

Borgerinddragelse i praksis

– et casestudie af rationaler og forventninger

Afleveringsdato: 2/6-2016

Vejleder: Kristian Olesen

Oplagstal: 3

Sideantal: 73

Bilag: 6 (hvoraf 3 på vedlagt CD)

10. semester

MSc Urban Planning and Management

Aalborg Universitet

Josefine Emilie Søndergaard Gert

Abstract

Families with children is a large group in the society that rarely participate in planning processes. As societies have become more differentiated due to the globalization citizens' – including families with children, interests are more complex than before. This means that planners cannot know the interests of the community as the community is multi-cultural and –social. This development has led to a discussion of citizen participation in planning. Especially communicative planning has emphasized the need of involving citizens in planning processes. Through communication processes of dialogue and discussion, citizens will learn of mutual interests. Inclusion of citizens and their interests in planning develops democratic processes and anchoring of the final decisions. However, as families with children do not attend participatory processes knowledge about their interests stay unknown. Thus, it is important to engage this group in planning processes.

I have researched this group's expectations about participation in planning processes. Further, the frames shaped by the planners within which the citizens are able to participate are studied. The aim of this thesis is to investigate which rationales shape the participatory processes in practice and how the citizens' expectations to participation is in line with this.

The processes of the projects På Forkant and the masterplan of Sæby is the case of this project as the aim of the processes is to include the citizens and especially the families.

The planners of Frederikshavn Municipality argue that citizen participation is important processes in planning as it secures the democracy and knowledge about interests of different groups. The planners shape a process, which relies upon the communicative rationales. The processes are open to every citizen. The citizens have the opportunity to present their interests. However, as the aim of the process is not consensus, the citizens do not have the chance to discuss their interests. This leave the process according to the communicative rationale rather closed. In addition, the planners evaluate the individual interests. The interests, which supported by the majority of the participants, are argued to be the most important.

The families with on the other hand argue that they participate in order influence the project. However, it is not necessary to their participation to be empowered during the entire process, but they want the municipality to listen to their interests. This means they do not expect the municipality to include every individual interest, but the planners must incorporate the overall interests.

This perception of participation in practice differs from the argumentation of the rationale of communicative planning.

Forord

Dette speciale er afslutningen på studiet Urban Planning and Management på Aalborg Universitet. Specialets fokus er borgerinddragelse i praksis med særlig fokus på børnefamilier. Projektet undersøger, hvilke rammer som planlæggerne opstiller for borgerinddragelse og hvilke rationaler, som ligger til grund herfor samt med hvilke forventninger børnefamilier deltager i borgerinddragelsesprocesser.

Projektet er opbygget af otte kapitler, referenceliste og bilag.

Referencer er angivet med Harvard referencesystem. Det vil sige, at kilderne er angivet med forfatterens efternavn efterfulgt af årstal for udgivelsen: (efternavn, udgivelsesår). I de tilfælde, hvor forfatteren har udgivet flere udgivelser indenfor samme år, bliver årstallet efter af a,b,c osv.

Bilagene består af tre lydfiler, som er vedlagt på CD og transskribering af lydfiletne.

I projektet er der anvendt citater fra litteraturen og interviews, som er foretaget i forbindelse med dette projekt. For at gøre det læsevenligt bliver citater på mere end to linjer rykket en linje ned.

I forbindelse med udarbejdelsen af dette projekt vil jeg gerne takke en række personer for deres velvilje og tid, som de har været villige til at bruge på mit speciale. Den første tak rettes til mine interviewpersoner: Kathrine Mølle, Lene Merethe Bertelsen, Martin Bach Jensen samt planlæggerne i Frederikshavn Kommune Marianne Ellersgaard og Bente Jokumsen.

Endvidere vil jeg gerne takke min vejleder Kristian Olesen for forståelse og kritisk feedback.

En tak til Rikke Paludan for de produktive dage.

Og til sidst vil jeg gerne takke min familie, som har støttet mig i gennem denne periode. En stor tak til deres forståelse og hjælp – uden jer havde der været lang i mål.

Indholdsfortegnelse

1. Problemstilling.....	9
1.1 Emnevalg	11
1.2 Problemformulering	12
1.3 Projektets opbygning.....	13
2. Teori.....	14
2.1 Udvikling af borgerinddragelse som metode	15
2.1.1 Borgerinddragelse i dansk kontekst	19
2.2 Planlægning i det 21. århundrede	21
2.2.1 Almenvellets interesse og kollektiv interesse	23
2.2.2 Kritik af det kommunikative planlægningsrationale	24
2.3 Forventninger til deltagelse.....	25
2.4 Opsamling	29
3. Metode	30
3.1 Videnskabsteori	30
3.1.1 Ontologi	30
3.1.2 Epistimologi	31
3.2 Casestudie	31
3.3 Forskningsdesign	33
3.4 Empirisk dataindsamling.....	35
3.4.1 Litteraturstudie.....	36
3.4.2 Interviews	36
3.4.3 Observationer	39
4. Casens kontekst.....	41
4.1 Udvikling i Frederikshavn Kommune.....	41
4.1.1 Borgerinddragelse i Frederikshavn Kommune	42
4.2 Byudviklingsprocesser i Sæby.....	43
5. Demokrati i borgerinddragelse.....	45
5.1 Borgernes bidrag	46

5.2	Interesser kontra visioner.....	47
5.3	Repræsentativitet.....	50
5.4	Delkonklusion	52
6.	Forventninger bag børnefamiliers engagement.....	54
6.1	Lokal bevidsthed.....	54
6.2	Demokratiske forventninger	56
6.3	Interesser til forhandling	57
6.4	Delkonklusion	60
7.	Rationaler og forventninger til borgerinddragelse.....	62
7.1	Delkonklusion	65
8.	Konklusion	67
	Referencer	69
	Bilag	73

1. Problemstilling

Siden 1960'erne har planlæggere argumenteret for mere integreret borgerinddragelse i planlægnings- og beslutningsprocesser i praksis. Dette syn på borgerinddragelse er relateret til diskussionen om øget demokrati i planlægningsfæren. Arnstein (1969) argumenterer, at myndighedernes magt til at afgøre beslutninger i højere grad skal ligge ved borgerne. *The ladder of participation* er Arnsteins illustration af samarbejdet mellem planlægningsmyndigheder og borgere. Hendes artikel var oprindeligt en provokation mod det daværende planlægningsideal, hvor hun diskuterede, hvor demokratiske borgerinddragelsen reelt var i planlægningen.

Selvom det er 50 år siden, at diskussionen om borgerinddragelse begyndte, står planlæggere stadig overfor store udfordringer, når de skal inddrage byens borgere. Planlæggere i de danske kommuner har mange overvejelser i forbindelse med inddragelse af borgere: hvem skal inddrages, hvorfor skal borgerne inddrages i den specifikke proces, og hvordan inddrages borgerne bedst muligt. I nogle borgerinddragelsesprocesser er det muligt for alle borgere at deltage i processerne, mens kommunernes planlæggere i andre tilfælde inviterer udvalgte borgere til deltagelse på baggrund af en afvejning af interesser og viden.

Innes og Booher (2004) kritiserer planlæggere for at spille borgernes tid. Deres argument er, at borgerinddragelse bliver nedprioriteret, hvor borgernes indflydelse på planlægnings- og beslutningsprocessen er minimal. Dette sker ofte gennem offentlige høringer, som i mange tilfælde er et lovkrav, og ved informationsmøder. Innes og Boohers ræsonnement er, at borgere fravælger deltagelse i disse borgerinddragelsesprocesser, da "*most often these methods discourage busy and thoughtful individuals from wasting their time going through what appear to be nothing more than rituals designed to satisfy legal requirements.*" (Innes & Booher, 2004, p. 419). Disse processer for inddragelse er for formelle, hvor inddragelse kun er symbolsk. Selvom planlægning gennem borgerinddragelse i højere grad end tidligere involverer borgere, tilføjer Grant (i Day, 1997) til Innes og Boohers ræsonnement, at borgerinddragelse er en luksus i det demokratiske samfund, hvor det kræver færdigheder, ressourcer, penge og tid at involvere sig i planlægning. Dette står i kontrast til en bevægelse, som opstod i 1970'erne, der krævede mere indflydelse i disse processer. Årsagen hertil skyldtes den øgede modstand mod det repræsentative demokrati og ekspertviden, men den var også udtryk for en øget bekymring for samfundets minoriteters udfordringer og behov (Sandercock, 2005).

I takt med globaliseringen er samfundet blevet mere komplekst og heterogent. Byerne består i dag i højere grad af kulturelle og etniske minoriteter, som udfordrer den fysiske planlægning i byen, da borgernes interesse er blevet mere sammensat. Samtidig repræsenterer færre borgere resten af samfundet i borgerinddragelsesprocesser, idet flere borgere fravælger deltagelse i disse demokratiske processer (Innes & Booher, 2004). Denne problematik er har medført at nye teorier er opstået, som forsøger på at inkludere dette element i borgerinddragelsen. Disse teorier er særlig vigtige i den kontekst, at samfundet bliver heterogent end tidligere, hvorfor de færre borgere, som deltager i disse processer, repræsenterer flere mangfoldige interesser.

Det er planlæggerens opgave at identificere kollektive interesser eller almenvellets interesse, således borgere, planlæggere og politikere sammen fortsat kan samarbejde imod at udvikle en løsning, som er i alle gruppers interesse. I det multikulturelle og -etniske samfund er dette mål blevet en større udfordring –

særligt når alle grupper ikke er repræsenteret i planlægnings- og beslutningsprocessen. Borgere deltager i planlægningsprocesser som individer med personlige præferencer og forskellige rationaler (Watson, 2003), og formålet med planlægningsprocessen er at nå konsensus blandt de forskellige deltagere: *“The challenge in designing structures to enable community planning (...) is to create the conditions that encourage and allow individuals to identify with a collectivity.”* (Sandercock, 2005, p. 440). David Harvey (2003) argumenterer, at byen skabes gennem individuelle og kollektive handlinger samt gennem politisk, intellektuelt og økonomisk engagement: *“The right to the city is not merely a right of access to what already exists, but a right to change it after our heart’s desire.”* (Harvey, 2003, p. 939). Det er borgernes ret at være medskabende af byens rum. Det kan eksempelvis være gennem aktiv borgerinddragelse, at borgerne kan udøve denne ret.

Udfordringen består i, at det postmoderne samfund dannes gennem forskellige sociale konstellationer som køn, race, seksualitet og etnicitet. Sandercock argumenterer, at postmoderne planlægning accepterer og støtter kulturelle og etniske forskelligheder fremfor at undertrykke de sociale minoriteter i samfundet (Watson, 2003). Postmoderne planlægning understreger vigtigheden af inddragelse af borgere for at undgå polarisering, da *“the consequences of physical planning cause changes not only in the spatial dimension but also in the social dimension”* (Beyazli & Aydemir, 2011, p. 842). Da planlægning har til formål at skabe det gode liv for byens borgere, er det problematisk, når ikke alle grupper er repræsenteret ved borgerinddragelsesprocesser, da beslutningerne påvirker samtlige borgers hverdag uafhængigt af, at de har deltaget i planlægningen eller ej.

Flere danske kommuner oplever, at de engagerede borgere i borgerinddragelsesprocesser i ofte er de samme personer og repræsenterer bestemte grupper i samfundet. Dette betyder, at de interesser, som præsenteres og diskuteres i disse processer, ikke skaber et repræsentativt billede af samfundets interesser. I Frederikshavn Kommune såvel som i andre danske kommuner er især børnefamilier og unge ofte ikke deltagende i borgerinddragelsesprocesser i forbindelse med planlægningsprojekter. Gennem projekterne På Forkant, som har fokus på kommunens tre største byer; Frederikshavn, Sæby og Skagen, samt Sæby Masterplan er det et politisk ønske at skabe projekter, som er forankret i lokalsamfundet. Planlæggerne har derfor til opgave at skabe demokratiske processer, som vil engagere byens borgere. Dette speciale vil kun forholde sig til borgerinddragelsesprocesserne i forbindelse med projektet På Forkant i Sæby og Sæby Masterplan.

Projektet På Forkant er en kampagne med fokus på de problemstillinger, som kommuner uden for de store danske byer, kæmper med. Danmark og særligt de danske yderområder er udfordret af, at befolkningen og virksomheder bosætter sig i de større byer. Konsekvenser af dette er, at skoler og børnehaver lukker i mindre byer, og den offentlige transport nedprioriteres ligeledes. Gennem projektet udarbejder kommunerne en udviklingsstrategi, der skal sikre kommunens fremtid som en attraktiv bosætningskommune. Denne strategi skal med ønske for politikerne baseres på borgernes interesser. Borgerne – både børnefamilier, unge, ældre, og flygtninge, bliver derfor inddraget tidligt i processen for at bidrage med viden om byernes styrker og svagheder, der skal inkluderes i den fremadrettede strategi.

Idet borgerinddragelse er et element i planlægning, som bliver mere og mere diskuteret – både i teori og i praksis, har dette speciale til formål at undersøge på baggrund af hvilke forventninger blandt borgere til demokratiske processer samt hvilke rationaler, der ligger bag de rammer for deltagelse, som planlæggerne

skaber, der danner interaktionen mellem borgere og planlæggere. Idet børnefamilier er en gruppe i samfundet, som ofte ikke deltager i disse processer, er dette målgruppen for dette projekt.

1.1 Emnevalg

Gennem dette speciale retter jeg fokus på borgerinddragelse i praksis. Hensigten er især at forstå hvilke forventninger særligt børnefamilier har til de processer, hvor det er kommunale planlæggere, som skaber rammerne for deltagelse. Årsagen til dette fokus er planlægningsteoriens argumentation for nødvendigheden af demokratiske processer, som åbner op for borgernes mulighed for deltagelse, idet dette skaber mere forankrede projekter, som beror på borgernes mangfoldige interesser.

Valg af emne bunder på egne observationer og oplevelser igennem mit praktikophold på 9. semester samt samtaler med kommunale planlæggere. Særligt er det blevet fremhævet, at børnefamilie er en udfordring at engagere i borgerinddragelsesprocesser. Samtidig har jeg i tidligere i mit uddannelsesforløb beskæftiget mig med, hvordan borgere gennem tid skaber det fysiske rum gennem sociale relationer, og hvordan historiske og politiske begivenheder påvirker borgernes interesse i byplanlægning. Jeg har gennem dette fået en forståelse af vigtigheden i at forstå borgerne som medspillere i planlægningsprocesser, da de gennem tid har opbygget en forståelse af det fysiske rum, og i fremtiden også vil være de, som skaber de sociale relationer i det fysisk planlagte rum.

Forventninger til borgerinddragelse vil blive undersøgt på baggrund af børnefamilier, som deltager i processerne for projekterne På Forkant og Sæby Masterplan. Ligeledes vil planlæggernes rationaler for inddragelse af borgere generelt men især også af børnefamilier blive undersøgt i henhold til de to projekter. Borgerinddragelsesprocesserne for projekterne På Forkant og Sæby Masterplan vil derfor fungere som case i dette projekt. Dette er baseret på Frederikshavn Kommune egen problematisering af en repræsentativ borgerinddragelsesproces, hvor de, som normalt ikke deltager, skal engageres i planlægning.

Valget af case er udvalgt på baggrund af en personlig interesse for de udfordringer som danske yderkantskommuner – det såkaldte Udkantsdanmark, står overfor og hvordan man i samarbejde med kommunens borgere får løst disse og skabt attraktive byer for de nuværende og fremtidige borgere. Første skridt i den retning må være at skabe en platform, hvor borgere agerer og engagerer sig for byens udvikling.

Denne case er ikke en unik case. Det er snarere en gennemsnitlig dansk yderkantskommune, som står overfor nogle udfordringer som konsekvens af urbaniseringen. Blandt landets kommuner involvering af borgere i planlægning og i andre af kommunens opgaver blevet mere udbredt. I diskussion om repræsentativitet og demokrati i borgerinddragelsesprocesser er det heterogene samfund et vigtigt aspekt, hvorfor det ligeledes er vigtig at engagere alle grupper i disse processer for at forstå de mangfoldige interesser, som eksisterer i samfundene. Dette er en problemstilling, som mange danske kommuner i Udkantsdanmark er ramt af og må forholde sig til.

Formålet med specialet er at forstå borgerinddragelsens rationaler og forventninger i praksis. Denne viden vil bidrage til en diskussion af det kommunikative planlægningsrationale, som argumenterer for en åben dialog og forhandling af samfundets interesser.

1.2 Problemformulering

Ovennævnte problemstilling fremmer nødvendigheden af inddragelse af borgere i planlægningsprocesser. Ud over argumentet om, at involvering af borgere øger demokratiet gennem empowerment og repræsentativitet, er der i et heterogent samfund et stigende behov for at inddrage borgere for at sikre, at planlægning af fremtiden gør det muligt, for diversiteten i samfundet at sameksistere samt, at beslutninger forankres i lokalsamfundet. Selvom planlæggere i dag er bevidste om dette, er en udfordring, som ofte møder planlæggere, at borgere ikke involverer sig i byudvikling. For at undersøge, hvordan denne problemstilling kan udfordres, er følgende problemformulering udarbejdet:

Hvilke rationaler skaber i praksis rammerne for borgerinddragelse i projekterne På Forkant og Sæby Masterplan i Sæby samt, hvordan harmonerer dette med børnefamiliers forventninger til deltagelse i demokratiske processer i planlægning?

Følgende arbejdsspørgsmål vil hjælpe med at besvare problemformuleringen og strukturere projektets opbygning:

- 1. Hvordan skaber det kommunikative planlægningsrationale muligheder for en bedre integration af interesser i planlægning?*
- 2. Hvordan skaber processen for projektet På Forkant og Sæby Masterplan mulighed for borgerinddragelse?*
- 3. Hvilke perspektiver har planlæggere på inddragelse af borgere i en demokratisk planlægningsproces?*
- 4. Hvordan influeres børnefamiliernes forventninger til borgerinddragelsesprocessen for projekterne På Forkant og Sæby Masterplan?*
- 5. Hvordan udfordrer rationaler og forventninger det kommunikative planlægningsrationale og muligheden for demokratiske processer?*

1.3 Projektets opbygning

Kapitel 1: Introduktion
Dette kapitel har til formål at sætte den kontekst hvori borgerinddragelse er et vigtigt element i byplanlægning. Slutteligt vil problemformuleringen præsenteres samt redegøre for interesse for den valgte problemstilling.
Kapitel 2: Teori
Dette kapitel vil præsentere den teoretiske kontekst for dette projekt. Teorien vil legitimere den opstillede problemstilling. Dette kapitel vil opsætte rammerne for den følgende analyse. Arbejdsspørgsmål 1 vil blive besvaret i dette kapitel.
Kapitel 3: Metode
Formålet med dette kapitel er at uddybe de metodiske overvejelser, som er benyttet i dette projekt. Disse overvejelser legitimerer projektets konklusioner ved at skabe et grundlag for læseren til at forstå, hvordan analysens resultater er indsamlet.
Kapitel 4: Casebeskrivelse
Casebeskrivelsen vil redegøre for det specifikke projekt, På Forkant, i Frederikshavn Kommune. Særligt er fokus på processen i Sæby, hvor processen også vil udforme Sæby Masterplan. Dette inkluderer en gennemgang af borgerinddragelsesprocessen i dette projekt. Casebeskrivelsen vil besvare arbejds spørgsmål 2.
Kapitel 5: Demokrati i borgerinddragelse
Dette kapitel analyserer planlæggernes tilgang og forståelse af borgerinddragelse. Denne analyse diskuterer demokratibegrebet i forhold til borgerinddragelse. Dette kapitel vil danne grundlag for at diskutere børnefamiliers forventninger i planlægning i kapitel 7. Dette kapitel besvarer arbejdsspørgsmål 3.
Kapitel 6: Forventninger bag børnefamilier engagement
Dette kapitel besvarer arbejdsspørgsmål 4 ved undersøge de forventninger, som ligger bag børnefamiliers deltagelse i planlægningsprocesser for at forstå, hvilke rationaler danner deres forståelse af disse processer. Dette kapitel vil diskutere hvordan borgere, som har deltaget i borgerinddragelsesprocessen, forstår sammensillet mellem borgere og planlæggere.
Kapitel 7: Demokrati eller ressourcer
Dette kapitel diskuteres resultaterne fra kapitel 5 og 6. Diskussionen tager udgangspunkt i det kommunikative planlægningsrationale og diskuterer nødvendigheden af dette i praksis i henhold til planlæggernes rationale og børnefamiliers forventninger Dette kapitel vil besvare arbejdsspørgsmål 5.
Kapitel 8: Konklusion
Konklusionen vil sammenfatte analysens delkonklusioner i en besvarelse af dette projekts problemformulering.

2. Teori

Borgerinddragelse i planlægning har på det teoretiske plan udviklet sig gennem forskellige planlægningsidealer. Dette er sket grundet en ændret forståelse af demokrati. I praksis betyder dette, at magten til at tage den endelige beslutning skal distribueres i højere grad end tidligere imellem de deltagende aktører, og at borgere har bedre mulighed for at påvirke den endelige beslutning i en planlægningsproces. Dette sker gennem åbne processer, som anerkender differentierede interesser og rationaler. Det kan dog diskuteres, hvorvidt dette egentligt er sket i praksis. Sherry Arnstein opstillede i 1969 en model for at illustrere graden af indflydelse fra borgere og planlæggere og politikeres magt i disse processer. Arnstein diskuterede dette i et demokratisk perspektiv, hvor borgere skal have mere indflydelse til at deltage i beslutningsprocesser, der påvirker det samfund, som de lever i, end de reelt har i denne periode. Denne model er udgangspunkt for diskussionen i det følgende afsnit om, hvordan planlægningsidealet har ændret sig for at forstå den nuværende forståelse af demokrati og borgerinddragelse. Denne udvikling danner baggrund for diskussionen af det kommunikative planlægningsideal, som har udbredt en forståelse af borgere som medskabere i planlægningsprocesser.

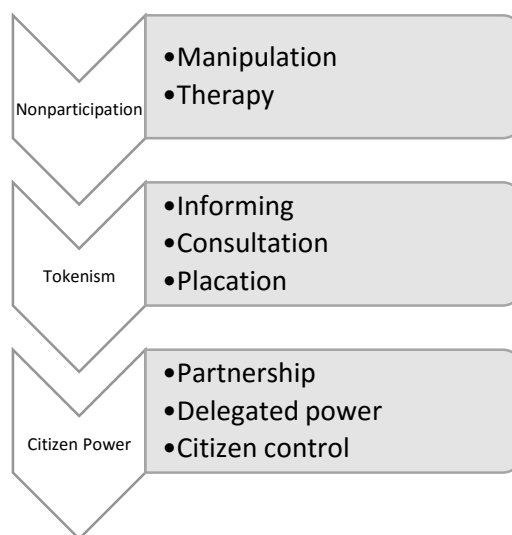
Formålet med dette kapitel er at diskutere, hvordan tilgangen til planlægning understøtter børnefamiliers mulighed for at deltage i planlægningsprocesser. Som nævnt i introduktionen er børnefamilier ofte underrepræsenteret ved demokratiske processer som borgermøder. Samfundet er heterogent sammensat, hvor globaliseringen har været med til at danne et samfund, som er multikulturelt på tværs af socioøkonomiske forskelle. Planlæggere må derfor i højere grad invitere borgerne ind i planlægningsprocesserne, da borgere har flere individuelle interesser end tidligere, hvor samfundet var mere homogent. Dette betyder ligeledes, at gruppen af borgere, som defineres som *børnefamilier*, er en gruppe som er sammensat af forskellige kulturelle, sociale og økonomiske forhold. Dette betyder, at individet har forskellige forventninger til borgerinddragelsesprocessen, hvilket skyldes personlige oplevelser, erfaringer og viden. Da børnefamilier ofte ikke er repræsentativt repræsenteret i borgerinddragelsesprocesser, skaber dette demokratiske udfordringer. Det vil blive diskuteret, hvilke forventninger de grupper som børnefamilier, der er underrepræsenteret, har til borgerinddragelsesprocesserne.

I kapitlets opsamling bliver det diskuteret, hvordan det kommunikative planlægningsrationale søger at inkludere borgernes interesser i planlægningen samt hvordan kommunikativ planlægning skaber processer med bredere engagement blandt borgere. Det vil blive afklaret, hvilken rolle planlæggere og borgere spiller i denne proces.

2.1 Udvikling af borgerinddragelse som metode

Dette afsnit diskuterer borgerinddragelse i planlægning gennem koncepterne magt og demokrati. Gennem de seneste årtier har formålet med at inddrage borgerne ændret sig mod det direkte demokrati. For at redegøre for denne udvikling bliver der taget udgangspunkt i Sherry Arnsteins model for borgerinddragelse. Formålet med dette afsnit er at forstå det demokratiske perspektiv i planlægning i dag. Denne diskussion fortsætter i en dansk kontekst, hvor borgernes indflydelse på planlægningsbeslutninger drøftes.

