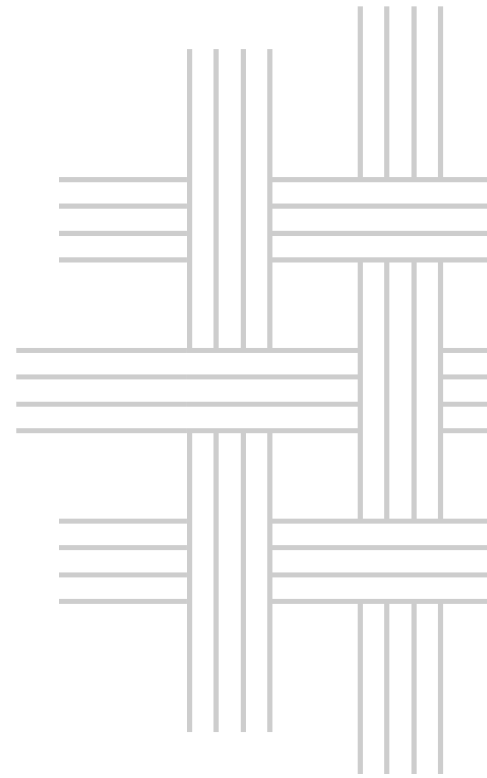




Høgskolen  
i Innlandet



**Hans Olav Bråtå**

# **Kommuner med befolknings- nedgang**

**Hva sier forskningen om ulike strategier, planer og tiltak og  
hva er kunnskapsbehovet?**

Skriftserien 17 - 2020



østlandsforskning  
Eastern Norway Research Institute

© Forfatter/ Høgskolen i Innlandet

ISBN elektronisk versjon: 978-82-8380-232-0

ISSN trykt/elektronisk versjon: 2535-5678

Oppdragsgiver: Distriktssenteret

Prosjektleder: Hans Olav Bråtå

Emneord: Befolkningsnedgang, vekststrategi, tilpasningsstrategi, kommunal strategi, kommuneplanens samfunnsdel, distriktskommuner, demografi, demografisk utvikling, samfunnsplanlegging, kommuneplan, kommunal fornying, innovasjon offentlig sektor.

Dato: November 2020

## FORORD

Høgskolen i Innlandet ved Østlandsforskning har gjennomført dette prosjektet for Distriktssenteret. Fokuset er på kommuner som har hatt befolkningsnedgang over lang tid. Vi har gjennomgått utvalgte forskningsarbeider for å få en oversikt over kunnskapsstatus i forhold til de strategier, planer og tiltak som disse kommunene har i forhold til befolkningsnedgang. På bakgrunn av dette er det pekt på en del temaer hvor det er et særlig behov for videre kunnskapsoppbygging. Oppdraget har hatt en ressursramme tilsvarende to ukesverk.

Lillehammer, den 25. november 2020

Tonje Lauritzen (sign.)

instituttleder

Hans Olav Bråtå (sign.)

prosjektleder



# INNHold

1	BAKGRUNNEN FOR PROSJEKTET.....	9
1.1	<b>Kommuner med nedgang i befolkningen – hva sier forskningen om deres strategier, planer og tiltak? ..</b>	<b>9</b>
1.1.1	Bred norsk og internasjonal nedgang i befolkningen i områder langt fra store byer .....	9
1.1.2	Forskning på kommuner og regioner med synkende folketall .....	9
1.1.3	Nærmere om strategier, planlegging og tiltak i kommuner med synkende folketall .....	12
1.1.4	Problemstillinger og metode for dette prosjektet .....	12
2	HOVEDFUNN OG FORSKNINGSBEHOV.....	14
2.1	<b>Begreper og omtale av det rurale og befolkningsnedgang i plansammenheng.....</b>	<b>14</b>
2.1.1	Forskning for å reformulere begrepene og fylle beskrivelsen av ruralt liv med innhold .....	14
2.2	<b>Vekst- eller tilpasningsstrategi .....</b>	<b>15</b>
2.2.1	Vekststrategi og elementer i den .....	15
2.2.2	Tilpasningsstrategi i kommuner med befolkningsnedgang og elementer i den strategien .....	16
2.2.3	Interkommunalt samarbeid .....	17
2.2.4	Kommunesammenslåing – en strategi som kommuner setter i verk frivillig?.....	19
2.2.5	Økte inntekter til kommunene; eksempelvis høyere skatter og avgifter .....	20
2.2.6	Samskaping og bruk av ulike typer ressurser i kommunen (og regionen) som territorium – styrking av institusjonell kapasitet.....	21
2.2.7	Nedlegging av virksomhet.....	22
2.2.8	Tilpasse fysisk infrastruktur og sanering eller endret bruk av bygninger .....	23
2.2.9	Gjøre ting på andre måter.....	24
2.3	<b>Fremtidsbilder for kommuner .....</b>	<b>24</b>
2.3.1	Det helhetlige perspektivet.....	24
2.3.2	Noen eksempler på denne typen strategier. ....	25
2.4	<b>Andre problemstillinger .....</b>	<b>26</b>
2.5	<b>Forskning om fylkeskommunale strategier og planlegging som omhandler befolkningsnedgang.....</b>	<b>27</b>
3	AVSLUTNING .....	29
4	LITTERATUR OM TEMAET .....	33
A.	<b>Utvalgt norsk litteratur som omhandler ulike tilnæringer til hvordan kommunene via strategier, planer og tiltak forholder seg til befolkningsnedgang .....</b>	<b>39</b>
B.	<b>Utvalgt internasjonal litteratur .....</b>	<b>51</b>
C.	<b>Søkeord.....</b>	<b>58</b>

## Figurliste

Figur 1. Vekst- og tilpassningspolitikk. Kilde: Syssner (2018:58).....	10
Figur 2. Ulike elementer som kan inngå i en "tilpassningspolitikk". Kilde: Syssner (2018:63) .....	11

## SAMMENDRAG

Formål:	Formålet med denne undersøkelsen er å få innsikt i forskning om hvilke strategier, planer og tiltak som kommuner med befolkningsnedgang velger og på hvilke punkter det er behov for mer kunnskap.
Problemstillinger:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Hvilke forskningsarbeider i Norge, Sverige og Danmark omhandler strategier og tiltak som kommuner og fylkeskommuner med vedvarende synkende folketall har vedtatt eller satt i verk?</li> <li>2) Hvilke problemstillinger, metodikk og funn har denne litteraturen?</li> <li>3) Hva sier litteraturen (funnene) om hvilke strategier og tiltak som kommuner og fylkeskommuner med vedvarende synkende folketall har vedtatt eller satt i verk?</li> <li>4) Hvilke problemstillinger, metodikk og funn viser enkelte utvalgte internasjonale studier?</li> <li>5) Hvilke problemstillinger og perspektiver kan/bør være gjenstand for <i>mer</i> kunnskapsbygging som er relevant for Distriktssenteret, kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter?</li> </ol>
Design og metoder:	Litteraturstudier
Resultater:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gjennomgangen her indikerer at flere kommuner med befolkningsnedgang har visjoner eller slagord som skal fylle disse kommunene med et positivt innhold. Vi kjenner likevel ikke omfanget av dette eller i hvilken grad det er videreført i strategier og planer. Litteraturen tyder imidlertid på at begrepene og kategoriene som brukes i for liten grad fanger opp det som er positivt i slike kommuner og viderefører det i visjoner, strategier, planer og tiltak i kommunene.</li> <li>• Litteraturstudien viser at vekststrategien er en sentral tilnærming i kommuner med befolkningsnedgang. Denne inkluderer gjerne undertema som markedsføring og stedsutvikling, entreprenørskap, samspill mellom ulike typer aktører for å fremme vekst mv.</li> <li>• Vi har ikke funnet norsk eller svensk forskning som omhandler faktiske helhetlige tilpasningsstrategier i kommuner med befolkningsnedgang og at dette har gitt grunnlag for planer som skal føre strategien over i virkeligheten. Temaet er nytt og det er usikkert hvordan en tilpasningsstrategi påvirker innbyggerne psykologisk, investeringer og flytting mv.</li> <li>• Litteraturstudien viser imidlertid at det både i Norge, Sverige og Danmark gjennomføres en rekke tiltak som er tilpasset en nedgang i befolkningen. I</li> </ul>

	<p>mange tilfeller kombineres dette med ønsker om vekst. Altså kombinerer kommunene elementer fra vekst og tilpasningsstrategiene.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Interkommunalt samarbeid har vært et tiltak i mange år. Det omfatter mange ulike felter og er ofte motivert med å spare penger og utvikle større fagmiljø som skal bidra til bedre tjenester. Det er påfallende få slike samarbeid innen planlegging, hvilket er en svakhet fordi mange kommuner med nedgang i befolkningen har liten kompetanse og kapasitet på dette feltet – som kan være viktig for å håndtere en befolkningsnedgang.</li><li>• Frivillig kommunesammenslåinger er en strategi som noen kommuner har gjennomført for å bedre økonomi og få større miljøer både politisk og faglig.</li><li>• Mange kommuner med nedgang i befolkningen, som andre kommuner, forsøker å øke inntektene. Høyere skatte og avgifter på f.eks. fritidsboliger er en vinkling som er valgt, men den er kontroversiell.</li><li>• Forskningen, både i Norge, Sverige og i Danmark, viser et fokus på styrking av institusjonell kapasitet via medvirkning og nettverk, og at dette har positiv effekt for utvikling av kommunene. Det gjelder både innen et vekst- og et tilpasningsscenario.</li><li>• Forskningen viser at nedlegging av virksomhet er tiltak som gjennomføres i mange kommuner med befolkningsnedgang, men det skjer også i andre typer kommuner som en del av innsparinger.</li><li>• Vi har ikke funnet norsk forskningslitteratur som tar opp nedlegging av infrastruktur eller sanering/endret bruk av bygninger i en kommunal strategi, plan eller tiltakssammenheng. Tilpasning av bygningsmasser, særlig i form av sanering, er den del av en større dansk tilnærming til befolkningsnedgang. I Danmark er dette i kommunal sammenheng brukt til å åpne landskapet og øke andelen grønt areal.</li><li>• Endring av tjenester, ved at ting gjøres på nye måter, er beskrevet i plansammenheng i norske kommuner. Tjenestedesign er en tilnærming til dette.</li><li>• Tilbakeføring av natur, eller spesielle økosystemer, kan være aktuelt i kommuner med nedgang i befolkningen som følge av mindre behov for arealer som allerede er utbygget. Endring av arealkategorien fra utbygging formål til LNFR områder kan også tenkes. Ingen av disse tilnærmingene er funnet i form av kommunale strategier, planer eller tiltak.</li><li>• Svensk og internasjonal litteratur peker på at kommuner med befolkningsnedgang kan møte problemer før andre kommuner og at de dermed tidlig kan bidra med løsninger som andre kommuner vil ha nytte av. Det gjelder f.eks. knyttet til eldreomsorg og hvordan en i større grad tar innbyggeren i bruk som en kilde til innovasjon og utvikling av ressurser.</li></ul>
--	---



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vi finner knapt forskningslitteratur, herunder evalueringer, av fylkeskommunale strategier og planer som spesifikt tar opp vedvarende befolkningsnedgang. Temaet bør få større fokus i og med at regionene blir større, og dermed kan inneholde både områder med vekst og nedgang i befolkning.</li> </ul>
<p><b>Konklusjoner:</b></p>	<p>Studien peker på at det særlig bør skje en kunnskapsoppbygging i forhold til følgende punkter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Det er behov for innsikt i hvordan kommuner med vedvarende nedgang i befolkningen ser på seg selv, herunder om de fyller dette med et positivt innhold og følger det opp i strategier, planer og tiltak.</li> <li>• Hvordan kan planlegging og planleggingskapasitet styrkes i kommuner med befolkningsnedgang?</li> <li>• Hvordan kan fritidsboliger og fritidsbeboere i større grad bli en ressurs for kommuner med befolkningsnedgang?</li> <li>• Hvordan kan en bygge og utvikle institusjonell kapasitet i kommuner med befolkningsnedgang og hvordan kan resultatet av dette tas over i strategier, planer og tiltak?</li> <li>• Hvilke andre perspektiver på romlig organisering enn sentralisering kan være aktuelt i kommuner med befolkningsnedgang? Er en klyngetilnærming (jf. Røren et al., 2018; Dansk Byplanlaboratorium, 2019, 2020) aktuelt?</li> <li>• Tilpasning av fysisk infrastruktur – og bygningsmasse i forhold til situasjonen i kommuner med befolkningsnedgang. Dette kan inkludere endret bruk eller sanering.</li> <li>• Hvordan kan en utvikle nye måter å gjøre ting på, f.eks. ved anvendelse av tjenestedesign?</li> <li>• Få mer kunnskap om helhetlige strategier og planer for hvordan kommuner med befolkningsnedgang kan manøvrere i slike sammenhenger.</li> <li>• Er det aktuelt å tilbakeføre områder til natur og reversere planer for utbygging i kommuner med nedgang i befolkningen?</li> <li>• Kommuner med befolkningsnedgang møter kanskje en del problemer tidligere enn andre kommuner. Det kan gi grunnlag for innovasjon i planleggingen om hvordan en innpasser seg nedgang og hvordan ulike typer ressurser kan tas i bruk i situasjoner med særlig knapphet på ressurser. Hvordan kan innovativ planlegging i kommuner med befolkningsnedgang utvikles som metode?</li> <li>• Det er behov for forskning på hvordan fylkeskommunale strategier og planer omhandler regioner og kommuner med befolkningsnedgang og hvordan de legger grunnlaget for tiltak i forhold til disse.</li> </ul>

	<p>Kunnskapsoppbyggingen bør skje på grunnlag av brede forskningsdesign. Temaene er likevel av en slik karakter at følge- og aksjonsforskning av kommuner med befolkningsnedgang og regioner er særlig aktuelt.</p>
<b>Emneord:</b>	<p>Befolkningsnedgang, vekststrategi, tilpasningsstrategi, kommunal strategi, kommuneplanens samfunnsdel, distriktskommuner, demografi, demografisk utvikling, samfunnsplanlegging, kommuneplan, kommunal fornying, innovasjon offentlig sektor.</p>
<b>Kortreferat:</b>	<p>Prosjektet er en litteraturstudie av i hvilken grad forskningen omhandler strategier, planer og tiltak som kommuner med vedvarende nedgang i befolkningen har vedtatt eller satt i verk. Utgangspunktet er norske litteratur, men svensk, dansk og noe engelskspråklig litteratur er gjennomgått for å klarlegge problemstillinger og perspektiver som kan være gjenstand for mer kunnskaps oppbygging i Norge.</p> <p>I hovedtrekk viser litteraturen at kommuner som har vedvarende nedgang i befolkningen velger å satse på vekst i befolkningen, men samtidig tar de en rekke grep for å tilpasse seg nedgangen i befolkningen, en eldre befolkning og ofte dårlig kommunal økonomi. Kommunene synes i liten grad å ta helhetlige strategiske grep for hvordan de skal tilpasse seg nedgang, ofte kalt en tilpasningspolitikk.</p>

# 1 BAKGRUNNEN FOR PROSJEKTET

## 1.1 Kommuner med nedgang i befolkningen – hva sier forskningen om deres strategier, planer og tiltak?

### 1.1.1 Bred norsk og internasjonal nedgang i befolkningen i områder langt fra store byer

Nedgang i befolkningen, noen ganger omtalt som avfolkning, har vært et forskningstema i Norge i mange tiår. Ottar Brox (1966) sin bok om «Hva skjer i Nord-Norge» er en klassiker i så måte. Et senere arbeid er Kristian Aasbrenn (1989) som introduserte begrepet «uttynningsamfunnet», hvor han fokuserer på at det ikke blir «tomt for folk» i distriktene. Det bor fortsatt folk der, men det blir «lengre mellom dem». Dette beskriver også utviklingen i svært mange norske kommuner i dag. Både Brox og Aasbrenn sine arbeider bidro til å sette temaet på dagsorden, og de reiste aktuelle problemstillinger for den videre utviklingen av distriktskommuner. Nedgangen i distriktsbefolkningen har fortsatt. Det samme skjer i Sverige, Danmark og lenger sørover i Europa, bl.a. Østerrike (Dax & Fischer, 2018) og Italia (Lucatelli, 2013). Dette noe bredere europeiske perspektivet er nyttig å ta med seg ved gjennomgangen av eksisterende forskning. Hovedfokuset er likevel på Norge, Sverige og Danmark.

Reduksjonen i folketall i distriktskommuner, og en samtidig flytting til mer sentrale<sup>1</sup> kommuner, har bidratt til at mange kommuner kommer i en nedadgående spiral. I Bråtå, Alnes og Lundhaug (2016) ble dette omtalt som kommuner med stagnasjon eller nedgang i befolkning og sysselsetting. Samtidig ser en også at en del kommuner klarer å opprettholde folketallet ved arbeidspending til andre kommuner. Noen kommuner klarer også å snu utviklingen til en positiv spiral, men de fleste som er kommet i en nedadgående spiral fortsetter nedgangen. Nedgangen kan være svært konfliktskapende i kommunene fordi det f.eks. medfører harde prioriteringer innen tilbud av, og lokalisering av skoler, barnehager, helse- og omsorgstjenester

### 1.1.2 Forskning på kommuner og regioner med synkende folketall

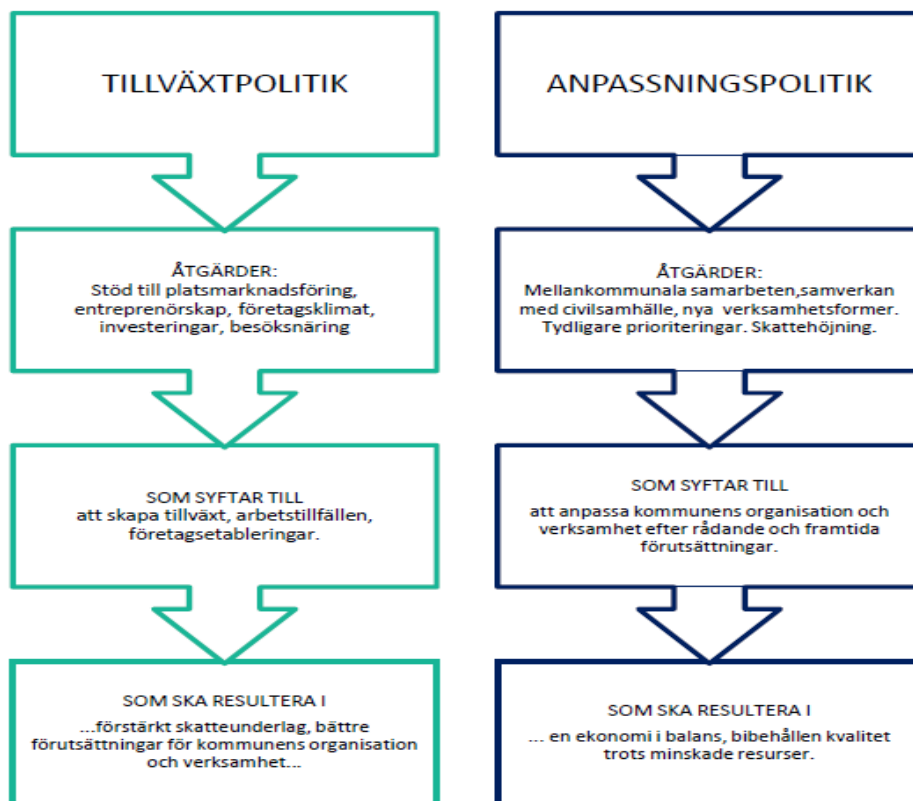
Forskningen på kommuner med synkende folketall, herunder hvordan kommunene forholder seg til dette via strategier, planer og tiltak har i stor grad vært fokusert på hvordan kommunene

---

<sup>1</sup> Norske kommuner kan plasseres i seks sentralitetsklasser. Klasse en (Oslo) er den mest sentrale, mens klasse seks er de minst sentrale kommunene. Kommunene med vedvarende nedgang i befolkningen tilhører gjerne klassene fem og seks, altså de minst sentrale klassene.

skal motvirke nedgangen. Dette er temaet i f.eks. Bråtå et al. (2016) hvor fokus i stor grad sammenfaller med det ofte kalles «smart-thinking». Det kan være at kommuner lager «smarte» strategier, politikk eller tiltak som skal motvirke nedgang i befolkning og sysselsetting, for eksempel ved at de kobler seg til globale trender som reiselivet (Bråtå et al., 2016; Di Figlia, 2016; Salvatore, Chiodo & Fantini, 2018).

