrati-og-indflydelse/saadan-styres-viborg-kommune/sammenhaengsmodellen. Lokaliseret d. 27/4-2022.

Viborg Kommune, **c**. Viborg Kommune. *De konkrete projekter*. URL https://viborg.dk/demokrati-og-indflydelse/udvikling-og-planer/udvikling/vi-udvikler-landdistrikterne/karup-koelvraa-et-mere-attraktivt-sted-at-bo/de-konkrete-projekter/?fbclid=IwAR1HRdJUkgs2wiL0-5Cnahq6fkOSk7zfYAz_rHAdzaQUeNhee6kcOJnI2zc. Lokaliseret d. 17/5-2022.

Viborg Kommune, **d**. Viborg Kommune. *Lokale udviklingsplaner (LUP)*. URL https://viborg.dk/demokrati-og-indflydelse/udvikling-og-planer/udvikling/vi-udvikler-landdistrikterne/lokale-udviklingsplaner-lup/. Lokaliseret d. 23/4-2022.

Viborg Kommune, **e**. Viborg Kommune. *De konkrete projekter*. URL https://viborg.dk/demokrati-og-indflydelse/udvikling-og-planer/udvikling/vi-udvikler-landdistrikterne/karup-koelvraa-et-mere-attraktivt-sted-at-bo/de-konkrete-projekter/. Lokaliseret d. 23/4-2022.

Wad, **2000**. Peter Wad. *Komparation i kritisk realistisk perspektiv*, 2000. URL https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj9xOX24tL0AhUGS_EDHZbCDEcQFnoECBEQAw&url=https%3A%2F%2Frauli.cbs.dk%2Findex.php%2Fdansksociologi%2Farticle%2Fdownload%2F624%2F657%2F0&usg=AOvVaw2Q6Nq98IydStOsRCTNk6yx.

Søren Winter. Implementation, pages 1157–1170. 01 2011. ISBN 9781412959636. doi: 10.4135/9781412959636.n267.

Søren C. Winter og Vineke Lehmann Nielsen. Implementering af politik. 2008. ISBN 978-87-7675-590-4.

Yin, **2014**. Robert K. Yin. *Case study research : design and methods*. SAGE, fifth edition. edition, 2014. ISBN 9781452242569.

Økonomistyrelsen. Økonomistyrelsen. *Principper for den offentlige udgiftsstyring*. URL `https://oes.dk/oekonomi/finanslov-og-udgiftsopfoelgning/rammesystemet/principper-for-den-offentlige-udgiftsstyring/`. Lokaliseret d. 10/4-2022.

Interview med Karl Johan A

Christian: Jamen, det andet af de lidt mere praktiske spørgsmål er, om du vil fremgå med navn eller være anonym i mit projekt.

Karl Johan: Det er fint med navn. Der har jeg ikke noget imod. Hvor mange interviewer du?

Christian: Der er kun dig.

Karl Johan: Nånå, hvorfor lige mig?

Christian: Jamen, jeg skulle prøve at finde en kommune at arbejde med, og der faldt valget på Viborg Kommune, fordi så vidt jeg hvad jeg kunne finde ud af, så er I den kommune med flest byer med under tusinde indbyggere.

Karl Johan: Det skal nok passe.

Christian: Grunden til de tusinde indbyggere er på baggrund af den vejledning, som Realdania har udgivet.

Karl Johan: Hvad er det nu for en vejledning?

Christian: Det er en vejledning, de har lavet i samarbejde med tre kommuner, hvor de giver input til, hvordan man kan håndtere det her med strategisk planlægning.

Karl Johan: Ja jo den, det er godt.

Christian: Jamen, mit første spørgsmål er egentlig lidt omkring dig. Bare kort omkring, hvad din baggrund er, og hvad du beskæftiger dig med i dit job.

Karl Johan: Min baggrund. Jeg er landinspektør.

Christian: Ja.

Karl Johan: Jeg har den fantastiske uddannelse, at jeg er landinspektør.

Karl Johan: Og har først været ansat i Viborg Amt. Arbejdet med arealforvaltning og regionplanlægning. Så har jeg været naturchef i et par år, tre år her i Viborg Kommune.

Og så har jeg været planchef siden 2009. Og jeg har ansvaret for et chefområde, der hedder Plan og byggeri. Det vil sige, alt kommuneplanlægning, alt lokalplanlægning, alt byggesagsbehandling, støttet byggeri og forskellige udviklingsprojekter, herunder, landdistriktsudvikling. Så det er et ret bredt område.

Karl Johan: Jeg har 40 medarbejdere, og så har jeg tre afdelingsledere.

Christian: Okay. I 2019 blev det her krav om strategisk planlægning for landsbyer, en del af planloven, og i den sammenhæng, så kunne jeg godt tænke mig at høre, om det har ændret måden I arbejder med landsbyer på i Viborg Kommune. Hvis det har ændret noget, så hvordan?

Karl Johan: Ja, hvad vil du så gøre hvis jeg svarer nej?

Christian: Så går vi bare videre til næste spørgsmål.

Karl Johan: Det er nok egentlig et nej. Altså, vi er selvfølgelig opmærksomme på det og ser også nogle muligheder i det. Men faktisk så har det ikke ændret noget. Det har ikke ændret det store. Det skal også lige siges, at vi har ikke revideret kommuneplanen siden. Og vi har i nogle år kørt en rullende kommuneplanrevision, sådan at vi ikke reviderer hele kommuneplan på én gang. Vi gør det emnevis og områdevis. Fordi, det er der flere grunde til. Det er stort set uoverskuelige for sådan en forvaltning at tage en fuld revision af alle emner, og områder på en gang og det er det også for byrådet, og det er det faktisk også for borgeren, så vi har valgt at gøre det på den anden måde. Så vi ikke har haft nogen revision siden. Og nej, altså rent faktisk, så har det ikke rigtig ændret på den måde vores tilgang til planlægningen af landsbyerne er på. Men, vi har lige præsenteret det første oplæg vedrørende vores planstrategi for Økonomiudvalget. Og der har Økonomiudvalget valgt at fokusere på fire emner. Og hvis jeg begynder bagfra, så er det det åbne land, erhverv, mobilitet og så by- og landdistriktsudvikling. Og vi har lige haft et temamøde med økonomiudvalget om by-og landdistriktsudvikling og mobilitet, hvor vi har peget på, at en af de ting, vi foreslår, der skal tages fat på, det er den her strategiske planlægning for landsbyer. Så nej, det har egentlig ikke ændret så meget, og det betyder ikke, at vi ikke har gjort noget. Men det bare ikke dét, der har defineret hvad vi har gjort.

Christian: Jamen, i den sammenhæng, så har jeg kunne godt tænke mig at høre, hvad strategisk egentlig betyder for jer i Viborg Kommune.