I artiklen *A ladder of Citizen Participation* diskuterer Arnstein (1969), hvordan magt distribueres mellem aktører i planlægningsprocesser. I nogle processer er borgerinddragelsesprocessen rent symbolsk, *tokenism*. I disse tilfælde symboliserer borgerinddragelse en demokratisk proces, men hvor den demokratiske fordeling af magt udebliver. Denne problemstilling ligger til grund for Arnsteins model for borgerinddragelse (se fig. 1). Inklusion af borgere er ifølge Arnstein en vigtig handling i demokratiet. Den demokratiske forståelse har altid præget planlægning og derved også tilgangen og synet på borgernes indflydelse på planlægningen. De vestlige demokratier bygger på værdier fra det græske demokrati, som også karakteriseres som direkte demokrati. Disse værdier er lighed mellem borgere, frihed og anerkendelse af politiske love (Held, 1995). Politiske beslutninger blev foretaget af en gruppe borgere, som havde magt til at påvirke beslutninger. Denne gruppe omfattede bl.a. ikke kvinder og slaver. Samtidig definerede grækerne begrebet *borger* som værende en aktiv borger, der havde adgang til offentlige anliggender og spørgsmål samt indflydelse til at deltage i beslutningsprocessen.



Figur 1: Arnsteins ladder of participation.

Forståelsen af det moderne demokrati kan opdeles i aggregativt og deliberativt demokrati. Det aggregative demokrati baseres på forståelsen af magt fordelt mellem interessegrupper og individets motivation for at få indflydelse. Borgerne bestemmer hvem, som de vil overgive deres politiske indflydelse til ved at afgive deres stemme, hvor hver stemme har den samme værdi. Ligeledes stemmes lovforslag og planer igennem af politikere. Bäcklund og Mäntysalo (2010) påpeger, at det er svært at forestille sig, at alle interessegrupper har samme mulighed for at tilegne sig indflydelse, hvorfor denne forståelse af demokrati ikke repræsenterer de interesser, som er mest udbredt blandt befolkningen.

Det deliberative demokratis formål er at skabe løsninger på problemstillinger, som er i samfundets fælles interesse. Gennem en demokratisk proces skal de der har interesse eller bliver berørt af politiske beslutninger have mulighed for at deltage aktivt i processen, hvor deres synspunkt bliver hørt (Agger, 2005). Den endelige beslutning legitimeres gennem en proces, hvor alle involverede har de samme muligheder for at påvirke beslutningen. Modsat det aggregative demokrati bliver demokratiet som proces et mål i sig selv, da det kun er muligt at producere en løsning, som bygger på fælles interesser, gennem dialog og diskussion. Denne proces danner forståelse blandt de involverede for de forskellige interesser, hvorfor det er muligt at have en saglig diskussion og afvejning af løsninger (Bäcklund & Mäntysalo, 2010). Arnstein argumenterer, at det er nødvendigt med en forståelse af individualiteten blandt den masse, som politikere og planlæggere

ser som *borgere*, for denne gruppe er heterogen og består af mange forskellige interesser, som baseres på forskellige rationaler (Arnstein, 1969). De processer, hvor borgere har ingen indflydelse på hverken proces eller beslutning, er *therapy* og *manipulation*, som Arnstein karakteriserer som værende uden deltagelse fra borgere. Deltagelse skal her forstås som magt gennem indflydelse:

"The central point of these pithy criticisms was that if policy-makers and planners seek public participation, it is necessary, indeed axiomatic, that there be a redistribution of power. According to this view, unless citizens have a genuine opportunity to affect outcomes, participation is centrally concerned with 'therapy' and 'manipulation' of participants." (Lane, 2005, p. 284)

Gennem de laveste trin bliver borgere ikke inddraget for bidrage til planlægningen. Derimod er formålet at oplære borgere eller opbygge deres støtte til det givne projekt. De følgende tre trin definerer Arnstein som symbolsk borgerinddragelse. Forskellen mellem disse trin og manipulation og therapy er, at borgerne bliver hørt i borgerinddragelsesprocessen. Selvom borgerne bliver hørt, mener Arnstein alligevel, at disse tilgange er symbolske, da borgerne ikke har nogen reel magt og ikke nogen garanti for, at deres interesser anerkendes i den endelige planlægning. Det gælder både *informing* og *consultation*, at kommunikationen foregår fra planlæggere til borgere, og formålet er derfor ikke at indhente viden fra borgere til planlæggere:

"Inviting citizens' opinions, like informing them, can be a legitimate step toward their full participation. But if consulting them is not combined with other modes of participation, this rung of the ladder is still a sham since it offers no assurance that citizen concerns and ideas will be taken into account. The most frequent methods used for consulting people are attitude surveys, neighborhood meetings, and public hearings." (Arnstein, 1969, p. 219).

Samtidig, som Arnstein pointerer, er disse trin - som information til borgerne om deres rettigheder, ansvar og muligheder i planlægningsprocessen, vigtige i inddragelsesprocesser, da inddragelsesprocessen bliver legitimeret gennem en transparent planlægningsproces, hvor der ikke skjules information for de deltagende. Planlægning som institution åbnede gennem 1960'erne og 1970'erne op for planlægningsprocesserne ved at inddrage borgere. Rationel planlægning adskiller fakta og værdier, således beslutninger tages på et værdineutralt og logisk grundlag for at skabe et effektivt planlægningssystem. Værdier og objektiver, som planlæggere arbejder ud fra og hen mod, besluttet politisk. Planlæggere er teknokrater, hvis formål er at implementere politikker gennem afvejning af metoder. Altshuler tilføjer til denne diskussion, at planlæggere må guides i udarbejdelsen af politikker af den offentlige interesse: *"The comprehensive planner must assume that his community's various collective goals can somehow be measured at least roughly as to importance and welded into a single hierarchy of community objectives."* (Altshuler, 1965, p. 168). Borgerinddragelse i rational planlægning var ikke en demokratisk proces i den forståelse, at borgere, planlæggere og politikere vil arbejde sammen mod en løsning, som er i fælles interesse. I rationel planlægning forstår planlæggere ikke borgeres viden som værdifuldt i planlægning, og da samfundet ses som homogen, er formålet med borgerinddragelsesprocessen at legitimere de opsatte mål ved at informere borgerne (Lane, 2005).

På det efterfølgende trin får borgerne tildelt lidt magt og indflydelse. Borgernes indflydelse afhænger af hvorvidt borgere og andre aktører kan blive enige om fælles interesser og om hvordan de organiserer sig. Arnstein påpeger dog, at *placation* stadig blot er symbolsk borgerinddragelse, da beslutningstagerne stadig vil være planlæggere og politikere, og magten til at bestemme, hvorvidt et projekt er legitimt og bæredygtigt at gennemføre, er stadig placeret hos dem (Arnstein, 1969). Ud af til har denne tilgang til planlægning et

strejf af deliberativt demokrati, hvor borgere og andre aktører i samarbejde med planlæggere og politikere kan diskutere interesser, og det er også muligt at gennem dialog og diskussion at nå konsensus mellem diverse deltagere. På den anden side er *placation*, som Arnstein påpeger, symbolsk borgerinddragelse, hvor planlæggere og politikere stadig besidder magt til at tage den endelige beslutning uden indflydelse af dialogen med borgere og aktører. Det kan derfor argumenteres at under disse forhold er demokratiet blot et skindemokrati: så længe de deltagende aktører er enige i politikernes strategi bevares illusionen om demokrati, men når politikernes og de øvrige deltageres interesser er uforenelige falder denne illusion, og den sande magtfordeling bliver tydelig. En væsentlig forskel fra forståelsen af demokrati gennem rationel og incremental planlægning er, at magten ikke i et uærligt forsøg bliver skubbet over til borgerne. Den aggregative demokrati model argumenterer for, at magten bliver givet fra borgerne til politikerne gennem valg. Derfor repræsenterer de valgte politikere borgernes interesser, hvorfor disse er bedst egnede til at foretage de politiske beslutninger.

I et forsøg på at forstå rationel planlægning i praksis udsprang inkrementel planlægning. Dette planlægningsperspektiv illustrerede, hvordan rationel planlægning langt fra lever op til planlægningens idealer, der i øvrigt var for idealistiske til at kunne fungere i praksis. Ifølge Lane (2005) åbnede denne tilgang til planlægning op for inddragelsesprocessen, hvis det sammenlignes med de rationelle planlægningsidealene. I henhold til Arnsteins stige er borgerinddragelse i inkrementel planlægning på niveau med *consultation*, og Lane pointerer, at dette markerer et vigtigt skift i planlægningsinstitutionen. Årsagen til skal findes i Lindbloms forståelse af planlægning. Han beskyldte rationel planlægning for at være for idealistisk og argumenterede for, at rationel planlægning ikke anerkendte magten af og værdier i politik (Lane, 2005). Decentrale politiske beslutninger tages af flere aktører herunder også borgere. De baseres på de repræsenterede deltagende og deres interesser. Lindblom diskuterer *partisan mutual adjustment* som et vigtigt aspekt i inkrementel planlægning, hvor borgere og andre aktører kan diskutere interesser og sammen nå til enighed gennem decentrale politiske beslutningsprocesser. Samtidig påpeger han, at planlæggere gennem inddragelsesprocesser kan indsamle information og opbygge forståelser af udarbejdelsen og -førelsen af politikker. Ved at kende borgeres værdier og interesser kan planlæggere og politikere evaluere forskellige alternative processer. Det vil altså sige, at magten i sidste ende er placeret hos planlæggere og politikere, som Lindblom argumenterer; "... *is perhaps where it belongs.*" (Lindblom, 1979, p. 522)

Magten til at påvirke og tage beslutninger øges på de sidste tre trin, der defineres som *partnership*, *delegated power* og *citizen control*. I planlægningsprocesser, hvor de deltagende borgere anses som partnere er det muligt at forhandle og mægle mellem de forskellige aktører og interesser (Lane, 2005). Arnstein argumenterer, at i den begyndende fase opsættes nogle regler for partnerskabet – herunder også fordelingen af magt: "*In most cases where power has come to be shared it was taken by the citizens, not given by the city. There is nothing new about that process. Since those who have power normally want to hang onto it, historically it has had to be wrested by the powerless rather than proffered by the powerful.*" (Arnstein, 1969, p. 222). En retfærdig og demokratisk fordeling af magt er altså ikke givet på forhånd og er noget som aktørerne må forhandle sig frem til. Som reaktion på den rationelle planlægningstilgang argumenterede Davidoff i 1965 for en planlægningsinstitution, hvis formål er at gøre planlægningsprocessen demokratisk repræsenteret og inkluderende. Advocacy planlægning identificerer nødvendigheden af at støtte de svage og mindst indflydelsesrige, da der eksisterer en ulig forhandling mellem enkelte aktører eller grupper, hvor magten ikke er ligeligt fordelt, og samtidig er nogle aktører organiserede, mens andre ikke har denne mulighed, hvilket

også medfører en ulig fordeling af magten: *"The essence of advocacy was to ensure that unheard or invisible interests were articulated and, as far as possible, accommodated in decision-making. Implicit in the approach is the rejection of the notion of a unitary public interest."* (Lane, 2005, p. 293).

På de sidste to trin, *delegated power* og *citizen control*, øges borgernes magt. På dette niveau for borgerinddragelse er det ikke længere planlæggere og politikere, som henvender sig til borgerne for at inddrage dem i planlægning, men det sker i højere grad på baggrund af borgernes interesser, idet deres indflydelse øges. Arnstein differentierer dog stadig mellem *powerholders* og *citizens*, hvorfor der stadig eksisterer en forskel i den egentlige magtfordeling: *"To resolve differences, powerholders need to start the bargaining process rather than respond to pressure from the other end"* (Arnstein, 1969, p. 222). På det sidste trin, *citizen control*, kræver borgere mere magt og indflydelse, og Arnstein argumenterer, at dette resulterer i flere borger- eller nabolagsstyrede institutioner, hvor de er medskabende af politikker og strategier og hvor *outsiders* har mulighed for at påvirke beslutninger. Dette aspekt af planlægning repræsenterer Healeys ræsonnement om *bottom-up* frem for en *top-down* tilgang til planlægning, hvor ønsket om en demokratisk proces og mere indflydelse kommer fra borgerne selv. Healeys forståelse af inddragelse af borgere i planlægning bygger på det direkte demokrati. Magtholderne besidder ikke den nødvendige viden til at foretage den beslutning, som skal repræsentere den samfundets interesser. Dette er ikke muligt, da samfundet ikke anses som af rationelle planlæggere som en homogen masse med én interesse. Derimod forstår kommunikative planlæggere samfundet, som borgere med multiple interesse fremkommet på baggrund af forskellige individuelle rationaler, der er baseret på Habermas' *kommunikative rationalitet*, som argumenterer, at rationaler skabes på tværs af delt tid og sted (Healey, 1992). Det er derfor nødvendigt ifølge Healey at inddrage borgere for gennem samarbejde at løse de kollektive udfordringer, der eksisterer i samfundet:

"Instead, what the concept of participatory democracy means, in my usage, is a people-centered polity with a culture grounded in (...) a stumbling, myopic blend of quarrelling and shared exploration of the inescapable issue of how to sustain everyday lives together as agreeably as possible', in ways which recognize the plurality of ways we live our lives. Such a peoplecentered, pluralistic polity seeks to reduce the tensions produced by self-centered egoism, gross inequalities and the marginalization of some groups into 'unacceptable others'. It encourages people to develop, as one dimension of their identities, a sense of a shared political community, while still maintaining awareness of the diversity and conflicts which differentiate and divide people." (Healey, 2012, p. 24)

Det er i højere grad borgerne selv, som skal tage magten, frem for planlæggere og politikere vælger at afgive magt. For den kommunikative tilgang til planlægning er det vigtigt, at processen er åben for alle med fokus på dialog, forhandling og diskussion, hvorfor borgerinddragelse i kommunikativ planlægning må karakteriseres som *delegated power* og i yderste tilfælde også som *citizen power*. Healey argumenterer, at gennem dialog og diskussion identificeres de enkelte interesser, og der skabes ligeledes forståelse for disse, da de øvrige aktører forstår rationalerne bag disse. Når diverse interesser anerkendes er det muligt at nå en grad af konsensus, som for så vidt inkluderer interesserne. Formålet med kommunikativ planlægning er ikke at skabe en homogen masse gennem kommunikation, men derimod er rationalet bag kommunikativ planlægning at man gennem denne proces, når diverse interesser er diskuteret, at det enkelte individ kan se ud over egne individuelle interesser og derigennem samarbejde med andre aktører skabe et fælles mål, som bygger

på diverse interesser, hvor det bedste argument vinder. Magten til at tage den endelige beslutning ligger altså i det bedste argument.

En anden tilgang til planlægning er opstået som modsvar på den konsensus-søgende kommunikative planlægningsstrategi. Pløger (2004) og Mouffe (1999) diskuterer nødvendigheden af at acceptere konflikter i planlægningsprocesser samt at arbejde produktivt med disse. Når kommunikative planlægning arbejder hen mod konsensus, er det målet at overkomme konflikter – altså er konflikter noget, som kan løses. Agonistisk planlægningsteori argumenterer for at inddrage borgere og andre aktører i planlægningsprocessen ligesom kommunikativ planlægningsrationale. Forskellen ligger i behandlingen af konflikter. Pløger (2004) opdeler konflikter som *antagonismer* og *agonismer*. Antagonismer er konflikter, som ikke anses som forenelige på baggrund af forskellige interesser og rationaler. Beslutninger, som tages på baggrund af antagonismer, må tages gennem legale eller politiske processer. Kommunikative planlægning forstår konflikter ud fra dette perspektiv. Agonismer er konflikter, som forstås som stridigheder mellem modstandere og ikke mellem fjender, som bliver accepteret som konflikter af planlæggere og politikere. Denne form for konflikt skal løses gennem tidskrævende kommunikative processer. Pløger (2004) mener, at konflikter er produktive for planlægningsprocesser, da forskelligheder accepteres, og konsensus ikke er et mål for processen. Beslutningerne skal gøre midlertidige, således de kan evalueres senere i processen.

Borgerinddragelse har siden rationel planlægning udviklet sig fra at være et middel til at sikre sig den offentlige accept af planer og strategier produceret af planlæggere på baggrund af politikeres interesser til at være en vigtig proces i skabelsen af bæredygtige løsninger som baseres på borgernes præferencer. Det demokratiske aspekt vægter højt i denne diskussion.

2.1.1 Borgerinddragelse i dansk kontekst

Inklusion af borgere i dansk sammenhæng har udviklet sig ligesom den teoretiske forståelse af demokrati og repræsentativitet. I 1980'erne var planlægningsrationalet baseret på effektivitet og økonomiske rationaler (Agger, et al., 2010). Denne tilgang til planlægning, der var i høj grad påvirket af den rationelle planlægningstilgang, efterlod ikke meget plads til borgerinddragelse. I 1970'erne blev inddragelse af borgere lovpligtigt i forbindelse med vedtagelse af nye planlove. Kravet om borgerinddragelse omhandlede offentlige høringer. Inddragelse af borgere foregik i minimalt omfang og med det formål at legitimere allerede besluttede politikker og planer. Siden da har udviklingen af demokratiet medført en ny forståelse af borgere som aktører, der skal være medskabende af byens rum. Det er ikke længere nok blot at repræsentative politikere varetage almenvellets interesser. Agger, Löfgren og Torfing (2010) argumenterer, at særligt kommunalreformen i 2007 medførte nogle demokratiske ændringer. På den ene side decentraliseredes statslige opgaver. Dermed fik kommunerne mere lokal magt. På den anden side blev nogle af kommunernes beføjelser centraliseret som eksempelvis økonomien. Fra statslig side blev der i højere grad fokus på kontrol af effektivitet og resultater.

Agger, Löfgren og Torfing (2010) argumenterer, at strukturreformen har forårsaget mindre engagement blandt borgere. En af årsagerne er den herskende individualisering. Samfundet er i høj grad baseret på en jeg-kultur fremfor en vi-kultur. Dette medfører, at den enkelte borger ikke kan se fordelene ved at indgå i kollektive fællesskaber og dermed heller at finde løsninger på planlægningsproblemer, der søger mod almenvellets interesser. Derudover er der skabt en kløft mellem politikere og borgere, da borgernes evner ikke længere er tilstrækkelige for at påvirke den politiske dagsorden. For borgerne kan det være svært at

forstå, hvordan den enkelte borger kan bidrage med viden til teknokratiske processer. I forbindelse med kommunalreformen blev de 275 kommuner lagt sammen til 98 kommuner. Denne omlægning betyder, at for den enkelte borger bliver afstanden til lokalpolitikere større grundet et større opland. Samtidig repræsenterer politikerne flere borgere og dermed skal de varetage flere interesser. Det betyder, at repræsentativiteten mindskes (Agger, et al., 2010).

I 2015 fremlagde Erhvervs- og Vækstministeriet en vækststrategi, *Vækst og udvikling for hele Danmark*, for Danmark. Et af punkterne i denne strategi omfattede en liberalisering af planloven. Problemet for projekter er, at processerne er blevet for teknokratiske. Ministeriet anerkender, at der er et behov for at skabe bedre kontakt mellem politikere og borgere, da "*det er lokalsamfundet, der bedst kender de lokale styrker, og derfor også dem der bedst kan skabe en positiv udvikling*" (Erhvervs- og Vækstministeriet, 2015, p. 40). Det er dog muligt, at denne formulering blot er symbolsk, samtidig forringes det demokratiske aspekt, idet lovkravsmæssige høringer i forbindelse med lokalplaner og mindre kommuneplantillæg nedsættes fra 8 uger til 4 uger. Endvidere vil strategien indføre et "*differentieret klagegebyr for klager på planområdet og natur- og miljøområdet.*" (Erhvervs- og Vækstministeriet, 2015, p. 43). Disse initiativer vil medføre en begrænset demokratisk adgang til planlægningsystemet og er modstridende med udtalelsen om at give det lokale samfund mere indflydelse.

Selvom borgernes muligheder begrænses i demokratiske processer gennem vækststrategien, kan der også identificeres modsatte tendenser i samfundet. Senest er det blevet debatteret i Folketinget, hvorvidt borgere skal bringes tættere på magtcenteret, ved at få lejlighed til personligt at fremsætte lovforslag, som Folketinget vil stemme om. Særligt partiet *Alternativet* har haft fokus på at bringe borgerne tættere på politikken og processerne bag (Alternativet, 2016). Disse trends bringer borgerne i fokus i demokratiske processer, for det er dem, som besidder viden omkring de udfordringer, som de møder i samfundet.

Opsamling

Demokrati er et begreb som er i tæt relation med borgerinddragelse. Det er gennem den demokratiske forståelse, at politikere og planlæggere giver borgerne indflydelse til at påvirke planlægningsprocessen og den endelige beslutning. Når politikere og planlæggere giver borgerne reel indflydelse, afgiver de samtidig også sin magt. Der eksisterer dog trin i Arnsteins stige, hvor borgerne kan påvirke processen, så længe det er i overensstemmelse med den politiske dagsorden. I denne sammenhæng udgiver politikere og planlæggere processen for at være noget, den ikke er. Det demokratiske perspektiv kan defineres som skindemokrati, hvor magten og demokratiet ikke er reelt. Regeringens vækststrategi kan til et hvis punkt defineres ligesådan. På den ene side giver rapporten mulighed for, at kommunerne kan begrænse borgernes adgang til planlægningsprocesserne. På den anden side argumenteres der for i rapporten, at borgerne er de, som kender lokalsamfundet bedst, hvorfor de kan bidrage til en bedre løsning. Denne formulering kan have rødder det kommunikative rationale, som kan argumenteres for at have skabt en herskende diskurs om demokrati. Det er altså en erkendelse af de bevægelser, som eksisterer i samfundet, som Alternativets politik også er en reaktion på. Det kommunikative planlægningsrationale bygger på den demokratiske forståelse af planlægning, at borgerne er eksperter af deres hverdag og derfor bør inkluderes i en ligeværdig dialog med planlæggere, politikere og andre aktører for at skabe en løsning, som er i alles interesse. Selvom det er uvist, hvor seriøst regeringens udmelding om mere lokalindflydelse i beslutningsprocessen, ligger der dog i deres

formulering en erkendelse, at samfundet ønsker, at beslutninger tages i lokalsamfundet. Da det direkte demokrati bliver anset som et vigtigt perspektiv i planlægning, vil det kommunikative planlægningsrationale blive redegjort for og diskuteret i det følgende afsnit.

2.2 Planlægning i det 21. århundrede

Dette afsnit har til hensigt at fremhæve det planlægningsrationale som kommunikativ planlægning bygger på. Dette rationale blev etableret på baggrund af Jürgen Habermas erkendelse af at planlægning og dermed også planlæggere ikke kan agere værdineutrale og interessefrie. Dette skyldes individets *livsverden*, som er skabt gennem det samfund, individet lever i, sociale relationer og individets personlighed. Der eksisterer altså ikke noget eller nogen, som kan være værdineutrale. Habermas argumenterer, at denne livsverden gør det nødvendigt at inkludere borgere i planlægningsprocesser for at identificere og diskutere de differentierende interesser gennem en åben dialog. Dette afsnit vil diskutere, hvorfor kommunikativ planlægning argumenterer for mere og bedre inklusion af borgere gennem borgerinddragelsesprocesser.

Borgerinddragelse som begreb omfatter i dag mere end blot offentlige høringer, som planlæggere skal afholde ifølge loven i forbindelse med planlægningsprocesser. Inden for kommunikativ planlægning findes forskellige tilgange. Innes (1996) argumenterer for en konsensusøgende proces, mens Healey er fortaler for en kollaborativ proces. Fælles for begge tilgange er, at borgernes indflydelse og magt øges i forhold til rationel planlægningsprocesser. Dette fokus på involvering af borgerne blev skabt, som en reaktion på planlægningsrationaler, som baseres på logiske, positivistiske overvejelser (Fainstein, 2000): "*... rationality typically involves the clarification of policy goals, systematic analysis, logical generation of policy alternatives, system evaluation of the alternatives and monitoring performance.*" (Allmendinger, 2009, p. 63).

Siden årtusindskiftet har mange teoretikere argumenteret for et skift i planlægningen, hvor der planlægges efter udfordringer i et heterogent samfund, og hvor borgere får tildelt magt til at påvirke politikken (Fainstein, 2000; Innes & Booher, 2004; Sandercock, 2004). Planlægning i det 21. århundrede er udfordret i de sociokulturelle samfund. Byplanlægning udvikler byernes rum med det formål at berige hverdagslivet og øge social retfærdighed og miljømæssig bæredygtighed (Sandercock, 2004). Når planlægningen er udfordret skyldes det, at de, som er ansvarlige for planlægningen – planlæggere og politikere, tilhører et planlægningssyn, som ser tanker og adfærd som naturlig, mens det, som virker naturligt, i virkeligheden er socialt lært over tid: "*The challenges posed by multicultural, multiethnic cities and regions force us to see ourselves from outside, to realize that what we thought was natural are in fact highly particular and socially learned modes of thought and behavior that have accumulated over time.*" (Sandercock, 2004, p. 140).

Kommunikativ planlægning har mere fokus på processen frem for det egentlige resultat, da en åben, kommunikativ proces sikrer en løsning, som alle kan acceptere. Rationalet bag denne forståelse ligger i, at borgere såvel som andre aktører i en planlægningsproces har modtaget samme information og ærligt vil diskutere egne og andres interesser:

"The proposal here is that participation must be collaborative and it should incorporate not only citizens, but also organized interests, profit-making and non-profit organizations, planners and public administrators in a common framework where all are interacting and influencing one another and all are acting independently in the world as well. This is not one-way communication from citizens to government or government to citizens.