«Smart-thinking» kan imidlertid også være at en tilpasser seg befolkningsnedgang (som også kan gjelde sentrale deler av enkelte byer). Hollander & Németh (2011) og Küpper et al. (2017) bruker i den forbindelse begrepet «smart decline», mens Wiechmann & Bontje (2015) peker på behovet for en «theory of shrinkage» for byer. Leick & Lang (2017), se vedlegg B, fokuserer på «Re-thinking non-core regions: planning strategies and practices beyond growth», hvilket omhandler hvordan den tradisjonelle planleggingen er fokusert på vekst, mens realiteten for store deler av Europa er stagnasjon eller nedgang. Hvilke strategier og tiltak har så norske kommuner og fylkeskommuner som er berørt av befolkningsnedgang? Vi ser av det ovenfor nevnte at det kan finnes ulike retninger. Josefina Syssner (2018:58), har en figur som illustrerer bredden i tematikken i forhold til strategier, planlegging og tiltak i kommuner og regioner: Syssner og Meijer (2020) har den samme figuren, men litt endret.



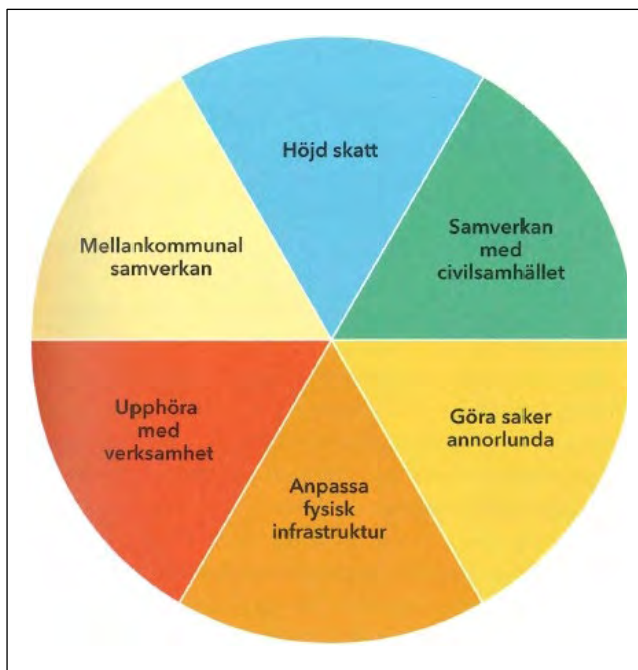
Figur 1. Vekst- og tilpassningspolitikk. Kilde: Syssner (2018:58).

Figuren illustrer to hovedretninger, men virkeligheten er mer sammensatt. Dette er tematisert i flere studier. En av ordførerne som ble intervjuet i Bråtå et al. (2016), sier det omtrent slik: Vi vet at befolkningen avtar, men dersom vi ikke planlegger for vekst vil befolkningen avta enda mere.

En kommunal økonomisjef i Västerbottens län sier det slik (Syssner, 2018:79):

Det vore enklare för all om man tar problemet som det är och accepterade att man bor i en kommun med ett krympande befolkningsunderlag. Anpassa sig helt enkelt. Det betyr inte att man inte ska göra det man kan för att få hit folk. Men jag tror inte att man kan vända trenden i en kommun. Kanske staten kan påverka det på nått sätt, men inte vi som kommun. Det vore enklare om man accepterade det som det är og acpassade sig så gott det går.

Utsagnene fra den norske ordføreren og den svenske økonomisjefen illustrerer at det sett fra en kommune eller region ikke nødvendigvis er enten satsing på vekst eller tilpasning til et avtagende folketall. En vanlig tilnærming er at de satser på vekst, men også tilpasser seg til synkende folketall og en eldre befolkning. Vår tilnærming er å undersøke forskningen om hver av de to hovedretningene og de mer detaljerte strategier, planer og tiltak slik disse er vist i Figur 1. Det kan vise at enkelte tiltak hører inn under begge hovedgruppene. Vi tar utgangspunkt i «ätgärder» under «anpassningspolitikk», og ser på interkommunalt samarbeid, frivillig kommunesammenslåing, samspill mellom ulike grupper for å mobilisere ressurser, nye samarbeidsmetoder i rurale områder, nedskjæringer i utgifter, og økninger i skatter og avgifter, mv.



Figur 2. Ulike elementer som kan inngå i en "tilpasningspolitikk". Kilde: Syssner (2018:63)

Innen rammen av prosjektet er det prioritert å få fram *hovedtemaene og bredden* i forskningen i Norge om hvordan kommuner og fylker med vedvarende nedgang i befolkningen tar opp dette i strategier, planer og tiltak og hovedtemaer for videre kunnskapsoppbygging. Vi har også gjennomgått aktuell svensk, dansk og noe engelsk språklig litteratur. Dette inkluderer forskningen hos Josefina Syssner (eks. Syssner, 2018) og Dansk Byplanlaboratorium (2018, 2019),

som inkluderer en vektlegging av å faktisk planlegge med stagnasjon eller nedgang i befolkningen og tiltak for å håndtere denne situasjonen. Dansk Byplanlaboratorium sine publikasjoner redegjør for elementer i en større og mer langvarig dansk satsing på landbyfornyelse, i form av «puljer for landsbyfornyelse» (Jensen & Blach, 2016). Bakgrunnen for dette er at det i mange kommuner med avtagende befolkning er en lang rekke tomme bygninger (anslagvis 50 000 på landsplan) og en bred enighet om at mange av disse bør saneres.

### **1.1.3 Nærmere om strategier, planlegging og tiltak i kommuner med synkende folketall**

Kommuner og fylkeskommuner kan utvikle *strategier* basert på kommunal- eller regional planstrategi, eller for kommunes del mer konkret via kommuneplanens samfunnsdel. Et sentralt tema i dette prosjektet blir dermed, på basis av kartlagt forskningslitteratur, å identifisere disse kommunenes strategier og om dette ifølge forskningen følges opp videre i samfunnsdel, arealdel eller ulike temaplaner: Planlegger de for vekst, stagnasjon eller nedgang i befolkning, eller gjør de begge deler? Og hvordan gjøres det? Det kan være at en kommune på den ene siden planlegger for vekst, mens de på den andre siden planlegger for eller tilpasser seg nedgang. Videre vil vi se på om litteraturen viser hvilke *tiltak* kommunene setter i verk, herunder om tiltak er knyttet til overordna strategier og planer. Noen type tiltak kan være basert på nasjonale programmer, som Bolyst-satsingen, mens andre kan ha sitt utgangspunkt i lokale eller regionale initiativer.

### **1.1.4 Problemstillinger og metode for dette prosjektet**

#### **Problemstillinger**

- 1) Hvilke forskningsarbeider i Norge, Sverige og Danmark omhandler strategier og tiltak som kommuner og fylkeskommuner med vedvarende synkende folketall har vedtatt eller satt i verk?
- 2) Hvilke problemstillinger, metodikk og funn har denne litteraturen?
- 3) Hva sier litteraturen (funnene) om hvilke strategier og tiltak som kommuner og fylkeskommuner med vedvarende synkende folketall har vedtatt eller satt i verk?
- 4) Hvilke problemstillinger, metodikk og funn viser enkelte utvalgte internasjonale studier?
- 5) Hvilke problemstillinger og perspektiver kan/bør være gjenstand for *mer* kunnskapsbygging som er relevant for Distriktssenteret, kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter?

Litteraturstudien er basert på litteratursøk via Oria, og Google Scholar, se vedlegg C for søkeord, kontakt med andre forskere og gjennomgang av refererte arbeider i ulike publikasjoner. Studien omfatter forskningsrapporter, forskningsnotater, artikler, kapitler i antologier og konsulentrapporter, men i noen tilfeller også andre dokumenter. Vi konsentrerer oss om de siste ti årene med fokus på Norge, men vi har også konsultert svenske og danske studier samt enkelte

ikke-nordiske studier<sup>2</sup>. Det vil bli lagt vekt på studier som bidrar til å få fram bredden i aktuelle problemstillinger og perspektiver og dermed kan hva som kan være aktuelt for mer kunnskapsbygging i Norge. Litteraturgjennomgangen gir en første og systematiske gjennomgang av problematikken og et utgangspunkt for å skissere forskningsbehov.

### **Oppbyggingen av rapporten**

Kapittel 2 viser våre hovedfunn, med vekt på hvilke tema/problemstillinger og perspektiver som kan være gjenstand for mer forskning. Kapitlet er i stor grad strukturert etter den hovedinndelingen som er skissert med hensyn til «åtgärder» i figur 1, som er mer utdypet i figur 2. I forbindelse med faktisk kunnskapsoppbygging bør trolig flere av perspektivene/problemstillingene kombineres og forskningen bør bygge på flere typer metoder. Følge- og aksjonsforskning i forbindelse med studier av faktisk planlegging i kommuner og fylker peker seg ut som særlig interessante metoder. Forskningen må imidlertid tilpasses aktuelle adressater eller brukergrupper.

Kapittel 3 samler hovedtrådene i kapittel 2 mens kapittel 4 gir en oversikt over aktuell litteratur. Gitt den begrensingen som ligger i et prosjekt på to ukesverk så vil det åpenbart vært litteratur som vi ikke har funnet i denne sammenheng. Vedlegg A og B gir en mer detaljert innsikt i noen av studiene fra henholdsvis Norge og andre land, mens vedlegg C gjengir søkeord.

---

<sup>2</sup> Søkene ga mange treff, og de viser at temaet i særlig grad er tatt opp i mange svenske eksamensoppgaver på ulike nivå. Innen de gitt rammene er det vanskelig å vurdere kvaliteten på disse oppgavene og vi har derfor bare vist til arbeider som utvider eller tilfører det generelle bildet nye perspektiver eller funn. Vi har i teksten poengtert at det dreier seg om eksamensarbeider.

## 2 HOVEDFUNN OG FORSKNINGSBEHOV

### 2.1 Begreper og omtale av det rurale og befolkningsnedgang i plansammenheng

#### 2.1.1 Forskning for å reformulere begrepene og fylle beskrivelsen av ruralt liv med innhold

De begrepene, eller kategoriene, vi bruker til å beskrive verden har så mye faktisk og implisitt innhold at det former evnen til å se eller handle. De er «brillene bak øynene» (Norwood Russell Hanson, 1969:158). Å endre på disse, som å gi områder preget av befolkningsnedgang et annet og mer positivt innhold enn «mislykket i forhold til sentrum», er ett av temaene som bør følges opp i videre forskning. Dette mangler i norske publikasjoner. Det «omvendte Norges-kartet» i Torild Skar (1974) sin bok: «Det er Oslo som ligger avsides» illustrerer at det er mulig å se områder langt fra sentrum, og regioner og kommuner med befolkningsnedgang, fra nye vinkler.

Syssner og Meijer (2020: 156-157) framhever også at man i for liten grad legger vekt på å fylle begreper som ruralitet med et eget innhold, og ikke bare som det motsatte av sentrum og det urbane: Det bør ikke bare dreie seg om det problematiske med å bo i de rurale og perifere områdene, men også hvilke ressurser og fordeler som en finner i slike områder.

Dette kommer også klart fram hos Leick & Lang (2018) og Knutsen (2018). Deres påpekninger er viktige, men de sier i liten grad hvordan en kommer videre og tar dette inn i lokal og regional politikk. Leick & Lang (2018: 223) sier de slik:

...when it comes to mobilizing alternative ideas in local, regional as well as overarching national or supra-national policy schemes, planning practitioners and local policy-makers will face multiple challenges, which, at the same time, offer much scope for institutional learning.

I en rekke kommuner er det imidlertid formulert slagord som kan peke i retning av at de vil gi det rurale og distriktskommunen et positivt innhold. Eksempler er kommuneslagord<sup>3</sup> for

---

<sup>3</sup> [https://no.wikipedia.org/wiki/Liste\\_over\\_norske\\_kommuneslagord](https://no.wikipedia.org/wiki/Liste_over_norske_kommuneslagord)



Gjemnes i Møre og Romsdal; «Godt å leve, trygt å bo» eller Vang i Innlandet; «Vilt og vakkert». Vi vet ikke i hvilken grad disse slagordene reflekterer en eller flere strategier, planer og tiltak som fyller slagordet med innhold.

### **Fra begreper og overordna strategi til planer og tiltak**

Det er utfordrende å gå fra begreper og overordna strategisk tankegang til mer konkrete strategier, planer og tiltak som fyller områder langt fra sentrum og med befolkningsnedgang med et positivt innhold. Nærmere innsikt i dette er viktig, blant annet i forhold til den litteraturen som påpeker at kommuner med vedvarende befolkningsnedgang bør planlegge for fortsatt nedgang, men vektlegge det som er positivt. Syssner (2018) berører noe av dette i forbindelse med kapittelet om «Visjoner bortom tillväxt» ved at hun eksemplifiserer noen visjoner som kan være for kommuner med vedvarende befolkningsnedgang. Dette kommer vi tilbake til. Hun har gode eksempler på visjoner, og påfølgende strategier, som kunne være aktuelle for norske kommuner og som en burde seg nærmere på forskningsmessig. Dansk Byplanlaboratorium (2018, 2019) illustrerer foreløpige resultater i de retning og hvordan dette tas over i faktisk planlegging og tiltak.

### **Tema og problemstillinger som kan være gjenstand for mer kunnskapsoppbygging**

Det er behov for innsikt i hvordan kommuner med nedgang i befolkningen vurderer seg selv og sin situasjon, herunder om de fyller med et positivt innhold og følger det opp i strategier, planer og tiltak. En slik gjennomgang kan bidra til å danne grunnlaget for andre studier og bekrefte, avkrefte eller modifisere påstandene om at det rurale i liten grad er fylt med et positivt innhold. Dette kan gi innspill til visjoner, strategier og planer for kommuner med avtagende befolkning.

## **2.2 Vekst- eller tilpasningsstrategi**

### **2.2.1 Vekststrategi og elementer i den**

#### **Fra strategisk tenkning på kommunalt nivå til kommuneplanarbeid med strategi for vekst**

En konkret tilnærming til det strategiske finner vi i anbefalingene fra Aastvedt et al. (2019) og Magnussen et al. (2019) om videre arbeid i Søndre Land for å få vekst og motvirke befolkningsnedgang mv. De forskningsarbeidene er ikke en gjennomgang av faktisk planlegging i kommunens regi, men anbefaling om hvordan de skal gå fram, fra strategi til plan. Det inkluderer etablering av felles mål – som det skal holdes fast ved, at en slipper til alle gode krefter, at det skapes tillit og at muligheter gripes. Dette synes som en vanlig tilnærming for kommuner preget av befolkningsnedgang. Mange forskningsarbeider har denne tilnærmingen; hva kan skape vekst? Konteksten kan variere. Forskningen kan være bestilt fra en kommune (som Søndre Land), eller Distriktsenteret eller et departement som KMD for å få oversikt nasjonalt og gi grunnlag for kunnskapsspredning til kommunene i forhold til aktuelle tema, se f.eks. Kobro, Vareide & Hatling (2012), Cruichank et al. (2014), Bråtå et al. (2016), Bråtå et al. (2017). Forskningen kan også være evaluering av et program eller en satsing med fokus på å skape vekst (Svardal et al., 2015) eller først og fremst tjene som gode eksempler på kommuner

som har fått økt befolkning eller flere arbeidsplasser (Bråtå 2020; Wekre & Jenssen, 2020). Noen av disse studiene inkluderer både det endogene og det eksogene perspektivet.

### **Tema og problemstillinger som kan være gjenstand for mer kunnskapsoppbygging**

Vekststrategier er et tema hvor det finnes mye forskning, og det kommer stadig nye vinklinger. Eksempler er satsingen på bruk av mange typer ressurser og involvering av ulike typer aktører for å fremme vekst i kommunen. Det er vanskelig å peke på åpenbare og store tema i forhold til vekststrategier hvor det ikke allerede kan vises til mye forskning. En vinkling kan imidlertid være om og eventuelt hvorfor eller hvorfor ikke denne typen strategier og planer lykkes i den faktiske kommunale eller regionale virkelighet.

### **2.2.2 Tilpasningsstrategi i kommuner med befolkningsnedgang og elementer i den strategien**

Vi har ikke funnet norske forskningsarbeider som beskriver helhetlige strategier eller planer hvor kommunen på en bred basis tar utgangspunkt i en befolkningsnedgang, planlegger utfra at den vil fortsette og iverksetter tiltak deretter. Dette har heller ikke Syssner (2018) funnet eksempler på i Sverige i forbindelse med hennes brede omtale av «anpassningspolitikk». Dette stemmer med funn i Norin (2016) i sitt eksamensarbeid om at dette er et tema som en først og fremst finner innen forskningen og at de fleste kommuner fortsetter å planlegge for vekst. Hun analyserte Kinda, en landsbygdkommune i søndre del av Östergötland.

På den annen side ser vi at flere svenske eksamensarbeider over tid er inspirert av Synner, bl.a. Syssner (2014). Blant disse er Skommargård & Svensson (2020) som fant at i forbindelse med den kommunale oversiktsplanen så arbeidet tjenestemennene i retning av tilpasning, men fordi andre aktører (politikere?) overstyrte innholdet basert på en veksttankegang, ble det vanskelig å drive tilpasningsplanlegging. Et annet eksamensarbeid, (Forsberg, 2017) undersøker også politikken i en utkantkommune, Ljusnarbergs kommune. Han fant at kommunen ikke hadde et større fokus på befolkningsutviklingen. Forsberg (2107: abstract) skriver videre om kommunen:

De försöker inte, likt många andra kommuner, locka nya invånare genom diverse olika kampanjer och projekt. Istället väljer man att fokusera sina resurser på kommunens kärnverksamhet för att göra den till en så god plats som möjligt att bo på. Detta görs då man menar att sådana projekt och visioner oftast är fruktlösa, de tror inte att enskilda kommuner kan vända den trend som finns genom hela landet. Detta förhållningssätt stöds av den tidigare forskning som gjorts inom ämnet.

Erwander, Kalsson & Kämäräinen (2015) gjennomførte en kvalitativ studie av de kommunene i Västra Götaland som hadde fått færre innbyggere. De fant at de fleste ordførerne syntes at det var problematisk at antall innbyggere gikk ned, bl.a. av økonomiske grunner. Det var imidlertid også kommuner som var tilfredse med situasjonen og heller kjempet for å skape et så godt miljø

som mulig i kommunen for de som bodde der.<sup>4</sup> I Danmark fant et annet eksamensarbeid, Thomassen & Hedegaard (2014) som studerte planleggingen i Lolland og Hjørring kommuner, at i begge anså man det som kommune rasjonelt å tilpasse seg tilbakegangen. Altså at de hadde gitt opp det dominerende planleggingsparadigmet. I praksis var det likevel forskjeller fordi man ved planleggingen i Lolland på mange måter fortsatte som før, og at skiftet i planleggingen først og fremst var knyttet til økonomiske vurderinger. Planleggingen i Hjørring reflekterte imidlertid endrede verdier i planleggingen. Vi kommer tilbake til Hjørring i neste avsnitt.

I Danmark er det startet forsøk som reflekterer en faktisk tilpasningspolitikk. Der følgerevaluerer Dansk Byplanlaboratorium (2018, 2019) to prosjekter i henholdsvis Morsø og Hjørring, se vedlegg B: Prosjektet «Strategisk tilpasning i landsbyen De 7 sogne», omhandler hvordan virksomhet kan lokaliseres på andre måter. Der var mye aktivitet tidligere lokalisert i en *landsby*, mens de i forsøket skisserer en *klyngeforståelse* hvor ulike funksjonene spres mer utover i hele området. I Hjørring kommune sitt prosjekt er det sentrale elementet å rive bygninger som ikke lenger er i bruk og i stedet «begrønne» området. Det inkluderte at en bevisst tenker annerledes og orienterer landsbyene fra veien som går gjennom området (mellom Hjørring og Løkken) og «mod landskabet».