Karl Johan: Det er et godt spørgsmål. Men i bund og grund, så handler det jo om at have blik for nogle langsigtede mål. I modsætning til det taktiske, som er hvad er det, vi gør lige nu og her. Men at have blik for hvad er det for nogle udviklingstendenser, der er?

Hvad kalder de på af planlægningstiltag? Det er det der med at se måske ikke engang at se morgendagens behov, men dagen efter igen. Hvordan er det udviklingstendenser er og hvad er der så behov for.

Christian: Jamen, så kunne jeg godt tænke mig at høre, hvad det er den strategisk tilgang bidrager med? Nu har du godt nok sagt, at i jeres tilfælde har det ikke bidraget med det helt store.

Karl Johan: Det kan jeg så sige, at det har det jo måske alligevel. Byrådet i Viborg Kommune har for fire år siden vedtaget en ny styringsmodel, som hedder sammenhængsmodellen og for byrådet, der definerer den alt, kan man sige. Der er fire temaer i, og så er der nogle forskellige mål, og de er meget konkrete. Og i den der har man politisk vedtagede mål. Der har man et mål, som siger, at vi vil have vækst i alle byer med over 200 indbyggere. Og som du selv sagde, dem har vi rigtig mange af dem. Jeg tror at vi har 84 bysamfund med over 200 indbyggere eller sådan noget. Vi har ihvert fald helt vildt mange. Og der mener jeg jo godt at man kan sige, at det mål, det er jo en eller anden form for strategi. Det er, at man politisk har sagt, at det er det, vi vil. Så den har vi jo gået efter, og det kan jeg godt sige, at rent fagligt, så er den jo svær at gå efter, fordi det er enormt svært at skabe vækst i alle de her bysamfund, eller det kan man ikke. Men det er jo en form for strategi, og den går vi jo efter. Nu er de ved at revidere den her sammenhængsmodel, og om der kommer til at stå det samme, det ved jeg ikke. Men det tror jeg, at der gør, og det har en helt særlig grund. Ikke ved sidste byrådsvalg, men ved forrige byrådsvalg, der var et af de helt store emner og hvis ikke det allerstørste emne, det var landdistrikter. Fordi Viborg kommune er jo en forholdsvis stor provinsby, med godt 40.000 indbyggere og så knap 60.000 indbyggere ude i landdistrikterne. Så vi er både en bykommune og landkommuner. Det giver sådan lidt nogle gnidninger. Så det var det helt store emne. Og det resulterede i, at der blev nedsat e konstitueringsaftale. Den lavede man i landdistriktsudvalg.

Christian: Okay. Mit næste spørgsmål er, om I føler, at I har fået nok informationer eller redskaber til at udføre strategisk planlægning

Karl Johan: Det kan man jo diskutere, om vi har fået. Jeg vil ikke sige, at jeg er fuldstændig spids og skarp på, hvad forventningerne er og hvad kravene er. Jeg har måske selv nogle ideer. Så kan man jo sige, hvis skyld er det? Er det fordi at jeg ikke selv har søgt information? Nu nævner du selv den der rapport fra Realdania og jeg har også set andre publikationer. Jeg tror da, de er der, men det tror jeg vi har.

Christian: Jamen jeg prøver at stikke lidt til, at der er metodefrihed for at udføre det.

Karl Johan: Ja, det kan vi jo på den ene side godt lide. Vi bryder os ellers ikke så meget om, at det bliver alt for detaljeret. På den anden side, så er der måske lige præcis her, rigtig meget metodefrihed. Så meget, at hvad er det egentlig man mener? Jeg kunne godt have lidt en fornemmelse af, at nu har man på lovgiverside besluttet, at nu skal vi lave en strategisk landsbyplanlægning. Og det spørgsmål du stillede mig før, det er et spørgsmål om der nogensinde er nogle der har stillet dem det, altså hvad er strategisk? Det kan jeg godt være lidt i tvivl om. Jeg synes godt, at det kan have lidt et skær af symbolpolitik. Det er måske ikke så pænt sagt. Men alligevel, at nu laver vi det her, men hvad er det egentlig vi vil? Hvad er det egentlig vi vil have ud af det? Fordi jeg synes måske det strategiske godt kan være lidt pakket ind. Der ligger jo et valg. Altså, når jeg så siger, at det også er en strategi at ville have vækst i alle byer over 200 indbyggere? Jamen der er jo ikke noget, der er rigtigt, men det er selvfølgelig rigtigt, hvad byrådet har besluttet. Den faglige og rigtige tilgang vil måske være at sige, jamen der ligger jo en prioritering. Der ligger jo nogle valg og nogle fravalg i en strategisk tilgang til det her, fordi vi ved godt alle sammen, at hvis vi kigger på alle landsbyerne i hele landet, som der skal laves strategisk planlægning for. Så ved vi godt, at der er nogen, hvor man må sige, at her er chancerne for vækst, overlevelse og blomstring ikke særligt store. Og der er kommuner, som har en negativ vækst, skal man så sige, at den negative vækst, den pladrer vi ud over det hele, eller satser vi på nogle få af de her landsbyer? Det er jo egentlig det jeg mener, og det jeg mener, man burde gøre. Det synes jeg jo ikke er sagt så tydeligt, og det er det måske nok heller ikke, fordi at det politisk set er svært at sige tydeligt. Måske er det lidt vagt det der med at sige, at nu skal I lave en strategisk planlægning for landsbyer.

Christian: Synes du så, at I har ressourcer nok til at udføre effektivt strategisk planlægning? Her tænker jeg for eksempel om i har mandskab nok til at gøre det ordentligt.

Karl Johan: Det er også en prioritering. Men det ved jeg ikke. Det der med at have ressourcer nok, det kan blive en automatreaktion at sige, at det har vi ikke. Men det gider jeg ikke. Vi har de ressourcer vi har og med dem skal vi jo løse de opgaver, som vi skal løse. Ja, jeg kan sige at vi i sidste periode startede en proces med landsbyerne, hvor vi begyndte at lave det, der hedder lokale udviklingsplaner eller det som vi kalder lokale udviklingsplaner for de enkelte landsbyer. Her var det egentlig tanken, at vi kom hele vejen rundt om landsbyerne, hvor man kigger på planlægningen for landsbyerne, men også på den fysiske udformning, trafikale forhold og grønne områder og så videre, i tæt samarbejde med borgerne. Det er hvis ikke vores strategiske planlægning, så vores samlede planlægning for landsbyerne. Og det tager enormt mange ressourcer, fordi det i tæt samarbejde med borgerne, og så tager det bare vildt lang tid.

Christian: Hvad forventer du så, at jeres arbejde med landsbyerne resulterer i? Altså hvilken effekt? Er det mere levedygtige landsbyer eller er det flere indbyggere?