It is a multi-dimensional model where communication, learning and action are joined together and where the polity, interests and citizenry co-evolve.” (Innes & Booher, 2004, p. 422)

Gennem demokratiske processer, hvor alle er demokratisk lige, og magt er ligeligt fordelt mellem aktører, er det muligt at nå en fælles beslutning gennem diskussion og forhandling af interesser, som alle kan acceptere. Aktørerne må alle være informeret om processen og andre aktørers interesser for at opnå samme mulighed for indflydelse. Gennem kommunikative processer vil aktørerne forstå årsagerne, som ligger til grund for interesser, hvorigennem det bliver muligt at forhandle disse interesser. Habermas' ræsonnement om inter-subjektiv kommunikation foreslår at gennem kommunikation anerkendes de årsager, som ligger til grund for borgeres interesse, hvilket gør dem til *bekymrede* borgere, som Healey (1992) kalder dem. *Bekymrede* borgere har en interesse, som bliver udfordret gennem planlægning. Gennem inter-subjektiv kommunikation kan interesser, som umiddelbart er ens, være begrundet i forskellige kulturelle, sociale og personlige erfaringer. Det er derfor nødvendigt at forstå hinanden for også at forstå den enkelte interesse.

Det kommunikative planlægningsperspektiv ser borgere såvel som andre aktører som vigtige medspillere i at forme de rigtige løsninger på urbane problemer. Når der argumenteres for at borgere skal inkluderes i processerne, fordi de har individuelle interesser, er det ud fra Habermas' rationale om, at borgerne selv kender deres hverdag bedst og de udfordringer, som de støder på, når de lever deres liv. Derfor kan de bidrage med en viden i processen som er med til at skabe den beslutning, som er bedst egnet. Denne diskussion tilhører Habermas' forståelse af subjektive rationaler, som skabes gennem tid og sted. Selvom to samfund er udfordret af samme problem, er løsningen på problemet ikke ens. Dette skyldes, at borgernes interesser på baggrund af differentierede rationaler er skabt gennem en anden tid på et andet sted (Healey, 1992).

Der er forskellige tilgang til kommunikativ planlægning. Healey forstår kommunikativ planlægning ud fra et kollaborativt perspektiv. Kollaborativ planlægning har fokus på den åbne dialog og magtforhold. Healey argumenterer, at en proces kun er demokratisk, hvis alle har lige meget indflydelse på processen og den endelige beslutning. Det er planlæggerens opgave at være bevidst om dette og skabe en platform, hvor de magtstrukturer, som eksisterer i samfundet, ikke bliver overført i dialogen og diskussion i planlægningsprocessen. Med dette fokus er det endelige mål ikke en konkret beslutning eller projekt, men derimod handler det om at skabe forståelse for interesser og værdier gennem den dialog. Gennem forståelsen, mener Healey, at aktørerne har lettere ved at skabe fælles visioner og mål på langsiget.

Innes tilgang til kommunikativ planlægning bygger på konsensus. Hvor Healey argumenterer for at det bedste argument vinder, mener Innes, at det er nødvendigt at opbygge konsensus mellem alle parter. Hvis alle parter i en planlægningsproces accepterer den endelige beslutning, er denne mere legitim og robust. Innes anerkender at for at nå konsensus, må konflikter overkommes:

“Groups may seek the low-hanging fruit at first—things on which everyone can agree—but they move on to more difficult issues, which can take months or years to work through. Conflict is never stamped out. People agree on some ways to move forward together on things they care about without sharing values or interests. Even when a group reaches agreement and disbands, unresolved conflicts reemerge in other arenas.” (Innes & Booher, 2015, p. 204)

Innes og Booher argumenterer for en trin-for-trin planlægningsproces, hvor de involverede gradvis kan blive enige om fælles interesser. Denne proces starter ved den mindste fællesinteresse, som alle parter kan acceptere, hvorfra det gennem dialog og diskussion af mere subjektive interesser bliver lettere at finde fælles mål (Innes & Booher, 2015). Ligesom Healey argumenterer Innes og Booher for en proces, hvor alle parter er lige informeret og har de samme muligheder til at påvirke beslutningen. Det kan argumenteres, at det ikke er muligt at skabe et rum, hvor de eksisterende samfundsstrukturer ikke overføres i en planlægningsproces. Det er derfor ikke muligt at skabe konsensus på baggrund af en proces, hvor de deltagende er demokratisk lige.

2.2.1 Almenvellets interesse og kollektiv interesse

Almenvellets interesse skabes gennem dialog mellem forskellige aktører som enkelte individer, organiserede interessegrupper, profiterende og ikke-profiterende organisationer samt politikere: *"This is not one-way communication from citizens to government or government to citizens. It is a multi-dimensional model where communication, learning and action are joined together and where the polity, interests and citizenry co-evolve."* (Innes & Booher, 2004, p. 422)

Almenvellets interesse er oversat fra den engelske term *public interest*. Zeitler (2000) definerer det som:

"Almen- eller fællesskabsinteressen er udtryk for "almenviljen" snarere end for summen af alle enkeltviljer eller majoriteten af dem. Det er den sociale kontekst og ikke autonome borgers præferencer, der determinerer den aktuelle dagsorden og de hensyn der skal tages" (p. 498)

Det er altså ikke borgernes personlige interesser, som danner almenvellets interesse. Processen for at sikre konsensus mellem interesser er altså ikke forankret i almenvellets interesser, hvis borgerne ikke fralægger sig personlige præferencer i dialogen. Lennon tilføjer, at almenvellets interesse afdækkes i planlægningsprocessen og ikke noget, som skal identificeres uden for planlægningen:

"Ultimately, this leaves us with the question as to how the public interest should be understood. (...) The public interest should not be conceived as something 'out there' to be identified or produced through a rational procedure of deliberation. Instead, it is contended that the public interest must be perceived as something 'in here' which is identified through engagement with the ethical complexities of a context through employing the interpretive tools supplied to one by the moral frameworks in which one is inevitably embedded." (Lennon, 2016, p. 2).

Denne forståelse deler Innes og Booher også. De mener, at *the common good* – det fælles bedste, identificeres gennem dialog mellem involverede aktører: *"Although participants do not come into the process looking for the public interest, as they accommodate diverse interests, the proposals come closer to something that can be viewed as in the common good."* (Innes & Booher, 2015, p. 205)

Gennem kollaborative processer skabes det fælles bedste. Denne forståelse bygger på Habermas' *communicative action* teori, hvor almenvellets interesse er en proces frem for et mål, og det fælles bedste bliver afklaret herigennem. De aktører, som deltager, lærer gennem processen at adskille sine interesser mellem personlige præferencer og *generelle interesser*, som er til det fælles bedste. Healey tilføjer, at individets interesser ikke er givet på forhånd, men er bundet i en kontekst skabt af tid og sted og kan forandres gennem dialog (Matilla, 2016). Modsat Zeitler (2000) argumenterer Innes og Booher (2004) det ikke er nødvendigt at adskille personlige præferencer og kollektive interesser: *"In these dialogues the effort to meet individual*

interests produces a collective interest" (p. 430), for gennem dialog og diskussion skabes en forståelse af diverse præferencer. Gennem denne diskussion kan præferencer forhandles, hvor resultatet af diskussioner og forhandlinger er den kollektive interesse.

Det kommunikative planlægningsideal argumenterer for, at den kollektive interesse identificeres gennem en proces, der sikrer almenvellets interesse. Processen er en forhandling af personlige præferencer, som gennem forløbet nærmer sig den kollektive interesse. Rationalet bag denne forståelse ligger i, at individet, som lever hverdagslivet, forstår dagligdagens udfordringer, og derfor er egnet til at deltage i processen for at løse disse problemer.

2.2.2 Kritik af det kommunikative planlægningsrationale

Det kommunikative planlægningsrationale er gennem tiden blevet kritiseret for at være et utopisk planlægningsideal. Tewdwr-Jones og Allmendingers (1998) adresserer netop denne kritik, da der altid vil være vindere og tabere i en planlægningsproces, da et individ ikke kan fralægge sig samfundets magtstrukturer og sine egne politiske overbevisninger, og derved kan konsensus ikke skabes.

For Tewdwr-Jones og Allmendinger (1998) er begrebet konsensus som del af det kommunikative planlægningsrationale ironisk. Habermas, Healey og Innes argumenterer for nødvendigheden af at inddrage borgere i et samfund, som er baseret på individuelle såvel som kollektive rationaler for derigennem at skabe en fælles forståelse for hinandens interesser for i fællesskab at nå en løsning, som er til fordel for alle parter. Tewdwr-Jones og Allmendinger mener, at dette er ironisk, når formålet er at forene interesser på tværs af kulturelle, etniske og socioøkonomiske interesser, idet kommunikativ planlægning, som accepterer dette heterogene samfund, ikke skal fremme fælles interesser, men bør acceptere parternes differentierede interesser. Dette forhold er et grundelement i en agonistisk planlægningstilgang, hvor konflikter forstås som produktive i planlægningsprocesser. Pløger anklager kommunikativ planlægning for at være antagonistisk, hvor konflikter skal transformeres til konsensus gennem kompromiser. Hvis der ikke opnås konsensus efterlades beslutningsprocessen til den lovgivende magt (Pløger, 2004).

Det kommunikative planlægningsrationale argumenterer for en platform, hvor de magtstrukturer, som samfundet er bygget op omkring, ikke eksisterer. Ved at samfundets magtstrukturer ikke overføres til planlægningsprocesser er det muligt at skabe en demokratisk proces, hvor alle parter har lige mulighed for at udtrykke egen forståelse og interesser, hvorigennem det er muligt at opnå konsensus. Kritikken på denne forståelse af magtstrukturer er, at magtstrukturerne er indlejret i det enkelte individ, og derfor kan de institutionelle magtstrukturer ikke blot fjernes for at skabe en demokratisk proces for magtstrukturerne eksisterer stadig i det enkelte individs opfattelse:

"The theorists are advocating a redesigning of institutions to foster collaborative social learning processes; they are arguing for the replacement of existing power structures with inclusionary argumentative governance, and this is the weakness of the theory (...)By simply changing the institutional framework of governance, it is argued that a more open discursive style of governance can develop. This, however, displays little regard for individual perception and motivation. It tackles only the institutional aspect of power structures, and denies the existence of power inherent within the individual." (Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998, p. 1980)

Det kommunikative planlægningsrationale bygger på et ideal om, at individet vil agere moralsk og sætte fællesskabet før individet (Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998). Kritikerne mener ikke, at planlæggere

kan være garanteret, at deltagende parter vil deltage demokratisk og inkluderende proces, hvor der opbygges tillid og forståelse blandt øvrige deltagere. Det er ikke muligt at sikre, at de deltagende parter ser en demokratisk proces med fokus på den åbne dialog som en fordel for at sikre deres interesser. For det enkelte individ kan det være en fordel ikke at agere åbent og ærligt, hvis dette betyder, at der øges mulighed for, at dennes interesse implementeres i løsningen.

Opsamling

De kommunikative rationaler bygger på en grundlæggende forståelse af demokratiet som lige for alle. Planlæggere og politikere kan ikke udarbejde den løsning, som er bedst for alle. Derfor er det nødvendigt og demokratisk moralsk at inddrage borgerne i processen og beslutningen, da de er eksperter i deres hverdagsliv. Idet planlægning ikke længere anses som værende værdineutral, er der ingen – hverken planlæggere og politikere, som vurderer hvorvidt borgernes interesser er legitime. Borgernes interesser udspringer af forskellige personlige rationaler, som er skabt gennem oplevelser og erfaringer. Disse rationaler udgør borgerens livsverden. Gennem kollaborative processer lærer borgerne om andre parter interesser. Dette foregår gennem diskussioner og forhandlinger, hvor formålet er at finde en løsning, som alle parter kan acceptere. Disse forhandlinger foregår i et forum, hvor de deltagende er ligestillede, og de magtstrukturer som deres relationer er bygget op om, må ikke overføres til dette forum. Kritikere argumenterer dog, at dette ikke er muligt, da magtstrukturerne er skabt gennem sociale relationer, og at disse er indlejret hos individet. Dermed er det vigtigt, at planlæggerne er bevidste om dette fremfor at forsøge at holde magtstrukturerne udenfor.

Det kommunikative planlægningsrationale har særlig fokus på planlæggernes tilgang til borgerinddragelse. I det følgende bliver det undersøgt, hvad skaber borgernes interesser og engagement. Det vil blive diskuteret, hvordan forventninger til borgerinddragelsesprocessen er særligt afgørende for borgernes engagement.

2.3 Forventninger til deltagelse

Borgernes engagement i planlægningsprocesser skabes af både borgernes interesser, men også deres forventninger til borgerinddragelsesprocessen. Når magtholdere, som styrer et planlægningsprojekt, åbner processen op for borgerne, er det ofte med det formål at nå en accept af en løsning, som gavner alle parter.

For at definere en kollektiv interesse må borgere engagere sig og deltage i planlægningsprocessen. Innes og Booher (2004) argumenterer dog, at borgernes engagement ofte er begrænset af rammerne fastlagt af planlæggerne.

Innes og Booher (2004) argumenterer for en tilgang til planlægning, som understøtter samarbejdet mellem aktørerne. De diskuterer nødvendigheden heraf, da de anerkender manglende engagement i planlægning blandt borgere og andre aktører. Dette skyldes, at planlæggere ikke tilbyder en demokratisk og inkluderende borgerinddragelsesproces, hvor borgerne har reel magt til at påvirke processen og den endelige beslutning. Tværtimod er borgere nødsaget til at afgive deres mening og kommentarer ved offentlige høringer. I disse planlægningsprocesser må planlæggerne inkorporere kommentarerne, hvilket ifølge Innes og Booher sjældent sker tilfredsstillende. Resultatet bliver manglende deltagelse blandt borgerne, da de ikke kan afspejle sig i det endelige produkt. Hvis borgere skal deltage i planlægningsprocesser, er det nødvendigt, at

planlæggerne afgiver magt, således borgere har mulighed for at påvirke processen og i samarbejde med andre aktører udarbejde en beslutning, som afspejler deres interesser. Lane påpeger, at den indflydelse, som planlæggere overfører til borgere, er afhængig af problemet, som planlægningen adresserer og den viden, som er nødvendig for at løse problemet:

"The way in which planners and policy-makers define their field and approach their work is to a large extent indicated by the role they provide to nonplanners. The definition of the planning problem, the kinds of knowledge used in planning practice and the conceptualisation of the planning and decision-making context are the important determinants of the extent of participation offered to the public." (Lane, 2005, p. 284)

Selvom borgere ikke inkluderes i planlægningsprocessen, betyder det ikke, at deres interesser ikke eksisterer. Beyazli og Aydemir (2011) har gennem deres studier undersøgt hvad, som påvirker borgernes vilje til deltagelse i borgerinddragende processer. De undersøgte variablerne: bevidsthed, ansvarsfølelsen og viden om deres lokalområde. De pointerer, at variablerne for hver enkelt borger i høj grad hænger sammen med den tid, hvor den enkelte har været bosat i området og at borgere, som følger med i nyheder omkring deres lokalområde og by gennem de lokale medier, er mere bevidste og dermed har en større interesse i områdets udvikling. Disse medier skal derfor i højere grad udnyttes. Deres undersøgelse er baseret på en forståelse af, at borgere har et socialt ansvar for at være bevidst om sit lokalområde gennem deltagelse i planlægningsprocesser. Ydermere fremhæver de, at planlæggere og politikere, som ønsker borgernes bidrag i planlægningsprocesserne, må åbne op for beslutningstagningen for at vække borgernes ansvarsfølelse for lokalområdet og byen og dermed deres bevidsthed:

"Developing "social devotion" which is explained by variables such as "consciousness", "having a sense of being a part of the community" and "giving importance to neighbourly relations" make up the core of the process of transforming the ordinary individual into a more conscious one." (Beyazli & Aydemir, 2011, p. 857)

Dilemmaet er, at planlæggeren ofte besidder det perspektiv, at borgerne ikke har den nødvendige viden og evner til at indtræde i diskussioner om løsninger for relevante problemstillinger. Dette betyder at skabe bevidsthed og ansvar hos borgerne ikke er formålet for planlæggeren. Innes og Booher (2004) mener, at denne forståelse af borgerne forsvinder, når først de er inkluderet i processen. Alle deltagende – både planlæggere, borgere og andre aktører, kan gennem processen lære af hinanden. Ligesom denne proces vil skabe mere bevidsthed blandt borgere, vil planlæggere også komme bedre i kontakt med lokalsamfundet og få en bedre og bredere forståelse af problemstillingerne (Innes & Booher, 2004).

Planlæggere har et ansvar for at sikre, at alle borgere har lige mulighed for at deltage i planlægningsprocesser. Dette indebærer, at de deltagendes stemmer og interesser vægter lige højt. Planlæggeren må skabe processen, hvor det sikres, at magtstrukturerne i samfundet ikke overføres til processen samt at øge borgernes demokratiske kompetencer:

"Participants live and act in two worlds, those of dialogue and the external partisan world. Collaborative participation can be more representative than other methods, but to assure that it is, it may be necessary to help disadvantaged groups organize into groups and select representatives to speak for them." (Innes & Booher, 2004, p. 430)

Inch (2015) påpeger, at *the usual suspects* er borgere, som altid er repræsenteret ved borgerinddragelsesprocesser. Disse kan karakteriseres som veluddannede, og de har både sociale og økonomiske ressourcer til at deltage. Mens *the usual suspects* deltager i diverse processer, som forhandler løsninger på baggrund af deres interesser, er en større gruppe uden for denne proces – *the silent majority*. Som definitionen indikerer er består denne gruppe af et større antal personer end den gruppe, som deltager i borgerinddragelsesprocesser. Både Inch (2015) og Sandercock (2000) diskuterer repræsentativiteten ved denne situation. Det er planlæggerens opgave at agere eller finde en repræsentant for de grupper, som ikke deltager, for at sikre demokratisk legitimitet. Idet børnefamilier ofte er fraværende i borgerinddragelsesprocesser, kan disse defineres som en gruppe af *the silent majority*. Agger (2005) kategoriserer borgerne som følger:

1. *Eksperteraktivister* bliver ofte refereret til som *tordenskjolds soldater* eller *ildsjæle*. Disse borgere engagerer sig i mange projekter og kan kaldes eksperter i deltagelse.
2. *Hverdagsmagere* repræsenterer ikke en gruppe fælles interesser, men de deltager ofte ud fra specifikke interesser.
3. *Ikke deltagende* borgere ønsker ikke at deltage. Det betyder dog ikke, at denne gruppe af borgere ikke har interesser, som kan blive udfordret.

Agger og Hoffmann (2008) diskuterer, at det er nødvendigt at inddrage borgerne forskelligt, idet de er forskellige og dermed deltager på forskellig vis, selvom borgerinddragelses processen reelt er åben for alle:

"Så indsatser med borgerdeltagelse skal i princippet være åbne og række ud mod alle. I praksis viser det sig dog, at der er visse grupper, det kan være svært at nå fx unge, etniske minoriteter, børnefamilier, ældre, socialt marginaliserede grupper samt ressourcestærke aktører, der vælger deltagelsen fra. Det er derfor vigtigt, at man overvejer, hvorledes disse grupper synspunkter bliver indfanget og varetaget." (Agger & Hoffmann, 2008, p. 19)

Agger og Hoffmann argumenterer, at børnefamilier ikke besidder de samme ressourcer for deltagelse som andre borgere. Det er derfor vigtigt at inddrage disse gennem andre aktiviteter end normalt. En måde, hvorpå børnefamilier kan engageres, er flytte platformen for deltagelse ud til borgerne. Det kan være ved skoler og institutioner, ved supermarkedet eller i sportshallen (Agger & Hoffmann, 2008). På denne måde bliver *the silent majority* mindsket.

Da borgere ikke besidder de samme kompetencer og dermed ikke har samme udgangspunkt for deltagelse, er det nødvendigt at støtte de grupper. Denne støtte er nødvendig, da samfundet er mere heterogent end tidligere, og interesserne i samfundet derfor er mere differentieret:

"It is an almost universal characteristic of contemporary cities that their social geographies are marked by greater cultural diversity and an intensification of juxtapositions of difference than was the case in the past. (...) This increased cultural diversity brings with it the potential for change, the emergence of new forms of conflict to emerge in the city." (Hall & Barrett, 2012, p. 163).

Healey fremhæver, at borgernes engagement stiger, hvis deres personlige interesser bliver udfordret. Når borgere i højere grad deltager, hvis deres personlige interesser er på spil, er det vigtigt for inddragelse af borgere at lade dem forstå, hvorfor problemet og processen mod en løsning er relevant for netop dem:

“It is no surprise that all kinds of initiatives to encourage ‘people/citizens/communities’ to ‘participate/engage’ more positively in this balancing act have been incorporated into the design of planning systems and in urban policy initiatives. Nor is it a surprise that strong pressures have built up within formal government systems to resist the potentially disruptive effects of such participation, especially in the field of spatial planning, where property rights and investment values are at stake.” (Healey, 2012, p. 22)

Inch (2015) argumenterer, at borgere, som gennem borgerinddragelsesprocesser går mod politiske agendaer, når deres ejendomsrettigheder og investeringer bliver udfordret, bliver kategoriseret af planlæggere og politikere som problematiserende og snæversynede. For at underminere borgernes legitimitet og stemme bliver borgernes personlige præferencer refereret til som NIMBYism - *not in my backyard*. Når borgernes interesser bliver anset som personlige og egoistiske interesser, mister de indflydelse i henhold til at påvirke den endelige beslutning, da de ifølge planlæggerne ikke medvirker til det fælles bedste.

Planlæggerne har et ansvar for at opstille rammer, hvori borgere har lige muligheder for at indtræde processerne. Det er det ene aspekt ved demokratiske processer. Et andet aspekt er, at dialogen skal være åben for alle samt, at interesserne vægtes lige højt. For at identificere almenvellet interesse eller det fælles bedste må alle personlige interesser blive hørt. Dette betyder, at planlæggeren har en rolle, som skal sikre, at alle borgergrupper og interesser er repræsenteret, da det ofte viser sig, at de deltagende er veluddannede med høje sociale og økonomiske ressourcer og/eller har en bevidsthed og ansvarsfølelse omkring lokalområdet.

Opsamling

Det kommunikative planlægningsrationale definerer rammer, som planlæggerne skal opfylde for at skabe en borgerinddragelsesproces, som gør det muligt for alle borgere og andre aktører at engagere sig i planlægning. Det er dog nødvendigt, at borgere ønsker at deltage for at skabe en demokratisk proces. Ofte oplever planlæggerne, at de borgere, som engagerer sig, er den gruppe borgere, der altid deltager i borgerinddragelsesprocesser. Selvom alle borgere har samme mulighed for at deltage, kan dialogen ikke karakteriseres som repræsentativ, når der er en større gruppe borgere, som ikke engagerer sig. I denne sammenhæng kan én årsag bag den manglende deltagelse være, at borgerne ikke føler, at de besidder de rette kompetencer for at kunne deltage i demokratiske processer. I disse tilfælde er det planlæggerens ansvar at sikre, at eksempelvis den socialt og økonomiske udsatte borger kan indgå i processen på lige fod med bankdirektøren.

Borgernes engagement er ofte styret af forventninger. I tilfælde, hvor borgerne ikke regner, at deres interesser bliver hørt og deres mening ikke værdsættes, er et resultat, at de ikke deltager. De ønsker altså ikke at deltage, hvis de opstillede rammer ikke stemmer overens med den reelle indflydelse som eksempelvis en høringsproces, hvor deres kommentarer ikke påvirker den endelige beslutning.

Samtidig er borgerne engagement også bestemt ud fra urban bevidsthed. Urban bevidsthed er en parameter, som definerer, hvor vidende og interesserede borgeren er i sit lokalsamfund. Denne parameter er blandt andet bestemt af, hvor lang tid borgeren har boet i området. Det vil sige, at jo længere tid en borger har boet i et område, des mere engageret er de i samfundets udvikling.

Når formålet er at nå en beslutning, som gavner almenvellet, er det nødvendigt, at borgernes forventninger også stemmer overens med dette mål. Borgerne må opnå en erkendelse af, at ens personlige interesser ikke

er i almenvellets interesse. Borgernes forventninger skal stemme overens med dette mål, ellers er en konstruktiv dialog svær at igangsætte.