Klyngeperspektivet er også sentralt hos Røren et al. (2018), hvor de tar opp hvordan ulike funksjoner kan fordeles mellom flere landsbyer. De fanger blant annet opp hvordan borgerne engasjerer seg i slikt samarbeid, og peker dermed i retning av et mer grasrotsamarbeid. Fellesnevneren for samarbeidet er at deltakerne verdsetter nærhet til naturen og at det skaper fellesskap. Dette peker etter vår vurdering også i retning av både utvikling via bygging av institusjonell kapasitet, jf. kap. 2.2.6 og i retning av samarbeid på tvers av territorier, se neste kapittel, selv om det samarbeidet er basert på formelle aktører – nemlig kommunene.

Figur 2, se kap. 1.1.2, illustrerer imidlertid at selv om en ikke nødvendigvis har en altomfattende strategi eller helhetlige planer for «tilpasning» eller befolkningsnedgang, så organiserer kommunene seg eller gjennomfører tiltak som tilpasser dem til befolkningsnedgangen. Figuren fra Syssner (2018) fanger opp tema/vinklinger som også brukes i Norge og danner utgangspunktet for gjennomgangen her.

### 2.2.3 Interkommunalt samarbeid

Norske kommuner er i utgangspunktet generalister, fordi de skal løse svært mange ulike oppgaver. For å klare det deltar svært mange kommuner i en eller annen form for interkommunalt samarbeid<sup>5</sup>. De sentrale motivene for dette, sett fra kommunene, er at samarbeid

---

<sup>4</sup> Forfatterne tar imidlertid forbehold om at de er forhold i de undersøkte kommunene som intervjuobjektene undersøker og at det kan ha påvirket materialet og dermed tolkningen av data.

<sup>5</sup> Angell og Grimsrud (2017) fokuserer på småkommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling. Onsager (2019) inkluderer også dette perspektivet, bl.a. i forhold til regionråd. Hovedfunnene er at slike samarbeid er positivt, men at det også (naturlig nok) er problematiske sider: Det gjelder å ta nytte av både den interne kontakten i dette, men ikke minst hvordan de kan utvikle nettverk og ha nytte av samarbeid med regionale aktører, som fylkeskommuner, Innovasjon-Norge m.fl.

om tjenester og administrative oppgaver gir større og sterkere fagmiljø, bedre tjenester og mer effektiv drift. Dette omfatter kommuner av alle størrelser og med ulike utviklinger i folketall. Likevel inkluderer det mange små kommuner (færre enn 5000) innbyggere og kommuner med avtagende folketall.

KMD har finansiert prosjektet «Nullpunktsmåling» (Borge et al., 2017). Nullpunktmålingen skal gi et situasjonsbilde av Kommune-Norge før kommunereformen settes i verk. Målingen gir også et oversiktsbilde av interkommunale samarbeid i Norge, og ser dette utfra kategoriene «færre enn 5000 innbyggere», 5000-15000 innbyggere og over 15000 innbyggere. Ikke alle kommuner med færre enn 5000 innbyggere har vedvarende nedgang i folketall, og ikke alle som er større har vedvarende oppgang. Likevel har mange av kommunene med færre enn 5000 innbyggere en nedgang i befolkningen. Interkommunalt samarbeid, i betydningen avtalebasert samarbeid, forutsetter *vedtak* i den enkelte kommune. I hvor stor grad det er basert på strategier og planer vet vi ikke. Rådmannsundersøkelsen kartla interkommunalt samarbeid på 37 oppgavefelt. De hyppigste samarbeidsområdene er renovasjon, revisjon, legevakt, PP-tjeneste, reiseliv, innkjøp og skatteinnkreving (Borge et al., 2017: 91-93).

I tråd med dette prosjektets fokus på strategier og planer er det interessant at ifølge Borge et al. (2017) deltar 16 % av kommunene i et samarbeid om «Interkommunal arealplan, kystsoneplan ell.» Vi kan ikke se at deres inndeling inkluderer f.eks. interkommunale plankontor, dvs. et plankontor som arbeider på vegne av flere kommuner. Slike plankontor finner vi f.eks. i Nord-Østerdalen (Alvdal og Tynset) og Plankontoret på Berkåk (Rennebu kommune) som er felles for Rennebu, Oppdal, Rindal, Holtålen og Midtre Gauldal. Det ble etablert i 1978. Ettersom disse har utviklet seg over mange år ligger det i hvert fall langsiktige vedtak bak dem. Bråta et al. (2016), Bråta m.fl. (2017) og Bråta (2020) viser at berørte kommuner er svært tilfredse med dette, og framhever deres betydning for planlegging og utvikling av henholdsvis Rindal og Alvdal.

Harvold og Stokstad (2015) gikk nærmere inn på *plansamarbeid* etter Plan- og bygningsloven (PBL), kapittel 9. De fant at det 1) er få eksempler på forpliktende plansamarbeid i Norge, organisert etter plan- og bygningslovens kapittel 9, eller andre bestemmelser<sup>6</sup>. 2) Mange grunnleggende forhold gjør at mange kommuner ser flere ulemper enn fordeler ved å inngå i et forpliktende interkommunalt plansamarbeid etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven. 3) Plan- og bygningsloven kapittel 9 legger opp til et interkommunalt plansamarbeid der bare planprosessen er gitt en egen institusjonell ordning. Det kan se ut til at det ikke er tilstrekkelig til at ordningen tas i bruk. Forfatterne spør om det egentlig er plass for interkommunalt samarbeid innen plan- og bygningslovens system for myndighetsfordeling.

Kapasitet og kompetanse innen planlegging er viktig for en langsiktig og sammenhengende styring av kommuner. Mangel på slik kapasitet og kompetanse er ofte et problem i små

---

<sup>6</sup> Dette synes å sammenfalle med de nevnte funnene hos Borge et al. (2017). Usikkerheten er knyttet til hva en legger i begrepet forpliktende samarbeid.

distriktskommuner (Bråtå et al. 2016; Brandtzæg et al. 2019). Dermed kommer de lett inn i en negativ spiral, både mht å utvikle planer, men ikke minst når det gjelder implementering.

### **Tema og problemstillinger som kan være gjenstand for mer kunnskapsoppbygging**

Forskning på tiltak som kan styrke planleggingen i rurale områder er viktig, hvilket er et tema for Distriktskommune 3.0<sup>7</sup>. Der er det fokus på om forenkling i form av andre krav fra statlige myndigheter i forhold til små distriktskommuner er et aktuelt tema. Etter vårt syn er imidlertid planleggingen også i distriktskommunene krevende substansielt, men ikke minst i forhold til tema som bærekraft, demokrati og samfunnsutvikling i en bredere forstand. Det medfører at en også bør se på tiltak som styrker denne planleggingen. En viktig problemstilling/tema blir derfor hvordan en kan styrke planleggingen og plankapasiteten i den aktuelle typen kommuner. Herunder med særlig vekt på samarbeidet med fylkesnivå, regionråd og andre regionale aktører og ikke minst i form av formaliserte interkommunale plankontor.

#### **2.2.4 Kommunesammenslåing – en strategi som kommuner setter i verk frivillig?**

Ekspertutvalget (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014) fokuserte på at mange kommuner var for små til å håndtere aktuelle oppgaver. Kommunesammenslåing var derfor et sentralt virkemiddel for å bli større og i større grad håndtere utfordringene. Sammenslåing som strategi for mindre kommuner har vært aktuelt i flere tiår og temaet dukker fremdeles opp med ujevne mellomrom i media, f.eks. at ordførere vil slå sammen kommuner. Regjeringen har satt press på kommunene om å slå seg sammen frivillig, eller i det minste å vurdere dette. *Likevel er dette også et tema som noen kommuner med avtagende folketall selv synes å ta opp til vurdering.* Temaet kommunesammenslåing førte på 2010-tallet til at forskningsarbeider tok opp dette for noen enkeltkommuner, eller deler av en region.

En av disse studiene er Brandtzæg et al. (2010) om sammenslåing av kommunene Mosvik og Inderøy. Det var Mosvik som tok initiativ til å se nærmere på mulighetene for en kommunesammenslåing. Viktige grunner til initiativet var negativ befolkningsutvikling, svak kommuneøkonomi og små og sårbare fagmiljøer. Daværende Kommunal- og regiondepartementet (KRD) hadde utarbeidet en veileder for utredning av fordeler og ulemper ved endringer i kommunestrukturen. Brandtzæg et al. (2010) tok opp hovedtemaene og sentrale spørsmål fra veilederen knyttet til følgende tema: Økonomi, tjenesteproduksjon, demokrati, forvaltning og samfunnsutvikling. Utredning av disse illustrerer dermed hovedproblemstillingene i rapporten. For hvert tema er det utarbeidet fra to til seks mer detaljerte problemstillinger. Hovedkonklusjonen var at det er fordelaktig for de to kommunene å slå seg sammen, hvilket de gjorde med virkning fra 1.1.2012.

---

<sup>7</sup> Distriktssenteret, Nordland fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune samarbeider med Rurals og Nordlandsforskning om prosjektet «Distriktskommune 3.0». Målet med prosjektet er å utvikle kunnskap om hvordan samfunnsplanleggingen kan forenkles i små kommuner, og hvordan små kommuner i større grad kan bli i stand til å nå sine mål.

### **Tema og problemstillinger som kan være gjenstand for mer kunnskapsoppbygging**

Selv om det alltid vil være nye problemstillinger knyttet til kommunesammenslåing så er ikke videre forskning med denne vinklingen den mest presserende når det gjelder forskning på tiltak i kommuner med befolkningsnedgang.

#### **2.2.5 Økte inntekter til kommunene; eksempelvis høyere skatter og avgifter**

Økning i inntekter er tiltak som kommuner med synkende folketall har vedtatt og satt i verk. På det området er det svært mange vinklinger. En variant er Bø i Vesterålen som har bortfall av eiendomsskatt for å få nye innbyggere. Andre forslag er et distriktspolitisk grunnrentefond (Almås & Fuglestad, 2020). Mange av kommunene med nedgang i befolkning er lokalisert til fjellområder, eller andre områder som er populære i rekreasjonssammenheng. Det er et stort sammenfall mellom såkalte distriktskommuner og fjellkommuner. Satsingen på fritidsboliger er en del av dette. Innføring av eiendomsskatt på fritidsboliger er et slikt tiltak, men er ofte kontroversielt. Skatting av fritidsbebyggelse er nærmere beskrevet og diskutert i Ellingsen og Prestegård (2018) sin masteroppgave fra NHH. De fant (s. 65) at det var:

...få konkrete eksempler på hva eierne av fritidsboliger direkte får igjen for eiendomsskatten. Eiendomsskatten blir samlet inn til en felles pott, og kommunene står fritt til å disponere inntektene...

### **Tema og problemstillinger som kan være gjenstand for mer kunnskapsoppbygging**

Oppslag i media viser at beskatning av fritidsboliger er et svært kontroversielt tema og kilde til konflikter mellom fritidsinnbyggere og øvrige deler av kommunen. Dette i seg selv tilsier at en bør forske nærmere på denne problematikken. Forskingen kan gis ulike vinklinger, f.eks. knyttet til synliggjøring av bruken av eiendomsskatten. Skatt på fritidsboliger er imidlertid en del av en større problematikk knyttet til fritidsboliger, og forholdet mellom eiere av fritidsboliger og kommunene<sup>8</sup>. Denne problematikken inkluderer hvilke krav fritidsbeboere har til f.eks. helsetjenester i kommunen hvor de er deltidsinnbygger, hvordan fritidsbeboere kan bli en ressurs for lokal utvikling mv. Dette bør knyttes til en bredere strategisk tenkning om fritidsboliger i distriktskommuner, og inkludering av temaet i blant annet kommuneplanens samfunnsdel. Så langt har dette skjedd i lite omfang, jf. Ellingsen (upublisert) som finner at bare 6 av 28 undersøkte kommuner i Innlandet har formulert en hyttepolitikk i kommuneplanens samfunnsdel. Ved Østlandsforskning har en nå (november 2020) startet arbeidet med en «Kunnskapsstatus - situasjon, trender og utfordringer» om fritidsboliger i Innlandet. Denne kunnskapsstatusen vil gi grunnlag for å formulere problemstillinger, både i forhold til økonomi og fritidsboliger mer generelt i kommuner med befolkningsnedgang.

---

<sup>8</sup> Se også kapittel 2.3.2. som med Syssner som kilde eksemplifiserer dette som en hovedtilnærming som kommuner kan ha på sin framtid.



## 2.2.6 Samskaping og bruk av ulike typer ressurser i kommunen (og regionen) som territorium – styrking av institusjonell kapasitet

Temaet går igjen i forskningslitteraturen, enten det gjelder ønsker om å skape vekst eller for å styrke det felles arbeidet som en del av tilpasnings til nedgang<sup>9</sup>. Vi ser at samskaping anbefales, bl.a. av Aastvedt et al. (2019), Syssner (2018) samt Magnussen et al. (2019). Syssner har påpekt at dette er særlig viktig i kommuner med nedgang fordi de har færre ressurser, og *må* ta i bruk det som finnes for å utvikle kommunen. Dansk Byplanlaboratorium (2019) peker i prosjektet om «landsbyer som skrumper» på at begge prosjektene har vært dyktige til å hente inn uventede samarbeidspartnere som har bidratt med ressurser. Healy et al. (1999) og Healy et al. s (2002) fanger gjennom begrepet *institusjonell kapasitet* opp de momentene som nevnes her. Forfatterne bygger på eldre studier av Innes et al. (1994) som peker på at samspillet mellom ulike aktører kan utvikle ulike typer kapital, henholdsvis intellektuell, sosial og politisk kapital. Dette er ressurser som kan tas i bruk til utvikling i distriktskommuner, og kan suppleres med f.eks. økonomisk kapital. I mange distriktskommuner er det oftest kommunen som har mest av den økonomiske kapitalen, men en ser også at f.eks. lokalt eide sparebanker er viktige (Bråtå et al. 2016).

Vestby, Gundersen og Skogheim (2014) fremhever at kommunens utviklingskapasitet er både kommuneorganisasjonens kapasitet og den kapasitet som finnes ellers i kommunen. Dette stemmer med våre funn i Bråtå et al. (2016). Vi ser to hovedretninger for å styrke denne kapasiteten, nemlig via *medvirkning* og bruk av *nettverk*. Medvirkning kan både være medvirkning fra det offentlige, og medvirkning fra borgere og sivilsamfunn. Nettverk som kilde til utvikling av institusjonell kapasitet er særlig knyttet til begreper som *bonding*, *bridging* og *bracing*<sup>10</sup>. Bracing kan være særlig nyttig som perspektiv i en sammenheng som denne publikasjonen fordi det fokuserer på hvordan et bredt spekter av lokale aktører, regionale myndigheter og nasjonale myndigheter kan arbeide sammen (Rydin & Holeman, 2004; Rydin, 2006; Bråtå, et al. 2017).

Studier fra Aurland viser hvordan de, bevisst eller ikke, brukte forskjellige typer ressurser som ulike aktører har for å styrke utviklingen (Bråtå et al. 2016). Ressursfokus og hvordan ulike aktører kunne delta i partnerskapet for å styrke Østfold, vokste også fram på regionalt nivå i det fylket i forbindelse med Næringsriket Østfold (Higdem, Bråtå og Alnes, 2019). Den mest bevisste satsingen på forpliktende nettverk finner vi likevel i Rindal. Der utviklet kommunen, i samarbeid

---

<sup>9</sup> Blant arbeidene som omhandler temaet er Teigen (2000), Teigen (2004) og Teigen (2007).

<sup>10</sup> Begrepet *bonding capital* brukes ofte til å beskrive kapasiteten til en avgrenset gruppe av aktører, som ofte er svært like mht. enkelte sentrale karakteristika. Disse aktørene er ofte bundet sammen via et sett av felles verdier og har en sterk gjensidig nytte og avhengighet. Denne typen nettverk kommer tydeligst fram når de er klart avgrenset, slik at en kan skille «insiders» fra «outsiders» (Rydin, 2006). *Bridging capital* dreier seg om i hvor stor grad en klarer å bringe sammen ulike typer aktører. Dette er typisk for mange nettverk. Spørsmålet er om bridging beskriver alle koblinger mellom ulike grupper. Rydin og Holeman (2004) og Rydin (2006) mener at innføring av et tredje begrep, *bracing capital*, kan bidra til større klarhet når det gjelder betydningen av bonding og bridging. De mener at i spesielle «policy» situasjoner er det en fordel om kontakten går mellom en avgrenset gruppe aktører. Dette kan f.eks. være på tvers av ulike lokale grupper, sektorer og geografiske områder. Ifølge Rydin (2006) og Pretty og Ward (2011) fokuserer bracing på en blanding av horisontale og vertikale koblinger, mens mye av litteraturen om sosial kapital utelukkende fokuserer på de horisontale koblingene (Bråtå et al. 2017:28).

med Næringshagen i Orkdal, en prosess og en næringsplan fundert på systematisk deltakelse fra næringslivet i bred forstand. Ifølge planen skulle de deltakende bedrifter og organisasjoner forplikte seg til gjennomføring (Bråtå et al. 2017). Vi kjenner ikke til resultatet av dette arbeidet og hva som påvirket utviklingen, men vi ser et klart forskningsbehov f.eks. som en ex-poste evaluering. Den typen planer som man arbeidet med i Rindal kan også studeres via følge- og aksjonsforskning.

Det er grunn til å påpeke at Plan- og bygningsloven (PBL 2008) har en klar forventning om medvirkning, og at medvirkning i planlegging for samfunnsutvikling har en lang tradisjon i Norge (Ringholm et al, 2009). Danske kommuner har ikke den samme samfunnsutviklingsoppgaven og plantradisjonen.

Vi og andre forfattere har altså påpekt at kommunene kan hente flere ressurser, og dermed få større kapasitet, og handlingskraft, ved involvering av ulike typer aktører. Det er ikke nødvendigvis slik at alt som framkommer i slike sammenhenger er like realistisk og vil gi ønskede resultater og effekter. PBL pålegger kommunen som planmyndighet å påse at medvirkningsprosessene tilrettelegges for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging (PBL 2008). På tross av dette er det kjent at involvering kan være skjevt fordelt sosialt. Ettersom små kommuner gjerne har liten plankompetanse i form av få personer mv, kan det stilles spørsmål ved hvordan en slik mobilisering skal gjennomføres. Videre skal resultatene håndteres på en måte som styrker legitimitet og fortsatte satsing, men ikke minst skal de implementeres, herunder bl.a. kanskje finansieres og knyttes til kommunens planlegging, handlingsplaner og ikke minst budsjetter. Det siste vil være særlig avgjørende fordi i kommuner med avtagende befolkning så er det ofte kommunen som har de aktuelle økonomiske ressursene, selv om de også ofte har dårlig økonomi (Andrews & Antonsen, 2019; Gjertsen et al., 2017; Cruickshank et al., 2014; Brandtzæg et al., 2019; Syssner, 2018: f.eks. s. 37).

### **Tema og problemstillinger som kan være gjenstand for mer kunnskapsoppbygging**

Kunnskap om hvordan en bygger og utvikler institusjonell kapasitet og tar dette over i strategier, planer og implementering av tiltak framtrer som et viktig område for videre kunnskapsoppbygging. Det kan f.eks. være ex-poste evalueringer av planer, som næringsplan for Rindal. En kanskje enda mer aktuell tilnærming er eller følge- og aksjonsforskning slik den er organisert i forbindelse med Ruralis og Nordlandsforskning sin deltakelse i Distriktskommune 3.0. På regionalt nivå er følge- og aksjonsforskning, gjennomført i forbindelse med Næringsriket Østfold, her med en enda sterkere dialog mellom deltakere, facilitatorer og forskere. Altså at forskningen skjer i sammenheng med faktiske situasjoner og prosesser, men ikke minst at forskningen også følger resultater, effekter og hva som påvirker dette.