Karl Johan: Altså byrådet har sagt vækst, og når de siger det, så kan man jo begynde at diskutere, hvad er vækst? Hvad mener I med det? Er det kvalitativ vækst eller er det kvantitativ vækst? Det er vækst i befolkningstal. Det tror jeg ikke på i alle landsbysamfund. Det kommer ikke til at ske. Jeg tror der hvor vi har lavet vores lokale udviklingsplan, der kan jeg se en positiv effekt af det. Jeg tror, og det er kun en tro, jeg tror at vi kommer til i den her byrådsperiode, der tror jeg vi kommer til at arbejde med strategisk landsbyplanlægning som emne. Det er det, som jeg har hørt i politiske diskussioner, så kommer vi til det, og det synes jeg er godt. Jeg kunne forestille mig, og det tror jeg faktisk godt, men det vil jo vise sig, men så må du jo komme tilbage om tre-fire år. Jeg tror, at det bliver noget med en tilgang, der siger at så må vi have et eller andet netværk af byer, som vi planlægger for. Vi har i de gamle kommuneplaner, sådan den rigtig klassiske kommuneplan, hvor man havde et bymønster med centerbyer, lokalbyer og hovedbyer. Det har vi ikke mere, og det ved jeg, at det er der mange kommuner, der ikke har mere. Men det er jo nok blandt andet i forbindelse med kommunesammenlægning har det været svært at finde ud af, hvordan skulle bymønsteret se ud. Og i bymønsteret ligger der jo også et valg og fravalg, altså en prioritering og så videre. Så det har vi ikke. Reelt så er der jo en eller anden form for bymønster. Men jeg kunne godt forestille mig, at vores strategiske tilgang til landsbyerne kunne komme til at munde ud i, at vi fik nogle netværk af landsbyer som en eller anden ny form for bymønster. Vi har sådan et klyngesamarbejde oppe i den nordvestlige del af kommunen, omkring Skals. Jeg tror, at de er seks landsbyer, der arbejder sammen i en landsbyklynge, med stor succes.

Christian: Hvordan fungerer det i praksis?

Karl Johan: De er jo selvfølgelig selvstændige landsbyer, men de har altså et samarbejdsforum. Det er ikke alt, de samarbejder om, men de samarbejder om nogle ting. De har blandt andet kommunens eneste havneby, hvor de holder sådan en muslingedag, og før var det Sundstrup der holdt, den der festdag. Nu er det landsbyklyngen, der holder det og ligeledes arbejder de sammen om andre ting. Og vi har lavet en områdefornyelse deroppe. Det er de, der er områdefornyelser, som man lavede efter byfornyelsesloven. Det plejede jo at være en bydel i en større by. Det kan man ikke mere, men nu skal det være i mindre byer, så plejer det at være i en af de mindre byer. Men her lavede vi det faktisk som Danmarks første landsbyfornyelse i hele den her landsbyklynge på en gang. Så de arbejder sammen om rigtig mange ting. Og der ligger også i det sådan en lokal erkendelse af, at vi ikke kan have alle ting alle steder. Efterhånden som befolkningstallet falder nogle steder,

så kan det godt være, og det gør ondt og tager lang tid at komme dertil, men så kan det godt være, at vi ikke nødvendigvis skal satse på at have et forsamlingshus i alle byer. Vi må være fælles om nogle af de her værdier. Og jeg tror, at det er den vej vi kan komme til at gå. Det synes jeg også vil være en strategisk tilgang til det. At se på nogle lokalområder, i stedet for at kigge på hver enkelt lille landsby, hvor det så bliver en kamp om, at alle steder skal skrabe til sig. Ressourcerne er jo ikke ubegrænsede.

Christian: Jamen, det giver også god mening. Ser du som planlægger nogle særlige udfordringer i jeres arbejde med landsbyerne og landområderne?

Karl Johan: Nogle steder er der jo en basal udfordring, hvor man kan se, at her er der fraflytning. Og der er en udvikling, der måske ikke er så hensigtsmæssig. Andre steder er der enormt meget at tage fat i og bygge, hvor tingene bare glider og kører afsted. Og udfordringen er jo især i de mindre af landsbyerne, at jeg ser, at alt den positive udvikling, tit, næsten altid er drevet af nogle få ildsjæle. At selvom det faktisk er lidt uhyggeligt, så er det faktisk meget personafhængigt, at der skal være nogle, der vil. Ellers så er det svært.

Christian: Til slut, så vil jeg høre efter om der er noget du vil tilføje, som du tænker kunne have en eller anden form for relevans?

Karl Johan: Jeg kan jo godt lide at arbejde med det her landdistriktsudvikling. Netop fordi jeg synes, at langt de fleste steder, der er der et kæmpe engagement og positivt engagement. Også på en helt anden måde, end når man arbejder med planlægning og projektudvikling i en by som Viborg. Altså der er bare et andet engagement. Og når vi laver vores lokale udviklingsplaner, så laver vi dem sammen med borgerne og bruger det der engagement. Det tror jeg også, at hvis man kan bringe det ind i denne her samlede planlægning, så tror jeg at det vil være rigtig godt.

Christian: Jamen, det var egentlig alle de spørgsmål jeg havde til dig.

Karl Johan: Det er fint.

Christian: Jeg vil gerne sige tusind tak for hjælpen.

Karl Johan: Det var så lidt, og held og lykke med projektet.