2.4 Opsamling

Byplanlægning har til formål at sikre udvikling i overensstemmelse med almenvellets interesse. Forskellige planlægningsrationaler har gennem tiden domineret planlægning. Dette har medført, at definitionen af almenvellets interesse ligeledes har ændret sig. For rationel og inkremental planlægning er planlæggerne eksperter, som agerer i en værdineutral sfære. Planlæggerne kan derfor objektivt evaluere interesser, hvorved politikerne kan træffe en løsning, som er i almenvellets interesse. Det demokratiske perspektiv argumenterer for, at borgerne stemmer på de lokale politikere gennem valg. Borgernes interesser sikres gennem de valgte politikere, som repræsenterer borgerne. Som modreaktion på denne tilgang argumenterer det kommunikative planlægningsrationale for et system, som bygger på et direkte demokratiperspektiv. Borgerne besidder en særlig viden om det samfund, som de lever i. Denne viden er et vigtigt bidrag for at finde en løsning og træffe beslutninger, der er for det fælles bedste. Dette perspektiv på planlægning er forbundet med forståelsen af, at planlægning hverken kan eller skal være værdineutralt og objektivt. Dette hænger sammen, at samfundet har udviklet sig som resultat af globaliseringen. Den kulturelle, etniske og sociale sammensætning er blevet mere mangfoldig. Derfor er almenvellets interesse blevet mere kompleks. For at forstå borgernes interesser og samfundets interesse bygger det kommunikative planlægningsrationale på en åben dialog, hvor alle har mulighed for at deltage og kan deltage på lige plan med andre. Det er planlæggernes opgave at åbne dialogen i borgerinddragelsesprocessen. Borgerne har selvfølgelig mulighed for at kræve en mere demokratisk proces, men i sidste ende er det planlæggerne og politikerne, som skal afgive magt. Hvis planlæggerne er villige til dette, vil resultatet blive en løsning, som er forankret i lokalsamfundet. Dette skyldes, at den åbne proces skaber et rum, hvor borgerne kan forhandle og diskutere interesser. Gennem forhandlinger opnår borgerne en dybere forståelse for andre aktørers interesser og rationaler, hvorved borgerne sammen kan finde den løsning, som er til det fælles bedste.

For at skabe denne løsning er det nødvendigt, at borgerne er engageret i planlægningsprocessen. I processerne er det ofte de samme borgere, som deltager ikke diskussionerne. Selvom planlæggerne forsøger at skabe en demokratisk proces, er denne ikke repræsentativ, når en stor del af samfundet ikke engagerer sig i planlægningen. Deltagelsen bestemmes af forskellige parametre. En årsag til, at borgere ikke engagerer sig i planlægning, er, at de ikke forventer, at deres meninger bliver hørt. Der skal være sammenhæng mellem de opstillede rammer, som planlæggerne stiller, og den reelle indflydelse på processen og beslutningen. Derudover er borgernes engagement knyttet til borgerens interesse i sit lokalområde. Dette er afhængigt af borgerens tilknytning til lokalområdet, hvor tiden, som borgeren har boet i et område, er afgørende. Endvidere er det også afgørende, hvordan borgerne bruger medierne. Dette skal planlæggerne være opmærksom på og agere ud fra. Endelig skal kommunikative planlæggere skabe en platform, hvor borgernes kompetencer styrkes, således de borgere, som ikke er ressourcestærke, har samme mulighed for at påvirke processen.

Grundet det direkte demokrati kan borgerne gennem kommunikative processer, præsentere og forhandle sine interesser i søgen på at nå den bedste løsning. Når planlæggerne afgiver magt for at give borgerne indflydelse, skabes en proces, hvor alle parter kan indgå en ligeværdig dialog. Dialogen sikrer, at borgerne gennem samarbejde finder en fælles interesse, som er forankret i lokalsamfundet.

3. Metode

Dette kapitel vil redegøre for research designet samt de metodiske overvejelser forbundets herved. Formålet er at legitimere de valgte metoder både i henhold til den teoretiske tilgang i projektet samt i forhold til validitet. Kapitlet skaber gennemsigtighed for baggrunden, hvorpå projektets konklusioner er draget.

3.1 Videnskabsteori

Den videnskabsteoretiske tilgang afklarer, hvordan viden anerkendes i dette projekt. Videnskabsteori berammer, hvordan viden er skabt, og hvordan det udvikler sig (Andersen, 1999). Viden er både den videnskabelige teori og det indsamlede empiri i dette projekt. Det indsamlede data udgøres af interviews samt observationer. Den videnskabsteoretiske tilgang i anskuelsen på verden og virkelighed samt, hvordan denne viden fremkommes i den valgte teori i dette projekt, anvendes i behandlingen af den indsamlede empiri. Kommunikativ planlægning er baseret på forståelsen af forskellige verdner. Disse verdner er skabt gennem individuelle virkelighedsforståelser.

3.1.1 Ontologi

Den teoretiske analyseramme for dette projekt er bundet i det kommunikative planlægningsrationale. Dette planlægningsrationale anerkender individets subjektive viden og virkelighedsforståelse: *"It [Planning] acknowledges that population groups, differentiated by criteria of age, gender, class, dis/ability, ethnicity, sexual preference, culture and religion, have different claims on the city for a full life and, in particular, on the built environment."* (Sandercock, 2000, p. 15).

Endvidere skabes virkelighedsforståelsen gennem interaktion med andre individer. Igennem den interaktion skabes *a sense of ourselves* (Healey, 2012, p. 30). Virkelighedsforståelsen skabes gennem forskellige rationaler, som dannet af erfaringer gennem hverdagens oplevelser. Selvom kommunikativ planlægning anerkender den subjektive virkelighedsforståelse er der også en erkendelse af, at den viden, som individets rationaler bygger på, er socialt konstrueret. Virkelighedsforståelsen skabes af de erfaringer og den viden, som individet har. Individet kan kun behandle dette inden for subjektive forståelsesrammer. De samme oplevelser kan altså blandt to individer forstås forskelligt.

Formålet med specialet er at forstå, hvordan det kommunikative planlægningsrationale influerer planlæggerens rationale for borgerinddragelse og om disse harmonerer med børnefamiliernes forventninger til deltagelse. Kommunikativ planlægning går ind for åben planlægningsproces, hvor alle borgere har lige mulighed for at deltage og påvirke beslutningerne på lige fod med andre aktører. Analysen i dette projekt vil derfor behandle, hvordan en proces, hvor rammerne opsættes af planlæggerne, påvirker børnefamilier, som ofte ikke er repræsenteret i åbne processer samt deres engagement. Derfor har dette projekt ikke til formål at generalisere på baggrund af interviewdeltagernes viden, da denne viden og virkelighedsforståelse differencierer ved det enkelte individ. Derimod kan denne case ligge til grund for en diskussion mellem hvordan borgerinddragelsens rammer i praksis stemmer overens med børnefamiliers deltagelse.

3.1.2 Epistimologi

Epistimologien er erkendelsen og forståelsen af viden. Individets virkelighedsforståelse er afgrænset til det, som individet kan opfatte. Den individuelle virkelighedsforståelse udgør blot en del af den objektive virkelighed. Samtidig kan individet kun berette om sin virkelighed ud fra de kendte rationaler, som individet er bevidst om. I forbindelse med indsamling af empiri er det derfor nødvendigt at være bevidst om, at den virkelighedsforståelse, som individet taler ud fra, ikke er den absolutte sandhed. Samtidig kan empiri ikke forstås objektivt. Den viden, som indsamles, behandles gennem forskerens virkelighedsforståelse. Det vil sige, at ren objektiv viden ikke eksisterer, idet der må tages forbehold for forudfattede meninger og forståelser.

Det indsamlede empiri udgøres af interviews med to planlæggere og tre forældre i Sæby samt observationer indsamlet i forbindelse med to uafhængige møder mellem borgere og planlæggere. Metoderne er valgt for at forstå de individuelle rationaler og forventninger til borgerinddragelse. De rationaler, som skaber individets forståelse for borgerinddragelse, bliver afdækket gennem metoder, hvor individet kan fremstille deres egne rationaler. Det er vigtigt, at individet får mulighed for at forklare sin subjektive virkelighedsforståelse, men hvor det samtidig indgår i en social kontekst, hvor det får en forståelse af andre individers virkelighed og rationaler. For at forstå de rammer, som planlæggere opstiller for borgerinddragelse, er det nødvendigt at forstå deres rationaler, som skabes gennem deres virkelighedsforståelser. Ligeledes skabes børnefamiliernes forventninger gennem deres virkelighedsforståelser af demokrati.

3.2 Casestudie

"Social science has not succeeded in producing general, context-independent theory and, thus, has in the final instance nothing else to offer than concrete, context-dependent knowledge. And the case study is especially well suited to produce this knowledge." (Flyvbjerg, 2006, p. 223)

Casestudiet producerer viden, som er kontekst-afhængig, der er skabt af tid og sted. Ifølge Flyvbjerg er denne viden lige så værdifuld som den kontekst-uafhængige teori, da samfundsvidenskaber ikke kan udvikle de samme universaliser som naturvidenskaben. Et casestudie er en relevant metode til undersøgelsen af fænomener i en nutidig kontekst. Yin (2014) foreslår, at et fænomen – en case, som eksisterer i nutidig tid og sted, skal undersøges i virkelighedens kontekst. Virkelighedens kontekst er ikke skabt af teoretiske universaliser, men af individets subjektive virkelighed jf. 3.1 videnskabsteori.

Denne case har til hensigt at belyse rationaler og forventninger til borgerinddragelsesprocesser i praksis. Det kommunikative planlægningsideal argumenterer for demokratiske processer, hvor alle har lige mulighed for deltagelse og påvirke den endelige beslutning. Årsagen for dette rationale er, at samfundets interesser udgøres af individuelle interesser. Det er derfor nødvendigt at inddrage borgerne, som besidder disse interesser, for at skabe et projekt, der er forankret i lokalsamfundet. Dette speciale undersøge, hvilke rationaler og forventninger til borgerinddragelse, der reelt eksisterer. Casestudiet er valgt som metode, da det giver mulighed for at undersøge kontekst-afhængig viden som forventninger og rationaler er. Det tillader, at borgerinddragelse undersøges som fænomen, hvor virkelighedens kontekst er borgernes forventninger og planlæggernes rationaler, der skaber det egentlige fænomen.

Casen tager udgangspunkt i borgerinddragelsesprocesser i Sæby i Frederikshavn Kommune i forbindelse med projekterne På Forkant samt Sæby Masterplan. For at forstå rationale for og forventninger til deltagelse i planlægningsprocesser, vil borgerinddragelse fra både planlæggernes og børnefamiliernes perspektiv analyseres. I andre kommuner, hvor dette fænomen ligeledes eksisterer, *kan* årsagerne til deltagelse blandt børnefamilier være lignende. Det er dog ikke givet, at årsagen for deltagelse *er* den samme i andre kontekster, da netop tid og sted er afgørende for individets virkelighedsforståelse, og derfor kan andre rationale ligge bag.

Planlæggernes rationale og borgernes forventninger vil blive behandlet i separate analyser. Analysernes opbygning er baseret på de kommunikative rationale for at forstå, hvordan disse støtter eller adskiller sig fra dette perspektiv.

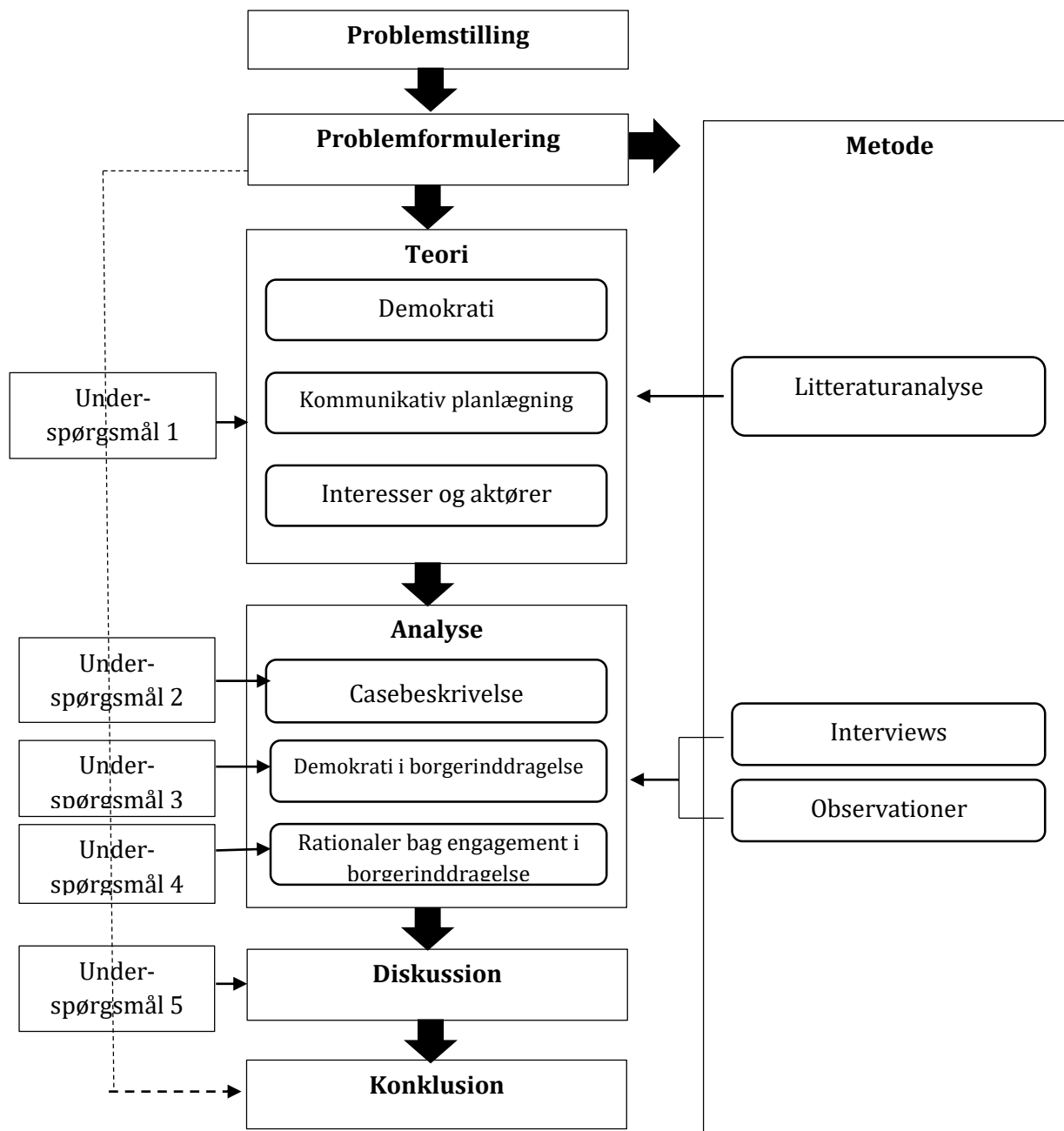
Diskussion om casestudiet har i høj grad omhandlet, hvorvidt det er muligt at generalisere ud fra et casestudiet, og om et casestudie er relevant, hvis der ikke kan generaliseres. Dette er en af de fem misforståelse, som Flyvbjerg erkender, eksisterer, men som han forsøger at tilbage bevise i artiklen *Five Misunderstandings About Case Study Research*. Flyvbjerg argumenterer, at den viden, som et casestudie bidrager med, i højere grad tjener det gode eksempel frem for formel generalisering:

“One can often generalize on the basis of a single case, and the case study may be central to scientific development via generalization as supplement or alternative to other methods. But formal generalization is overvalued as a source of scientific development, whereas “the force of example” is underestimated.” (Flyvbjerg, 2006, p. 228)

Denne case kan karakteriseres, som det Flyvbjerg definerer som en kritisk case. For denne type case gælder at *“if it is valid for this case, it is valid for all (or many) cases”* (Flyvbjerg, 2006, p. 230). Den negative fortolkning af denne generalisering er: *“If it is not valid for this case, then it is not valid for any (or only few) cases.”* (Ibid, p. 230). Af denne grund er denne type case velegnet til dette projekt. Den gruppe forældre, som deltager i interviewet jf. 3.4.2 interviews, er højt uddannede og har en relation til borgerinddragelse enten ved tidligere at have deltaget i lignende processer eller gennem studier at have interesseret sig for borgernes bidrag til planlægningsproblematikker.

3.3 Forskningsdesign

Dette afsnit vil redegøre for projektets struktur, som er illustreret nedenfor i forskningsdesignet (se figur 2). Denne figur har til formål at vise processen for opbygningen af dette projekt.



Figur 2: Illustration af forskningsdesign

Med udgangspunkt i den opstillede problemstilling er den valgte problemformulering defineret. Problemstillingen har det formål at problematisere borgerinddragelse i planlægning i et demokratisk perspektiv.

Det kommunikative planlægningsrationale argumenterer for, at borgere fravælger deltagelse i borgerinddragelsesprocesser, fordi rammerne for deltagelsen ikke stemmer overens med deres forventninger. Derimod er det nødvendigt, at borgerinddragelse er processer, hvor borgerne er lige til at deltage og får medbestemmelse. Mange kommuner oplever, at borgere og særlig børnefamilier ikke deltager i disse processer, der har dette projekt til formål at forstå borgerinddragelse fra børnefamiliers og planlæggernes perspektiv i en specifik case. Dette har ført til problemformuleringen:

Hvilke rationale skaber i praksis rammerne for borgerinddragelse i projekterne På Forkant og Sæby Masterplan i Sæby samt, hvordan harmonerer dette med børnefamiliers forventninger til deltagelse i demokratiske processer i planlægning?

I dette projekt er processen for projekterne På Forkant og Sæby Masterplan valgt som case. Processen for projektet På Forkant er integreret i processen for masterplanen. Denne case undersøges i henhold til problematikken omkring forventninger og rationale for borgerinddragelse blandt børnefamilier.

Problemformulering er underbygget af fem arbejdsspørgsmål, som vil strukturere projektet opbygning samt bidrage til besvarelsen af problemformuleringen. Metoderne, som er benyttet gennem dette projekt, er valgt på baggrund af den ovenstående problemformulering, da disse ses som de stærkeste metoder i henhold til den teoretiske tilgang i projektet. Tabel 1 viser hvilke metoder, som bliver brugt til at indsamle relevant data for besvarelse af underspørgsmål. Brugen af de forskellige metoder vil blive gennemgået i afsnit 3.4 Empirisk dataindsamling.

Tabel 1: Tabellen viser hvilke metoderne, som vil benyttes med henblik på at besvare underspørgsmålene.

Underspørgsmål	Metode
Underspørgsmål 1	Litteraturstudie
Hvordan skaber det kommunikative planlægningsrationale muligheder for en bedre integration af interesser i planlægning?	
Underspørgsmål 2	Interview
Hvordan skaber processen for projektet På Forkant og Sæby Masterplan mulighed for borgerinddragelse?	
Underspørgsmål 3	Interview Observationer
Hvilke perspektiver har planlæggere på inddragelse af borgere i en demokratisk planlægningsproces?	
Underspørgsmål 4	Interview Observationer
Hvordan influeres børnefamiliernes forventninger til borgerinddragelsesprocessen for projekterne På Forkant og Sæby Masterplan?	
Underspørgsmål 5	
Hvordan udfordrer rationale og forventninger det kommunikative planlægningsrationale og muligheden for demokratiske processer?	

Det første arbejdsspørgsmål skaber ramme for projektets teoretiske kontekst. Det teoretiske kapitel er opbygget af en diskussion omkring demokrati i planlægning, og hvordan dette har bidraget til udviklingen af borgerinddragelse som proces. Denne diskussion skaber konteksten for det følgende afsnit om rationalene bag kommunikativ planlægning. Kommunikativ planlægning er benyttet som analyseramme i dette projekt,

da denne tilgang i dag præger tankerne om, hvad planlægning kan og skal være i en dansk kontekst. Denne diskussion indebærer en afklaring af skabelsen af interesser, da interesser om noget skal være tilstede for at skabe engagement blandt borgere. Kapitlet har til formål at afklare den teoretiske forståelse af borgerinddragelse, og de udfordringer demokratiske processer medfører i samfund, hvor deltagelsen er lav – det kan kategoriseres som *fænomenet* jf. Yin i afsnit 3.2 Casestudie.

Analysen er todelt. Den første analyse har til formål at undersøge planlæggernes forståelse af demokrati og indflydelse. Denne analyse tager udgangspunkt i de rationaler for borgerinddragelse, som kommunikativ planlægning argumenterer for. Det vil først blive analyseret hvilket formål, der er årsag til involvering af børnefamilier og de øvrige borgere samt hvad planlæggerne anser borgerne kan bidrage med. Ifølge det kommunikative planlægningsrationale kan borgerne bidrage med en lokal viden, som planlæggere og politikere ikke besidder. Denne lokale viden består af individuelle og kollektive interesser. Det vil derfor efterfølgende blive analyseret, hvordan planlæggerne inkorporerer disse interesser i den endelige beslutning for at skabe et lokalt forankret projekt. Til sidst analyserer dette kapitel planlæggernes rationaler af repræsentativitet.

Den anden analyses hensigt er at forstå børnefamiliernes forventninger til borgerinddragelsesprocessen. Analysen bygger på de teoretiske variabler, som skaber borgernes bevidsthed om borgerinddragelse. Først bliver den lokale bevidsthed analyseret, da dette ifølge teorien medfører, at borgere i højere grad vil engagere sig i planlægning og byens udvikling. Denne analyse vil afgøre, hvorvidt børnefamilierne er interesserede i byens udvikling eller om andre parametre afgør, hvilke muligheder de har for deltagelse. Dette vil blive analyseret i de følgende to afsnit, som behandler henholdsvis borgernes forventninger til demokratiske processer og mulighed for forhandling af interesser i processerne. Disse to analyser tager udgangspunkt i det kommunikative planlægningsrationale. Kommunikativ planlægning argumenterer for, at borgerne ønsker mere reel indflydelse i planlægning. Det vil derfor blive diskuteret om børnefamilierne forventer absolut magt i planlægningsprocesserne og om, denne magt skal fordeles ligeligt blandt borgere og andre aktører. Dette leder til analyse af forhandling af interesser i processerne.

I kapitel 7 diskuteres, hvordan rationaler og forventninger kan skabe mulighed for mere engagement blandt børnefamilier i henhold til det kommunikative planlægningsrationale.

De enkelte delkonklusioner vil samles i konklusionen, som besvarelse på problemformuleringen.

I det følgende afsnit vil de metoder, som er benyttet i det projekt præsenteres. De metodiske overvejelser bag valgene vil blive diskuteret i henhold til research designet.

3.4 Empirisk dataindsamling

Dette afsnit vil gennemgå de metoder, som er brugt i dette projekt for at indsamle den nødvendige data. Disse metoder er litteraturanalyse, interviews og observationer.

Metoderne bliver vurderet i forhold til validitet og reliabilitet. Disse to begreber dækker over overensstemmelsen mellem undersøgelsens hensigt, som er defineret gennem problemformuleringen jf. afsnit 1.2 Problemformulering og den teoretiske analyseramme, der underbygger de metodiske valg for at indsamle den

nødvendige empiri. *Validitet* dækker over gyldigheden af de valgte analysepunkter på baggrund af den teoretiske baggrund (Andersen, 1999): "*Validity determines whether the research truly measures that which it was intended to measure or how truthful the research results are.*" (Joppe in Golafshani, 2003, p. 599). *Reliabilitet* angiver, hvor præcise og repræsentative empirien er. Dette indeholder, at data er reliabile, hvis de anvendte metoder gentages flere gange over tid og de fundne resultater er de samme (Golafshani, 2003). Validitet og reliabilitet af de anvendte metoder vil blive diskuteret efter præsentation og formål af den enkelte metode.

3.4.1 Litteraturstudie

Et litteraturstudie har til formål at afdække den viden, som eksisterer omkring et givent fænomen. Litteraturstudiet består af en evaluering af tekster, som forholder sig til fænomenet. Denne evaluering indebærer kritiske valg – og i lige så høj grad fravalg, af litteratur, som er relevant for problemstillingen. Den valgte litteratur er den bedst egnede til at skabe projektets teoretiske ramme. Wallace and Wray (2006) argumenterer for at et kritisk litteraturstudie, der har til formål at understøtte et defineret argument:

"We define a Critical Literature Review as: a reviewer's constructively critical account, developing an argument designed to convince a particular audience about what the published – and possibly also unpublished – literature (theory, research, practice or policy) indicates is and is not known about one or more questions that the reviewer has framed" (Wallace & Wray, 2006, p. 130)

Argumentet i dette projekt er, at det kommunikative planlægningsrationale skaber en bedre integration af interesser i planlægning, hvormed planlægningen bliver mere demokratisk.

Det kritiske element i litteraturstudiet som metode ligger i udvælgelsen af litteratur. Den teoretiske ramme bygger på centrale artikler og bøger, der diskuterer involvering af borgere i kommunikativ planlægning. Disse tekster har været baggrund for udvælgelsen af andre kilder, som er fundet ved brug af referencelister ved allerede læst materiale – den såkaldte sneboldsmetode, samt kilder, som refererer til det læste litteratur. Gennem dette forholdes der kritisk til litteraturen, idet både ældre og nyere tekster diskuterer eksisterende litteratur.

3.4.2 Interviews

Interviews er en kvalitativ metode, hvor det er muligt at starte en dialog med informanterne. Gennem dialogen kan helheden afklares, hvori informantens egne oplevelser og erfaringer kan afdækkes. Dette er sværere at afdække gennem eksempelvis spørgeskema, hvor svarmuligheden ofte er afgrænset, og det er ikke muligt at aflæse gennem svarene, hvilke rationaler, som ligger til grund for bestemte holdninger. Derfor er der i forbindelse med indsamlingen af data foretaget interviews med planlæggerne samt med børnefamilier. Med planlæggerne er der foretaget to interviews, mens der med børnefamilierne er foretaget ét interview, hvor der efterfølgende er samlet op på de deltagendes oplevelser ved et borgermøde.