### **2.2.7 Nedlegging av virksomhet**

Det er mange eksempler på nedlegging av virksomhet som følge av færre innbyggere og dårligere økonomi. Det gjelder ofte skoler og barnehager som følge av færre barn og unge, ofte i de mindre sentrale deler av kommunene. Syssner (2018:87) spør imidlertid (litt retorisk?) hvorfor



ikke barn og unge kan transporteres til de rurale og nedleggingstruede delene av kommunene. Dansk Byplanlaboratorium (2019:3-4) viser til det samme i Morsø, bl.a. ved nedlegging av skoler. Prosjektet «Strategisk tilpasning i landsbyen De 7 sogne», ser imidlertid på nedlegging av virksomhet på en ny måte. Der har tidligere mye aktivitet vært lokalisert i en *landsby*, men som et alternativ skisserer de en *klyngeforståelse* hvor ulike funksjonene spres mer utover i hele området. Det medfører at handel, arbeidsplasser, boliger og fritidsaktiviteter skjer i forskjellige deler av området (kommunen) istedenfor samlet i en landsby. Et sentralt grep i det prosjektet er at fysisk forandring og mental forandring er to parallelle prosesser, som påvirker hverandre. Dansk Byplanlaboratorium (s.7) skriver også at klyngetankegangen sprer seg til nye tema, som at de 6 kirkene i «De 7 sogne» dels gis ulike funksjoner.

### **Tema og problemstillinger som kan være gjenstand for mer kunnskapsoppbygging**

Dette temaet er kontroversielt og det finnes en lang rekke eksempler på nedlegging. Vi har ikke gått nærmere inn på disse eksemplene, men både Syssner retoriske (?) spørsmål og den danske klyngeforståelsen kan gi grunnlag for å se nedlegging på nye måter. Den danske klyngeforståelsen strider med de herskende trender om sentralisering, og ideen om at det bør bygges tett og med samlokalisering av virksomhet bl.a. med hensyn til klima og effektivitet. Det ville vært interessant med studier som inkluderer klyngeperspektivet som et alternativ til de framherskende tanker om tett samling av virksomhet. Sluttevalueringen fra Morsø kan være starten på en slik tilnærming.

### **2.2.8 Tilpasse fysisk infrastruktur og sanering eller endret bruk av bygninger**

Det er mange eksempler på nedlegging av f.eks. jernbanestrekninger og bussruter. I dette prosjektet har vi ikke funnet norsk forskningslitteratur som tar opp dette utfra en kommunal, strategi, plan- og tiltakstilnærming. Häger & Thell (2014) skriver at fordi kommunene etterstreber befolkningsøkning så har de ingen strategier for smart krymping og dermed ingen strategier for overdimensjonert infrastruktur. Forfatterne mener at det burde de ha og at det ville vært positivt for kommunen. Kommunene ser imidlertid ikke noe større potensiale i urban mining<sup>11</sup>, hvilket forfatterne heller ikke ser. Grunnene er blant annet kostnader med oppgraving og at det er en lav konsentrasjon av metaller som kan gjenvinnes. Dersom en ser bygninger som en del av den fysiske strukturen så er det i Danmark og i de danske casene eksempler på en politikk for sanering av tomme bygninger i områder med befolkningsnedgang og faktiske case hvor dette er gjennomført i form av rivning av boliger/butikker (Larsen et al., 2014; Jensen & Blach, 2016; Dansk Byplanlaboratorium, 2019, 2020). Noe av det samme er skjedd i Øst-Tyskland. Et alternativ i forbindelse med sanering av infrastruktur er ny og annen bruk av den slik som i Valdres hvor den gamle traseen for Valdresbanen ble sykkelvei. Kanskje er det også aktuelt i forbindelse med bygninger. Det kan også etableres ny infrastruktur, som bredbånd i rurale

---

<sup>11</sup> Urban mining dreier seg om gjenvinning av materialer, ofte metaller, som finnes i kasserte produkter, bygninger, infrastruktur mv. slik at dette kan brukes på nytt. Ett eksempel er gjenvinning av kobber fra gamle og utrangerte kobberledninger.

områder, hvilket er viktig for f.eks. reiselivsnæringen (Bråtå, 2020) eller tilpasning til enklere kollektivtransport eller sykkelveier.

### **Tema og problemstillinger som kan være gjenstand for mer kunnskapsoppbygging**

Nedlegging av infrastruktur eller andre fysiske strukturer kommer ofte opp i forbindelse med nedgang i befolkningen. En bør imidlertid utvide kunnskapsgrunnlaget ved å se på etablering av ny slik struktur eller endring av eksisterende. Utvikling av fysisk struktur, for eksempel i lys av en klyngetankegang, jf. forrige punkt kan være et aktuelt tema.

### **2.2.9 Gjøre ting på andre måter**

Dette er et tema som vi kjenner fra den offentlige debatten, men som det ikke har vært mulig å gå mye nærmere inn på her. I Bråtå et al. (2016) viste vi hvordan Rindal kommune via sin helse- og omsorgsplan (2015) økte satsingen på hjemmetjenester for å møte utfordringene knyttet til eldreomsorg. Forslaget ble mye omdiskutert og kritisert, men vedtatt. Dette punktet, som en del andre punkter, har imidlertid en klar kobling til innovasjon, se senere. Tjenestedesign er en del av en slik tilnærming om å gjøre ting på andre måter. Metoden benyttes av Rurals/Nordlandsforskning i forbindelse med Distriktskommune 3.0. Den er omtalt i KS (2015) og KS (2019).

### **Tema og problemstillinger som kan være gjenstand for mer kunnskapsoppbygging**

Temaet om å «gjøre ting på andre måter» er gjennomgående i problematikken om kommuner med avtagende folketall, som i mange andre kommuner. Perspektivet er således gjennomgripende, både tematisk, og ikke minst i et strategi-, plan- og tiltaksperspektiv. Videre kunnskapsoppbygging er derfor viktig. Den bør bygge på et samarbeid mellom kommune og lokalsamfunn/innbyggere – både for å få utviklet og få aksept for gode ideer og ikke minst fordi det vil bidra til implementering. Dette er vektlagt av bl.a. Dansk Byplanlaboratorium (2019).

## **2.3 Fremtidsbilder for kommuner**

### **2.3.1 Det helhetlige perspektivet**

#### **Fra strategisk tenkning på kommunalt nivå til kommuneplanarbeid, med strategi for tilpasning til nedgang i befolkningen**

Mange kommuner har visjoner og strategier for hvordan de skal overleve og helst vokse, herunder planer og prioriteringer for hvordan det skal skje. Da inngår ofte elementer fra vekststrategien, men også elementer fra tilpasningsstrategien, som skatteøkning for fritidsboliger. Når det gjelder forskningen på fremtidsbilder for kommuner med stagnasjon eller nedgang er det lite fokus på hvilke visjoner og strategier som slike kommuner kan ha, kanskje som en plan B. Selv om dette ikke har vært fokusert i forskningen, kan det være utviklet strategier, planer og tiltak som er mindre kjent eller som det er mindre bevissthet rundt: «Vi bare gjorde det slik og slik». Og kanskje er det heller ikke slik at det nødvendigvis skal lages en strategi for nedgang, men hva en synes skal være bra i kommunen framover og hva en dermed skal satse på?

Syssner (2018) har poengtert og eksemplifisert dette i noen grad. I en norsk sammenheng følges perspektivene opp via arbeidet med Distriktskommune 3.0. hvor følgende spørsmål er stilt i gruppearbeid til henholdsvis planleggere, ordførere og blanda gruppe: «Hvordan formulere positive og kreative visjoner for kommuner som ikke vokser?» Arbeidet følges via forskning.

I denne sammenheng er det grunn til å trekke fram Aasbrenn og Sørli (2016). I det arbeidet tar de opp tråden fra uttynningssamfunnet og ser det i forhold til det de kaller dagens «trekkspillsamfunn». Aasbrenn og Sørli påpeker at det er (s. 167-168): 'rettighetsfestet flere og flere individuelle rettigheter som har bidratt til at bosted blir mindre kritisk for den enkelte.' Nasjonale standarder og krav i forhold til f.eks. folkehelse og barn og unge har medført at kommuner med vedvarende nedgang i befolkningen via planer, har lagt stor vekt på å sikre folkehelse og barn og unge sine levekår og prioriterer lovpålagte tjenester (Bråtå et al., 2014). Syssner (2018:62) peker på noe av det samme fra Sverige, nemlig at kommunene slutter å gjøre det som ikke er pålagt ved lov. En tilnærming for en tilpasningsstrategi kan være at grunnleggende behov for befolkningen sikres via lovverk og nasjonale standarder, også i forhold til medvirkning, men at det så er store variasjonsmuligheter mht hvordan de vil løse andre tema.

### **Tema og problemstillinger som kan være gjenstand for mer kunnskapsoppbygging**

Det strategisk og helhetlige perspektivet er omfattende og gjennomgripende, men synes knapt berørt innen forskningen. Det er et klart behov for mer kunnskapsoppbygging omkring dette temaet. Et bredt spekter av design og metoder bør velges, ikke minst følgeforskning og en aksjonsforskning, f.eks. slik vi gjennomført den i studien av Næringsriket Østfold (Higdem et al. 2019). Dette bør legges opp slik at en rekke kritiske spørsmål fanges opp.

Vareide (2018a) har påpekt at det er stor psykologisk forskjell mellom vekst og nedgang. Nedgang gir rask reduksjon i antall barn, men ikke i antall eldre. Hva som skjer der kommuner planlegger og forventer befolkningsnedgang er derfor åpent. Han spør hvordan dette påvirker investeringer i næringslivet, boligbygging og flytting. Vareide spør også om forventning om nedgang vil skape pessimisme og øke utflytting og redusere næringslivsvekst. Videre om distriktskommunene vil havne i en nedgangsspiral og forsterke sentraliseringen.

Selv om temaet ikke er fanget opp i forskningen, og formidlet på den måten, så kan det være kommuner som har gjort interessante skritt i den retning. En kartlegging av i hvilken grad kommuner, og fylker, har gjennomført strategier og planer med et slik perspektiv bør være en start på systematisk kunnskapsoppbygging om dette temaet.

### **2.3.2 Noen eksempler på denne typen strategier.**

Som påpekt innledningsvis kan kommunale slagord bygge på den typen strategier og planer som er fokusert under 2.3.1. Syssner (2018) har eksemplifisert noen slike strategier, nemlig

«Besøksplassen», «Det bærekraftige stedet<sup>12</sup>», «Det oppkoblede stedet» og «Det globale stedet». Vi presenterer litt om besøksplassen, fordi fritidshus er vært viktig for mange kommuner.

### **Besøksplassen – fokus på fritidsboliger og fritidsbeboere**

Overvåg og Teigen (2017) har i rapporten «Fritidsboliger og lokal verdiskaping - tiltak og strategier» analysert mulige strategier for noen fjellkommuner i Gudbrandsdalen, men det er ingen analyse av faktiske strategier og tiltak. Vi ser imidlertid at noen kommuner innfører eiendomsskatt på fritidshus for å få øke inntektene. Det er også omtaler, i media, av at kommuner ser på fritidsbeboere som ressurs. Ellingsen (upublisert) fant som nevnt at bare 6 av 28 aktuelle kommuner i Innlandet har formulert en hyttepolitikk i kommuneplanens samfunnsdel. Det mangler mer detaljert forskning på dette feltet, spesielt hvordan forskningen kan bidra med kunnskapsgrunnlag og i form av følgeforskning. Altså at fritidsbeboeren blir mer enn en som betaler eiendomsskatt og bidrar økonomisk via kjøp av varer og tjenester, selv om også det er viktig. I dette ligger behov for å utvikle helhetlige strategier i kommunen omkring fritidsboliger og fritidsbeboere. Forskningen kan bidra til det. Ved Østlandsforskning er det under oppstart et prosjekt som blant annet fokuserer på kunnskapsstatus og videre forskningsbehov i forhold til utvikling av fritidsboliger i kommunene. Det inkluderer kommuner med vedvarende befolkningsnedgang.

## **2.4 Andre problemstillinger**

Gjennomgangen av litteraturen og oppsummeringen her etterlater en del momenter og spørsmål som ikke umiddelbart kan inkluderes i den skjematiske tilnærmingen.

### **Tilbakeføring av natur og reversering av planer for utbygging i kommuner med nedgang i befolkning?**

Begrepet «rewilding» er etter hvert blitt mye brukt for å beskrive en prosess der områder forsøkes tilbakeført til en naturtilstand. Tilbakeføringen av det tidligere skytefeltet på Hjerkinntil høg fjellsnatur er ett av de mer kjente i Norge. Det er et eksempel på en aktiv tilbakeføring, men tilbakeføring kan også skje ved at naturlige prosesser får gå sin gang f.eks. ved at områder gror igjen.

Tilbakeføring av utbygde områder til natur kan høres paradoksalt ut for kommuner med befolkningsnedgang fordi de fleste av dem ligger i utkantstrøk med mye natur. Det kan likevel være aktuelt i forhold til enkelte arter, økosystemer og sårbare naturtyper. Dansk Byplanlaboratorium (2018, 2019) viser hvordan prosjektet «Løkkensvej, lev godt, lad det gro» i Hjørring fokuserer på rivning av hus og «begrønning» slik at landskapet åpnes og blir mer synlig og tilgjengelig. Larsen et al. (2014) tar også opp slike spørsmål. I tillegg til Hjørring viser de at tematikken er aktuell i forhold til kommuner som Thisted og Faaborg-Midtfyn.

---

<sup>12</sup> Hun viser her blant annet til den internasjonale «Cittaslow» bevegelsen (startet som italiensk utløper av SlowFood). <https://no.wikipedia.org/wiki/Cittaslow> (nedlastet 27.10.2020)

En kan tenke seg den samme tilnærmingen i Norge ved at infrastruktur og bygninger som ikke lenger er i bruk rives eller endres på en måte som bidrar til at naturen kommer tilbake. Det kan f.eks. være bygninger og anlegg som ligger i områder med høy biologisk verdi eller er potensielt attraktive som friluftsområder. Andre eksempler kan være våtmarksområder som er fylt igjen – kan de gjenåpnes? Hva med åpning av bekker/kanaler eller sanering i strandsonen? Hva med saneringer/tilpasninger som f.eks. åpner for at arter tar områder i bruk igjen, som villreinen? I Valdres er traseen for Valdresbanen blitt sykkelvei.

Det kan også være at vedtatte *planer* som åpner for framtidig tilrettelegging og utbygging endres i tråd med en ny situasjon og nye tanker i kommunene. Det kunne da være aktuelt å endre planer for ulike typer utbygging tilbake til f.eks. LNFR områder.

### **Innovativ planlegging som metode i rurale kommuner og regioner**

Utvikling av innovative måter å planlegge på vektlegges i flere internasjonale studier (Dax & Fischer, 2017; Leick & Lang, 2018; Syssner & Meijer, 2020). Det gjelder særlig sosial innovasjon. Den kan være viktig for å styrke rurale områder med befolkningsnedgang, og i form av metodeutvikling som andre, f.eks. urbane kommuner, kan ta nytte av. De rurale kommunene som «front-runners» er knyttet til at de har et særlig behov for en innovativ planlegging fordi de er presset på mange ressurser f.eks. økonomi og kompetanse, men samtidig har de også en rekke andre ressurser, som de stedbundne, som kan utnyttes i den videre utviklingen.

## **2.5 Forskning om fylkeskommunale strategier og planlegging som omhandler befolkningsnedgang**

Søk etter litteratur fra de 10 siste årene tyder på lite forskning på fylkeskommunale strategier eller planer spesifikt i forhold til vedvarende nedgang i befolkningen. Det er likevel grunn til å anta at slik nedgang, og befolkningsutvikling, er et underliggende element i mange regionale strategier og planer. Skjeggedal et al. (2011) har en gjennomgang av regionale planstrategier, og den viste at befolkning var omtalt i planstrategiene. Mer spesifikt viste den til at befolkningsnedgang var omtalt i fylkesdelplan for Hardangervidda Aust (Buskerud). Det meste av det vi finner av forskningsarbeider i forhold til fylker er kunnskapsunderlag til fylkes- eller regionaleplaner, f.eks. Telemarksforskning sine arbeider. Eller scenarier og andre bidrag til fylkes- eller regionale planer, f.eks. Hanssen et al. (2011), Higdem et al. (2011), Nogueira et al. (2020).

Vi finner imidlertid noen referanser som berører deler av problematikken med utgangspunkt i strategier og fylkesplaner. Carlsson & Haugum (2011) har evaluert effekter av Nord-Trøndelag fylkeskommune sin innsats innenfor stedsutvikling, som var basert på felles fylkesplan for de to daværene trønderfylkene. Innsatsen var motivert utfra et ønske om at kommunene skulle bli mer attraktive for befolkningen. Dette diskuteres utfra ulike dimensjoner, men de ser det vanskelig å vise til klare effekter av tiltakene. Schill (2013) analyserer styring og samhandling i nettverk i forbindelse med utviklingsprogrammet «Kysten er klar». Det var et samarbeidsprogram mellom Sør-Trøndelag fylkeskommune og 11 kommuner på trøndelagskysten. Programmet var basert på

felles fylkesplan for Trøndelag 2005-2008. Fordelen med programmet var at de oppnådde et helhetlig fokus, felles problemforståelse, kompetansedeling, større tillit i samarbeidet, tilgang på flere ressurser, fleksibilitet, lokal tilknytning, etterrettelighet og tilgang på flere ressurser. Ulempene var knyttet til transaksjonskostnader ved samhandlingen, fragmentering, uklårheter ved programmet, varierende grad av forpliktelse og engasjement, en viss elitedannelse og beslutningene dels ble tatt utenfor det representative demokratiet.

Partnerskap for Næringsutvikling i Østfold var basert på fylkeskommunale vedtak om å styrke befolkningsutvikling og næringsutvikling i Østfold. Det var i deler av arbeidet fokus på byregionene ved kysten, og for lite fokus på de indre og mer rurale delene av fylket (Higdem et al., 2018).

I Bråtå et al. (2016) fant vi at fylkesnivået sjelden hadde satsing speifikt på kommuner med stagnasjon eller nedgang i befolkning og sysselsetting. Kontakten med slike kommuner var en del av den ordinære kontakten med kommunene, men de ble ofte en målgruppe i forbindelse med f.eks. omstillingsprosjekter og bolyst. I Sogn og Fjordane hadde den da nylig vedtatte planstrategien (2016) en satsing på to vekstregioner, henholdsvis Sogndal og Førde, men med håp om at det ble positivt for omliggende kommuner. Møre og Romsdal fylkeskommune framhevet betydningen av attraktivitet, hvilket ville medføre at folk flyttet til regionene og dermed kommunene.

Når det gjelder fylkeskommunens strategier og planer i forhold til kommuner med vedvarende nedgang i befolkningen er det interessant at to Høyre-politikere i Innlandet fylke viser til at innstilling til regionalt planprogram 2021-2025 ikke tar opp det de anser som den viktigste oppgaven for fylket, nemlig å snu folketallsutviklingen. De etterlyser en «plan for å motvirke avfolkning og forgubbing»<sup>13</sup>. Refekterer dette et bredere bilde på landsbasis når det gjelder fylkeskommunale strategier og planer i forhold til kommuner med vedvarende befolkningsnedgang?

### **Tema og problemstillinger som kan være gjenstand for mer kunnskapsoppbygging**

De ulike sider av befolkningsnedgang, og ulike strategier og planer i den forbindelse innen fylkene er et potensielt stort og viktig tema. Det skyldes at fylkene nå omfatter store områder, hvor en kan ha svært ulike utvikling. Gitt en større overføring av oppgaver og virkemidler til fylkeskommunene blir det viktig å få mer innsikt i hvordan tematikken med befolkningsnedgang behandles i fylkeskommunale strategier og planer, herunder hvordan nye kunnskapsgrunnlag tas inn og eventuelt påvirker fylkeskommunal politikk. Det gjelder blant annet vektlegging av vekst eller tilpasningspolitikk, og kombinasjoner av dette. Vårt inntrykk er at det er lite oppdatert forskning om hvordan vedvarende befolkningsnedgang er behandlet i forbindelse med fylkeskommunale strategier og planer.