Christian: Tak skal du have. Hej hej

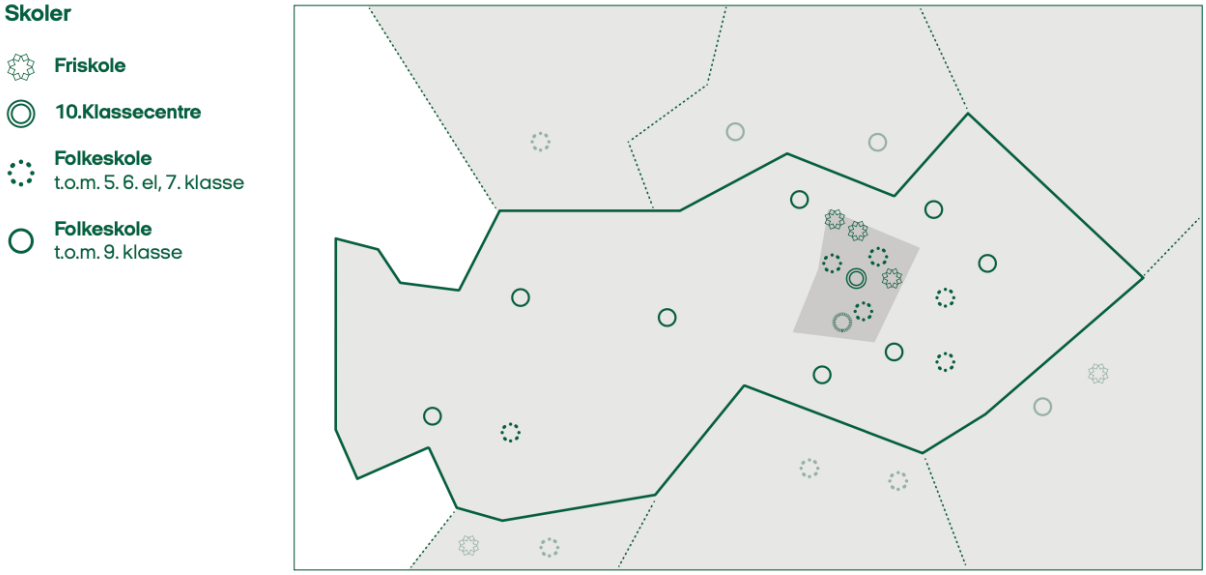
Antal byer B

Kommune	Antal byer (under 1000 indbyggere)
Albertslund Kommune	0
Allerød Kommune	0
Assens Kommune	10
Ballerup Kommune	0
Billund Kommune	2
Bornholm Kommune	14
Brøndby Kommune	0
Brønderslev Kommune	9
Dragør Kommune	0
Egedal Kommune	6
Esbjerg Kommune	14
Fanø Kommune	1
Favrskov Kommune	20
Faxe Kommune	5
Fredensborg Kommune	2
Fredericia Kommune	6
Frederiksberg Kommune	0
Frederikshavn Kommune	13
Frederikssund Kommune	17
Furesø Kommune	2
Faaborg-Midtfyn Kommune	18
Gentofte Kommune	0
Gladsaxe Kommune	0
Glostrup Kommune	0
Greve Kommune	2
Gribskov Kommune	11
Guldborgsund Kommune	19
Haderslev Kommune	16
Halsnæs Kommune	0
Hedensted Kommune	13
Helsingør Kommune	3
Herlev Kommune	0
Herning Kommune	17
Hillerød Kommune	5
Hjørring Kommune	17
Holbæk Kommune	14
Holstebro Kommune	14
Horsens Kommune	9
Hvidovre Kommune	0
Høje-Taastrup Kommune	2
Hørsholm Kommune	0
Ikast-Brande Kommune	8
Ishøj Kommune	8
Jammerbugt Kommune	16

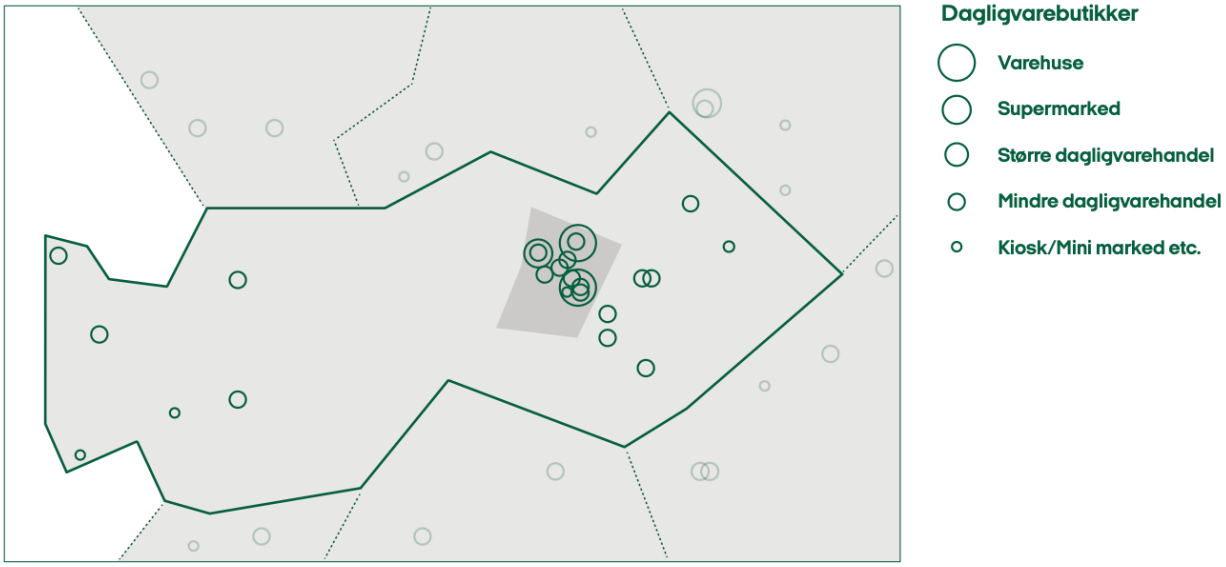
Kalundborg Kommune	17
Kerteminde Kommune	9
Kolding Kommune	11
Københavns Kommune	0
Køge Kommune	5
Langeland Kommune	6
Lejre Kommune	11
Lemvig Kommune	5
Lolland Kommune	12
Lyngby-Taarbæk Kommune	0
Læsø Kommune	3
Mariagerfjord Kommune	20
Middelfart Kommune	6
Morsø Kommune	11
Norddjurs Kommune	16
Nordfyn Kommune	9
Nyborg Kommune	10
Næstved Kommune	13
Odder Kommune	7
Odense Kommune	11
Odsherred Kommune	16
Randers Kommune	22
Rebild Kommune	10
Ringkøbing-Skjern Kommune	20
Ringsted Kommune	12
Roskilde Kommune	5
Rudersdal Kommune	2
Rødovre Kommune	0
Samsø Kommune	3
Silkeborg Kommune	17
Skanderborg Kommune	12
Skive Kommune	13
Slagelse Kommune	11
Solrød Kommune	2
Sorø Kommune	9
Stevns Kommune	8
Struer Kommune	5
Svendborg Kommune	13
Syddjurs Kommune	11
Sønderborg Kommune	19
Thisted Kommune	17
Tønder Kommune	14
Tårnby Kommune	0
Vallensbæk Kommune	1
Varde Kommune	16

Vejen Kommune	9
Vejle Kommune	18
Vesthimmerland Kommune	17
Viborg Kommune	33
Vordingborg Kommune	13
Ærø Kommune	3
Aabenraa Kommune	13
Aalborg Kommune	16
Aarhus Kommune	6