Interviews med planlæggerne

Tidligt i projektets forløb er et interview med to planlæggere i Frederikshavn Kommune foretaget. De to planlæggere, Marianne Ellersgaard og Bente Jokumsen, arbejder begge med projektet På Forkant. Det var derfor relevant at snakke med dem om processen i forbindelse med projektet. Formålet med interviewet er at undersøge kommunens og planlæggeres forståelse af og tilgang til borgerinddragelsesprocessen. Derfor

havde interviewet karakter af et kvalitativt informantinterview. Denne type interview er velegnet i projektets opstartsfasen, hvor projektets retning endnu ikke er fastlagt. Interviewets struktur var bygget åbent, hvor få spørgsmål var forbedret, således det var muligt at følge interessante emner, som planlæggerne bragte på banen. Ifølge Andersen bringer denne type interview førstehåndsinformation fra *informanten* om *"de fænomener og sociale systemer, vi er interesseret i at studere."* (Andersen, 1999, p. 205). I dette tilfælde er *fænomenet* borgerinddragelse og *informanterne* er de kommunale planlæggere. Fokus for interviewet var at undersøge planlæggernes forståelse af borgerinddragelse og demokrati i en politiskledet organisation. Gennem dette interview blev grupperne, som dette projekt undersøger, ændret fra at inkludere unge mennesker, danskere med anden etnisk baggrund og børnefamilier til kun at fokusere på børnefamilier. Ligeledes blev projektet snævret ind fra at omhandle projektet På Forkant i Frederikshavn Kommunes tre største byer, Skagen, Sæby og Frederikshavn, til blot at have Sæby som case. Dette var et naturligt valg, da det gennem interviewet kom frem, at borgerinddragelsesprocessen kun fortsatte i Sæby. Dette skyldes, at samtidig med På Forkant arbejder Frederikshavn Kommune med Sæby Masterplan.

Det andet interview med planlæggerne foregik efter, at Frederikshavn Kommune havde afholdt et borgermøde omkring *Sæby Masterplan*. Modsat det indledende informantinterview med planlæggerne, var dette interview mere struktureret, da projektets opbygning var mere defineret – både den teoretiske analyserammer samt projektets kontekst: *"Det delvist strukturerede interview anvender vi i nogenlunde de samme tilfælde, som (...) ved det ustrukturerede informantinterview, blot er vi i disse situationer bedre kendt med området."* (Andersen, 1999, p. 206). Som nævnt var udgangspunktet for dette interview det afholdte borgermøde. Formålet med dette interview var især at evaluere dette borgermøde. Fokus for denne evaluering var primært planlæggernes rolle i interaktionen med de deltagende borgere.

Interview med børnefamilier

Interviewet med børnefamilierne var en vigtig metode for at indsamle data om borgerne forståelse af borgerinddragelse. Disse data vil blive analyseret for undersøge hvad, som skaber børnefamiliers barrierer for deltagelse i disse processer. Ved dette interview deltog tre forældre fra Sæby: Kathrine Møller, Lene Merethe Bertelsen og Martin Bach Jensen.

Kathrine Møller er mor til tre børn. Hun og hendes familie flyttede i efteråret 2015 til Sæby efter at have boet i København i en årrække. Sæby var ikke et tilfældigt valg, da hendes mand var opvokset dér, og gennem årene har de besøgt byen. Denne deltager har en kandidat i Politik og Administration fra Aalborg Universitet, hvor hendes speciale omhandlede borgerinddragelse i brandingmanagement.

Lene Merethe Bertelsen og Martin Bach Jensen deltog sammen i interviewet og har tre børn. Lene Merethe Bertelsen er studievejleder samt underviser i dansk og samfundsfag på VUC og HF i Frederikshavn. Martin Bach Jensen er læge og er også tilknyttet Aalborg Universitet. Han er selv opvokset i Sæby, men er senere flyttet fra byen. Sammen er de flyttet tilbage til Sæby. Martin Bach Jensen har tidligere deltaget og engageret i borgerinddragelsesprocesser.

De deltagende har tilmeldt sig interviewet gennem to forskellige platforme. Kathrine Møller svarede på den opslået invitation på MITSæby's facebookside, som er oprettet af Frederikshavn Kommune i forbindelse med Sæby Masterplan. Lene Merethe Bertelsen og Martin Bach Jensen svarede på invitationen, som var delt

via Sæby Skoles forældreintra. Invitationen blev delt via forældreintra med det formål at nå forældrene, hvor de er.

Interview med børnefamilierne blev afholdt en time inden borgermødet d. 3/5 2016. Interviewet var afgrænset til én time, da borgermødet startede kl. 18, og det ikke var muligt at starte interviewet tidligere end kl. 17.45. Grundet tiden var det derfor vigtigt at foretage et delvist struktureret interview for at sikre at bestemte emner blev behandlet. Der var derfor udfærdiget en interviewguide, som skulle fungere som tjekliste. Emnerne, som blev belyst gennem interviewet, var borgernes forståelse af demokrati og deres forventninger til borgerinddragelse og til det efterfølgende borgermøde.

De deltagende er alle højt uddannet og har alle en klar forståelse af og forventning til borgerinddragelse. Ligeledes er det mere eller mindre forventeligt, at de, som har tid til at deltage i et interview og efterfølgende et borgermøde, har klare sociale og økonomiske ressourcer. Derfor repræsenterer disse deltager børnefamilier som helhed, men de repræsenterer en gruppe børnefamilier med stærke ressourcer. Dette faktum gør dem relevante for denne case for hvis borgere med ressourcer og kompetencer har barrierer for at deltage og engagere sig i borgerinddragelsesprocesser, vil dette være endnu svære for børnefamilier med færre ressourcer og kompetencer. Derfor var fokus i interviewet at forstå deltagerens subjektive forventninger og forståelser snarere end lade dem forsøge at diskutere objektivt og generelt om borgerinddragelse.

Ved interviewets slutning indvilligede deltagerne i efterfølgende at blive kontaktet i forbindelse med opklarende spørgsmål for interviewet samt spørgsmål om deres oplevelser af selve borgermødets. I henhold til opklarende spørgsmål for interviewet kan dette have været nødvendig i tilfælde af, at sammenhænge omkring en deltagers ytringer skulle uddybes. Projektets videnskabsteori pointerer, at erfaringer skabes gennem individets egen virkelighedsforståelse. Dette betyder, at nogle ytringer kan kræve efterfølgende uddybelse, for at mindske indflydelse fra forskerens egen virkelighedsforståelse. Samtidig kan deres forståelse af borgerinddragelsesprocessen også have ændret sig efter at have deltaget i borgermødet. Det har dog ikke været muligt efterfølgende at kontakte deltagerne. Derfor vil analysen af børnefamiliernes forventninger til borgerinddragelsesprocessen for så vidt muligt forsøge at analysere forventninger så objektivt som muligt.

Validitet og reliabilitet

Interviews som metode kan indsamle personligt, kvalitativt data. Denne type af data er relevant for at besvare projektets problemformulering. Grundet den teoretiske analyseramme er formålet at indsamle kvalitativt data frem for kvantitativt data. Gennem kvantitativt dataindsamling er det muligt at opnå en større fortrolig med deltagerne i et interview frem for eksempelvis respondenter i et spørgeskema. Denne relation med de deltagende kan derved medføre dybere personlige svar. Da det grundlæggende element i den teoretiske analyseramme er at identificere individets rationaler for at forstå forventninger og forståelser af borgerinddragelse og demokrati, er interview en valid metode for indsamling af denne type data. Da rationaler er individuelle er det indsamlede data ikke repræsentativt. Det indsamlede data i interviewet med planlæggerne i Frederikshavn Kommune repræsentativt i den henseende, at de kan redegøre for den kommunale tilgang til borgerinddragelse. Deres personlige forståelse af denne tilgang kan dog ikke adskilles herfra, hvilket heller ikke er formålet med interviewet. Selvom kommunen som organisation har en defineret forståelse af demokrati og borgerinddragelse, er det ikke nødvendigt at fjerne planlæggerens egne forståelser i denne sammenhæng. Det er vigtigt at forstå planlæggerens egne rationaler, da dette kan forklare

deres interaktion med borgerne i borgerinddragelsesprocessen. Ligeledes vil samme data ikke produceres gennem andre interviews med andre forældre, da det enkelte individ har subjektive forståelser, hvilket skyldes egne oplevelser og erfaringer. Det der dog vil fremkomme gennem interviews med andre forældre er, at deres engagement i planlægning skyldes individuelle rationaler.

3.4.3 Observationer

Observationer som metode kan bidrage til indsamling af kvalitativ data og er en del af etnograferes metodiske værktøjskasse. Etnografiske studier søger af forstå de sociale relationer, som skabes i et specifikt rum (Maaløe, 2002). I dette projekt er observation valgt som metode for at afdække, hvordan borgere og kommunale planlæggere interagerer i et forsøg på at nå fælles forståelser samt, hvilke roller borgerne indtager og hvilke rammer planlæggerne opstiller for borgernes deltagelse.

Observationerne er foretaget i to sammenhænge. De første observationer er foretaget gennem en diskussion mellem borgere, foreningsledere, to konsulenter ansat af Frederikshavn Kommune og to kommunale planlæggere. Denne diskussion blev afholdt i Skagen i forbindelse med projektet *På Forkant*, og har derfor ikke nogen direkte relevans for denne case. Alligevel er det en del af den indsamlede data, da det kan bruges til at understrege interaktionen mellem aktørerne og planlæggerne. Lignende møder med planlæggerne og borgere har fundet sted i Frederikshavn og Sæby i forbindelse med *På Forkant*. Mødet var en byvandring, som efterfulgtes med en diskussion. Observationer fra denne begivenhed vil omhandle borgernes kommunikation med planlæggerne. Deltagerne var en børnefamilie samt fire repræsentanter for forskellige foreninger. Oprindeligt var meningen, at der skulle være to byvandring – én for børnefamilier og én for repræsentanterne for foreningslivet i Skagen. Planlæggerne havde inviteret fire børnefamilier til at deltage, men kun en kvinde og hendes teenagesøn med flygtningebaggrund deltog i mødet. På denne baggrund besluttede planlæggere og konsulenter, at det var mere meningsfuldt blot at gennemføre én samlet byvandring. Derfor foregik diskussionerne mellem de fire repræsentanter og én børnefamilie.

Der vil ligeledes anvendes observationer i forbindelse med et borgermøde i Sæby i forbindelse med *Sæby Masterplan* og projektet *På Forkant*. Ved dette møde deltog omkring 200 borgere fra Sæby for at diskutere byens fremtidige udvikling. Ligeledes deltog planlæggere fra Frederikshavn Kommune, kommunal direktøren, formanden for teknik og miljø samt en repræsentant fra Statens Byggeforskningsinstitut. Formålet med mødet var at skabe en platform, hvor borgerne kunne fremlægge deres interesser for byens udvikling. Observationer fra dette møde vil blandt andet omfatte: planlæggernes forventninger til borgernes evner, processens opbygning samt borgernes interaktion med hinanden. De deltagende borgere var inddelt i fire grupper, hvor de skulle komme med bud på hvilke ændringer, som skal ske i Sæby. Derfor repræsenterede hver gruppe en kategori. To af grupperne skulle diskutere det eksisterende i Sæby – henholdsvis det ”gode”, som skal bevares og det ”dårlige”, som skal skrottes i fremtidig udvikling. De to resterende grupper skulle diskutere det fremtidige Sæby. Denne kategori var ligeledes delt i to grupper: det ønskelige og det som skal undgås. De fire grupper skulle efter et tidsinterval rotere til en anden kategori, således alle grupper fik mulighed for at diskutere de fire kategorier. Ved hver kategori skulle borgerne notere individuelt på post-it sedler deres interesser og idéer inden for hvert emne.

Observation er som nævnt anvendt som metode for at indsamle data omkring interaktionen mellem borgere og planlæggere. Det ville have været muligt at indsamle data herom gennem interviews om deres roller

ved møderne, men det er muligt, at interviewpersonerne har et andet billede af dem selv. Derfor er observation valgt for således at afdække planlægges og borgeres handlinger og dialog i øjeblikket fremfor at få det gengivet efterfølgende gennem interviews, hvor den enkelte grundet personlige interesser kan til hensigt at sætte sig selv i et bestemt lys – bevidst eller ubevidst. Denne form for data er derfor valide, da der kan observeres på førstehånd, hvordan de deltagende interagerer.

Maaløe (2002) forklarer, at data fremkommet gennem observationer i højere grad må tydes og fortolkes fremfor blot at blive beskrevet. Dette gøres gennem en grundig og reflekterende gennemgang af de indsamlede data. Da de deltagende i disse observationer ikke på forhånd er kendt, er det ikke muligt at forklare deres handlinger, men derimod kan de fortolkes. Dette udfordrer data'ens reliabilitet, for fortolkninger er subjektive og er baseret på fortolkerens egne oplevelser og historie. Handlinger og udtalelser er kulturelt og socialt bundet. Det er derfor som fortolker nødvendigt at være bevidst om dette.

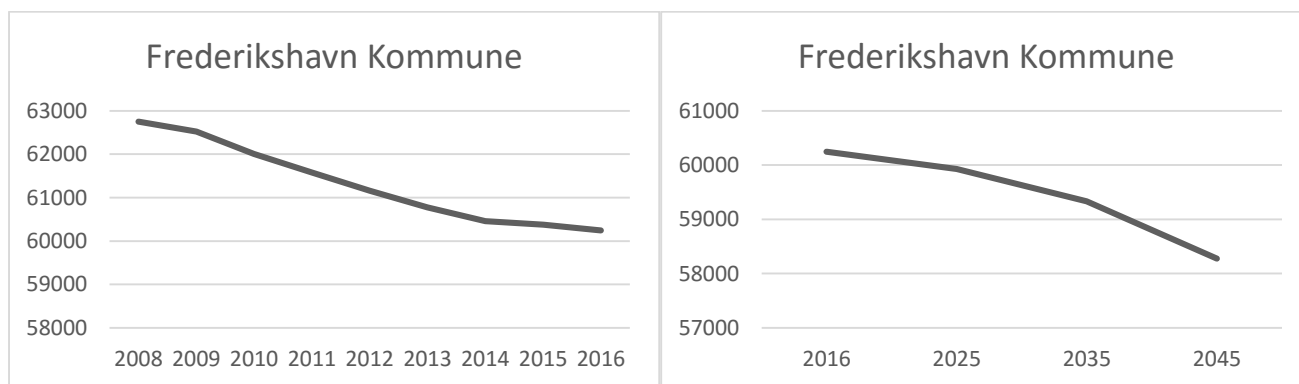
4. Casens kontekst

Dette kapitel vil redegøre for den generelle kontekst, hvori planlægning i Frederikshavn Kommune foregår. Dette vil indeholde en diskussion af de planlægningsmæssige udfordringer, som Frederikshavn Kommune står overfor. Endvidere vil en karakterisering af befolkning præsenteres, som er med til at verificere, at inklusion af borgere i dag er et vigtigt aspekt i planlægningen. Dernæst vil den specifikke proces, som er projektcase, blive redegjort for i henhold til formålet med projektet *På Forkant og Sæby Masterplan*.

4.1 Udvikling i Frederikshavn Kommune

Frederikshavn Kommune er den nordligste kommune i Danmark. Før kommunalreformen var Frederikshavn Kommune opdelt i tre mindre kommuner: Skagen, Sæby og Frederikshavn. Skagen Kommune havde en befolkning på ca. 11.500, i Sæby Kommune boede knap 18.000 og i Frederikshavn Kommune boede ca. 33.500 borgere (Danmarks Statistik, 2016). Efter sammenlægningen var den samlede befolkningen ifølge Danmarks Statistik på ca. 63.000. Det vil altså sige, at afstanden mellem borgerne og de lokale politikere blev øget.

Siden kommunesammenlægningen er befolkningstallet faldet. Dette fald svarer til 4% fra 2008 til 2016. Faldet vil fremadrettet fortsætte. I 2045 er befolkningstallet faldet med yderligere 3%.



Figur 3: Grafen til venstre viser befolkningsudviklingen efter kommunal reformen til 2016. Grafen til højere viser udviklingen fra 2016-2045. Danmarks Statistik 2016

Denne udvikling er konsekvens af urbaniseringen. I et stadig stigende antal flytter borgerne til de større danske byer grundet arbejde, uddannelse og vækst (Houlberg & Hjelmar, 2014). Denne tendens påvirker negativt de danske yderområder, hvor borgerne flytter fra kommunerne. Dette medfører en økonomisk udfordring, da det især er de unge, som tager en uddannelse, og børnefamilier. Inden for kommunens grænser flytter særligt de ældre fra landdistrikterne ind til byerne. Denne trend kaldes dobbelturbanisering. I Frederikshavn Kommune er gennemsnitsalderen i de senere år steget med 2,4 år, mens gennemsnitsalderen for Danmark som helhed blot er steget med 1,1 år. For at ændre denne udvikling påpeger Houlberg og Hjelmar (2014):

”Hvis en udkantskommune skal have succes med at dæmpe urbaniseringen, kræver det en sammenhængende strategi, som omfatter erhvervs-, bosætnings- og uddannelsespolitik, og som er forankret i en målrettet brug af lokal viden og lokale kræfter.”

Frederikshavn Kommune deltager i kampagnen *På Forkant*, som drives af Erhvervsstyrelsen, KL og Realdania. Kampagnen er en erkendelse af, at nogle kommuner i Danmark er udfordret faldende befolkningstal og et faldende antal arbejdspladser. Formålet med projektet er at *”hjælpe kommunerne uden for de store byer med at sætte gang i den nødvendige tilpasning, omstilling og udvikling. Målet er at understøtte en positiv udvikling, som gavner hele Danmark”* (Erhvervsstyrelsen, KL & Realdania, u.d.). Resultatet for projektet skal ende i langsigtede strategiplaner for kommunerne, som skal sikre en positiv tilpasning, omstilling og udvikling. Frederikshavn Kommune fokuserer denne udvikling på kommunens tre største byer: Skagen, Sæby og Frederikshavn. Udviklingen skal ske på med udgangspunkt i byernes eksisterende styrker. Kommunen pointerer, at dette skal ske i samarbejde med borgere og foreningsliv. I Sæby foregår udarbejdelsen af en masterplan sideløbende. Processen for *På Forkant* i Sæby foregår i tæt forbindelse med udarbejdelsen af masterplanen (Frederikshavn Kommune, u.d. a).

4.1.1 Borgerinddragelse i Frederikshavn Kommune

Borgerne i Frederikshavn Kommune bliver både ved lokal-, helheds- og kommuneplanlægning inddraget i processerne. Det varierer dog fra projekt til projekt, hvor meget indflydelse borgerne har samt, hvor sent i processen de bliver inddraget. Disse to faktorer er ofte sammenhængende.

Gennem tidligere projekter har processerne været åbne, men borgerne har kun haft mulighed for at påvirke beslutningen og ikke processen. Deres mulighed for at påvirke beslutningen er sket gennem kommentarer i høringsprocesser – altså relativt sent i processen, hvor det er svært at ændre projekterne. I et tidligere projekt forsøgte planlæggerne at skabe en dialog med borgerne i forbindelse med et nyt byggeri på et tidligere erhvervsareal. Her blev borgerne inviteret til at besøge grunden sammen med planlæggerne og parter, som ønskede at udvikle grunden. Der var mulighed for at spørge ind til projektet og forstå intentionerne bag projekterne:

”Det synes jeg faktisk gav en rigtig god stemning. Vi gik uden for bygningerne og talte med borgerne om hvor højt det blev, og vi havde sat noget op, så man kunne forholde sig til, hvor højt bliver det, og hvor bliver det placeret og sådan nogle ting. Det var helt konkret. Det var en form borgerinddragelse, som gav en god dialog på det konkrete niveau.” (Ellersgaard, 2016a)

Formålet med dette møde var at give borgerne information om projektet. Dette er den type af borgerinddragelse, som knytter sig til størstedelen af Frederikshavns Kommunes planopgaver. Samtidig påpegede Ellersgaard, at borgerne gennem denne specifikke proces blev klædt på til at indgive kommentarer i høringsperioden.

Tidligere har planlæggerne haft en selektiv tilgang til borgerinddragelse. Aktørerne, som har deltaget, er i mange tilfælde blevet udvalgt af kommunen, fordi det er forventet, at aktørerne har en viden omkring specifikke forhold og særlige interesser, som er relevante for projektet. Disse aktører er især foreningsbestyrelser, handelsstanden samt enkelte repræsentanter for forskellige grupper af borgere. Igennem dialog med disse grupper, får planlæggerne en viden om samfundet og hvilke interesser, som eksisterer. Til en vis grad

kan foreningsbestyrelser også fungere som repræsentanter for specifikke grupper, men det er nødvendigt, at planlæggeren kan skelne mellem bestyrelsesmedlem og privatperson, for det er svært for det enkelte individ at opdele sine interesser.

For projekterne På Forkant og Sæby Masterplan er det hensigten at inddrage den brede befolkning med særlig fokus på unge og børnefamilier, hvor alle borgere er tildelt samme grad af indflydelse og har lige mulighed for deltagelse.

4.2 Byudviklingsprocesser i Sæby

Byudviklingen i Sæby foregår gennem to projekter: På Forkant og Sæby Masterplan. Formålet for projektet På Forkant er som nævnt at sikre en langsigtet strategisk udvikling for byen. Sæby Masterplan vil blive inkluderet i På Forkant-projektet. Derfor er det også svært at skelne mellem processerne for de to projekter, da viden, som opnås gennem den ene proces, videreføres til den anden proces. For begge processer gælder et politisk ønske om at inddrage borgerne:

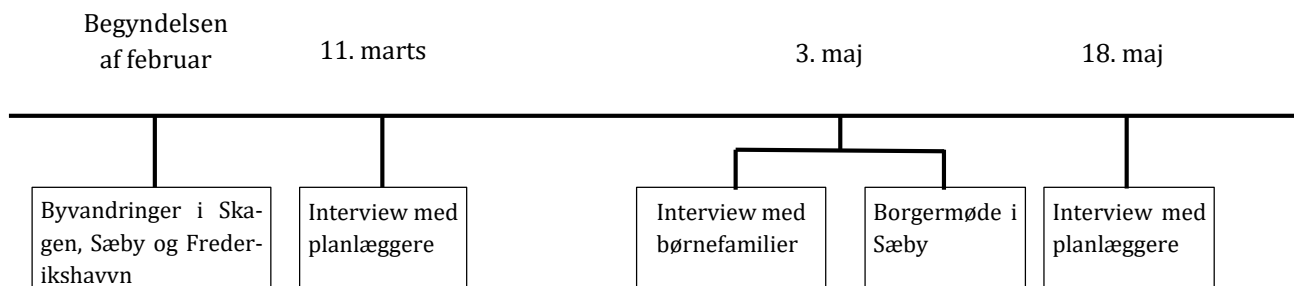
”Udviklingen af projektets indhold sker i tæt samarbejde med borgere, foreninger og erhvervsliv og er åbent for at alle borgere kan bidrage med nye tilgange til udvikling og brug af byerne og blive stærke medspillere i udviklingen.” (Frederikshavn Kommune , u.d. a).

Rationalet herom er, at borgerne besidder en *værdifuld* viden (Frederikshavn Kommune , u.d. a). Projektet På Forkant har særlig fokus på interaktion med unge og børnefamilier. Dette hænger ifølge planlæggerne sammen med, at disse grupper ofte ikke er repræsentativt repræsenteret ved borgermøder (Ellersgaard, 2016a og Jokumsen, 2016a). En anden årsag er, at et af projektets mål er at gøre Sæby mere attraktiv for denne gruppe borgere, således det vil også tilflytningen. Derfor er det vigtigt at være i dialog om gruppernes perspektiv på byens styrker og svagheder. I første omgang er målet at gøre byen attraktiv for de unge og børnefamilier, som kommer fra byen, men er flyttet derfra på grund af uddannelse eller arbejde (Frederikshavn Kommune, u.d. b).

Som opstart i processen afholdt Frederikshavn Kommune byvandring i Sæby såvel som i de to øvrige byer. Byvandringerne var opdelt mellem unge, børnefamilier og foreningsliv. Planlæggerne havde på forhånd i samarbejde med to konsulenter fra Adept og 12 byer bestemt byvandringens rute ud fra steder i byen, som har potentiale og kan udvikles. Ved de forskellige punkter i byen havde de deltagende mulighed for at fortælle, hvordan de bruger området samt, hvad det mangler. Efter byvandringen fulgte en diskussion på et mere generelt plan om byens styrker og svagheder. Kommunen forsøgte at engagere børnefamilier til at deltage gennem invitationer i den lokale avis, på Facebook og gennem personlige relationer. Det har dog været svært at aktivere denne gruppe borgere. I Skagen blev byvandringen med børnefamilier afholdt sammen med byvandringen for foreningslivet, som afholdtes samtidig, da kun én familie deltog.

I perioden frem mod et borgermøde, som er kulminationen på borgerinddragelsesprocessen, har det været muligt at kontakte og snakke med kommunen om Sæbys udvikling. Det har blandt andet forenings- og erhvervslivet benyttet sig af.