---

<sup>13</sup> Oddvar Møllerløkken og Hanne Alstrup Velure: Vi trenger en plan for å motvirke avfolkning og forgubbing. GudbrandsølenDagningen, 16.9.2020.



### 3 AVSLUTNING

Forskning på politikk, strategier, planer og tiltak for og i kommuner og andre områder med vedvarende nedgang i befolkningen, har økt de siste tiårene. Bevisst planlegging for nedgang, eller med andre begreper «tilpasningsplanlegging», er et ømtålig område fordi det bryter med den vanlige veksttankegangen. En annen grunn er at det er ukjent mark, hvor en ikke kjenner konsekvensene av en slik tilpasningsplanlegging, hverken de positive eller de negative.

Wiechmann & Bontje (2015:9) avslutter sin artikkel slik:

...shrinkage is not necessarily a negative development and does not have to lead to a vicious circle of deteriorating development perspectives; . although general characteristics, causes and consequences can be witnessed, shrinkage is never exactly the same process at different locations. History and geography matter a lot for the particular ways in which shrinkage occurs and develops at a specific location... Planning in a structurally shrinking city or region is in many respects very different from planning in a city or region experiencing long-term growth. While planning laws, systems and strategies in most European countries are still mostly growth-oriented, possibilities to adapt to a situation in which shrinkage may become the rule rather than the exception should be considered more seriously than before. ... this is not a matter of copying from “best practices” since each shrinkage situation is to a large extent unique and requires its own strategies and measures.

Both for academia and for planning practice, urban and regional shrinkage still pose many challenges for the next decades. These challenges include: a better understanding of what shrinkage really is (the “theory of shrinkage” ...); developing a comparative perspective on shrinkage to move beyond the single case studies that currently still dominate the academic debate; convincing more planning practitioners that planning for shrinkage is an exciting challenge rather than a threat or something to be avoided; and developing viable future perspectives for cities and regions faced with structural shrinkage beyond the competitiveness mantra.

Via en tematisk og systematisk tilnærming til forskningen har vi forhåpentligvis kommet lengre i forståelsen av hva som faktisk skjer innen dette feltet og hvor en i særlig grad har behov for kunnskap for å bringe dette videre i form av politikk, strategier, planer og tiltak i kommunene. Dette inkluderer et bredt spekter av problemstillinger, forskningsdesign og bruk av metoder. Det er imidlertid et tema som krever en tett kobling mellom kommunal- og regional virkelighet og forskning, hvilket tilsier at følge- og aksjonsforskning og videreutvikling av det bør være viktige tilnærminger.

### **Strategier, planer og tiltak som kommunene ifølge forskningen har vedtatt eller satt i verk i forhold til befolkningsnedgang**

- Gjennomgangen her indikerer at flere kommuner med befolkningsnedgang har visjoner eller slagord som skal fylle disse kommunene med et positivt innhold. Vi kjenner likevel ikke omfanget av dette eller i hvilken grad det er videreført i strategier og planer. Litteraturen tyder imidlertid på at begrepene og kategoriene som brukes i for liten grad fanger opp det som er positivt i slike kommuner og viderefører det i visjoner, strategier, planer og tiltak i kommunene.
- Litteraturstudien viser at vekststrategien er en sentral tilnærming i kommuner med befolkningsnedgang. Denne inkluderer gjerne undertema som markedsføring og stedsutvikling, entreprenørskap, samspill mellom ulike typer aktører for å fremme vekst mv.
- Vi har ikke funnet norsk eller svensk forskning som omhandler faktiske helhetlige tilpasningsstrategier i kommuner med befolkningsnedgang og at dette har gitt grunnlag for planer som skal føre strategien over i virkeligheten. Temaet er nytt og det er usikkert hvordan en tilpasningsstrategi påvirker innbyggerne psykologisk, investeringer og flytting mv.
- Litteraturstudien viser imidlertid at det både i Norge, Sverige og Danmark gjennomføres en rekke tiltak som er tilpasset en nedgang i befolkningen. I mange tilfeller kombineres dette med ønsker om vekst. Altså kombinerer kommunene elementer fra vekst og tilpasningsstrategiene.
- Interkommunalt samarbeid har vært et tiltak i mange år. Det omfatter mange ulike felter og er ofte motivert med å spare penger og utvikle større fagmiljø som skal bidra til bedre tjenester. Det er påfallende få slike samarbeid innen planlegging, hvilket er en svakhet fordi mange kommuner med nedgang i befolkningen har liten kompetanse og kapasitet på dette feltet – som kan være viktig for å håndtere en befolkningsnedgang.
- Frivillig kommunesammenslåinger er en strategi som noen kommuner har gjennomført for å bedre økonomi og få større miljøer både politisk og faglig.
- Mange kommuner med nedgang i befolkningen, som andre kommuner, forsøker å øke inntektene. Høyere skatter og avgifter på f.eks. fritidsboliger er en vinkling som er valgt, men den er kontroversiell.
- Forskningen, både i Norge, Sverige og i Danmark, viser et fokus på styrking av institusjonell kapasitet via medvirkning og nettverk, og at dette har positiv effekt for utvikling av kommunene. Det gjelder både innen et vekst- og et tilpasningsscenario.
- Forskningen viser at nedlegging av virksomhet er tiltak som gjennomføres i mange kommuner med befolkningsnedgang, men det skjer også i andre typer kommuner som en del av innsparinger.



- Vi har ikke funnet norsk forskningslitteratur som tar opp nedlegging av infrastruktur eller sanering/endret bruk av bygninger i en kommunal strategi, plan eller tiltakssammenheng. Tilpasning av bygningsmasser, særlig i form av sanering, er den del av en større dansk tilnærming til befolkningsnedgang. I Danmark er dette i kommunal sammenheng brukt til å åpne landskapet og øke andelen grønt areal.
- Endring av tjenester, ved at ting gjøres på nye måter, er beskrevet i plansammenheng i norske kommuner. Tjenestedesign er en tilnærming til dette.
- Tilbakeføring av natur, eller spesielle økosystemer, kan være aktuelt i kommuner med nedgang i befolkningen som følge av mindre behov for arealer som allerede er utbygget. Endring av arealkategorien fra utbygging formål til LNFR områder kan også tenkes. Ingen av disse tilnærminger er funnet i form av kommunale strategier, planer eller tiltak.
- Svensk og internasjonal litteratur peker på at kommuner med befolkningsnedgang kan møte problemer før andre kommuner og at de dermed tidlig kan bidra med løsninger som andre kommuner vil ha nytte av. Det gjelder f.eks. knyttet til eldreomsorg og hvordan en i større grad tar innbyggeren i bruk som en kilde til innovasjon og utvikling av ressurser.
- Vi finner knapt forskningslitteratur, herunder evalueringer, av fylkeskommunale strategier og planer som spesifikt tar opp vedvarende befolkningsnedgang. Temaet bør få større fokus i og med at regionene blir større, og dermed kan inneholde både områder med vekst og nedgang i befolkning.

### **Hvilke problemstillinger kan være gjenstand for mer kunnskapsoppbygging?**

Gjennomgangen av forskningen tyder på at behovet for videre kunnskapsoppbygging er særlig viktig innen følgende tema, som kan *kombineres*:

- Det er behov for innsikt i hvordan kommuner med nedgang i befolkningen ser på seg selv, herunder om de fyller dette med et positivt innhold og følger det opp i strategier, planer og tiltak.
- Hvordan kan planlegging og planleggingskapasitet styrkes i kommuner med befolkningsnedgang?
- Hvordan kan fritidsboliger og fritidsbeboere i større grad bli en ressurs for kommuner med befolkningsnedgang?
- Hvordan kan en bygge og utvikle institusjonell kapasitet i kommuner med befolkningsnedgang og hvordan kan resultatet av dette tas over i strategier, planer og tiltak?
- Hvilke andre perspektiver på romlig organisering enn sentralisering kan være aktuelt i kommuner med befolkningsnedgang? Er en klyngetilnærming (jf. Røren et al., 2018; Dansk Byplanlaboratorium, 2019, 2020) aktuelt?
- Tilpasning av fysisk infrastruktur – og bygningsmasse i forhold til situasjonen i kommuner med befolkningsnedgang. Dette kan inkludere endret bruk eller sanering.
- Hvordan kan en utvikle nye måter å gjøre ting på, jf. anvendelse av tjenestedesign?
- Få mer kunnskap om helhetlige strategier og planer for hvordan kommuner med befolkningsnedgang kan manøvrere i slike sammenhenger.
- Er det aktuelt å tilbakeføre områder til natur og reversere planer for utbygging i kommuner med nedgang i befolkningen?

- Kommuner med befolkningsnedgang møter kanskje en del problemer tidligere enn andre kommuner. Det kan gi grunnlag for innovasjon i planleggingen om hvordan en innpasser seg nedgang og hvordan ulike typer ressurser kan tas i bruk i situasjoner med særlig knapphet på ressurser. Hvordan kan innovativ planlegging i kommuner med befolkningsnedgang utvikles som metode?
- Det er behov for forskning på hvordan fylkeskommunale strategier og planer omhandler regioner og kommuner med befolkningsnedgang og hvordan de legger grunnlaget for tiltak i forhold til disse.

## 4 LITTERATUR OM TEMAET

Denne oversikten inkluderer både litteratur som er funnet om temaet og litteratur som er referert i rapporten.

Almås, R. & Fuglestad, E.M. (red). (2020). *Distriktsopprør. Periferien på ny i sentrum*. Oslo: Dreyers forlag.

Angell, E. & Grimsrud, G.M. (2017) *Småkommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsretta samfunnsutvikling*. Bergen: UNI Rokkan (Rapport 5-2017).

Andrews, T. og Antonsen, K. (2019). *Medvirkningsprosesser i folkehelsearbeid. Evaluering av Nærmiljøprosjekter i Nordland*. Bodø: Nordlandsforskning AS (NF-rapport 3/2019).

Arnesen, T. og Teigen H. (2020). *Fritidsboliger som vekstimpuls i fjellområdet*. Lillehammer: Høgskolen i Innlandet (Skriftserien 21).

Borge, L.E., Brandtzæg, B.A., Vegard, S.F., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., Sørensen, R.J. og Vinsand, G. (2017) *Nullpunktmåling. Hovedrapport*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS (SØF-rapport nr. 1/2017).

Brandtzæg, B. A. m.fl. (2019) *Utredning om små kommuner*. Bø: Telemarksforskning (TFrapport nr. 473, 2019).

Brandtzæg, B., Aasetvdt, A., Thorstensen, A. og Vareide, K. (2010). *Mosvik og Inderøy. Utredning for kommunesammenslåing*. Bø: Telemarksforskning (TF-rapport nr. 264.)

Brandtzæg, B.A., Lunder, T.E., Aastvedt, A., Thorstensen, S. Groven, S. og Møller (2019). *Utredning om små kommuner*. Bø: Telemarksforskning (TF-rapport nr. 473).

Brox, O. (1966). *Hva skjer i Nord-Norge? En studie i norsk utkantpolitikk*. Oslo: Pax Forlag.

Bråtå, H.O., Alnes, P.K. & Lundhaug, K. (2016). *Kommuners håndtering av stagnasjon eller nedgang i befolkning og sysselsetting*. Lillehammer: Østlandsforskning (ØF-rapport 6/2016).

- Bråtå, H.O., Alnes, P.K., Hagen, A., Higdem, U. og Lund, P.O. (2017). *Fra kommunal plan til gjennomføring*. Lillehammer: Østlandsforskning (ØF-rapport 4/2017).
- Bråtå, H.O. (2020). *Kommuner og næringsutvikling i Innlandet – Tre gode eksempler*. Lillehammer: Høgskolen i Innlandet (Skriftserien nr. 1).
- Carlsson, E., Haugum, & Aasetre, J. (2013). Lokalt utviklingsarbeid. *En vurdering av resultater og effekter i Rindal og Rauma kommune* (Rapport 2013:3). Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Cruickshank, J., Vasstrøm, M., Sand, R., Sivertsen, H. & Haugum, M. (2014). *Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner. En studie av 41 småkommuner*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling (Rapport 2014:14).
- Dax, T., & Fischer, M. (2018). An alternative policy approach to rural development in regions facing population decline. *European Planning Studies*, 26(2), 297-315.
- Dansk Byplanlaboratorium (2018). *Fra landsbyer til landskabsbyer*. Brosjyre. København.
- Dansk Byplanlaboratorium (2019). *Midtvejsstatus: Evaluering av forsøgsprosjekter i mindre byer, der skrumper*. København.
- Di Figlia, L. (2016). Turnaround: abandoned villages, from discarded elements of modern Italian society to possible resources. *International Planning Studies*, 21(3), 278-297.
- Ellingsen, O.O. og Prestegård, F. (2018). *Den kommunale eiendomsskatten. - Er det forholdsmessig likhet mellom eiendomsskattetakst og omsetningsverdi på boliger og fritidsboliger, i kommuner hvor fritidsboliger utgjør en stor andel av eiendomsmarkedet?* Bergen: Norges handelshøgskole (Masteroppgave, våren 2018).
- Ellingsen, W. (upublisert)
- Erwander, A., Karlsson, H. & Kämäräinen, D. (2015). *Kampen om invånarna*. Göteborg: Göteborgs universitetet. JMG Institusjonen för journalistik, medier och kommunikasjon. Eksamensarbeid.
- Forsberg, F. (2017). *Urbaniseringens baksida. En fallstudie av en avfolkande kommun*. Uppsala: Kulturgeografiska institutionen. Eksamensarbeid.
- Gjertsen, A., Frisvoll, S., Brobakk, J. Gustavsen, A., Lindeløv, B. & Sivertsvik, R. (2017). *Innbyggermedvirkning i kommunereformen Erfaringer med bruk av folkeavstemninger og spørreundersøkelser*. Bodø: Nordlandsforskning (NF-rapport nr: 9/2017).
- Hanssen, G.S., Higdem, U., Klausen, J.E. & Skålholt, A. (2011). *Notat Fjellregionen - Regionalt framsyn Hedmark*. Lillehammer: Østlandsforskning, NIBR (ØF-notat 03/2011).

- Harvold, K. & Stokstad, S. (2015). *Interkommunal planlegging. Muligheter og utfordringer*. Oslo: NIBR (NIBR-rapport 2015:3).
- Häger, K. & Thell, L. (2014). *Vad händer med infrastrukturen i kommuner som minskar i befolkning. Urban mining och strategier för handtering av infrastruktur i tre svenska kommuner*. Uppsala: Uppsala Universitet, Kulturgeografiska institusjonen (Arbeidsrapport, juni 2014).
- Healey, P. (2007). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: UBC Press.
- Healy, P., de Magalhães, C. & Madanipour, A. (1999). Institutional capacity building. Urban planning and urban regeneration projects. *Futura*, No 3, 117-137.
- Healy, P., Cars, G., Madanipour, A. & de Magalhães, C. (2002). Transforming governance, institutional analysis and institutional capacity. I P. Healy, G. Cars, A. Madanipour, & C. de Magalhães (Eds.), *Urban Governance, institutional capacity and social milieu* (p. 6-28). Aldershot: Ashgate.
- Higdem, U., Klausen, J.E., Hanssen, G.S. & Skålholt, A. (2011). *Regionalt framsyn Hedmark–gjennomgang og presentasjon av Regionalt framsyn Hedmark*. Lillehammer: Østlandsforskning/NIBR (ØF-rapport 02/2011).
- Higdem, U., Bråtå, H.O. & Alnes, P.K. (2018). *Partnerskapet for næringsutvikling er liv laga. Følgeevaluering av Partnerskap for næringsutvikling i Østfold*. Lillehammer: Østlandsforskning (ØF-rapport 15/2018).
- Hollander, J. B., & Németh, J. (2011). The bounds of smart decline: A foundational theory for planning shrinking cities. *Housing Policy Debate*, 21(3), 349-367.
- Innes, J., J. Gruber, Neuman, M. & Thompson, R. (1994). Co-ordinating growth and environmental management through consensus building. *California Policy Seminar Paper*, Berkeley, CA: University of California.
- Jensen, J.O. & Blach, V.E.M. (2016). *Midtvejsevaluering af Pulje til Landsby fornyelse*. København: SBI forlag (SBI rapport nr. 05/2016).
- Kobro, L. U., Vareide, K., & Hatling, M. (2012). *Suksessrike distriktskommuner. En studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner*. Bø: Telemarksforskning. (TF-rapport nr. 303).
- Knudsen, J.P. (2017). Vicarious habitation- Reinterpreting the role of peripheral living in a Nordic context. (Special issue). *European Planning Studies*.

KS (2015). *Tiden inne for tjenstedesign? Innføring for kommunale innovasjonsprosesser*. Arkitektur- og designhøyskolen i Oslo og KS FoU. Oslo.

<https://www.ks.no/contentassets/95012b87175744bdbdeac08893c93402/idekatalogen.pdf>

KS (2019) *Nasjonalt partnerskap for innovasjon*. Kommunenes sentralforbund.

<https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/framtidas-kommune/nasjonalt-partnerskap-forinnovasjon>

Küpper, P., Kundolf, S., Mettenberger, T. & Tuitjer, G. (2018) Rural regeneration strategies for declining regions: trade-off between novelty and practicability, *European Planning Studies*, 26:2, 229-255, DOI: 10.1080/09654313.2017.1361583

Larsen, J.N., Andersen, H.T., Haldrup, H., Hansen, A.R., Jacobsen, M.H. og Jensen, J.O. (2014). *Boligmarkedet uden for de store byer. Analyse*. Ålborg: SBI Forlag. SBI nr. 05/2014.

Leick, B. and T. Lang (2018). "Re-thinking non-core regions: planning strategies and practices beyond growth." *European Planning Studies* 26(2): 213-228.

Lucatelli, S. (2013, October). A Strategy for "Inner Areas" in Italy. *Paper presented at the OECD Conference*, Bologna, Italy.

Nogueira, L.A., Lundberg, A.K., Dietz, J., Fagertun, T. & Bjørkan, M. (2020). *Areal Nordland 2050. Scenarier om arealutviklingen basert på FN's bærekraftsmål*. Bodø: Nordlandsforskning (NF-rapport 2/2020).

Norin, s. (2016). *Vända trenden? Befolkningsutveckling i en landsbygdskommun*. Karlskrona: Blekinga Tekniska Högskola. Kandidatarbete Fm1473.

Onsager, K. (2019). *Nærings- og distriktsutvikling – perspektiver, politikk/virkemidler og samhandling*. Oslo: OsloMet/NIBR (NIBR-rapport 2019-7).

Overvåg, K. og Teigen, H. (2017). *Fritidsboliger og lokal verdiskaping. Tiltak og strategier. Erfaringer fra tre steder i Gudbrandsdalen – hentet inn som del av prosjektet "By og fjell – moderne bosetting som grunnlag for utvikling og verdiskaping"*. Et prosjekt i Utviklingsprogrammet for byregioner. Lillehammer: Østlandsforskning (ØF-rapport 2/2017).

Magnussen, E. Thorstensen, A., Vareide, K. & Aastvedt, A. (2019). *Omstillingsbehov i Søndre Land kommune. Søndre Land i møte med framtida*. Bø: Telemarksforskning (TF-rapport nr. 478).

Norwood Russell Hanson (1969): *Perception and Discovery - An Introduction to Scientific Inquiry*. San Francisco: Freeman, Cooper & Co.

Pretty, J. & Ward, H. (2001). Social Capital and the Environment. *World Development*, Vol. 29 (2), 209-227.

Ringholm, T., Aarsæter, N., Nygaard, V., & Selle, P. (2009). *Kommunen som samfunnsutviklingsaktør: en undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling*. Rapport, 8, 2009.