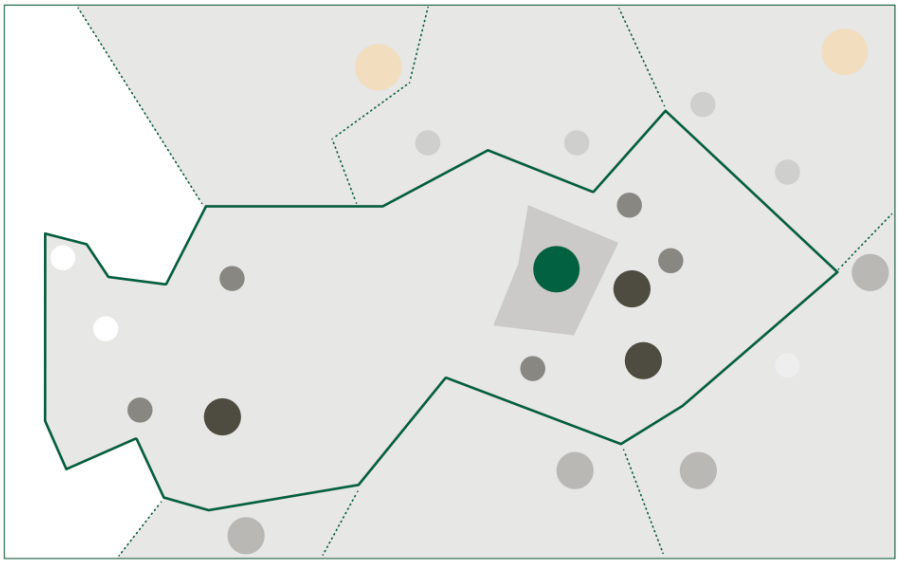
Realdania kort C



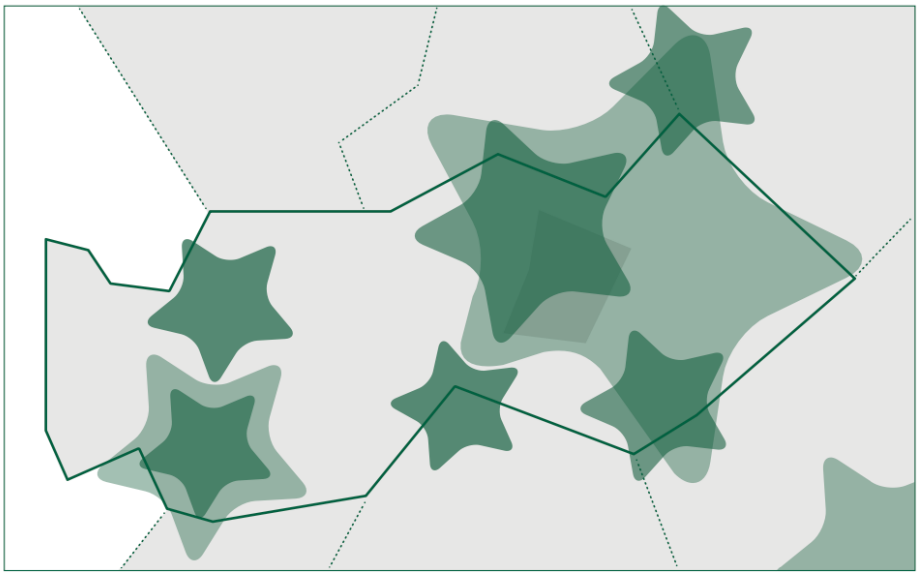
Kort 1. Beliggenhed af skoler i kommunen



Kort 2. Beliggenhed af dagligvarebutikker i kommunen

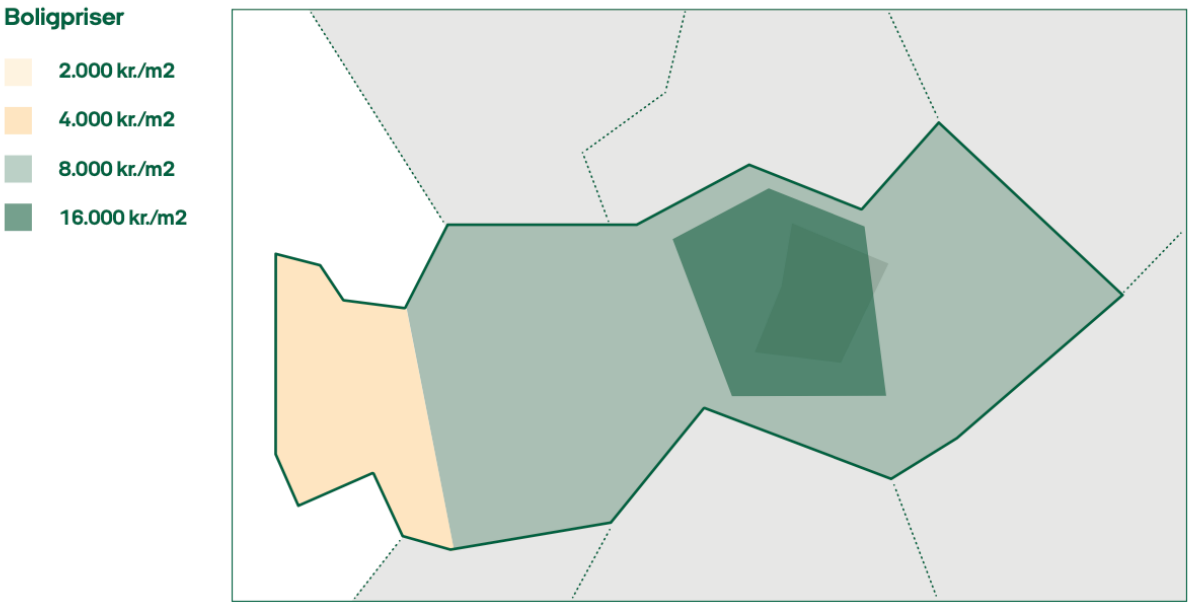


Kort 3. By- og lokalsamfund med basisservice - dvs. skole og/el dagligvareforretning koblet til indbyggertal