Borgermødet blev afholdt den 3. maj. Til dette møde var alle inviteret – borgere samt repræsentanter fra forenings- og erhvervsliv. Omkring 200 borgere deltog i mødet. En stor del af deltagerne var ældre, hvorved andel af både børnefamilier og unge var lille. Mødet kan derfor ikke defineres som repræsentativt.



Figur 4: Oversigt over borgerinddragelsesprocessen og tidspunkter for interviews.

Borgermødet bestod af oplæg både fra Michael Jentsch fra Frederikshavn Kommune og Thorkild Ærø fra SBI. Jentschs oplæg omhandlede de problemstillinger, som opstår i forbindelse med fraflytning, hvor særligt aldersforskydningen var en diskussion i fokus. Formålet var at udfordre borgernes opfattelse af byen samt, hvad den skal kunne tilbyde i fremtiden. Oplægget fra Ærø var baseret på de generelle udfordringer som byer som Sæby står overfor i dag på grund af urbaniseringen samt, hvad der kan gøres fremover for møde denne udfordring. Oplægget bestod i høj grad af grafer, som var tilknyttet den generelle udvikling for de danske yderområder, og blev forklaret med brug af fagtermer. Der kan altså have opstået en sprogbarriere gennem dette oplæg. Efter oplæggene var borgerne inddelt i fire grupper, hvor de skulle diskutere, hvad der er godt og mindre godt i byen samt, hvad der i fremtiden skal undgås og udvikles. De fire grupper skulle rotere mellem de fire kategorier, således alle borgere havde mulighed for at bidrage til hver kategori. Deres bidrag blev skrevet individuelt på sedler, som kommunen indsamlede.

Efter borgermødet blev afholdt og frem til efteråret arbejder planlæggerne med borgernes bidrag. Både borgere, der deltog, og de, som ikke deltog, har også kunne skrive deres input på Facebooksiden MITSæby og ved at kontakte kommunen direkte. Disse bidrag vil ligeledes indarbejdes i masterplanen og På Forkant-projektet.

Masterplanen vil blive sat i høring i løbet af efteråret 2016. I forbindelse med denne høring vil der blive afholdt et møde, hvor borgerne igen har mulighed for at deltage. Formålet med dette møde er at forklare målene i masterplanen samt give borgerne mulighed for at diskutere disse mål.

Processen bag På Forkant-projektet og masterplanen har haft til formål at inddrage borgerne i Sæby. Det kan diskuteres, hvor repræsentative de har været, men dialogen har været åben for alle. I de følgende analyser vil det blive diskuteret, hvordan processerne stemmer overens med børnefamiliers forventninger til processen. Den første analyse forsøger at forstå de rationaler, som planlæggerne ved Frederikshavn Kommune arbejder efter. Analysen vil diskutere det demokratiske aspekt i processen. I den efterfølgende analyse vil børnefamiliers forventninger til egen deltagelse og mulighed for indflydelse blive analyseret. Disse to analyser skaber grundlaget for en diskussion af borgerinddragelse i dag.

5. Demokrati i borgerinddragelse

Denne analyse har til formål at afdække borgerinddragelse som demokratisk proces. For disse processer opstiller planlæggerne rammerne for borgernes indflydelse på processen og den endelige beslutning. Derfor vil planlæggernes rationaler bag borgerinddragelse blive diskuteret med henblik på at skabe en demokratisk borgerinddragelsesproces for projekterne På Forkant og Sæby Masterplan.

Processerne for projekterne På Forkant og masterplan i Sæby har haft det formål at være åbne og at engagere borgere: *"Frederikshavn Kommune har (...) fokus på at skabe et bredt engagement, og forløbet vil tage udgangspunkt i den værdifulde viden, som borgere, erhvervsliv og andre lokale aktører råder over i forvejen. Med udgangspunkt i de lokale vinkler skal der inspireres til at tænke og handle i nye retninger."* (Frederikshavn Kommune, u.d. c).

Analysen vil forsøge at forstå de rationaler, som ligger bag dette udsagn og hvilke rammer disse medfører for borgernes mulighed for deltagelse. Det demokratiske perspektiv i planlægning influerer måden, hvorpå planlæggere forstår borgerinddragelse. Gennem mere direkte demokratiske processer får borgere og andre aktører mere magt og dermed indflydelse til at påvirke proces og beslutning. Det vil blive diskuteret i henhold til den teoretiske ramme i dette projekt om planlæggernes bevæggrunde bag involvering af borgere stemmer overens med teoriens rationaler: Er processens formål blot at legitimere kommunens projekt gennem involvering af borgere eller har borgerne reel indflydelse til at påvirke projektet?

Det vil først blive analyseret, hvordan planlæggerne forstår viden i projekterne På Forkant og Sæby Masterplan. Det vil blive diskuteret, hvordan planlæggerne bruger borgernes viden og hvilken viden, som de selv som embedsmænd bidrager med.

Derefter analyseres planlæggernes tilgang til afvejning af interesser. Denne analyse bygger på den kommunikative dialog, hvor processer er åbne for alle og giver mulighed for alle for at diskutere sine interesser for i fællesskab at finde den løsning, som er for det fælles bedste. Det er ikke blot borgere og andre aktører, som har interesser i projekterne, men kommunen selv har også altid en interesse. Det vil blive diskuteret, hvordan kommunen forhandler ønsker og idéer, som også inkluderer egne interesser.

Til sidst bliver det analyseret, hvor repræsentativ processen er – både de enkelte aktiviteter (byvandringene og borgermødet). Dette diskuteres ud fra planlæggernes perspektiv. Det har været vigtig for kommunen at inddrage de borgere, som kan defineres som *the silent majority*, med særlig fokus på børnefamilier. Det vil blive diskuteret, hvordan repræsentativitet forstås og søges, og hvis ikke processen er repræsentativt er det så muligt for planlæggerne at planlægge for kollektive interesser?

5.1 Borgernes bidrag

Borgerinddragelsen i forbindelse med projekterne På Forkant og Sæby Masterplan spiller en vigtig rolle i processen. Begge projekter tager udgangspunkt i den viden, som borgerne besidder. Planlæggerne Marianne Ellersgaard og Bente Jokumsen fremhæver, at processens åbenhed er bestemt ud fra et politisk ønske:

"Et politisk ønske om en bredere borgerinddragelse end vi hidtil har ført. Altså lige nu er man ikke så vild med den selektive udvælgelse, som vi har kørt førhen. (...) Nu lægger man mere vægt på den brede borgerhøring. (...) Det er sådan helt konkret i Sæby. (...) Man vil gerne have en fuldstændig åben proces for alle, hvor alle skal kunne komme til orde, og hvor vi holder borgermøde for alle sæbynitter." (Ellersgaard, 2016a)

For kommunen er det vigtigt, at denne proces også engagerer de borgere, som sjældent deltager i disse aktiviteter, for at få viden, som normalt ikke er en del af diskussionerne, idet den ikke er kendt. Borgermødet var opbygget således, at borgerne var placeret i mindre grupper, hvor de skulle nedskrive interesser og forslag på individuelle sedler. Der var mulighed for at diskutere disse med resten af borgere, som sad ved bordet, men da planlæggerne ikke styrede samtalerne med henblik på at skabe debat, var det også muligt for den enkelte blot at skrive sine idéer ned. Derigennem fik kommunen viden fra borgere, som ikke ville have ytret sig, hvis mødet var bygget op omkring håndsækning, hvorefter borgeren fik mulighed for at tale foran hele forsamlingen.

Gennem byvandringerne var det åbnet for f.eks. alle børnefamilier i Sæby at deltage. Kommunen havde dog grupperet borgerne som eksempelvis børnefamilier, unge og erhverv, før de kunne tilmelde sig. Børnefamilier og unge var særligt udvalgte, da disse grupper ofte er underrepræsenteret ved borgermøder. Dette var årsagen til en særlig fokus på disse grupper. Formålet med byvandringerne med disse grupper var derfor at få en viden, som planlæggerne ikke får ved normale borgermøder. Det var forventet blandt planlæggerne, at borgerne inden for hver gruppe repræsenterede en bestemt række interesser, som kvalificerede dem til at deltage i de forskellige grupper.

Byvandringerne gav mulighed for at diskutere det konkrete i en strategisk sammenhæng. Planlæggerne erkender, at den strategiske diskussion ofte er svær at starte med borgerne, da det lettere for borgerne at snakke om konkrete, fysiske udfordringer i byen:

"Vi har alligevel en forestilling om, at med udgangspunkt i det konkrete kan snakke om noget der bliver en anelse mere strategisk med borgerne. Det er jo det vi gerne vil. Vi har en tendens til med de enkelte små projekter og gerne vil gå i en bestemt retning og se en sammenhæng med det, vi gør. Det kan vi ikke forvente, at der er nogen andre, der kan spille op i mod." (Ellersgaard, 2016a)

Inden borgermødet havde planlæggerne på baggrund af tidligere afholdte møder som byvandringerne en fornemmelse for de interesser, som eksisterede i samfundet. Der var en stor del af besvarelserne, der bekræftede det, som var forventet. Jokumsen (2016b) påpeger, at de besvarelser også er vigtige og bærer en værdi, idet de viser, hvor udbredte bestemte interesser er.

Selvom politikere og planlæggere har skabt en åben proces, hvor borgernes bidrag vægtes højt, påpeger planlæggerne, at de blot *spørger* borgerne – borgerne er ikke med til at *skabe*. Det kan derfor argumenteres for, at magtfordelingen ikke er ligeligt fordelt mellem borgere og kommune. Borgernes interesser er vigtig,

så længe de stemmer overens med politiske visioner. Borgernes viden bliver set som vigtig for at skabe et projekt, der er forankret i lokalsamfundet. Dette er årsagen til, at borgerne inddrages. Selvom formålet er at skabe en demokratisk proces, diskuterer planlæggerne værdien af deres egen og politikernes viden: *”Man kan ikke forstille sig at involvere alle usagkyndige i økonomisk styring eller sundhedsvæsenet. Der er nogle, som ved noget om, hvad der kan være godt og skidt – også på lang sigt.”* (Ellersgaard, 2016a). Ifølge planlæggerne bør der altså ikke blot ses bort fra den ekspertviden, som de besidder. Der skal altså ske en afvejning af viden. Reelt kan det forestilles, at dette vil være til planlæggernes fordel, idet de kan argumentere for strategisk udvikling.

Borgernes bidrag til projektet bygger på det kommunikative rationale om, at borgernes viden og deltagelse i processen vil skabe forankring af det endelige projekt. Planlæggerne mener dog ikke, at borgerne har kompetencer til transformere deres konkrete idéer til strategiske mål. Derfor er det planlæggernes opgave at fortolke borgernes viden til strategiske sammenhænge, da de besidder ekspertviden.

5.2 Interesser kontra visioner

Både borgere, andre aktører og kommunen har interesser i udviklingen af et projekt. Borgerinddragelsen er bygget omkring en åben dialog. Den åbne dialog bygger på det kommunikative rationale om, at aktører gennem en ærlig proces, hvor alle deltagere er lige, gennem dialog kan finde den bedste løsning. Det vil her blive analyseret, hvorvidt dette rationale er målet for diskussionen af interesser – særligt på borgermødet i Sæby. Når processen er åben for alle, og kommunen inviterer til diskussion om byens fremtid, er det forventeligt, at de deltagende regner med, at deres interesser bliver hørt. På den anden side har kommunen og dermed planlæggerne mulighed for at se bort fra disse bidrag, da det i sidste ende er politikerne, som har den reelle magt:

”Det er også det der med, hvad kan borgerne så forvente. Når vi nu har været på byvandring her i Frederikshavn og har været sammen med nogle, som havde vældig mange ideer i virkeligheden. De forventer at se det udmøntet på en eller anden måde. Se at det har haft en betydning og der kan man godt se, at man kan komme ud i dilemmaet med, at der kan være nogle politiske holdninger, som gør man ikke kan eller vil realisere det og gå i den retning og bakke op om det. Det er de vilkår. Dem er man sårme også nødt til at være bevidste om og gider man så som borger [at deltage], når man ikke kan være sikker på, at det får en betydning.” (Ellersgaard, 2016a)

Det er et dilemma planlæggerne er bevidste om. Borgerinddragelsen skal være reel. Det er nødvendigt, at planlæggerne afgrænser de rammer inden for hvilke, at det er muligt for borgerne at agere, således både planlæggere, politikere og borgere har de samme forventninger til processen. Endvidere argumenterer Ellersgaard, at når den endelige beslutning skal tages, er det politikerne, som har magten, og ikke borgerne. Det er altså op til politikerne, hvornår de afgiver magt, men også hvornår de tager den tilbage. Selvom politikerne er blevet valgt gennem demokratiske processer af borgerne, kan det diskuteres, hvad formålet med borgerinddragelse egentlig er, hvis politikerne tager en anden beslutning end den, der er nået frem til gennem borgerinddragelsesprocesser, som er baseret på borgernes interesser. Hvis politikerne altid har mulighed for at træffe beslutninger uafhængigt af resultater fra borgerinddragelsesprocesser, har borgerne reelt ingen indflydelse. Denne fordeling af magt gennem demokratiske processer kan sammenlignes med

Arnsteins femte trin, placation, i *the ladder of participation* jf. 2.1 Udvikling af borgerinddragelse som metode. Borgerne har kun indflydelse på beslutningen, så længe borgernes interesser stemmer overens med politikernes visioner. I denne situation er der ingen magt i indflydelsen. Hvis interesser og visioner ikke kan forenes, tager politikerne den endelige beslutning med baggrund i det argument, at de er blevet valgt til at repræsentere borgerne. Det er en afvejning af indflydelse, som planlæggerne skal foretage, for blot fordi borgerne inddrages i processen, betyder det ikke, at kommunen ikke har en holdning til, hvad der skal ske: *"Skal kommunen fralægge sig holdningen til, hvad der skal ske og så skal alt veje lige tungt"* (Ellersgaard, 2016a)

Selvom politikerne altid har mulighed for at fravælge den løsning, som baseres på borgernes interesse, er dette ikke altid tilfældet. Et tidligere eksempel på en proces, hvor borgerne blev tildelt indflydelse var i forbindelse med Skagen Masterplan. Her var repræsentanter fra nogle erhverv og borgere med til at formulere masterplanen. Det er på baggrund af planlæggernes udtalelser svært at vurdere, hvorvidt politikerne accepterede interesserne, fordi de stemte overens med politiske visioner eller om, den politiske vision netop var lade borgerne få så meget reel indflydelse som muligt. Ellersgaard forklarer, at *"Det var ikke noget, jeg var specielt stolt af, da de [borgerne og erhvervsrepræsentanter] sagde det, men det har vist sig sin styrke, fordi de kan se sig selv i det - det er der ingen tvivl om."* (Ellersgaard, 2016a). Masterplanen er formuleret i borgernes egne ord og interesser, hvilket har gjort den stærk og forankret i lokalsamfundet.

Igennem borgermødet for Sæby Masterplan var planlæggernes rolle neutral, og de ikke deltog i diskussionerne, men hjalp, hvis der var behov for det, eller hvis nogle argumenter skulle uddybes. Dette var en vigtig del af processen, da det var borgernes interesser, som var i centrum og disse ikke skulle være influeret af kommunens visioner. Det er dog kun på denne platform i det specifikke tidsrum, hvor planlæggerne er værdineutrale, idet de også skal indarbejde de politiske visioner. Gennem diskussionerne på borgermødet, blev forskellige interesser identificeret:

"Min fornemmelse fra lige netop den del var at... Altså i pressen hører man altid om dem, der vil undgå mange gange når der er konkrete planer fremme. Dem hører man og de kommer også med på borgermødet. Men jeg synes også det, der var borgermødets styrke, var at her fik vi på skrift også den vægtning, der er i det. For der var også dem, som kom og sagde, vi skal undgå, at Sæby ikke bliver en soveby, vi skal undgå, at Sæby ikke udvikler sig, vi skal undgå nogle ting, som trækker i en anden retning. Dermed kommer vi ud i det dilemma, der hedder hvor-meget-skal-vi-vægte det der med, at den [Sæby] ændrer karakter i forhold til, at den også skal udvikle sig. Jeg synes, det er et godt dilemma. Jeg synes, det på sin vis er et rigtig positivt dilemma at få ud af det her. Nu er det mere legalt at snakke om det: Jamen, I vil egentlig begge dele. Samlet set vil I begge dele. Hvordan finder vi så balance i det. Jeg synes, at det var rart, at vi også fik den del med på et borgermøde, der handlede om at man også gerne vil udvikle Sæby." (Ellersgaard, 2016b)

Nogle interesser bekræfter politikernes visioner for Sæby. Disse interesser var ikke kendt før borgermødet, men kan medvirke til, at politikernes visioner legitimeres – i første omgang i hvert fald i diskussionen om interesser.

Borgere deltog med samme mulighed for at påvirke processen og den endelige beslutning som foreningslivet, erhvervsrepræsentanter og handelsstanden, som også deltog i mødet. Da metoden, hvorved planlæggerne indsamlede viden og interesser, foregik anonymt, er det ikke muligt for planlæggerne at tilegne disse

repræsentanter mere værdi. Borgernes og de andre aktørers interesser, som blev afdækket ved borgermødet, var ikke ensidige, hvorfor planlæggerne i behandlingen af data må afveje de enkelte interesser. Afvejningen sker ved, hvor udbredt interesserne er. Hvis et større antal borgere har den samme interesse, vil denne vægte højere end interesser, som kun få argumenterer for: *"Vi har valgt at skrive alt ned, selvom det sådan er den samme: et eksempel med kystnære havvindmøller, den kommer mange gange, vi har skrevet den ned hver gang selvom det er den samme, men det er få at få hvor meget vægter den."* (Jokumsen, 2016b)

Der er mulighed for deltagerne på borgermødet at sende et dokument til Frederikshavn Kommune, hvori interesser kan uddybes og begrundes. Det kan forventes, at dette i høj grad vil være ressourcestærke borgere og foreninger og organisationer, som vil benytte sig af denne mulighed. Her er det muligt, at disse interesser efterfølgende vil vægtes mere, fordi de er velbegrundede. Planlæggerne argumenterer, at de ubevidst tillægger nogle interesser mere værdi, fordi afsenderen eksempelvis er en vigtig forening i byen. Planlæggerne legitimerer dog dette ved, at disse repræsentanter ved at identificere dem som de *professionelle*:

"Jeg tror også, at vi vil prøve den af ved nogle parter derude. Jeg tror vi vil tage den med under armen ved nogen, hvor vi på forhånd ved - det er mere de professionelle derude som organisationer. Der er jeg sikker på, vi vil vende den med dem, inden vi går offentligt ud med den. Der kan være mange holdninger blandt befolkningen, og det må man være forberedt på og håndtere. Men det vil være skidt for kommunen at gå ud med en plan, som de professionelle vender tommelfingeren ned på." (Ellersgaard, 2016b)

De *professionelle* tilegnes mere indflydelse, fordi de ifølge planlæggerne har en fornemmelse for borgernes interesser, men samtidig også fordi disse repræsentanter sikrer byen udvikling, er det vigtigt at deres interesser inkluderes i planen. Bag dette ligger en sikring almenvellets interesse fremfor kollektive interesser. Planlæggernes rationale er, at disse foreninger og organisationer skal have de bedste muligheder for udvikling.

Under en byvandring i Skagen i forbindelse med projektet På Forkant i Skagen, hvor fire erhvervsrepræsentanter deltog, blev det diskuteret, hvordan rummene i byen bliver brugt. Dette eksempel er ikke en del af borgerinddragelsesprocessen i Sæby, men det illustrerer, hvilke udfordringer planlæggerne kan stå overfor ved at tillægge *de professionelle* mere indflydelse end andre borgere. På mødet blev der refereret til, hvordan de som privatpersoner bruger eksempelvis havnen om sommeren. Under den efterfølgende diskussion bevægede deltagerne sig mellem rollerne som privatpersoner og repræsentanter, og det var svært at skelne mellem personlige og kollektive interesser. Det er vigtigt, at planlæggeren skelner mellem dette, ellers er beslutninger, som egentlig burde være baseret på kollektive interesser, ikke repræsentative.

Interesserne, som blev præsenteret på borgermødet i Sæby, vægtes som nævnt som udgangspunkt lige meget. Dette skyldes mødets opbygning, hvor borgerne individuelt nedskriver egne interesser og forslag på sedler. Sedlerne afleveres til kommunen anonymt, hvorfor planlæggerne i princippet ikke kan tillægge nogen interesser mere værdi, fordi afsenderen er en bestemt person og organisation. Borgernes interesser, som blev afdækket ved borgermødet, var ikke ensidige, hvorfor planlæggerne i behandlingen af data må afveje de enkelte interesser. Afvejningen sker ved, hvor udbredt interesserne er. Hvis et større antal borgere har den samme interesse, vil denne vægte højere end interesser, som kun få argumenterer for: *"Vi har valgt at skrive alt ned, selvom det sådan er den samme: et eksempel med kystnære havvindmøller, den kommer*

mange gange, vi har skrevet den ned hver gang selvom det er den samme, men det er få at få hvor meget vægter den." (Jokumsen, 2016b) Interesserne vægtes i forhold til, hvor udbredte de er blandt de deltagende borgere som helhed. Behandlingen af interesser kan altså ses lidt som stemmeafgivelse. Planlæggerne argumenterer, at de i nogle tilfælde kan gætte sig til afsenderen grundet interesserne. Det er altså muligt, at nogle interesser – bevidst eller ubevidst, vil indarbejdes i projekterne, selvom opbakning til interesserne blandt befolkningen vil være lav. Endvidere har det været muligt for borgere, organisationer og foreninger at indsende en præsentation og argumentation af sine interesser med begrundelse og uddybelse. Det kan også forventes, at de interesser, som er velbegrundede, vil vægte mere i afvejningen. Som udgangspunkt kan afvejningen af interesser altså karakteriseres som repræsentativ, da de interesser, som er mest udbredt blandt de borgere som deltog, vil vægte mest. Det er dog risiko for, at kommunens egne visioner og foreninger og organisationers interesser vil influere projekterne i højere grad end den almene borgers interesser.

Planlæggerne skaber en proces, som har det officielle formål at sikre en proces, som er baseret på forhandling af borgernes interesser. Den reelle proces giver borgerne mulighed for umiddelbart at deltage på lige fod med andre aktører. Selv borgerinddragelsesprocessen er struktureret således, at alle borgere med forskellige ressourcer og kompetencer kan deltage, da det ikke er nødvendigt for borgerne at kunne deltage i forhandlinger. Planlæggerne forventer ikke, at borgerne kan præsentere strategiske mål, men accepterer de konkrete forslag borgerne kommer med. Planlæggerne påtager sig arbejdet med efterfølgende at transformere de konkrete forslag til visioner.

5.3 Repræsentativitet

For at processer skal være demokratisk, må de være repræsentative. Repræsentative processer er, hvor alle grupper i samfundet deltager og alle deltagere har samme mulighed for at påvirke processen og beslutningen, jf. 2.2 Planlægning i det 21. århundrede.

Planlæggere skelner mellem *the usual suspects* og *the silent majority*. Selvom processen er åben for alle borgere og andre aktører og i den henseende er demokratisk, er processen ikke demokratisk, hvis store dele af befolkning, hverken selv deltager eller er repræsenteret ved borgerinddragelsesprocessen.