Rydin, Y. & Holman, N. (2004). Re-evaluating the Contribution of Social Capital in Achieving Sustainable Development. *Local Environment*, Vol. 9 (2), 117-133.

Rydin, Y. (2006). Institutions and networks: the search for conceptual research tools. I Y. Rydin & E. Falleth (Eds.), *Networks and institutions in natural resource management* (p. 15-33). London: Edward Elgar.

Røren, A.P., Eriksen, A. S., Petersen, F. & Felbo, L. M. (2018). *Fremtidens landsbyer. En undersøgelse af landsbyklyngen Søhøjlandet på Sjælland*. Roskilde: Roskilde Universitetet (Fagprosjekt – Efteråret 2018, Plan, By & Proces).

Salvatore, R., Chiodo, E., & Fantini, A. (2018). Tourism transition in peripheral rural areas: Theories, issues and strategies. *Annals of Tourism Research*, 68, 41-51.

Schill, U. (2013). *Styring og samhandling i nettverk. En analyse av det regionale utvilingsprogrammet «Kysten er klar»*. Trondheim: NTNU - Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse. Masteroppgave i Statsvitenskap.

Skard, T. (1974). *Det er Oslo som ligger avsides: glimt fra en reise i norsk utkantpolitikk-Troms og Finnmark*. Oslo: Pax Forlag A/S.

Skjeggedal, T., Bråtå, H.O., Higdem, U. & Selstad, T. (2011). *Regional planstrategi. Oppsummering av erfaringer*. Lillehammer: Østlandsforskning (ØF-notat nr. 13/2011).

Skommargård, J. & Snesson, M. (2020). *Valet: Tillväxt eller anpassning? En jämförande studie i hur sex kommuner arbetar med översiktlig planering utifrån befolkningsförändringar*. Karlstad: Karlstads Universitet. Eksamensarbeid innen Samhøllsplaneringsprogrammet.

Svardal, S., Kobro, L. U., Leikvoll, G. K. A., & Thorstensen, A. (2014). *Sluttrapport fra følgeevaluering av programmet Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK)*. Bø: Telemarksforskning (Rapport, 352).

Syssner, J. (2014). *Politik för kommuner som krymper*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier. Linköpings universitet.

- Syssner, J. (2018). *Mindre Många. Om Anpassning och Utveckling i Krympande Kommuner*. Årsta: Document Press.
- Syssner, J & Meijer, M., (2020). Innovative planning in Rural, Depopulating Areas: Conditions Capacities and Goals. In Hagen, A & Higdem, U, 2020. *Innovation in Public Planning. Calculate, Communicate and Innovate*. London, Palgrave Macmillan.
- Teigen, H. (2004). Kollektiv entreprenørskap. Eit alternativ også for framtida? In P. Arbo & H. Gammelsæter (Eds.), *Nye perspektiver på næringsutvikling*. Trondheim: Tapir.
- Teigen, H. (2000). Planlegging av bygdenorge: eit 200-års perspektiv. [Planning the rural Norway: in a 200 years perspective]. In H. Teigen (Ed.), *Bygdeutvikling: Historiske spor og framtidige vegvalg*. Trondheim: Tapir.
- Teigen, H. (2007). Kommunane som nærings- og innovasjonsaktørar. In R. Rønning & H. Teigen (Eds.), *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Thomassen, T. G. & Hedegaard, S. F. (2014). *Kommunal planlægning for tilbagegang. På vej mod et nyt paradigme?* Aalborg: Aalborg Universitetet. Speciale innen Urban Planning and Management. Eksamensarbeid.
- Vareide, K. (2018a). Er framtiden bærekraftig for distrikts-Norge? *Foredrag KOMØK 28.5*.
- Vareide, K. (2018b). *Tillitsmåling i Gjøvik-regionen*. Bø: Telemarksforskning (TF-rapport nr. 421/2018).
- Wekre, T. & Jensen, B. R. (2020). *Distriktskommuner som lykkes godt med næringsutvikling* *Distriktsnæringsutvalget*. Distriktsenteret, januar 2020.
- Wiechmann, T. & Bontje, M. (2015) Responding to Tough Times: Policy and Planning Strategies in Shrinking Cities, *European Planning Studies*, 23:1, 1-11, DOI: 10.1080/09654313.2013.820077
- Aasbrenn, K. (1989). Uttynningssamfunnet. Det demografisk uttynnede–men ikke avfolkede–utkantsamfunn. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 30(5/6), 509-519.
- Aasbrenn, K. og Sørli, K. (2016). Uttynningssamfunnet – 25 år etter. I: Villa, M. og Haugen, M.S. (red.). *Lokalsamfunn*. Oslo: Cappelen Damm AS: 152-176.
- Aastvedt, A., Magnussen, E., Vareide, K. og Thorstensen, A. (2019). *Nye grep for en ny framtid. Søndre Land kommune i møte med framtida*. Bø: Telemarksforskning (TF-rapport nr. 481).



## **A. Utvalgt norsk litteratur som omhandler ulike tilnærminger til hvordan kommunene via strategier, planer og tiltak forholder seg til befolkningsnedgang**

**Arnesen, T. og Teigen, H. (2019). Fritidsboliger som vekstimpuls i fjellområdet. Lillehammer: Østlandsforskning (ØF-rapport 21/2019).**

**Kontekst:** Utbygging av fritidsboliger er den største næringen i mange deler av fjellområdet, og økt kunnskap om hvordan dette markedet kan utnyttes og utvikles bedre for lokal verdiskaping støtter direkte opp under hovedmålsettingen for utviklingsmidlene for fjellområdene.

### **Konkrete delmål for prosjektet:**

- Samle og systematisere eksempler på og erfaringer med verdiskaping, lokale leveranser og innovasjon som utnytter fritidsboligmarkedet som vekstimpuls i ulike deler av fjellområdet
- Analysere hvordan fritidsboliger har påvirket nærings- og befolkningsutvikling i kommunene i Fjellområdene
- Kartlegge og analysere hvordan arbeidskraften utvikler kunnskap og kompetanse og hva som kjennetegner destinasjonene som lærende og kunnskapsoverførende økonomier.
- Vise hvilke faktorer som hemmer og fremmer nyskaping rettet mot fritidsboligmarkedet
- I samarbeid med grunneiere, næringsliv og det offentlige drøfte nærings- og planleggingsstrategier som er effektive for å utvikle den lokale økonomien.
- Drive aktiv formidling av kunnskap opparbeidet i prosjektet til relevante aktører grunneiere, næringsliv, kommunene, destinasjonsorganisasjonene mv.) i hele fjellområdet, og til det nasjonale og internasjonale forskningsmiljøet.

**Forskningsdesign/-metode:** Kvantitative studier i fjellkommuner. Casestudier i Røros, Ringebu og Hemsedal. Der er det gjennomført intervjuer, dokumentstudier og nærmere kvantitative studier. Telemarksforskning har også gjennomført analyser av de tre casekommunene.

I forhold til hovedtemaet i denne rapporten (om kunnskapsbehov) kan Arnesen og Teigen (2019:12) sin påpekning av syv sentrale tema for videre oppfølging nevnes (med referanse til sider i deres rapport):

Tema 1: Skal vi gå mot ei utvikling med større og tettare hyttefelt? (side82)

Tema 2: Skal tomtene bli mindre og mindre? Nokre argument for større tomter. (side 85)

Tema 3: Storføretaket og snekkarlaget: Ein dualøkonomi? (side 89)

Tema 4: Deltidsproblemet – fritidshussektoren som del av B-arbeidsmarknaden. (side 94)

Tema 5: Grunneigarane: Grunnrente, repartisasjon, utbygging, nedbygging (side 99)

Tema 6. Eksternalitetar og fritidshus: Kva tilfører samfunnet ekstraverdi – eller omvendt? (side 102)

Tema 7: Megatrender: Klima. Kultur. Reguleringar. (side 106)

**Brandtzæg, B., Aasetvdt, A., Thorstensen, A. og Vareide, K. (2010). *Mosvik og Inderøy. Utredning for kommunesammenslåing*. Bø: Telemarksforskning (TF-rapport nr. 264.)**

**Kontekst:** Kommunene Mosvik og Inderøy besluttet å utrede mulighetene for og konsekvensene av å gjennomføre en kommunesammenslåing med virkning fra 2012. Det var Mosvik kommune som tok initiativ til å se nærmere på mulighetene for en kommunesammenslåing. Viktige grunner til det initiativet var negativ befolkningsutvikling, svak kommuneøkonomi og små og sårbare fagmiljøer.

**Hovedproblemstillinger/problemstillinger:** I rapporten legges det vekt på å sikre et datagrunnlag som gir mulighet til å klarlegge effektene av en sammenslåing. Forfatterne har derfor lagt vekt på å fange opp hovedtemaer og sentrale spørsmål i KRDs veileder for utredning av fordeler og ulemper ved endringer i kommunestrukturen. Med utgangspunkt i veilederen, og tidligere utredninger, har de lagt vekt på fordeler og ulemper knyttet til følgende tema: Økonomi, tjenesteproduksjon, demokrati, forvaltning og samfunnsutvikling. Utredning av disse kan dermed sies å illustrere hovedproblemstillinger. For hvert tema er det imidlertid utarbeidet fra 2-6 mer detaljerte problemstillinger.

**Forskningsdesign/-metoder:** Bredden i tema har medført at det er brukt flere ulike metoder for innsamling av data: Intervjuer (dels gruppeintervju) med sentrale politikere og personer i administrasjonen. Statistikk, blant annet fra SSB, for å beregne økonomiske konsekvenser av å slå sammen kommuner. Dokumentstudier, bl.a. budsjett og årsmeldinger. Gjennomført en Questback-undersøkelse via kommunes hjemmeside for å få fram innbyggerens synspunkt i forbindelse med den aktuelle sammenslåingen.

**Funn:** Vi går ikke nærmere inn på funnene på de enkelte problemstillingene, men hovedkonklusjonen var at det er fordelaktig for de to kommunene om de slås sammen. Hvilket de altså gjorde med virkning fra 1.1.2012.

**Borge, L.E., Brandtzæg, B.A., Vegard, S.F., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., Sørensen, R.J. og Vinsand, G. (2017) *Nullpunktmåling. Hovedrapport*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS (SØF-rapport nr. 1/2017).**

Borge et al. (2017) sier generelt om små kommuner i folketall (s. 16) at:

lavt folketall påvirker kommunenes evne til å løse krevende velferds- og samfunnsutviklingsoppgaver. Ubalanser i kommunestrukturen kan utfordre generalistkommunemodellen, som forsetter at alle kommuner har kompetanse og kapasitet til å løse de samme lovpålagte oppgaver.

Rådmannsundersøkelsen fra 2016, som bygger på svar fra 206 av 428 kommuner, kartla interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid er definert slik:

Med formalisert interkommunalt samarbeid menes avtalebasert samarbeid i form av kjøp og salg av tjenester, administrativt vertskommunesamarbeid med myndighetsoverføring til en vertskommune etter kommunelovens §28b, samt alle former for samarbeid med en organisatorisk overbygning, dvs. vertskommune med felles folkevalgt nemnd, styre etter kommunelovens §27, interkommunalt selskap (IKS) eller aksjeselskap (AS) med kommunal eiermajoritet. Samarbeid der staten eller private aktører er dominerende deltakere regnes ikke som interkommunalt samarbeid, heller ikke organisasjoner, foreninger, fagnettverk og midlertidige prosjekter.

Denne typen samarbeid er dermed basert på kommunale strategier, planer og vedtak, og dermed er de en del av de strategier, planer og tiltak som kommuner med avtagende folketall velger.

Rådmannsundersøkelsen kartla interkommunalt samarbeid på 37 oppgavefelt. De hyppigste samarbeidsområdene er renovasjon, revisjon, legevakt, PP-tjeneste, reiseliv, innkjøp og skatteinkreving (Borge et al., 2017: 91-93).

Vi har i denne rapporten ikke hatt mulighet til å gå inn på forskningsarbeider som omhandler alle disse delene av interkommunalt samarbeid. I forhold til prosjektets fokus på strategier og planer er det interessant at ifølge Borge et al. (2017) deltar 16 % av kommunene i et samarbeid om «Interkommunal arealplan, kystsonoplan el.l.» Vi kan ikke se at deres inndeling inkluderer f.eks. interkommunale plankontor, dvs. et plankontor som arbeider på vegne av flere kommuner. Slike plankontor finner vi f.eks. i Nord-Østerdalen (Alvdal og Tynset) og Plankontoret på Berkåk (Rennebu kommune) som er felles for Rennebu, Oppdal, Rindal, Holtålen og Midtre Gauldal. Det ble etablert i 1978. Vi kan altså si at en strategi for disse kommunene, og et vedvarende tiltak som støttes hvert år, er å gå sammen om et plankontor.

**Bråtå, H.O., Alnes, P.K. & Lundhaug, K. (2016). *Kommuners håndtering av stagnasjon eller nedgang i befolkning og sysselsetting*. Lillehammer: Østlandsforskning (ØF-rapport 6/2016).**

**Oppdragiver:** Kommunal- og moderniseringsdepartementet

**Kontekst:** Departementet ønsket å få mer innsikt i hvordan kommuner med stagnasjon eller nedgang i befolkning og sysselsetting håndter dette.

### **Overordna mål**

- Hvordan kan planlegging bidra til videre utvikling i kommuner som opplever stagnasjon eller nedgang.

- Hvordan kan planleggingen bidra til å møte stagnasjon og nedgang på en slik måte at livskvalitet og tjenestetilbud for innbyggerne sikres.

### De enkelte problemstillinger

#### Kartlegging

- Hvilke kommuner har stagnasjon eller nedgang i befolkning og sysselsetting, og hvordan utvikler disse seg over tid mht disse parametere?
- Hvordan er tjenestetilbud, indikatorer for levekår og faktisk opplevd livskvalitet i et utvalg slike kommuner?
- Hvilke utfordringer har kommunene definert for egen framtid og har de et kort eller langsiktig perspektiv?
- Hvordan stimulerer kommunene via planlegging og andre midler til befolknings- og næringsutvikling, omstilling, tjenestetilbud og god livskvalitet for innbyggerne?
- Hvilken regional og nasjonal politikk er ført på disse feltene?

#### Analyse

- Hva er årsakene til nedgang i befolkning og/eller sysselsetting og hvordan kan en forstå sammenhenger mellom disse?
- Skyldes stagnasjon og nedgang egenskaper ved den enkelte kommune?
- Hvilken rolle har det regionale nivået, herunder regional planlegging, og det nasjonale nivået?
- I hvilken grad har planlegging etter plan- og bygningsloven påvirket tjenestetilbud og livskvalitet i de utvalgte kommuner?
- I hvilken grad påvirker andre forhold den registrerte utviklingen i kommunene?

#### Modeller og Tiltak

- Hvilke plangrep anbefales for kommuner som opplever stagnasjon eller nedgang slik at livskvalitet og tjenestetilbud sikres for innbyggerne og at utviklingen av lokalsamfunnet fremmes?
- Hvilke andre tiltak kan kombineres med plangrepene?
- Er det suksesskriterier og eller fallgruver som bør påpekes?
- Hvilke modeller kan en utvikle for hvordan kommuner med stagnasjon i befolkning og arbeidsplasser kan drive planlegging?
- Hvordan kan nasjonal politikk og virkemidler tilpasses deres situasjon?

**Geografisk:** Norge som helhet, men fokus på kommuner med stagnasjon eller nedgang i befolkning og/eller sysselsetting. Studien viser (bl.a. via kart) at dette omfattet 112 kommuner. De befant seg stort sett omkring fjellområdene i Sør-Norge, langs grensa til Sverige og i Finnmark. Casestudier av Aurland, Hattfjelldal, Måsøy og Rindal.

**Forskningsdesign:** Kvantitative nasjonale studier av utvikling i befolkning og sysselsetting, basert på data fra SSB, men bearbeidet av Østlandsforskning. For å få nærmere kunnskap om hva kommunene gjør, bl.a. hvorfor Aurland hadde klart å snu nedgang i befolkning, ble det gjennomført casestudier i Aurland, Hattfjelldal, Måsøy og Rindal.

**Forskningsmetoder:** Kvantitative studier, i kommunene gjennomgang av dokumenter om organisering, planer og tiltak. Intervjuer med personer i kommunene; ordførere (også tidligere), andre sentrale politikere, rådmenn, planleggere, personer innen helse og omsorg, og NAV. Intervjuer av personer på fylkesnivå, slik at en fikk sett kommunen i en større regional sammenheng og i forhold til regionale satsinger.

**Funn - kommunenes og fylkeskommunes bruk av strategier og planer i forbindelse synkende folketall:**

- Hvilken *hovedtilnærming* har casekommunene (og fylkene) til befolkningsnedgang: Casekommunene ser at befolkningen og antall sysselsatte avtar over tid. Gjennomgående planlegger de og setter inn tiltak for å opprettholde/øke befolkning og sysselsetting. I praksis planlegger de imidlertid for å takle nedgang, en eldre befolkning, færre ungdommer, og tilpasser og vektlegger i den sammenheng ivaretagelse av levekår i bred forstand hos ulike aldersgrupper.
- Kommunenes fokus på eksogene og/eller endogene faktorer: Det er fokus på *eksogene* faktorer, som kommunesammenslåing, bedre kommunikasjoner, fylkeskommunens tilskudd, bevaring av kraftinntekter. *Endogene* faktorer; hva har de av ressurser og hva kan de gjøre på bakgrunn av egen befolkning og aktører i kommunene. Hvordan kan sesongarbeidere og arbeidsmigranter gis gode rammer slik at de blir boende. Hvordan kan ulike grupper/aktører sammen styrke kommunene. Særlig vektlagt av Sogn- og Fjordane fylkeskommune – jobber planmessig i forhold til dette.
- *Strategier og planer:* Det utarbeides planer med strategisk tilnærming, samfunnsdeler med det samme, og tiltaksplaner. Helse, oppvekst og sosiale forhold vektlegges, dels fordi de er viktige i seg selv, men også fordi det er nasjonale og regionale føringer. Kombinere næringsutvikling og samfunnsutvikling.
- *Gjennomføring av strategier og planer:* Kommunene preges av få ansatte i sentrale stillinger. Dels er dette løst via interkommunalt samarbeid. I andre tilfeller løses det ikke; det er mangel på folk og kvalifiserte folk til stillinger. Det og andre faktorer (f.eks. uventa hendelser som flom) medfører at en ikke får arbeidet så mye med gjennomføring av planene. Tiltaks-/vekstarbeid er dels overført til organisasjoner utenfor selve kommuneadministrasjonen, f.eks. Aurland Ressursutvikling, Hattfjeldal Vekst, Måsøy i Vekst mv– dels vellykket. Aurland har i særlig grad lykkes via en langsiktig satsing på voksende trender og lokale fordeler, satsing på å tilby varierte boliger – men vanskelig, og helsårsarbeidsplasser.
- Omorganisering av helse- og sosialtjeneste, fordi det blir flere gamle – mer vekt på tjenester hjemme for å få en tjeneste som er billigere, men som samtidig sikrer gode levekår (Rindal). Konfliktfylt.
- Vektlegger folkehelse og oppvekstvilkår – fordi det er viktig og som en komparativ fordel (Hattfjeldal – del av satsing i Nordland fylkeskommune). Folkehelseundersøkelsene og

Ungdata brukes av kommuner og regioner. Egne kommunedelplaner for dette. Stedsutvikling.

- Tiltak; *nasjonale*. Aurland og Måsøy var med i nasjonale bolystprosjekter, der det var eksterne prosjektledere – som flyttet da prosjektet var slutt. Rindal valgte annen modell: der ble «bolyst-arbeidet» lagt til faste ansatte som så ble kjøpt fri. Det sikret at kompetansen ble i kommunen etter at satsingen var ferdig.