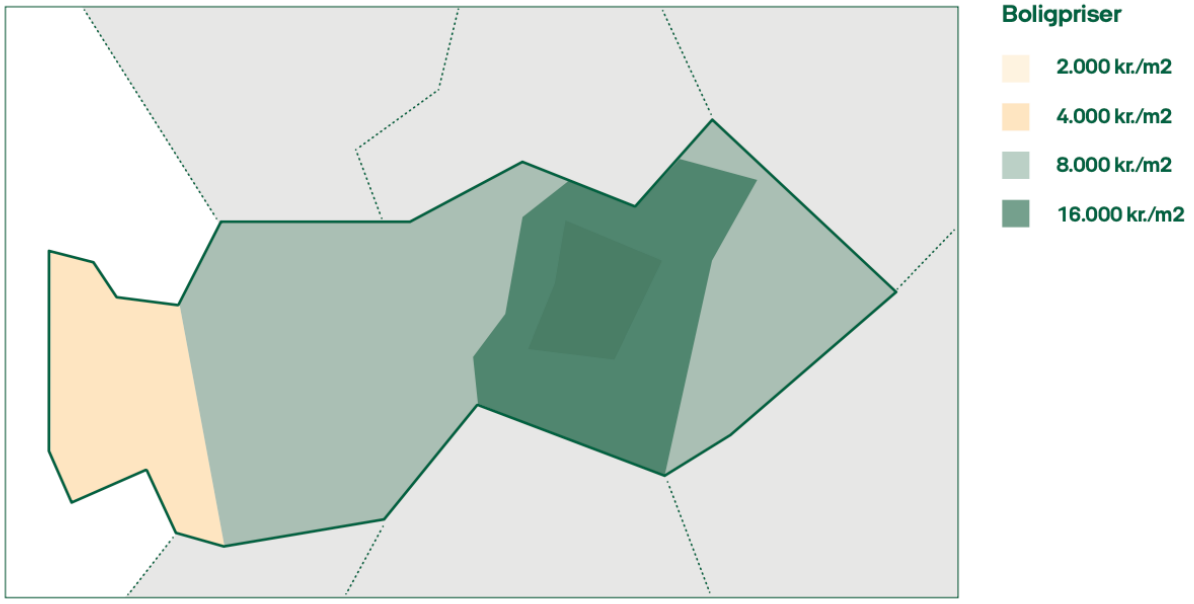


Kort 4. Tilgængelighed til basisservice målt som afstand i tid (5 og 10 minutters intervaller)

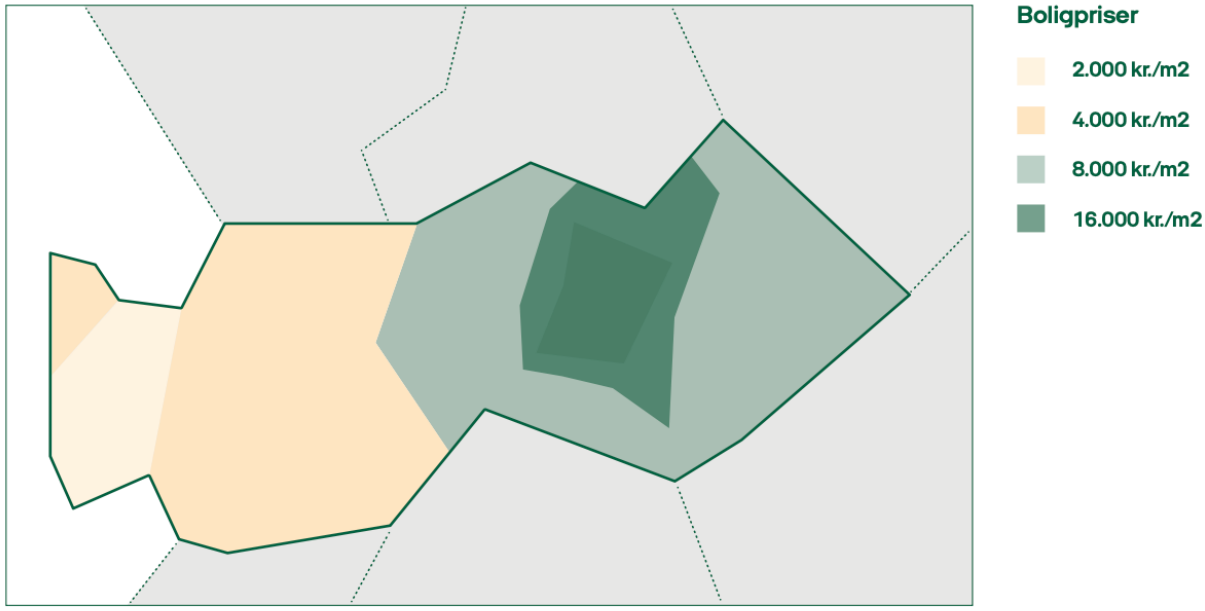
Kort 5. Afstand fra kommunens hovedby



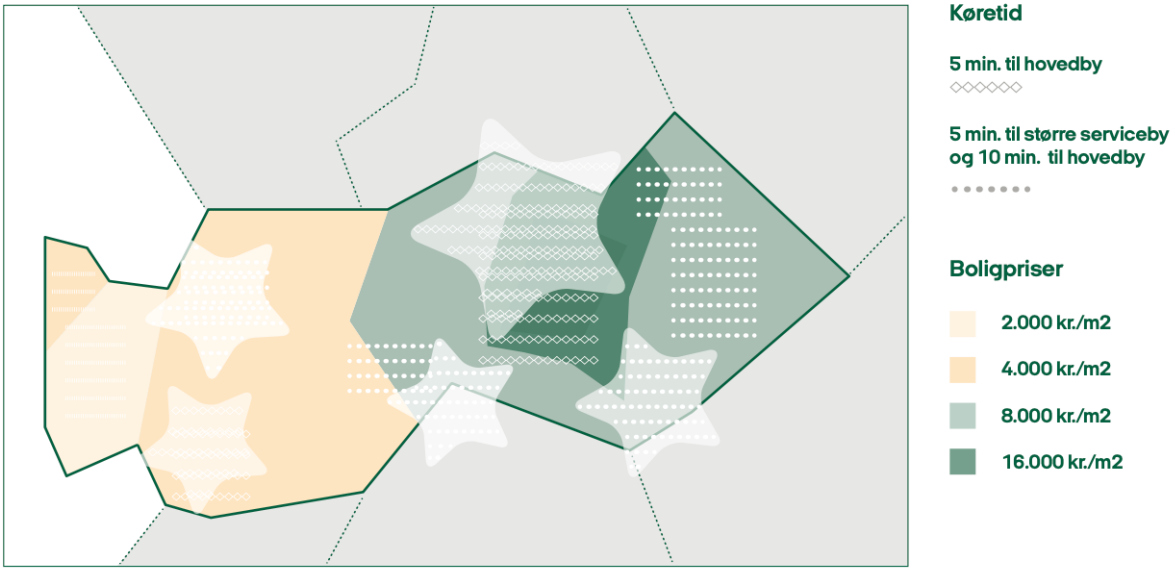
Kort 6A. Udvikling i boligpriser fra 1995-2002