Planlæggerne ved Frederikshavn Kommune erkender, at der er nogle grupper i Sæby, som er svære at få til at engagere sig i planlægning. Som tidligere nævnt har formålet med processen i forbindelse med På Forkant været at involvere især unge og børnefamilier, som ofte ikke deltager. Heri ligger også en erkendelse af, at borgerinddragelse ved tidligere projekter ikke har været repræsentative udsnit af befolkningen:

"Vi [får] altid fat i de velformulerende. De, der er vant til at ytre sig - eller måske ikke vant til, men i hvert fald ikke har noget imod det. At det har en social slagside - det er en kæmpe udfordring for os. Selvom vi prøver på have en bredde ind i det, så er der nogle, der er rigtig svære at få fat på, for de kommer ikke af sig selv. Selvom vi er tæt på med at invitere - ansigt-til-ansigt giver dem en invitation, så er det ikke nødvendigvis nok til de kommer." (Ellersgaard, 2016a)

The silent majority kan altså siges i mange tilfælde at være borgere, som har et lavt uddannelsesniveau og dermed også kan have mindre økonomiske og sociale ressourcer. Samtidig peger Jokumsen på, at borgere, som lever det *stille liv* og er tilfreds i hverdagen i mindre grad har brug for at give sin mening til kende:

"Det er selvfølgelig nogen, som har - alle har jo en holdning, men der er også nogen som gerne vil give deres holdning til kende, men dem som egentlig, nu ved jeg ikke om, jeg bruger nogle forkerte ord, men sådan lever lidt stille liv og bare sådan er tilfreds med sit liv og passer sit arbejde og er sammen med sin familie" (Jokumsen, 2016a)

Der er blandt planlæggerne både en erkendelse af, at en stor del af borgerne generelt er svære at aktivere i planlægningsprocesser, men forklarer det med, at borgerne i bund og grund er tilfredse med deres liv. Endvidere påpeger planlæggerne, at årsagen til manglende engagement kan skyldes sproget. Det er muligt, at borgere, som ikke forstår processen og dens formål, afholder sig fra at deltage. Jokumsen (2016a) fremhæver de unge mænd i Frederikshavn, som arbejder med deres biler. Denne gruppe interesserer sig for helt andre ting end det, som planlæggerne ønsker at diskutere. Det drejer sig dog om at gøre det relevant for de unge mænd, for de er ligesom børnefamilierne og de ældre en del af byens fremtid. Selvom de ikke er bevidste over deres interesser, kan de gennem processen blive klar over dem, og de kan have nogle ønsker for byens udvikling, selvom de måske ikke forstår planlægningsprocessens formål. Planlæggerne fremhæver selv, at det kan være nødvendigt at inddrage disse grupper gennem andre aktiviteter. Dette bliver dog et spørgsmål om ressourcer, for langt skal man som planlægger gå for at inddrage alle borgere på bekostning af økonomiske ressourcer. *"Skal man død og pine have alle i tale? Nej, det skal man jo ikke, men bliver projektet og bliver aktiviteterne bedre af jo flere der er forskellige grupper, der er inde og give sit besyv med. Det kan man jo diskutere."* (Jokumsen, 2016a) Det handler for planlæggerne om, at repræsentativitet skaber et bedre projekt, frem for at alle borgere skal være repræsenteret grundet et rationale om demokrati. Det er deres opgave at få et repræsentativt udsnit af befolkningens interesser. For at få dette mener planlæggerne, at det er nødvendigt at inddrage borgerne gennem forskellige aktiviteter, da nogle borgere engageres gennem former for borgerinddragelse, mens andre borgere ikke vil deltage i disse former. Samtidig diskuterer planlæggerne, hvornår borgerinddragelsen kan defineres som repræsentativ og om det blot er planlægningens ambition, at alle skal være repræsenteret. Når de tre-fire børnefamilier deltager i byvandringerne, er de samme børnefamilier, som deltager i borgermødet, kan borgerinddragelsen ikke defineres som repræsentativ. Dette er ofte en problemstilling planlæggerne må forholde sig til, da børnefamilier sjældent engagerer sig i borgerinddragelsesprocesser. Det er ikke muligt for planlæggerne på baggrund af den viden, som de få familier, som deltager i processerne, bidrager med, at identificere nogle repræsentative interesser for alle børnefamilier i Sæby. Endvidere skal denne viden ikke negligeres, blot fordi andre børnefamilier ikke deltager. Planlægger argumenterer for, at de har en god fornemmelse af byens interesser gennem dialog med forskellige udvalgte borgere og foreninger. Det kan derfor forventes, at der kan være en tilbøjelighed blandt kommunen til at acceptere deltagende børnefamiliers interesser som repræsentative, hvis disse stemmer overens med de interesser, som planlæggerne observerer gennem den daglige dialog.

Planlæggeren har et ansvar for at skabe rammerne for en proces, som er åbne og lige for alle, før at en proces kan defineres som repræsentativ. Det kan være svært for det enkelte individ at deltage i åbne processer, hvor kommunen allerede har inviteret repræsentanter fra forskellige foreninger og erhverv til at deltage, for det er nogle tunge stemmer, borgeren skal være i dialog med. Planlæggerne indrømmer som tidligere nævnt også, at de ubevidst lader nogle argumenter få en større værdi end andre, hvilket skyldes afsenderen af argumentet:

"Vi lytter til dem, der kommer med forslag til forandringer. Hvis der skal forholdes til noget mere langsigtet eller mere strategisk, så er de der kommer tit folk der er godt uddannet. Hvis der kom nogle andre med deres ord gav udtryk for noget de gerne ville, så skal jeg ikke sige mig fri for, at vi som embedsmænd vil kigge på det og tænke, at det ikke er helt så kvalificeret som nogle andre. Det, tror jeg bare, er rigtig svært at komme ud over. Der får man [borgerne] ikke samme værdi. (...) Det er jo også utilsigtet. Men der er ingen tvivl om at det har en betydning, hvordan noget bliver præsenteret og måske også, hvem det er." (Ellersgaard, 2016a)

Det kan altså diskuteres, at borgerne indirekte har forskellige grader af indflydelse. Selvom det fra planlæggernes side er ubevidst, tilregnes nogle argumenter større værdi, er borgerne ikke ligestillet i processen. Jokumsen (2016a) tilføjer, at det, en gruppe borgere argumenterer for er ligeså kvalificeret som det, de veluddannede argumenterer for: *"Det er jo bare den måde man udtrykker sig på, men der kan jo være lige så mange gode ideer."*

Planlæggerne har forsøgt at skabe en borgerinddragelsesproces, som er åben for alle borgere. De har særlig fokus på inddragelse af børnefamilier, da denne gruppe ofte ikke er repræsenteret ved borgerinddragelsesprocesser. Det drejer sig for planlæggerne om at afveje ønsket om at inddrage børnefamilier for at skabe en repræsentativ proces, og på den side er det en diskussion om ressourcer. Planlæggerne forventer, at børnefamilier, som ikke deltager i mange tilfælde er tilfredse med sit stille liv.

5.4 Delkonklusion

Det har altså været formålet med processerne for På Forkant og Sæby Masterplan at skabe en borgerinddragelsesproces, som giver borgerne mere indflydelse og vægter deres interesser højere, da interesserne er baseret på *værdifuld, lokal viden*. Det er vigtigt for planlæggerne, at borgerne kan se sig selv i det færdige projekt, da de har bidraget til udarbejdelsen. Dette er dog planlæggernes opgave at sikre dette, da de gennem byvandring og borgermøde har haft mulighed for at stille de relevante spørgsmål for projekterne. Som før nævnt er det ifølge planlæggerne svært for borgerne at komme med forslag på et strategisk niveau, men det er planlæggernes fremadrettede arbejde at gøre det konkrete strategisk.

Selvom det er vigtig ifølge planlæggerne at inddrage borgerne for at skabe et projekt, der er forankret i lokal samfundet, vurderes borgernes interesser imod kommunens visioner. Stemmer disse ikke overens, besidder kommunen magten, hvorfor det i sidste ende er planlæggerne og kommunen, der tager den endelige beslutning. Det er planlæggerne, der vurderer validiteten af borgernes interesser. I løbet af borgerinddragelsesprocessen er kommunens visioner ikke blevet præsenteret og diskuteret af borgerne. Planlæggerne argumenterer, at de to projekter skal tage udgangspunkt i borgernes interesser, hvorfor det er vigtigt at indsamle viden omkring dette fremfor at diskutere kommunens interesser. Dette betyder dog, at alle interesser ikke er kendt. Hvis visionerne blev fremlagt, vil det være muligt for borgerne at diskutere disse i henhold til egne interesser. Samtidig risikerer planlæggerne også, at borgerinddragelsesprocessen vil blive defineret som unødvendig og falsk, hvis visionerne er blevet diskuteret i processen blandt borgerne, og det endelige produkt ikke afspejler denne diskussion.

Endvidere tillægges nogle interesser mere værdi end andre på trods af, at planlæggerne argumenterer, at alle borgere har samme mulighed for at præsentere sine interesser. Dette gøres både ubevidst og bevidst. På den ene side er det utilsigtet blandt planlæggerne at tillægge nogle interesser mere værdi end andre. Når

det sker, skyldes de, at interesser præsenteret af velformulerende borgere ofte også er velbegrundede. Modsat vægtes mindre ressourcestærke borgeres interesser ofte lavere. På den anden side tillægger planlæggerne eksempelvis byens foreningers og organisationers interesser bevidst mere værdi. Årsagen hertil er, at disse interesser repræsenterer udvikling i byen. Planlæggerne legitimerer denne tilskrivning af værdi ved, at det er i almenvellets interesse at sikre foreningernes og organisationernes udvikling.

Selvom deltagelsen i processen har været et repræsentativt udsnit af befolkningen, er det altså muligt, at noget viden frem for andet tillægges mere indflydelse på projektet. Dette kan resultere i, at de interesser, som influere et projekt, ikke er repræsentative for den samlede befolknings interesser. For planlæggerne er repræsentativitet vigtig, da det legitimerer de interesser, som fremadrettet inkluderes i projekterne.

6. Forventninger bag børnefamiliers engagement

På baggrund af tidligere borgerinddragelsesprocesser i forbindelse med andre byudviklingsprojekter har Frederikshavn Kommune erkendt, at særlig børnefamilier ofte ikke er repræsentativt repræsenteret ved diverse borgermøder. Derfor er fokus for planlæggerne i Frederikshavn Kommune især på at engagere børnefamilierne i Sæby i forbindelse med udarbejdelsen af en masterplan og udviklingsstrategien På Forkant. Denne analyse har til formål at undersøge hvilke forventninger, som er årsag til børnefamiliers engagement i forbindelse med de to projekter. Borgernes engagement er bundet til nogle forventninger til borgerinddragelsesprocessen. Det vil blive analyseret, hvad disse forventninger er. Analysen tager udgangspunkt i empiri fra to børnefamilier i Sæby samt observationer foretaget i forbindelse med møder mellem borgere og planlæggere i borgerinddragelsesprocessen.

Lokal bevidsthed er en parameter, som definerer borgernes interesser. Dette skal forstås således, at borgere med større lokal bevidsthed er mere interesseret i byens udvikling end borgere, som ikke har en særlig tilknytning til området udover, at de bor der. Dette skyldes blandt andet tiden, hvor et individ har boet i lokal området. Det vil derfor blive analyseret, hvor stor børnefamiliernes lokale bevidsthed er, og om andre faktorer indspiller deres bevidsthed.

Efterfølgende vil det blive analyseret, hvordan det demokratiske perspektiv i borgerinddragelse forstås. Dette afsnit vil analysere, hvilke forventninger borgerne har til egen deltagelse. Borgerne kan kun deltage ud fra de rammer, som planlæggerne har opstillet, men hvornår og hvordan vil det være optimalt for borgerne at deltage?

På baggrund af denne analyse vil børnefamiliernes forventning til forhandling af interesser diskuteres. Ud fra den teoretiske ramme kan det argumenteres, at projekter i højere grad end, hvis borgere ikke har deltaget i projektets proces, vil være forankret i lokalsamfundet, hvis projektets mål bygger på borgernes interesser. Det vil blive analyseret om dette for børnefamilierne er vigtigt og afgørende for deres deltagelse. Forventer børnefamilierne, at processen skal føre til konsensus, eller at kommunen afvejer interesserne og på den baggrund tager en beslutning?

6.1 Lokal bevidsthed

Lokal bevidsthed er en variabel der influerer, hvor engagerede borgere er i lokalsamfundet. Beyazli og Aydemir (2011) argumenterer, at borgere, som er bevidste om lokalsamfundet, vil have en større interesse for at engagere sig i diskussioner og områdets udvikling. Denne bevidsthed er ifølge Beyazli og Aydemir i høj grad sammenhængende med antallet af år, hvor borgeren har boet i området. Det vil altså sige, at det vil være forventeligt, at borgere, som lige er flyttet til en ny by, vil være mindre engagerede i områdets udvikling.

Begge familier, som er del af den indsamlede empiri, er flyttet til Sæby. Lene Merethe Bertelsen og Martin Bach Jensen flyttede til Sæby for ca. 15 år siden, mens Kathrine Møller og hendes familie flyttede til Sæby for mindre end et år siden. Det vil altså være forventeligt ifølge definitionen af lokal bevidsthed, at Møller

vil være mindre engagerede i Sæbys udvikling. Både Martin Jensen og Kathrine Møllers mand er begge opvokset i Sæby, men har i en årrække boet andre steder og stiftet familie. Begge er altså vendt tilbage til byen. Det er muligt, at dette påvirker deres engagement i byens udvikling fremfor, hvis en familie var flyttet til byen uden tidligere tilknytning eller personlige relationer til byen.

Deres deltagelse viser alene ved borgermødet om masterplanen d. 3. maj 2016, at begge familier er interesserede i byens fremtidige udvikling. Endvidere Martin Jensen tidligere deltaget i forskellige andre projekter, og Kathrine Møller deltog også i byvandringen for børnefamilier i Sæby i forbindelse med projektet På Forkant. Der kan være forskellige årsager til deltagelsen blandt Jensen og Møller, men det viser dog, at begge er engagerede og ønsker at påvirke byens udvikling, dog viser det, at Møller, som ikke er opvokset i byen og ikke har boet i Sæby i mere end et år, har en interesse i byens udvikling. Projektet På Forkant startede tidligt en borgerinddragelsesproces. Tidligt i processen blev borgerne inviteret til at deltage i byvandring. Ved byvandringen for børnefamilier i Sæby deltog Kathrine Møller og hendes familie. De er flyttet fra København til Sæby i efteråret 2015. Hendes mand er som nævnt opvokset i byen, men selv har hun ingen anden tilknytning til byen. Hun passer til hverdag selv hendes børn derhjemme og har i den forbindelse startet netværket Sæby Moms på Facebook med fokus på at skabe relationer til og aktiviteter andre mødre og børn i Sæby. Inden for den første uge tilmeldte omkring 200 personer sig netværket, men efterfølgende har aktiviteten mellem medlemmerne været minimal. Som udgangspunkt er det forventeligt, at disse medlemmer selv anerkender nødvendigheden af dette netværk og selv har lyst til at indgå i det, hvis man har tilmeldt til gruppen på Facebook. Dette kan fungere som et eksempel på, hvor svært det kan være at engagere børnefamilier, hvis denne gruppe ikke engagerer sig i et netværk, hvor formålet er meget konkret.

En af forskellene er de sociale relationer, som Møller havde i sin omgangskreds i København. Hun påpeger, at det har været svært skabe personlige relationer med andre børnefamilier i Sæby, selvom hun dog har forsøgt gennem Facebooksiden Sæbymoms, som hun har oprettet. Bertelsen og Jensen uddyber, at sammenholdet i byen ikke er så stærkt. Der kan være en sammenhæng mellem dette og borgernes lokale bevidsthed. Hvis den enkelte borger ikke ønsker at indgå i de sociale relationer i byen, kan dette være et udtryk for, at borgerne ikke har en større interesse i byens udvikling som helhed, men de blot ønsker at sikre egne personlige interesse og dermed ikke er bevidste om byen.

Møller har været særlig aktiv i forbindelse med de to projekter. Hun har som nævnt deltaget i både en byvandring og borgermødet, men på Facebooksiden MITSæby har Møller også kommenteret opslag, som Frederikshavn Kommune har lagt op på siden, og har delt opslagene i Facebookgruppen Sæbymoms for at diskutere Sæbys udvikling med andre børnefamilier.

Det er ifølge alle tre deltageres opfattelse, at børnefamilier er svære at engagere i planlægningsprocesser, fordi de har en travl hverdag, hvor møder om byens udvikling ikke prioriteres. En af deltagerne har oplevet, at en bekendt ikke kunne deltage i borgermødet, da dette faldt sammen med yogatræningen, som var hendes *alenetid* i løbet af en uge. Yderligere påpeger deltagerne, at de finder det mere optimalt, hvis de kommunale planlæggere mødes med børnefamilier dér, hvor de er. Det kan eksempelvis være ved supermarkedet, til børnenes fodboldtræning eller i skolen:

"Jeg lige havde været til byvandring, hvor der heller ikke var nogle, så blev jeg også lidt provokeret af, hvorfor der ikke mødte nogle op. Så de næste gange, hvor jeg var til svømning, så begyndte jeg faktisk at snakke med

nogle af de andre. Hvor jeg sagde; "Hej, jeg har lige været til det her, har I hørt... har I nogle tanker omkring det?" Og alle dem, jeg talte med, de havde jo sindsygt mange gode forslag, ting, som de var utilfredse med osv. Hvor jeg tænker, det skal jo frem. Så jeg tror virkelig, at det er noget med at møde dem også, som jeg sagde før, hvor de er henne. Alle har jo et eller andet... om det så er stort eller småt, der kan gøre anderledes." (Møller, 2016a)

Selvom børnefamilierne ikke deltager i borgerprocesser, betyder det ikke, at de ikke har interesser for byens udvikling. Selvom denne gruppe er del af, hvad det kan defineres som *the silent majority*, kan de også identificeres som, hvad Agger (2005) kalder *ikke deltagende* borgere. Denne gruppe er ikke uinteressert i planlægning, men de ønsker bare ikke at deltage på de traditionelle platforme.

6.2 Demokratiske forventninger

Formålet med at inddrage borgere i planlægningsprocesser er ifølge det kommunikative planlægningsrationale at skabe en demokratisk proces med fokus på samarbejde mellem de deltagende parter, der skaber løsninger, som er forankret i lokalområdet.

Som del af både processen for masterplanen og På Forkant afholdte Frederikshavn Kommune et borgermøde i Sæby. Ifølge planlæggerne var formålet med dette møde at skabe debat om byens fremtidige udvikling. Forud for dette møde har planlæggerne gennem det seneste år snakket med forskellige aktører om deres interesser for byens udvikling. Denne proces har i høj grad været med strategisk udvalgte grupper, som kommunen havde forventninger til både at kunne agere repræsentanter for en større andel af borgere men at de havde også specifikke interesser, som støtter deres egen udvikling, da de var vigtige medspillere i byens fremtidige udvikling.

For Bertelsen og Jensen er borgerinddragelse en demokratisk proces, hvor "*beslutningstagerne lytter til borgerne og søger befolkningens gode ideer og tanker. Dem, der har med tingene at gøre, ved tit nogle ting, som man ikke ved, når man ikke har hænderne i det.*" (Bertelsen, 2016). *Dem, der har med tingene at gøre*, henviser til borgerne som gennem deres dagligt samler erfaringer og oplevelser gennem deres hverdag, mens de, som *ikke har hænderne i det*, referer til politikere og planlæggerne. Borgerinddragelse er altså en proces, hvor borgerne får indflydelse, fordi de besidder en særlig viden om hverdagslivet og dets udfordringer. Jensen argumenterer, at dette skyldes mindre partideltagelse blandt befolkningen. Borgere er i dag repræsenteret mindre end tidligere af de politiske repræsentanter, da ét parti ikke længere repræsenterer én gruppe i samfundet. Derfor er der behov for et direkte demokrati, hvor borgerne har mulighed for at repræsentere egne interesser. Borgerinddragelse er ifølge Bertelsen mere end blot afgive sin stemme som ved et valg: "*Demokrati på en anden måde end stemmedemokrati*" (Bertelsen, 2016). Møller argumenterer at borgerinddragelse bør være repræsentativt for den samlede befolkning i byen, men da mange ikke har "*ressourcerne til det og ikke kan tænke så abstrakt*", og derfor ikke deltager eller også er deltagelsen ikke kvalitativ, er det nødvendigt at være bevidst om at processerne ofte ikke er repræsentative (Møller, 2016). Formålet med borgerinddragelse er for Møller muligheden for en konstruktiv debat og dialog. Endvidere påpeger hun, at borgerinddragelsen vil være af højere kvalitet, hvis den tidlige proces var snæver. Snæver skal i denne sammenhæng forstås som en proces, hvor de som inddrages er borgere, som kan defineres som ildsjæle, samt foreninger og organisationer. Formålet med at udvælge en målgruppe er at sikre en diskussion

af valide interesser, som ikke er personlige præferencer. Gennem denne diskussion af demokrati og borgerinddragelse har Jensen forståelse for Møllers argumentation. Han mener dog ikke, at nogle grupper må udelades tidligt i processen, fordi de ikke besidder de rette ressourcer. Derimod må man bruge andre virkemidler til at nå de borgere, som ikke deltager i borgermøder, fordi de ikke kender deres interesser eller ikke mener, de har de rette kompetencer til at deltage. Møller mener dog, at den brede borgerinddragelse skal komme senere i processen, hvor der er fastlagt nogle specifikke rammer for diskussionen af interesser, som den udvalgte målgruppe har været med til at lægge sammen med kommunen.

Ifølge de tre borgere i Sæby er det deres fornemmelse, at Frederikshavn Kommune gerne vil inddrage borgerne reelt i processen. Årsagen hertil er, at borgerne, som nævnt besidder en viden om byens udfordringer, der er skabt gennem deres daglige brug af byen. Dette betyder, at borgerne skelner mellem lokal og ekspert viden samt, at de kan se en værdi i begge slags, da de ikke argumenterer for, at den endelige beslutning udelukkende skal baseres på lokal viden og interesser.

6.3 Interesser til forhandling

Inden for kommunikativ planlægning er formålet at skabe en proces, hvor borgere indgår i dialog med andre parter herunder kommunale planlæggere. Gennem dialogen bliver interesser diskuteret og forhandlet med det mål at finde en løsning, som er baseret på det bedste argument eller konsensus. I dette afsnit bliver det analyseret med hvordan børnefamilierne forstår muligheden og nødvendigheden af at forhandle interesser samt om, de overhovedet forventer konsensus mellem de deltagende parter.

Formålet med borgermødet i forbindelse med Sæby Masterplan var ifølge planlæggerne ikke at skabe konsensus mellem borgerne, men derimod at inddrage borgerne med henblik på at forstå deres individuelle interesser. De to børnefamilier har været usikre på borgermødets formål. Bertelsen og Jensen har set invitationen til borgermødet i den lokale avis, mens Møller har læst den på MITSæby. Alle tre påpeger, at formålet med borgermødet og dermed også deres rolle i mødet på baggrund af invitationen ikke var klar. Særligt for Møller var det vigtigt at få dette afklaret inden mødet. Derfor kontaktede hun kommunen via MITSæby med spørgsmål om information om mødets struktur. Svaret fra kommunen var på et overordnet niveau om diskussionsemnerne: *"Alle borger kan komme med deres tanker og syn på Sæby - hvad der skal forandres fremover, hvad der skal bevares, hvad man skal have "mere af" osv. Alle de tanker mm. samles og skrives sammen i en "Masterplan".*" (MITSæby, 2016). Når kommunen skriver, at *alle* interesser inkluderes i masterplanen, vil det kunne skabe en forventning blandt borgerne, at *alle* individuelle interesser faktisk vil blive indarbejdet i planen. Hvis borgernes rolle ikke er defineres inden mødet, vil dette medføre, at borgerne skaber nogle personlige forventninger til deres og kommunens rolle i processen. Det er derfor vigtigt, at kommunen ikke skaber yderligere forventninger til borgernes indflydelse, som i realiteten ikke indfries. Derudover afklarede dette ikke Møllers usikkerhed i henhold til deres rolle i mødets forløb: *"[H]vordan foregår det konkret? Via workshops, håndsækning, oplæg fra de enkelte eller?"* (Møller, 2016b). Herefter forklarede kommunen, hvordan mødet var bygget op af oplæg først og derefter workshops, hvor borgerne skulle diskutere, *"hvad der skal ændres, bevares, forstærkes og udvikles i Sæby - i form af sedler og snak ved 4 poster."* (MITSæby, 2016). Vigtigheden af afklaring kan illustreres ved, at én veninde af Møller var tæt på at melde fra, da hun ikke forstod mødet som en platform, hvor det var relevant for børnefamilier at diskutere deres interesser:

"Først troede jeg, at det var sådan noget med man skulle op og holde et oplæg. Og det kunne se, at hende der, som jeg fik overtalt til sidst til at komme idag. Hun sagde også; "Jamen, jeg er ikke een af de højtråbende, så jeg tror ikke, at jeg har lyst til at komme alligevel." Så jeg tror, at det er meget vigtigt, at man sådan får formidlet, hvad er det. Jeg tror, at det afskrækker mange, der tænker; "Nej, det... jeg er ikke så god til at formulere mig eller hvad skal også lige sige." (Møller, 2016)

Dette viser altså, at det er nødvendigt, at rammerne for deltagelse i borgerinddragelse er klare og defineret. Det kan være årsag til, at nogle borgere ikke deltager, hvis de oplever, at de ikke er målgruppen for borgerinddragelsen.

Usikkerhed om mødets forløb har også medført overvejelser om hvilke interesser, som kunne diskuteres på mødet. Da de emner, som skulle diskuteres på mødet, ikke var kendte af offentligheden, medmindre enkelt personer spurgte kommunen direkte om dette, kan det være svært for den enkelte borger at definere de interesser på forhånd, som kan være relevante for problemstillingerne.

Selvom Møller, Bertelsen og Jensen inden mødet ikke ved, hvordan mødet vil forløbe, har de ingen forventninger om, at konsensus er målet. Dette hænger sammen med, at diskussionsemnerne er for åbne. Der er for mange individuelle interesser, som vil blive præsenteret på mødet, til at konsensus er realistisk. De påpeger, at de ud fra den information, som er blevet givet forud for mødet, at konsensus vil være nærmest et umuligt resultat, da rammerne for diskussionen er meget åbne: *"Skal Sæby have en fremtid – et aktivt forningsliv, spændende butikker, gode arbejdspladser, et levende havnemiljø? Så skal du være med til at vise vejen"* (Frederikshavn Kommune, 2016).