**Ellingsen, W og Arnesen, T. (2018). Lokal og regional forvaltning av fritidsbebyggelse – Ringebru og Lesja kommune. Lillehammer: Østlandsforskning (ØF-notat 11/2018).**

**Kontekst:** Konteksten er to kommuner med svak eller nedadgående befolkningsutvikling og planleggingen av fritidsboliger i lys av dette samt miljøutfordringer. Notatet er utarbeidet i forbindelse med prosjektet «Fjellheimen 4.0.». Det skal (s. 1):

legge til rette for næringsutvikling og verdiskaping i fjellregionen basert på utviklingen av miljøvennlig, framtidsrettet fritidsbebyggelse, gode forvaltningsprosesser og en målrettet kompetanseutvikling. Prosjektet skal bidra til at lokalsamfunnet skal kunne bruke ressurser til en langsiktig, positiv, stedsutvikling.

Lokal og regional forvaltning av fritidsboliger er for fjellområdets kommuner en planutfordring – både som et spørsmål om utforming av bygg og felt, og hvordan planlegge forholdet mellom «de gamle» tettstedene og deres samfunnsfunksjoner, og fritidsboligområdene som vokser fram i utmarka.

**Mål/problemstillinger:** Det er ikke utformet eksplisitte problemstillinger, men følgende fra innledningen (s. 5) omtaler likevel dette:

Denne rapporten beskriver hvordan Ringebru og Lesja adresserer plan- og forvaltningsutfordringene knyttet til fritidsboligutviklingen, fra utforming av enkeltbygg som en kommunal plan- og reguleringsoppgave, til lokalisering og utforming av feltutviklinger, til interaksjon mellom agglomerasjoner av fritidsboliger og den kommunale og regionale tettstedsstrukturen for øvrig (trafikk og tiljeegeliighet, tilgjengelighet til handel med varer og tjenester med mer).

**Forskningsdesign/-metode:** Notatet er basert på casestudier i Lesja og Ringebru. Metodene er gjennomgang av statistikk og dokumenter samt intervjuer med 3-4 personer per case; ordfører, rådmann og planleggere/utviklingsleder.

**Funn:**

*Ringebru (s. 19):*

- Ringebu kommune har 4 hoved noder for bebyggelse med småbyene Ringebu og Fåvang i dalen, og fritidsboligområdene Kvitfjell i vest og Venabygdsfjellet i øst.
- Kommunen satser på utvikling av sentrene i dalen for å øke attraktivitet med kulturelle opplevelser, forskjønnelses tiltak og kontorplasser for fritidsboligeiere.
- Det er gjensidig avhengighet mellom dalen og fjellet.
- Venabygdsfjellet og Kvitfjell er forskjellig ihht. historie, type fritidsboliger, type hovedaktivitet og miljøutfordringer.
- Venabygdsfjellet med eldre fritidsboliger og store tomter ligger i villreinområdet og kommunal planlegging av fritidsboliger i utviklingssonen overstyres av statlige føringer. Kommunen har gjennomført tiltak for å redusere inngrep men fylkesmannen argumenterer at det blir økt ferdsel i sårbare områder. Situasjonen er p.t. uavklart.
- Kvitfjell har moderne fritidsboliger med små tomter og noen leilighetsbygg. Dette området bygges ut i full fart med korte planleggingsperioder og kan ses som en kompensasjon for kommunens ambisjoner og hindringer som oppleves på østsiden.
- Kommunen har en stor planleggingsreserve med tyngde på Kvitfjell. Dette påpekes også av fylkesmannen som argument mot videre utbygging på Venabygdsfjellet.
- Venabygdsfjellet er grunneierstyrt uten repartisasjon. Kvitfjell er utbyggerstyrt med egen kommuneplan.
- Det er enklere å få gjennomført VA utbygging på Kvitfjell enn på Venabygdsfjellet.
- Fritidsfolk har butikk på Venabygdsfjellet, men må handle i dalen fra Kvitfjell.
- Det er relativ stor stab i planleggingsavdelingen i kommunen med god kompetanse.
- Kommunen synes å ha kontroll på tjenesteyting til fritidsfolk.

*Lesja (s. 32):*

- Lesja kommune er organisert i grender uten sentrumsområde. «Sentrum» og konsentrasjon av befolkning ligger på Bjorli, dvs. i fritidsboligområde.
- Kommunen har bosetting som høyeste prioritet, jordbruk og fritidsboliger/turisme er næringsgrunnlaget.
- Strategien er destinasjonsbygging inklusive vekst i fritidsboligmarkedet med hele kommunen som utgangspunkt.
- Bjorli er en 'utpost' og mye mer tilknyttet og regionalisert til Møre og Romsdal i form av årsinnbyggere, initiativ, utbyggere, kapital og helse.
- Utvikling og planlegging er delvis outsourca; eksternt firma for næringsutvikling og et regionalt nettverk for planleggingskompetanse. Kompetanseutfordringer i kommunen kompenseres av nettverkssamarbeid.
- Kommunen klarer å håndtere tjenester til fritidsinnbyggere ikke minst gjennom interkommunalt samarbeid.
- Planlegging for fritidsboliger involverer åpning av nye felt på Bjorli (alpin + langrenn) samt tilrettelegging for diversifisering med nye områder på Lesjaskog og Lesjaverk (langrenn + sommersesong).
- Infrastruktur som viktig parameter for lokalisering av nye fritidsboliger, fortetting blir en naturlig konsekvens.
- Kommunen har gode relasjoner til ulike interesser, både utbyggere og fylkesmannen.



**Ellingsen, O.O. og Prestegård, F. (2018). *Den kommunale eiendomsskatten. - Er det forholdsmessig likhet mellom eiendomsskattetakst og omsetningsverdi på boliger og fritidsboliger, i kommuner hvor fritidsboliger utgjør en stor andel av eiendomsmarkedet?* Bergen: Norges handelshøgskole (Masteroppgave, våren 2018).**

**Kontekst:** Eiendomsskatt er et dagsaktuelt og omdiskutert tema, hvilket har motivert denne masteroppgaven.

**Hovedproblemstilling:** Er det forholdsmessig likhet mellom eiendomsskattetakst og omsetningsverdi på boliger og fritidsboliger, i kommuner hvor fritidsboliger utgjør en stor andel av eiendomsmarkedet?

Det mer konkrete **forskningsspørsmålet** er: Hva benyttes eiendomsskatt til i kommunene, og hva får eiere av fritidsboliger igjen for eiendomsskatten?

**Forskningsdesign/-metoder:** Casestudier i Gausdal, Trysil, Øyer og Nord-Aurdal. Det er innhentet kvantitative data fra Statens kartverk og eigendomslistene i de valgte kommunene. Dette er kombinert med kvalitative studier i Gausdal og Trysil i form av intervjuer og dokumentstudier.

**Funn:** Forfatterne konkluderer slik (s.65). Kommunene hadde:

...få konkrete eksempler på hva eierne av fritidsboliger direkte får igjen for eiendomsskatten. Eiendomsskatten blir samlet inn til en felles pott, og kommunene står fritt til å disponere inntektene. Selv om inntektene ikke er øremerket, bidrar kommunene med tilskudd til vedlikehold og utbygging av løypenett. Kommunene argumenterte for at et økende antall fritidsboliger fører til økte kostnader innen helsesektoren, men kommunene hadde problemer med å fremlegge dokumentasjon som støttet dette utsagnet. Ut fra vår analyse kan økte helsekostnader også være et resultat av en aldrende befolkning. Vi konkluderer derfor med at eiere av fritidsboliger, gjennom eiendomsskatt, i stor grad substituerer kommunale tjenester som i hovedsak er rettet mot de fastboende.

**Harvold, K. og Stokstad, S. (2015) *Interkommunal planlegging. Muligheter og utfordringer.* Oslo: NIBR (NIBR-rapport 2015:3).**

**Kontekst:** Plan- og bygningsloven, kapittel 9, åpner for at kommunene kan samarbeide om planlegging når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper. Prosjektet, som er finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ønsket å få evaluert (s. 5). [de muligheter og begrensninger som ligger i interkommunalt plansamarbeid etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven.](#)



**Problemstillinger:** Rapporten har to hovedspørsmål (s. 9):

- For det første rettes søkelyset mot omfanget av interkommunalt plansamarbeid i Norge. Har kommunene tatt i bruk mulighetene loven gir til å samarbeide over kommune grensene?
- For det andre rettes søkelyset mot bestemmelsene i plan- og bygningsloven når det gjelder interkommunalt plansamarbeid: Hvilke muligheter – og eventuelt mangler – kan en peke på i kapittel 9 i plan- og bygningsloven?

**Forskningsdesign/-metoder:** Landsdekkende undersøkelse. I starten av prosjektet ble det sendt en forespørsel til nettverket for planveiledere i fylkeskommunene og plankoordinator hos fylkesmennene. Dette ble gjennomført som e-post survey og de fikk svar fra alle fylkene. Deretter ble det gjennomført noen telefonintervjuer på regionalt nivå i fire fylker og utvalgte kommuner. Gjennomgang av dokumenter om interkommunal planlegging.

**Funnene oppsummeres slik:** Det er 1) få eksempler på forpliktende plansamarbeid i Norge, organisert etter plan- og bygningslovens kapittel 9, eller andre bestemmelser<sup>14</sup>. 2) Mange grunnleggende forhold gjør at mange kommuner ser flere ulemper enn fordeler ved å inngå i et forpliktende interkommunalt plansamarbeid etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven<sup>15</sup>. 3) Plan- og bygningsloven kapittel 9 legger opp til et interkommunalt plansamarbeid der bare planprosessen er gitt en egen institusjonell ordning. Det kan se ut til at det ikke er tilstrekkelig til at ordningen tas i bruk. Forfatterne spør om det egentlig er plass for interkommunalt samarbeid innen plan- og bygningslovens system for myndighetsfordeling.

**Aastvedt, A., Magnussen, E., Vareide, K. og Thorstensen, A. (2019). *Nye grep for en ny framtid. Søndre Land kommune i møte med framtida*. Bø: Telemarksforskning (TF-rapport nr. 481)<sup>16</sup>.**

**Kontekst – bakgrunn for studien:** Ifølge rapporten (s. 6) står Søndre Land overfor den samme utfordringen som mange andre distriktskommuner, med nedgang i folketall, en aldrende befolkning og utfordringer med å få kommuneøkonomien til å strekke til. Samtidig har Søndre Land også utfordringer knyttet til folkehelse, sysselsetting og næringsstruktur.

Søndre Land kommune engasjerte derfor Telemarksforskning til å analysere nærmere (s. 6): omstillingsbehovet og komme med forslag til strategier og tiltak for å snu utviklingen, og møte de utfordringene kommunen står overfor.

---

<sup>14</sup> Dette synes å sammenfalle med de nevnte funnene hos Borge et al. (2017). Usikkerheten er knyttet til hva en legger i begrepet forpliktende samarbeid.

<sup>15</sup> Blant nyere studier som berører dette er Bråtå (2020) som tar opp plansamarbeidet mellom Alvdal og Tynset. Der kommer det fram at nettopp det samarbeidet har vært veldig positivt for å styrke planarbeidet i Alvdal og en positiv bidragsyter i arbeidet med en vellykka satsing på næringsutvikling i Alvdal. Det plansamarbeidet er forøvrig nevnt, uten videre kommentarer, av Harvold og Stokstad.

<sup>16</sup> Rapporten bygger på en tidligere rapport fra Telemarksforskning; Magnussen et al. (2019).

**Mål:** Ifølge rapporten er det overordnede målet å (s. 12):

Bidra til at kommunen i løpet av økonomiplanperioden 2019 – 2022 oppnår balanse mellom inntekter og utgifter, samtidig som det skapes økonomisk handlingsrom til å prioritere tiltak og strategier for å nå kommunens langsiktige mål i kommuneplanens samfunnsdel.

Telemarksforskning omtaler det videre grepet slik (s. 12):

I tråd med kommunens overordnede mål med prosjektet har vi lagt vekt på omstilling i et langsiktig perspektiv, både når det gjelder samfunns- og tjenesteutvikling og økonomisk styring. Dette prosjektet vil følges opp med et hovedprosjekt hvor de overordnede grep og strategier som er skissert i denne rapporten, må operasjonaliseres i konkrete tiltak.

**Problemstillinger:** En omtale av innholdet i prosjektet gir grunn til å utlede følgende fire hovedproblemstillinger:

- Analysere dagens situasjon og den historiske utviklingen, evaluere måloppnåelsen av omstillingsprosjektet fra 2012, kartlegge og analysere organisasjonen
- Utarbeide scenarier for vekst i arbeidsplasser og befolkning samt analysere framtidig utgiftsbehov på sentrale tjenesteområder
- Identifisere strategier og tiltak for å møte kommunens omstillingsbehov
- Oppsummere de øvrige delene og a) sammenstille resultatene fra aktivitetene som er blitt gjennomført i prosjektet, b) presentere mulige strategier og tiltak for å imøtekomme omstillingsbehovet, c) gi anbefalinger om hvordan kommunen kan gå fram for å imøtekomme omstillingsbehovet

**Forskningsdesign/-metode:** Rapporten bygger på en kombinasjon av ulike metoder: Dokumentanalyse, litteraturgjennomgang, intervjuer, arbeidsverksteder og statistiske analyser basert på data fra SSB/KOSTRA.

Dette inkluderte to arbeidsverksteder fra Søndre land kommune. Politisk og administrativt nivå i kommunen, næringsliv og frivillig sektor deltok ved begge anledninger. I prosjektet ble det benyttet en tillitsmåling fra 2017, basert på en spørreundersøkelse til politikere, ansatte og næringslivsledere i Søndre Land kommune, jf. Vareide (2018b). Undersøkelsen er oppsummert i tillitskart som viser tillitsnivået i og mellom viktige aktørgrupper, som politikere, administrasjon, næringsliv og frivillig sektor. Ifølge rapporten (s. 15) er tillitsmålingen dermed «godt egnet til å gi et bilde av situasjonen i kommunen, og hvilke områder kommunen bør rette oppmerksomhet mot».

**Utvalgte Funn: (anbefalinger):** Dette er ikke en rapport om strategier og tiltak som er satt i verk. På den annen side bygger den på et tidligere arbeide for Søndre land kommune (rapportert samme år, 2019). Slik sett kan en si at dette er en del av en mer strategisk satsing, hvor et kunnskapsgrunnlag inngår, se Magnussen et al. (2019).

**Funn** (s. 6-7).

### **Utfordringsbildet for samfunnsutviklingen**

Hovedutfordringen for Søndre Land er uten tvil å snu en negativ befolknings- og næringsutvikling som har pågått over mange år. En utvikling i samme retning som i dag vil føre til fortsatt nedgang i befolkningen. Selv om Søndre Land har hatt en negativ næringsattraktivitet de siste ti årene, har det vært perioder med positiv næringsattraktivitet. Utfordringen blir å oppnå jevn og stabil positiv næringsattraktivitet de neste årene, slik at nedgangen i antall arbeidsplasser kan avløses av vekst.

For å få til vekst er tillit avgjørende. Tillitsmålingen i Søndre Land viser at næringslivet har liten tillit til kommunen, og at stedsidentiteten og optimismen er lav. Alle parter mener at det er en del usunn patriotisme og dragkamp mellom ulike deler av kommunen.

Søndre Land later til å ha kommet inn i en negativ spiral med nedgang i folketall og arbeidsplasser og lav tillit mellom de ulike partene i kommunen. Det bør da være en viktig oppgave å samle de ulike aktørene i kommunen til felles innsats for å snu nedgang til vekst i hele kommunen. Det vil antakelig være en lang prosess å snu pessimisme til optimisme, da dette forutsetter at det gjøres reelle framskritt som vises i lokalsamfunnet. Vår erfaring fra prosessen i Søndre Land er at det ikke mangler vilje både fra næringsliv og frivillig sektor til å bidra mer til å skape økt nærings- og bostedsattraktivitet. Flere påpeker imidlertid at kulturen i Søndre Land er forsiktig, tilbakelemt og litt «satt». Risikovilje, optimisme og samarbeidsånd er viktige faktorer for å lykkes. Dette utfordrer den kulturen som er påpekt fra flere hold gjennom denne prosessen, og er forhold som Søndre Land bør jobbe videre med.

### **Strategi for å snu samfunnsutviklingen**

For å utvikle kommunen i ønsket retning - med befolkningsvekst - er det nødvendig at kommunen tar helt nye grep i forhold til det kommunen gjør i dag. Oppsummert er de viktigste grepene for samfunnsutviklingen:

#### **Felles mål**

*For å lykkes er det avgjørende å vite hvorfor vi gjør det vi gjør.*

Etabler noen overordnede felles mål – og hold fast på disse. Stadige omkamper er lite produktivt for noen. For å få hele samfunnet med på den store dugnaden det er å snu en negativ befolkningsutvikling, er det essensielt at hele samfunnet er med på å sette mål for ønsket utvikling. Motivasjonen for å delta og engasjere

seg er gjerne knyttet til at utviklingen oppleves som meningsfull, og at den enkelte bidrar til et felles mål. Kommuneplanen er et overordnet styringsdokumentet som peker ut prioriterte mål og strategier for videre utvikling. Start med kommuneplanarbeidet til høsten og legg samskaping inn som et grunnlag for kommuneplanarbeidet.

### **Slipp til alle gode krefter**

*Kommunen må tørre å slippe de andre aktørene til*

Det er mange aktører og ressurser i et lokalsamfunn som kan bidra i samfunnsutviklingen, og nærmest venter på å bli tatt i bruk. Samskaping innebærer at alle samfunnsaktørene får en aktiv og likeverdig rolle i hele utviklingsprosessen. Utvikling av en kultur for samskaping skjer gjennom konkrete samskapingsprosjekter. Bruk etablerte og enkle verktøy for samskaping, som gjestebud<sup>1</sup> og arbeidsverksteder. Samskapingsagenter eller egne ansatte som har rollen som bindeledd mellom innbyggere og kommunen, er også et tiltak som har vist seg å bidra til mobilisering av samskaping. Begynn i det små, og lær av egne erfaringer underveis.

### **Skap tillit**

*Tillit kan ikke vedtas, den må opparbeides og utvikles over tid.*

Å legge til rette for en god samarbeids- og endringskultur er avgjørende for å kunne lykkes med alle de tiltakene som er nødvendige for å få til utvikling og vekst i tråd med målene kommunen setter seg. Et bedre tillitsnivå vil gjøre at de tiltakene som planlegges og gjennomføres, virker raskere og bedre. Tillit bygges gjennom konkrete prosjekter, og gjennom at det gjøres reelle framskritt som vises i lokalsamfunnet. Kommunen bør vise fornyet og overbevisende interesse og innsats for nærings- og samfunnsutviklingen. Start med en åpen dialog med næringslivet om de funnene som tillitsundersøkelsen viser.

### **Grip mulighetene**

*Kommunen må skape endringer som enten er helt annerledes enn andre, eller mer kraftfulle.*

Kommunen må ha evne til å reagere raskt og utnytte positive muligheter som dukker opp. Flaks og tilfeldighet spiller en stor rolle for kommuners attraktivitet, men hardt arbeid er også et element. Kommunen kan berede grunnen for å utnytte muligheter gjennom å ha på plass gode arealplaner, raske beslutningslinjer og en aktiv og årvåken oppmerksomhet på muligheter som byr seg.

## B. Utvalgt internasjonal litteratur

**Dansk Byplanlaboratorium (2019). *Midtvejsstatus: Evaluering av forsøgsprojekter i mindre byer, der skrumper*. København.**

**Kontekst:** I 2015 ble det startet to kommunale forsøksprosjekter som skulle støtte opp under utviklingen i områder som var preget av økonomisk «afmating» og befolkningsnedgang gjennom strategisk tilpasning og uttynning av små byer. Dette var en del av et større program som daværende Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter startet i 2014; «en særlig fokuserte forsøgspulje til fornyelse av bymidter, handeleggader og mindre byer» (s. 2). Søknader om prosjekter i Morsø og Hjørring ble imøtekommet. De hadde gjennom mange år arbeidet med å tilpasse landsbyene til en situasjon med færre innbyggere.

Parallelt med dette startet Ministeriet følgeevalueringen: «Byer der skrumper – evaluering og nettverk». Dansk Byplanlaboratorium fikk i oppdrag å gjennomføre følgeevalueringen samt skape nettverk og drive formidling av de erfaringene som ble høstet i løpet av perioden. Prosjektene som skulle følges skulle opprinnelig vært avsluttet i 2018, men er forlenget ut 2020. Evalueringen er tilpasset dette.