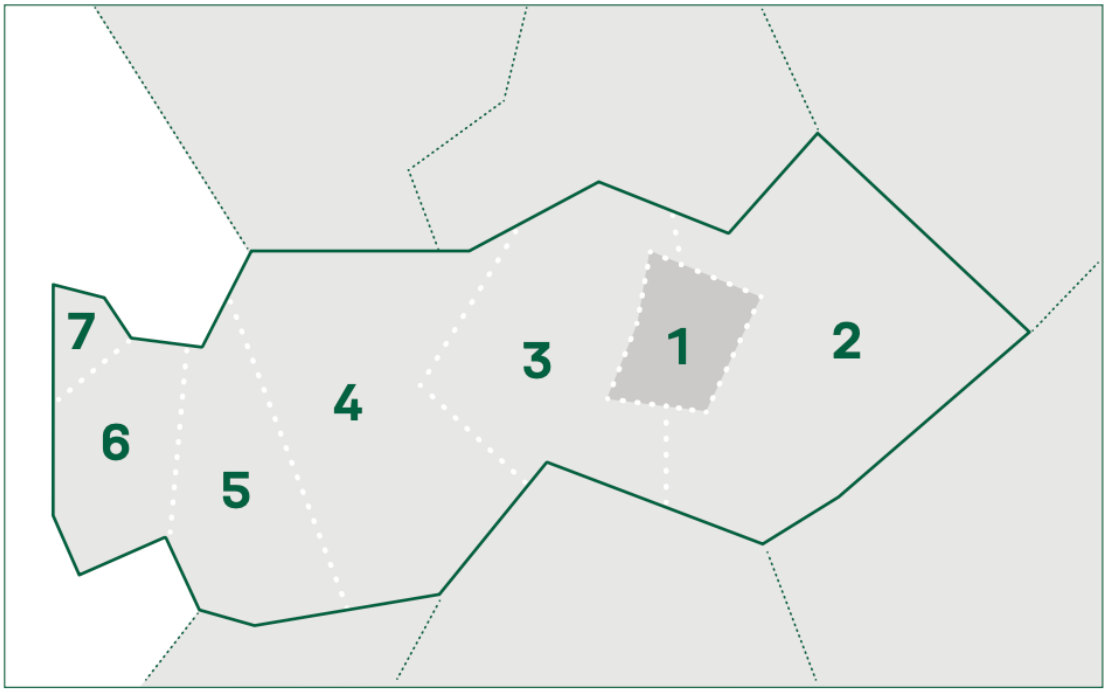
Kort 6B. Udvikling i boligpriser fra 2003-2010



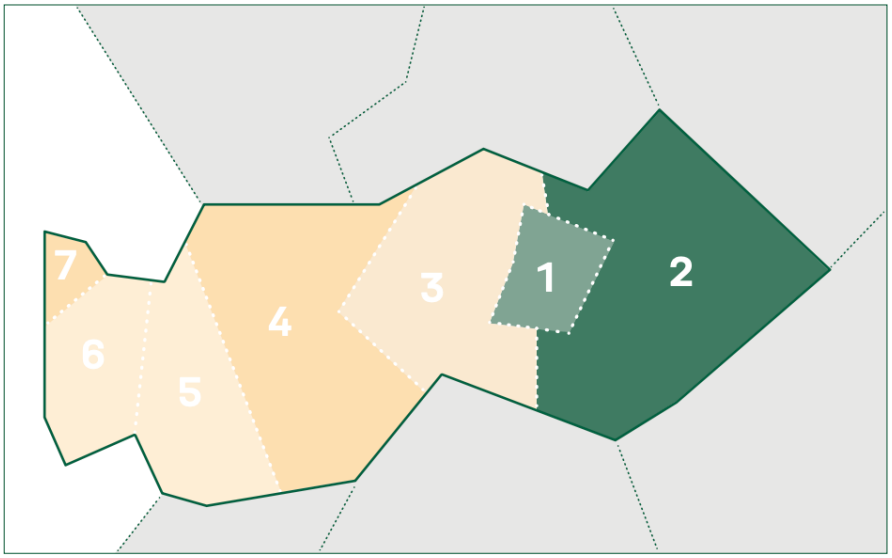
Kort 6C. Udvikling i boligpriser fra 2011-2018



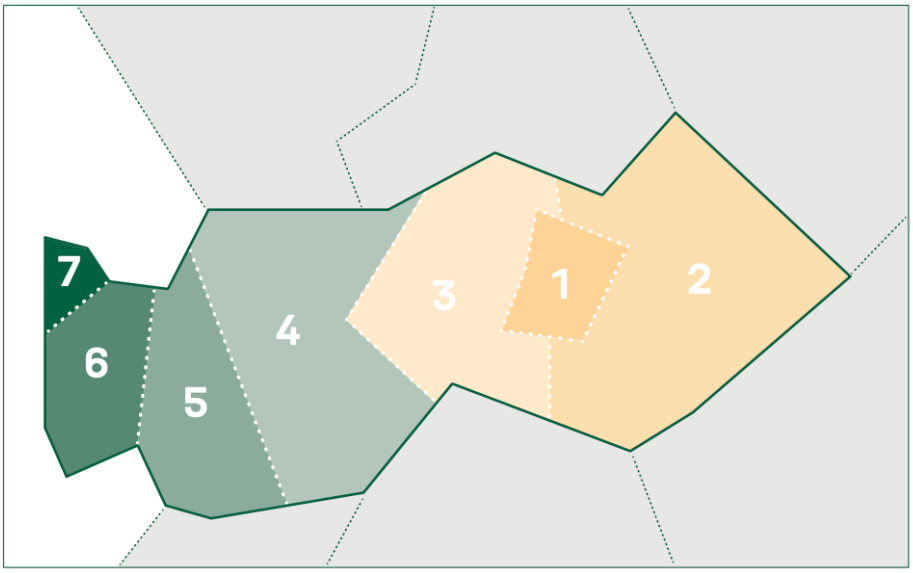
Kort 7. Opsamlingskort med tilgængelighed til basisservices, køretidsafstande og boligpriser



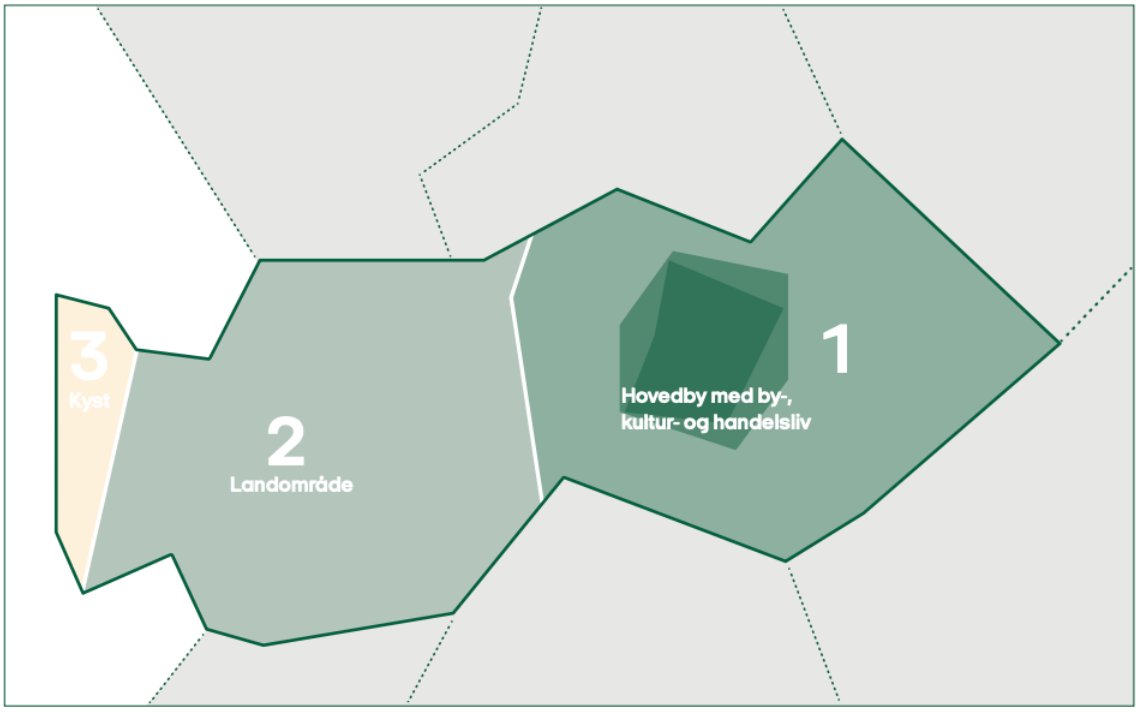
Kort 8. Zoner med forskellige geografiske karakteristika optegnet på typografisk kort



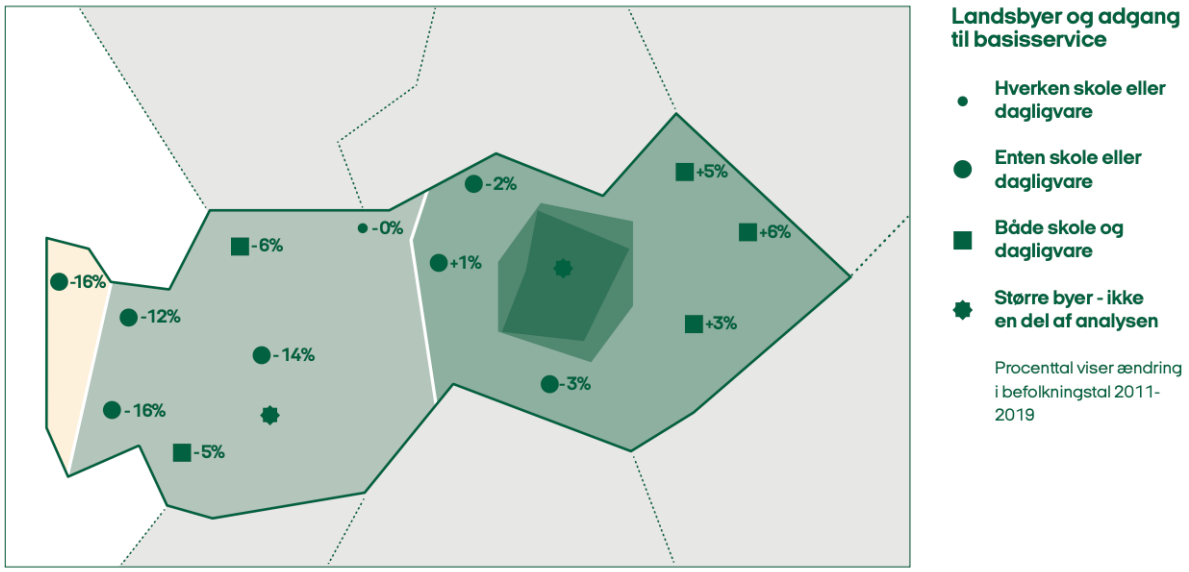
Kort 9. Befolkningsudvikling – ændring i indbyggertal



Kort 10. Demografi – ældre over 65 år



Kort 11. Inddelingen i tre områder ud fra kortlægningen af geografiske og demografiske informationer



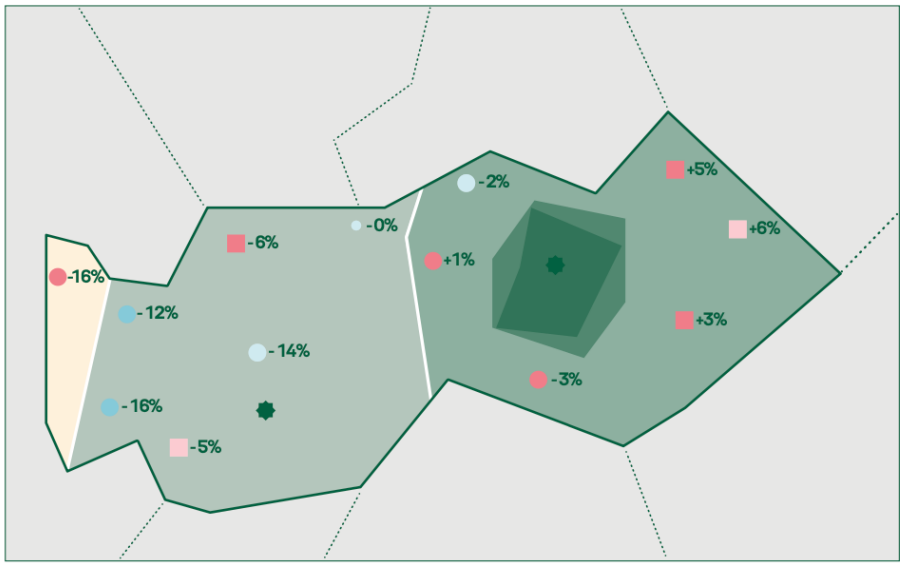
Kort 12. Opsamlingskort med geografiske og demografiske informationer inkl. landsbyinformation vedr. angivelse af skoler og dagligvarebutikker

Civilsamfundsstyrke

- **Meget aktive** civilsamfund
- **Aktive** civilsamfund
- **Mindre aktive** civilsamfund
- **Stille** civilsamfund

Landsbyer og adgang til basisservice

- **Hverken skole eller dagligvare**
- **Enten skole eller dagligvare**
- **Både skole og dagligvare**
- **Større byer - ikke en del af analysen**



Kort 13. Kortlægning af civilsamfundsstyrken i kommunens landsbyer og ændring i indbyggertal. Procenttal viser ændring i befolkningstal 2011-2019

Landsbygrupper

1: Landområde med tilknytning til by-, kultur- og handelsliv
En landsbygruppe med **meget aktive** civilsamfund

En landsbygruppe med **aktive** civilsamfund

2: Landområde
En landsbygruppe med **meget aktive** civilsamfund

En landsbygruppe med **aktive** civilsamfund

En landsbygruppe med **mindre aktive** civilsamfund

En landsbygruppe med **stille** civilsamfund

3: Kystområde
En landsbygruppe med **meget aktive** civilsamfund

Kort 14. Kommunens syv landsbygrupper fordelt i de tre områder