**Mål – Hovedproblemstilling:** Midtveisevalueringen starter med følgende innledning; som vel kan oppfattes som den overordna vinklingen på temaet (og rapporten) (s. 2):

At skrumpe landsbyer er en følsom problemstilling – for hvis ejendomme er det lige, der skal rives ned? Kommunenes indsats for at skrumpe landsbyer er nødt til at vinde accept i lokalsamfundene – spørgsmålene er hvad vindes der menneskeligt og fysisk? Hvad tabes der menneskeligt og fysisk?

**Forskningsdesign og metoder:** Følgeevalueringen benytter (s. 2) «en vifte af metoder»:

- Forløbsanalyse på baggrund af projekternes formål og netværksseminarer
- Kommenterede byvandringar med lokale ildsjæle (blant annet for å få innsikt i hvordan loale frivillige ser på sine landsbyer)
- Fokusgruppeinterviews med lokale styregruppedlemmer
- Semistrukturerte kvalitative interviews med tilfældigt udvalgte beboere i Karby og Sdr. Rubjerg
- Faktuelt materiale om antal nedrivninger og befolkningsudvikling fra de to kommuner

**Nærmere om bakgrunnen for de to delprosjektene:** I rapporten beskrives de opprinnelige målsettingene for prosjektet «Strategisk tilpasning i landsbyen De 7 sogne» (Morsø kommune) slik (s. 3-4):

**Funn:**

Morsø Kommune var under et stort økonomisk pres i årene etter den økonomiske krise i slutningen af nullerne. Kommunen udarbejdede i samarbejde med et konsulentfirma Serviceplan2020, som indeholdt en række scenarier for kommunens udvikling. I stedet for en salamimetode, hvor alle budgetposter blev skåret lidt, valgte man i Serviceplan2020 at kigge mere langsigtet og nedlagde hele institutioner – fx på skoleområdet. I starten af 2014 vedtog det den nye kommunalbestyrelse planen, der medførte lukning af skoler og en kommunalt drevet færgerute, samtidig med at man også prioriterede midler til en udviklingsdagsorden, som fx at støtte kulturevents, som det årlige kulturmøde. Et af de områder, der blev ramt hårdt af lukning af skole og færgerute var Sydmons, hvor et stærkt borgerengagement og foreningsliv startede 'Landsbyen de 7 sogne'. Det er projekt drevet af lokale ildsjæle med en stærkt forankret klyngetankegang, hvor man fremover gerne vil agere som én landsby – en superlandsby – der tilsammen deler 'faciliteter' som købmand, fritidsfaciliteter, mødesteder, jobs, boliger...

Morsø Kommunes oprindelige projektansøgning beskriver en meget grundig tilgang til at udvikle redskaber til strategisk tilpasning i Landsbyen de 7 sogne. Der blev afsat tid til udvikling og afprøvning (hhv. 1. og 2. halvår af 2015) og realisering (2016-17). I det efterfølgende byfornyelsesprogram er det også centralt at udvikle og afprøve værktøjer til dialog om, prioritering af og beslutning om tilpasning af landsbyer i samarbejde med borgere. Et centralt bagvedlæggende greb i Morsø Kommunes byfornyelsesprogram er et dobbelt syn på forandring – pointen er her at fysisk forandring og mental forandring er to sideløbende processer, der påvirker hinanden. Begge disse greb vidner om en meget processuel tilgang. Igennem projektprocessen er der identificeret fem temaer som projektet vil arbejde med: Landsbyernes købmænd, Landsbyernes mødesteder, Almene ældreboliger, Landskab i stedet for boliger og Planlægning og infrastruktur.

Projektet «Løkkensvej, Lev godt, lad det gro» i Hjørring kommune hadde opprinnelig følgende målsetting (s. 5-6):

Hjørring Kommune var, ligesom Morsø Kommune og mange andre kommuner på daværende tidspunkt, presset af dønningerne fra den økonomiske krise og måtte skære i den kommunale service. Dette gav bl.a. udslag i en række skolelukninger - i årene 2010-15 lukkede kommunen 12 af i alt 27 folkeskoler. Kommunen har brugt fysiske planlægningsredskaber til prioritering og vedtog i 2015 den såkaldte Plus15-plan – en plan- og udviklingsstrategi, der arbejdede med to centrale begreber: investering og tilpasning....

Tilpasning af bygningsmasse og servicestruktur til færre indbyggere primært på landet og investering i vækstområder. Løkkensvej er et de lokalområder, hvor kommunen tilpasser. Løkkensvej er en lang, lige vej, der forbinder Hjørring og Løkken og på strækningen ligger en række landsbyer, der har de kendte udfordringer med tomme huse og forfald og en aldrende beboersammensætning. Formålet med Løkkensvej-projektet var ifølge den oprindelige projektbeskrivelse at 'vende landsbyerne om' – altså væk fra vejen og orientere dem mod landskabet – ved at rive huse ned langs vejen og bygge nye længere væk fra vejen. Desuden beskrives et ønske om at gøre vejkanterbyernes tætte struktur mere grønne og åbne. Det kan fx gøres ved at begrønne de tomter, hvor der er revet ejendomme ned. Derved trækkes naturen ind mellem landsbyens huse og det bagvedliggende landskab gøres mere synligt og tilgængeligt. Desuden vil man bevare og styrke den rumlige sammenhæng på langs og på tværs af Løkkensvej. Der ud over ønsker kommunen at styrke rekreative muligheder ved at lette adgangen landskabet ved at skabe nye attraktive vandreruter og trampestier til brug for motion, leg og afslapning. I øvrigt vil en begrønning og mere rekreativ brug af ådalene skabe en barriere mellem intensivt gødet landbrugsjord og åerne, hvilket vil medvirke til at begrænse udvaskning. Projektbeskrivelser og byfornyelsesprogram havde begge stærke visualiseringer af den foreslåede forandring og stærke visualiseringer af processen, der har et 20årigt sigte (Løkkensvej - Lev godt, lad det gro, Projektbeskrivelse, Hjørring Kommune og Schønherr, oktober 2014).

Dansk Byplanlaboratorium (2019) foretog en SWOT analyse for å få overblikket og gi grunnlag for refleksjon «midt i» prosessen: De hadde følgende analyse av prosjektet om strategisk tilpasning i landsbyen de 7 sogne (s. 14-15);

Styrker – menneskeligt og fysisk

- Højt ambitionsniveau
- Stærk lokal forankring. Det er vores vurdering at projektet har styrket det lokale fællesskab – på en baggrund af kommunale serviceforringelser.
- Bedre adgang til de omkringliggende til landskaber – både ved udtynding og ved etablering af stier.
- Generel tilfredshed med nedrivning af ejendomme, selvom der er begrænsede fysiske projekter.
- Der er stærk processuel tankegang i forhold til dialogen om tilpasning – fysisk og mentalt – med borgerne.
- Social styrke som resulterer i fysisk løsning: Et stærkt fællesskab omkring Næssund færgerne har genoplivet ruten
- Embedsmænd har høj grad af engagement og solidaritet med lokalområder og frivillige.

Svagheder – menneskeligt og fysisk

- Højt ambitionsniveau, men begrænsede økonomiske ressourcer. Indbyggerne i Karby giver udtryk for at de er utilfredse med Morsø Kommunes lukninger af



services som skole, børnehave og færgerute, ligesom Brugsens lukning opfattes som et tab. De afgrænsede projekter ses af nogle som små plastre på sårene.

- Meget faste rammer for brug de statslige midler – uanset at det er forsøgsmidler. Ingen støtte til erhverv.
- De relativt få fysiske forbedringer der er sket har taget lang tid at etablere. Der er også en begrænset økonomi at gøre med.
- Morsø Kommunes embedsmænd er dygtige til at skabe tillid og alliancer med de lokale og fælles dagsordner.

Muligheder – menneskeligt og fysisk

- Yderligere arbejdsdeling mellem landsbyerne i de 7 sogne. Der er opstået nye muligheder, der spreder sig som ringe i vandet og ofte på tværs af gængse skillelinjer. I de 7 sogne drejer det sig om projektet med sognenes kirker. Her vinder klyngetankegangen indpas, så der åbnes for muligheden for at kirkerne får tildelt forskellige roller. Projektet har fået støtte fra Kirkeministeriet.

- Stærk lokal opbakning.

Trusler – menneskeligt og fysisk

- De 7 Sognes styregruppe er kendetegnet ved at de er ildsjæle med mange ressourcer, men samtidigt er de pensionister – hvis de falder væk, er næste generation så klar til at tage over?
- Yderligere fraflytning.

For projektet Løkkensvej (i Hjørring) havde de følgende SWOT (s. 15):

Styrker – menneskeligt og fysisk

- Højt ambitionsniveau
- Stærkt landskabsfagligt projekt, der visualiserer, hvad der skal foregå. Visualiseringer af den fysiske omdannelsesproces over en 20-årig periode – fungerer godt kommunikativt og er udtryk for en stærk processuel tankegang.
- Vejprojektet møder et lokalt behov for trafiksikkerhed.
- Der skabes bedre adgang til de omkringliggende til landskaber – både ved nedrivning og ved etablering af stier.
- Der noteres lokalt en generel tilfredshed med nedrivningen af ejendomme, selvom dette er begrænsede fysiske projekter.
- Efter afslutningen af vejprojektet vil der være skabt et meget konkret eksempel på, hvorledes vejkantlandsbyer kan skrumpes og forskønnes.

Svagheder – menneskeligt og fysisk

- Højt ambitionsniveau og begrænsede økonomiske ressourcer. Fx er der som nævnt ikke projektmidler til at etablere ny infrastruktur til en landsby, der orienterer sig væk fra vejen.
- De relativt få fysiske forbedringer, der er sket. De tager lang tid at etablere.
- Manglende interesse for og økonomi til, fra privat side, at bygge nye huse.

Muligheder – menneskeligt og fysisk

- Samarbejde på tværs. Nye muligheder, der spreder sig som ringe i vandet og ofte på tværs gængse skillelinjer. På Løkkensvej vinder vejprojektet frem i samarbejde med Vejdirektoratet.



- Der er opstået et lokalt engagement omkring Løkkensvej.  
Trusler – menneskeligt og fysisk
- Sdr. Rubjergs sociale sammenhængskraft er ikke så stærk. Flere indbyggere giver udtryk for at en tom ejendom er en trussel.
- Demografi – ildsjælene ældes og færre nye kommer til. Der skal hele tiden arbejdes for at holde engagementet.

Dansk byplanlaboratorium (2019) påpeker at prosjektene skal fortsette i to år til og at det derfor er for tidlig å konkludere. I sin «Afrunding» (s. 15-16): peker de på at følgende momenter bør ha fokus framover:

- Kommunikationsindsatsen overfor borgerne har været omfattende, men kan sikkert ikke blive omfattende nok, det følsomme emne om at skrumpe landsbyer taget i betragtning. Så kommunikationsindsatsen bør fastholdes i det videre forløb.
- Selvom det at skrumpe landsbyer er et følsomt emne er det vigtigt at huske, at erfaringerne fra de to projekter er, at borgerne generelt er positive overfor indsatserne. Borgerne føler sig kommet i møde af kommuner, der i begge tilfælde tidligere har tilbagerullet mange serviceydelser. Begge landsbyer kommer styrket ud af projekterne.
- Det tager lang tid at arbejde med at realisere byfornyelsesprogrammer. Flere parter giver udtryk for frustration over at realiseringen tager lang tid. Men tiden der går er ofte en test, så de projekter, der overlever over tid, er mere efterspurgt og bedre kvalitet. I det konkrete tilfælde er begge projekter forlænget med to år. Programmerne burde måske være længere fra start?
- Der er i begge projekter arbejdet med at integrere landsbyer og landskaber igennem nedrivninger og begrønning af tomter, stiplanlægning og naturgenopretning, hvilket gør landskabet synligt og tilgængeligt inde fra landsbyerne. Dette er et nyere planfagligt fokus, der er kvalificeret igennem projekterne.
- Begge projekter har været dygtige til at finde – i klassisk forstand – uventede samarbejdspartnere, som Vejdirektoratet, Kirkeministeriet og et lokalt forsyningsselskab, der alle kan bidrage med ressourcer til at løfte projekterne.
- Der er i begge projekter høstet erfaringer om kommunikation, skrumpe landsbyer, realisering, nye samarbejdspartnere og arbejdet med landskabet. I den sidste halvdel af forløbet bør der være fokus på hvordan disse projekterfaringer forankres i de to kommunale organisationer, så erfaringer kan trækkes ind i lignende sammenhænge.

European Planning Studies hadde i 2018 (Vol 26, Issue 2) et spesialnummer med tittel: Re-thinking planning strategies and practice beyond growth. Dette inneholder en rekke interessante artikler, herunder Jon P. Knudsen (2018) sin artikkel. Leick & Lang (2018) innleder nummeret med følgende introduksjons- og oversiktsartikkel:

**Leick, B. and T. Lang (2018). "Re-thinking non-core regions: planning strategies and practices beyond growth." *European Planning Studies* 26(2): 213-228.**

Leick & Lang (2018) viser at temaet har en bred internasjonal interesse og de oppsummerer mye spennende litteratur. De fokuserer på det regionale nivået. Ett særlig interessant punkt i forhold til våre problemstillinger er begrepenes betydning, særlig dikotomier som sentrum - periferi, urban – rural, growth – decline. I disse dikotomiene så er ofte det siste leddet, altså periferi, rural og nedgang assosiert med negative utvikling, mens den første delen er assosiert med en positiv utvikling. Samtidig hevder Leick & Lang (2018) at tankegangen i både periferi og sentrum er basert på vekst av samme type som i sentrum, men at det ikke er realistisk i periferien.

En kort oppsummering av deres innholdsrike artikkel er at «de som styrer» og befolkningen i «non-core regions» bør forsøke å redefinere hegemoniet som ligger i begrepene. For eksempel at det som skjer i periferien er positivt og framtidsrettet, og at livet der er positivt og kan bidra til at begrepene knyttet til «non-core regions» over tid gis et nytt innhold. Videre (s. 217):

Hence, bottom-up, approaches to describe local-regional development for non-core regions are an important implication

Knudsen (2018: 221) sier dette slik:

The positive imaginations of practised rural and peripheral lifestyles form a basis of bottom-up approaches to local policy-making, which can be used by local policy-making in order to build more positive images of remoteness and consider these lifestyles as a resource or amenity, instead of a strain on the economy or society.

**Syssner, J & Meijer, M., (2020<sup>17</sup>). Innovative planning in Rural, Depopulating Areas: Conditions Capacities and Goals. In Hagen, A & Higdem, U, 2020. *Innovation in Public Planning. Calculate, Communicate and Innovate*. London, Palgrave Macmillan.**

**Hovedfokuset** i kapittelet er å analysere forholdet mellom det allokativ og det innovative aspektet i planlegging i rurale områder, særlig forholdene for slik planlegging, kapasitet og mål for planleggingen.

**Konteksten** er rurale områder med befolkningsnedgang og hva planleggingen bør fokusere på i slike områder. Artikkelen er i en bok om innovasjon i offentlig planlegging, hvilket former deres fokus.

---

<sup>17</sup> Denne artikkelen bygger på mye av Syssners arbeid, herunder Syssner (2018). De to verkene har f.eks. den samme figuren (figur 1).

**Forskningsdesign og metoder:** Kapitlet tar utgangspunkt i en Interreg-evaluering og kombinerer mange ulike datakilder: Tidligere og pågående forskningsprosjekter i Tyskland, Spania, Sverige og Nederland, ofte med en bred etnografisk tilnærming. Av særlig interesse er et on-line spørreskjema til et nettverk av planleggere og strateger i rurale områder, samt work-shop med slike planleggere.

Den gjennomgående tilnærmingen er diskusjon av forholdet mellom planlegging som allokering og det innovative i rurale områder, med Friedmann (1966) som et utgangspunkt.

**Funn:** De ser at det mangler en klarere forståelse av hva som karakteriserer det å leve og bo i rurale områder med befolkningsnedgang. Selv om noen av intervjuene kommer inn på dette, så preges beskrivelsene av det rurale ofte av hva de *ikke har* i forhold til de sentrale urbane områdene. Altså liten beskrivelse av hva som er de rurale karakteristika, gjerne verdier og livsvilkår i seg selv. Forfatterne fremhever en del fordeler med styring og planlegging i rurale områder, særlig de korte og effektive linjene: Lettere å få ting gjort. Likevel har også dette en annen side, nemlig kanskje for tette bånd og «locking- effekt».

Forfatterne mener, bl.a. basert på Syssner (2018), at det kan være vanskelig å endre kommuners satsing på vekst, bl.a. av politiske årsaker. De skisserer derfor at kommuner bør ha en plan A (planlegging for vekst og utvidelse av ressursgrunnlaget), men ikke minst en plan B (dersom vekst ikke er mulig, men medfører en tilpasning til den demografiske situasjonen). Denne tilnærmingen vil inkludere både allokering av (knappe) ressurser og det innovative.

Mye av det som skrives i artikkelen er oppsummert i deres figur 9.3 (som bygger på figur side 58 i Syssner 2018). I forhold til vekst eller tilpasning legger de vekt på de tiltak som skjer ved en «*tilpasningspolitikk*». Det innebærer tiltak som; interkommunalt samarbeid, samarbeid med sivilsamfunnet, budsjettkutt og tydelige prioriteringer, skatteøkninger. Det skal gi en økonomi i balanse samt at en opprettholder kvalitet til tross for minskede ressurser.

I dette ligger det også et viktig innovativt elementet, som en ikke har press på seg til å bruke i de urbane områdene, nemlig behov for en bred involvering og mobilisering av ulike aktører for å kunne bruke ulike ressurser. Altså er det innovative ikke nødvendigvis utfallet (resultatet) men arbeidsmåten.

## C. Søkeord

### Google Scholar, siste 10 år:

Avfolkning (fanger opp særlig norsk og svensk litteratur), stop på side 27

Avfolkning kommunal planering: stop 20

Affolkning:

Befolkningsnedgang kommune strategi

Skrumpende kommuner:

Skrumpende landsbyer:

Interkommunalt samarbeid befolkningsnedgang

Frivillig Kommunesammenslåing befolkningsnedgang

Befolkningsnedgang fylkesplan

Fylkesplan befolkningsnedgang

Fylke avfolkning

Fylkesplan avfolkning

Regionalplan befolkningsnedgang

Regionalplan avfolkning

Evaluering fylkesplan befolkningsnedgang

### Oria,

Norske fagbibliotek, alle typer, alle språk, siste 10 år

Avfolkning;

Avfolkning kommune planlegging:

Affolkning:

Skrumpende kommune:

Krympende kommune

Skrumpende landsbyer:

Krympende kommun:

Kommunal planlægning tilbagegang:

Rural strategi avfolkning:

Landsbygd strategi:

Befolkningsnedgang fylkesplan:

Fylke avfolkning

Fylkesplan avfolkning

Regionalplan befolkningsnedgang

Regionalplan avfolkning

Evaluering fylkesplan





Høgskolen  
i Innlandet

Prosjektet er en litteraturstudie av i hvilken grad forskningen omhandler strategier, planer og tiltak som kommuner med vedvarende nedgang i befolkningen har vedtatt eller satt i verk. Utgangspunktet er norske litteratur, men svensk, dansk og noe engelskspråklig litteratur er gjennomgått for å klarlegge problemstillinger og perspektiver som kan være gjenstand for mer kunnskaps oppbygging i Norge.

I hovedtrekk viser litteraturen at kommuner som har vedvarende nedgang i befolkningen velger å satse på vekst i befolkningen, men samtidig tar de en rekke grep for å tilpasse seg nedgangen i befolkningen, en eldre befolkning og ofte dårlig kommunal økonomi. Kommunene synes i liten grad å ta helhetlige strategiske grep for hvordan de skal tilpasse seg nedgang, ofte kalt en tilpasningspolitikk.