Kathrine Møller mødtes inden borgermødet med en gruppe mødre fra Sæby. Årsagen hertil var, at Møller ønskede at afklare interesser med nogle personer, som også kategoriseres som børnefamilier og fra samme sociale klasse. Selvom der eksisterede en usikkerhed om mødets indhold, diskuterede denne gruppe deres interesser i forhold til at gøre Sæby en bedre by for børnefamilier. Det var vigtigt for Møller at diskutere disse med andre, for *"jo flere vi er, jo stærkere er vi."* (Møller, 2016). Modsat havde Bertelsen og Jensen inden mødet ikke mere en et par få afklarede interesser, som var vigtige for dem at bringe ind i diskussionen:

"Jeg mener, at detailhandlen, den er sådan set udfordret af dels storby og dels internethandel. Og vi kommer til at se en by, som skrumper. Og der er ihvertfald flere planlæggere - andre steder - taler for, at man prøver at inddrage bygningerne nede i midtbyen til andre aktiviteter, der skaber liv i midtbyen." (Jensen, 2016)

Jensen har tidligere diskuteret denne problemstilling med Frederikshavn Kommune, men han oplevede, at kommunen var af anden opfattelse. Udover denne interesse for byens udvikling, har Jensen og Bertelsen ikke nogle definerede interesser inden mødet:

"Jeg har bare tænkt, at vi skulle komme med gode ideer til, hvordan vi udviklede byen med.... Kommunen ville gerne vide, hvad borgerne tænker. Jeg forestiller mig, at det er sådan noget med noget mere overordnet planlægningsindsats ift. at få erhvervsudvikling og sådan noget i byen. Det er sådan, jeg har opfattet det." (Bertelsen, 2016)

(Møller, 2016a) Dette vidner om, at borgerne har forskellige forventninger til mødet. Møller har som nævnt også deltaget i byvandringen for børnefamilier i Sæby. Idet hun tidligt har været del af borgerinddragelsesprocessen og har brugt flere ressourcer på projektet end eksempelvis Bertelsen og Jensen, som blot deltager i borgermødet, kan vidne om flere interesser i udviklingen hos Møller. Samtidig har hun også aktiveret sin omgangskreds. Dette er gjort for at sikre, at deres fælles interesser vægter tungere. Dette er ifølge Møller nødvendigt, da borgernes interesse er i forhandling med tungere interesser, som foreninger og organisationer har. Borgerne har en forventning om, at interesserne altså ikke bliver tildelt den samme værdi hos planlæggerne.

På selve borgermødet var forsamlingen af borgere, foreninger og organisationer inddelt i fire blandede grupper, som henholdsvis skulle diskutere: hvad der skal bevares, hvad der skal skrottes, hvad der skal undgås og hvad der skal udvikles. I den første gruppe sad Møller, Bertelsen og Jensen ved det samme bord. Derudover sad der ved samme bord også Møllers mand og to kvinder fra gruppen Sæby Moms. Den første diskussion denne gruppe borgere skulle diskutere var hvad, som er godt i Sæby, og der derved ikke skal ændres i fremtid. Der er en klar gruppering fra start mellem Møllers grupper og Bertelsen og Jensen. Der bliver spurgt lidt ind til den anden gruppes forslag i begyndelsen. Særlig Møllers gruppe har som nævnt på forhånd diskuteret deres interesser, hvorfor de ikke har behov for yderligere diskussion med andre, hvilket kan være årsag til, at diskussionerne ellers foregår inden for hver gruppe.

Efterfølgende roterer grupperne til den næste diskussion, hvor de skal diskutere hvad, som skal skrottes. Ved denne diskussion sidder Bertelsen og Jensen ved et bord sammen med en bekendt fra Sæby og en erhvervskonsulent fra Erhvervshus Nord. Diskussionerne fortsætter fra forrige diskussion om hvad, der er godt og skal bevares i Sæby. Det var svært for borgerne at slippe den forrige diskussion og starte på den aktuelle diskussion om hvad, som skal skrottes i byen. Derfor blev diskussionen mellem Bertelsen, Jensen og den bekendte en blanding af diskussionerne uden nogen klar opdeling af, hvornår de diskuterede det, som skal bevares, og det, der skal skrottes. Dette kan også være årsagen til, at deres bekendte skrev ned på sedlen for hvad, der skal skrottes, noget, som, der kunne udledes af diskussion var noget, han ønskede bevaret. Dette er en af konsekvenserne ved, at planlæggerne ikke sidder ved bordene og holder fokus i diskussionerne. Erhvervskonsulenten bor ikke selv i Sæby, men gennem hendes arbejde spiller Sæby en vigtig rolle. Diskussionerne virker ikke relevante for hende i hendes rolle som erhvervskonsulent, men i stedet spurgte hun ind til nogle ting i Sæby som privatperson. Ved denne diskussion diskuterede Møller, hendes mand og de to veninder alene.

Ved den tredje diskussion var temaet, hvad der skal undgås i fremtiden. Her sad Møllers gruppe og Bertelsen og Jensen igen ved samme bord. Det var her tydeligt, at Møllers gruppe på forhånd havde diskuteret interesser, der faldt under denne kategori. Det blev pointeret af de forskellige medlemmer hvilke interesser, som skulle nedskrives her. Det var vigtigt for denne gruppe, at alle skrev interesserne ned på alle sedlerne. Formålet hertil kan være bundet i Møllers rationale af, at interesserne vægter mere des flere, som nævner disse. Selvom Møller havde nogle interesser, som var relevante for denne diskussion, virkede denne kategori som meget abstrakt for borgerne. Det var svært at pointere en udvikling for byen, som endnu ikke er sket, og som de ikke ønsker.

Den sidste diskussion omhandlede den fremtidige udvikling for Sæby, som borgerne ønsker. Igen diskuterede Jensen og Bertelsen og Møllers gruppe deres interesser ved hvert sit bord. Jensen og Bertelsen sad alene ved deres bord. Jensen havde forinden Bertelsen satte sig ved bordet allerede nedskrevet hans interesser. Da Bertelsen skulle skrive sine forslag, snakkede hun og Jensen kort om Jensens interesser, men det udviklede sig ikke til en diskussion.

Mange af Møllers interesser var i høj grad afhængig af deres sociale kontekst som familie. Deres interesser, som de præsenterede, omhandlede blandt andet skabelsen af rum i byen, hvor børnefamilier havde tilgang. Samtidig var interesserne meget specifikke, hvilket kan skyldes de forberedende møder, som Møller havde afholdt. Modsat var Bertelsen og Jensens interesser mere generelle. Deres fokus var blandt andet bevaring af det gamle bymiljø i Sæby og fremtidig sikring af bymidten.

Forskellige forventninger samt forberedelse før et borgermøde kan skabe barrierer for dialog. Dette betød, at der ikke var nogen reel diskussion mellem deltagerne. Dialogen var mere en udveksling af perspektiver, men som den enkelte ikke forholdte sig personligt til. Det var ikke nødvendigt for borgerne at forstå andre deltagers interesser, da formålet ikke var, at borgerne skulle blive enige om interesser. Derfor var der ingen forhandling af interesser. Det kan altså være mødets opbygning, som er årsag til, at egentlig dialog og diskussion blev opstartet. Idet borgerne skulle rotere ved 15. minut var der svært at starte en diskussion – særlig hvis borgerne ikke på forhånd havde afklaret interesser, som Møller havde. Som følge af rotationen var det heller ikke sikkert, at det var den samme gruppe mennesker, som borgeren skulle fortsætte diskussionen med. En anden mulig struktur af dette møde kunne have været, at borgerne diskuterede i de samme grupper igennem hele diskussionen. Således kunne der skabes en form for relation mellem gruppens deltagere, hvorved det også ville være lettere at udtrykke sine holdninger. Samtidig vil det være muligt at lade diskussionen fortsætte ved det samme bord, således samtalen ikke vil blive afbrudt af roteringen.

6.4 Delkonklusion

Denne analyse har taget udgangspunkt i to børnefamiliers forventninger til borgerinddragelsesprocessen i forbindelse med projektet På Forkant og Sæby Masterplan. Formålet har været at forstå deres forventninger til borgerinddragelsesprocessen, da denne gruppe af borgere ofte ikke er repræsentativt repræsenteret ved borgermøder. Analysen af forventninger er baseret på holdninger og forståelser blandt to børnefamilier, som er højt uddannede og har sociale og økonomiske ressourcer. Den ene børnefamilie deltog i borgermødet på grund af interviewet, men familien har tidligere deltaget i processer i forskellige projekter. Den anden børnefamilie deltog i borgermødet uanfægtet af interviewet og havde også tidligere deltaget i andre aktiviteter i forbindelse med projekterne På Forkant og Sæby Masterplan. Disse to familier kan derfor ikke defineres som repræsentative for den gruppe af børnefamilier, som sjældent deltager i borgerinddragelsesprocesser. Derimod tjener denne analyse at forstå forventninger til borgerinddragelse blandt børnefamilier, som deltager, da deres forventninger bygger på konkrete oplevelser af borgerinddragelse. Denne viden er relevant, for hvis forventninger blandt børnefamilier, som deltager aktivt i borgerinddragelsen ikke stemmer overens de rammer for deltagelse, som planlæggerne opstiller på baggrund af deres rationaler, vil det være svære at engagere den gruppe børnefamilier, som ikke deltager. Det er derfor nødvendigt at kende

forventningerne blandt borgere, som deltager, for videre at udvikle borgerinddragelse. Denne viden, analysen producerer, vil derfor fungere som grundlag for den efterfølgende diskussion af planlæggernes rationaler og børnefamiliernes forventninger til demokratiske processer.

Det kan konkluderes, at andre parametre påvirker borgeres engagement i lokalområdet udvikling end tiden, hvor et individ har levet i området, da Kathrine Møller og hendes familie kun har boet i Sæby siden efteråret 2015. Deres bevidsthed skulle gøre, at deres engagement derfor ikke vil være så stort. Det kan dog ikke udelukkes, at tilknytningen til et område ikke influerer den lokale bevidsthed. I begge familiers tilfælde er en af parterne i familierne opvokset i Sæby og gennem årene, hvor familierne ikke har boet i området, har de stadig haft kontakt til venner og familie i Sæby. En årsag til manglende engagement blandt børnefamilier kan være byens fællesskab. Hvis fællesskabet ikke prioriteres i byen, kan dette betyde, at ansvarsfølelsen for at deltage i byens kollektive udvikling er lav.

Der eksisterer forskellige forståelser af borgerinddragelse som demokratisk proces blandt borgere. Dette kan også være årsag til manglende deltagelse. Bliver borgerinddragelse forstået som en åben proces for alle, vil det være forventeligt, at flere borgere ville deltage, men der også eksisterer andre forståelser som blandt andet, at borgerinddragelse kun er for borgere med definerede kollektive interesser. Idet der blandt deltagende borgere eksisterer differentierede forståelse af det demokratiske perspektiv, er der altså forskellige forventninger blandt borgerne til deres indflydelse på processen. Dette er blot naturligt, at individer har forskellige demokratiske forståelser, men i borgerinddragelsesprocesser kan det være problematisk, da forventninger til processen og borgernes rolle ligeledes vil være forskellig.

Der er blandt ingen af børnefamilierne forventning om, at endemålet for dialogen mellem borgere og kommunen skal være konsensus. Derfor er formålet for dem heller ikke at diskutere og forhandle interesser, men derimod blot at præsentere egne synspunkter. En af de interviewede havde en formodning om, at borgernes interesser vægtede mindre end byens foreningers og organisationers interesser. Derfor havde hun sammen med andre børnefamilier på forhånd diskuteret deres interesser, således disse var afklaret inden borgermødet. Herved mente hun, at deres interesser ville vægte mere, fordi de repræsenterede flere borgere. De andre deltagere i interviewet havde ikke på forhånd afklaret deres interesser, hvilket også påvirkede deres diskussion ved borgermødet, som bar præg af mere generelle interesser.

Blandt børnefamilierne herskede der inden borgermødet en usikkerhed omkring mødets formål. Der var både usikkerhed om mødets opbygning samt målgruppen for mødet. Dette kan medvirke, at nogle borgere fravælger deltagelse, hvis de eksempelvis forventer et møde, hvor de skal holde oplæg for andre eller ved håndsoprækning tale foran en stor sal. Ligeledes vil børnefamilier vælge et møde fra, hvis de forventer det henvender sig til erhverv eller til andre grupper i samfundet. Det er derfor vigtigt, at både struktur og målgruppe præciseres for borgerne, således deres forventninger stemmer overens med borgerinddragelsens egentlige formål.

7. Rationaler og forventninger til borgerinddragelse

Dette kapitel har til formål at diskutere forventninger og rationaler til borgerinddragelse blandt henholdsvis børnefamilier og planlæggere. Det kommunikative planlægningsrationale argumenterer for en åben proces for alle borgere, hvor det endelige projekt er baseret på kollektive interesser, som er fremkommet gennem forhandling af borgernes egne interesser. Det vil derfor blive diskuteret, hvorvidt borgerinddragelsesprocessen for projekterne På Forkant og Sæby Masterplan kan defineres som kommunikativ. Hvis processen ikke har været kommunikativ, kan processerne stadig være demokratiske?

Arnsteins *ladder of participation* illustrerer, hvor demokratiske planlægningsprocesser er. Det demokratiske element er afgøres af magten, som gives til borgerne. Borgerne er i kommunikativ planlægning vigtige medspillere i disse processer, hvorfor det er nødvendigt, at planlæggere tidligt i processen starter borgerinddragelsesprocesserne.

Det kan diskuteres, hvorvidt en kommunikativ planlægningsproces vil skabe en mere demokratiske proces for projekterne På Forkant og Sæby Masterplan. Formålet for projekterne har været at engagere de borgere, som normalt ikke deltager i borgerinddragelsesprocesser, men også at skabe projekter, der er baseret på borgernes interesser. Dette formålet stemmer overens med kommunikativ planlægning. Det har dog ikke været muligt for kommunens planlæggere at engagere ret mange børnefamilier, og det kan diskuteres om de børnefamilier, som deltager, ikke repræsenterer de interesser for børnefamilier, som kommunen allerede kender. Det betyder dog ikke, at denne gruppe børnefamilier ikke er relevante at engagere i borgerinddragelsen, men det er vigtigt at have in mente, at deres interesser ikke repræsenterer alle børnefamiliers interesser. I forbindelse med byvandringen havde Frederikshavn Kommune særlig fokus på de unge og børnefamilier, da disse grupper ofte ikke deltager i borgerinddragelsesprocesser. Det kan diskuteres, hvor legitim denne specifikke udvælgelse af borgergrupper er, idet det er særegne interesser, som indsamles. På den anden side er valget baseret på mange års erfaring af manglende engagementet blandt disse grupper. Dette betyder, at den viden, som disse grupper besidder, ikke har været til stede i tidligere diskussioner. Det viste sig dog at være svært for kommunen at engagere disse grupper, selvom mødet var henvendt specifikt til dem. Dette gælder for byvandringer i Sæby, men også i Frederikshavn og Skagen. På borgermødet i Sæby var repræsentationen af børnefamilier også lav. Dette vidner om, at denne gruppe borgere er svære at engagere i planlægning på trods af, at de får indflydelse til at påvirke det endelige resultat. Endvidere har det ikke været muligt at kontakte børnefamilierne, som deltog i interviewet efterfølgende. Dette kan illustrere, hvordan det kan være svært at fastholde denne gruppe i borgerinddragelsesprocesser igennem længere tid. Selvom kommunikativ planlægning argumenterer for en langvarig proces, hvor interesser diskuteres. Det kan dog vise sig, at processen vil være mere demokratisk, hvis borgerne ikke skal deltage over længere tid, da dette kan betyde, at særlig børnefamilier vil blive ekskluderet i processen. En kortere proces vil i den henseende være mere demokratisk, da chancen for en bredere repræsentativ deltagelse er større.

På den anden side har formålet også været at skabe projekter, som er baseret på borgernes interesser. Rationalet bag dette er forventningen om, at borgerne vil kunne genkende sig selv i projektet, og projektet

derved er mere forankret i lokal samfundet. Dialogen med borgerne er bygget på det kommunikative planlægningsrationale om, at alle borgere har lige mulighed for at præsentere og diskutere sine interesser, da denne proces vil skabe forankring af interesser. Kommunikativ planlægning argumenterer for, at det er vigtigt, at samfundets magtstrukturer ikke overføres til forhandlingerne af interesser. Det kan diskuteres om, borgerinddragelsen for projekterne På Forkant og Sæby Masterplan formår dette. Byvandringerne havde det specifikke formål at engagere borgere, som normalt ikke deltager i borgerinddragelsesprocesser. I denne proces udelukkes der derved nogle grupper i samfundet. I forhold til repræsentativitet kan det diskuteres om, dette er demokratisk, men idet projekterne ikke udelukkende beror viden fra disse grupper samt, at disse grupper muligvis ikke ellers ville have deltaget i processen, kan det bidrage til et mere mangfoldigt projekt. Det forholder sig dog sådan, at både byvandringerne og borgermødets struktur ikke havde ikke det formål at opnå konsensus blandt borgernes interesser. Planlæggerne skaber altså en proces, hvor borgerne er lige, men dette gælder kun i forhold til præsentation af interesser. I forhold til diskussion af de individuelle interesser og den endelige beslutning ligger magten ved planlæggerne og politikere. Årsagen hertil er, at selvom kommunen ønsker et bredere lokal forankret projekt, har kommunen også visioner, som projekterne skal støtte op om. Dette betyder, at borgerne reelt ingen indflydelse har på den endelige beslutning.

I tidligere projekter i Frederikshavn Kommune er borgerne først blevet hørt sent i processerne. Planlæggerne forklarer, at dette skyldes typen af projekter, som kommunen oftest beskæftiger sig med. Det er ofte lokalplaner, som planlæggerne arbejder med. I disse typer opgaver er borgerinddragelse ofte i form af høringer. Idet borgerinddragelsen er lagt sent i processen, er det svært for borgerne egentlig at påvirke noget i planen. Når borgerne ofte først bliver inviteret til at deltage sent i en planlægningsproces, argumenterer forskere, at borgerne fravælger deltagelse, da de forventer, at de ingen indflydelse får, hvilket i mange tilfælde også er rigtigt. Det kan derfor diskuteres, hvor stor forskel der er på disse projekter og borgerinddragelsesprocesserne for På Forkant og Sæby Masterplan, idet borgerne ikke er med til at tage den endelige beslutning. Politikernes og planlæggernes diskussioner af interesser beror dog på borgernes interesser. Idet det er politikernes ambition at skabe et projekt forankret i borgernes interesser, er det forventeligt, at borgernes interesser bliver en del af projekterne, men reelt har politikerne magten til at ignorere interesserne og udelukkende basere projekterne på egne visioner. Planlæggerne påpeger også, at det ikke er for en hver pris, at borgernes interesser inkluderes i den endelige beslutning. Der kan altså trækkes nogle spor fra Arnsteins definition af *placation*. Så længe borgernes interesser er i nogenlunde tråd med kommunens visioner, kan de accepteres af politikerne.

Selvom formålet med borgermødet i forbindelse med borgerinddragelsesprocessen i Sæby var at give mulighed for borgerne at præsentere deres interesser, var mødets struktur uklart for nogle af borgerne. Dette har medført skabelse af forskellige forventninger til mødets dialog. Dette betød, at nogle borgere deltog med meget veldefinerede interesser, fordi de forventede en diskussion, hvor de mest udbredte interesser vægtede mest. Andre borgere havde ikke overvejet hvilke specifikke interesser, de havde. Dette skaber en uligevægtig dialog mellem borgerne, da interesserne reelt blev vægtet efter, hvor udbredte de var i befolkningen. Interesserne blev afvist af kommunen efter, at borgerne havde præsenteret deres interesser. Dette skaber en dialog, hvor nogle borgere reelt har mere indflydelse end andre, idet de har samlet en gruppe,

som er enige omkring specifikke interesser. Borgerne, som diskuterede deres interesser inden borgermødet, havde på forhånd spurgt ind til mødets forløb. De anså derfor deres bedste mulighed for at påvirke beslutningen for at deltage med veldefinerede interesser med større opbakning end individuelle præferencer. Alle borgere havde mulighed for at få denne viden og nedsætte en gruppe, hvor de diskuterede fælles interesser, men grundet forskellige kompetencer og ressourcer har alle borgere i realiteten ikke de samme muligheder for at få denne viden. Samtidig kan borgere også have klare forventninger til borgerinddragelsen, hvorfor de ikke finder det nødvendigt at spørge ind til strukturen. Disse forventninger stemmer dog ikke nødvendigvis overens med den egentlige struktur. Forskel i denne viden betyder, at borgere deltager med forskelligt udgangspunkt. Hvis borgerne ikke har de samme ressourcer, er muligheden for at påvirke processen differentieret mellem deltagerne. Kommunikative planlæggere har et ansvar for at facilitere en proces, hvor alle deltagere og deres interesser behandles lige. Kommunikativ planlægning argumenterer for en proces, hvor samfundets magtstrukturer ikke overføres til borgerinddragelsesprocessen. Kritikere har dog påpeget, at dette i realiteten ikke er muligt. Selvom borgermødet i Sæby var bygget på, at alle individuelle interesser vægtede lige meget, har nogle borgere haft mulighed for at påvirke processen mere end andre, idet de sammen med andre med samme interesser inden mødet er blevet enige om specifikke forslag. Planlæggere må derfor være bevidste om de magtstrukturer, som kan eksistere i dialogen, selvom den er tiltænkt at være lige for alle deltagere. Dette betyder også, at der kan deltage en borger, som repræsenterer interesser, der er delt af mange borgere. Problemet er dog, hvis denne interesse er delt blandt *the silent majority*. Derfor vil interessen ikke vægte meget i processer, som er baseret på en afvejning af interesser i forhold til, hvor udbredte de er blandt de deltagende borgere.

Det kan diskuteres, hvorvidt borgerinddragelsen blot er en form for stemmeafgivelse. For den ene børnefamilie er det vigtigt, at borgerne reelt får indflydelse og ikke bare mulighed for at stemme som ved et valg. Ved en stemmeafgivelse vægter alle stemmer lige højt. Derfor kan der argumenteres for, at det specifikke borgermøde i Sæby, hvor borgerne var inviteret til at diskutere byens fremtid reelt blot var stemmeafgivelse. Der var mulighed for at snakke og diskutere med andre borgere under mødet, men det var ikke formålet, at borgerne skulle blive enige om fælles interesser. Borgerne skulle nedskrive deres individuelle interesser på anonyme sedler, og de interesser, som vil vægtes højest i det videre forløb, er de interesser, som er delt blandt flest borgere. Det er nærliggende at acceptere det demokratiske aspekt i denne behandling af interesser, men det kan diskuteres i henhold til det kommunikative planlægningsrationale om, denne behandling af individuelle interesser kan skabe kollektive løsninger eller blot løsninger for størstedelen af lokalsamfundet. For borgerne betyder dette nødvendigvis ikke, at de ser processerne som udemokratiske, for enten bliver deres interesser inkluderet i den endelige beslutning eller også er de også bevidste om, at alle interesser ikke kan være del af den endelige beslutning.

Den anden børnefamilie har dog en anden forståelse af demokrati. Borgerinddragelsesprocessen bør som udgangspunkt være snæver i henhold til den gruppe borgere, som deltager i opstartsfasen. Formålet er her, at en lille gruppe borgere er med til at definere nogle interesser, som senere skal diskuteres med en bredere del af samfundet. Det kan diskuteres, hvor demokratisk denne tilgang er. På den ene side kan det argumenteres, at borgerne får mere indflydelse på både processens forløb og den endelige beslutning. Modsat er det en lille gruppe, som nødvendigvis ikke er et repræsentativt udsnit af den samlede befolkning, der kan fast-

lægge overordnede interesser for samfundet. Dette gør, at processen ikke er legitim og heller ikke demokratisk inden for den kommunikative forståelse. Nogle borgere vil få mere magt til at skabe rammerne for diskussionen af interesser end andre borgere. Denne demokratiske forståelse adskiller sig fra projekternes egentlige proces, hvor planlæggerne sætter rammerne inden for hvilke borgerne kan diskutere interesser.

Der er altså en forventning blandt de to børnefamilier om reel indflydelse, når borgere bliver inddraget i planlægningsprocesser, hvad enten borgerne har det ene eller det andet syn på demokratiske processer. Samtidig anerkender borgerne også kommunale interesser i projekterne, idet borgerne ikke kræver, at konsensus blandt borgerne er det endelige mål for processen. Derimod accepterer de, at Frederikshavn Kommune afviser interesserne i et forsøg på at transformere de konkrete interesser til strategiske visioner. Denne accept er afledt af en erkendelse af, at få borgere besidder de kompetencer til at tænke strategisk.

Samtidig forventer de også, at planlæggerne lytter til deres interesser, idet de er blevet inviteret til deltagelse. Formålet er altså ikke ifølge borgerne, at de hverken blot skal modtage information eller legitimere kommunens visioner. Udover at lytte til borgernes interesser, forventer borgerne også, at deres interesser bliver en del af det endelige produkt. Der blandt borgere og planlæggere en erkendelse af, at konsensus mellem forskellige aktører ikke er formålet, selvom en borgerinddragelsesproces, som er konsensusøgende, være mere forankret i lokalsamfundet ifølge det kommunikative planlægningsrationale. Årsagen hertil er, at interesserne forstås som individuelle præferencer, som ikke kan forhandles mod en fælles interesse. Både planlæggere og børnefamilierne mener, at både borgernes kompetencer til forhandling er for dårlige samt borgerinddragelsesprocessen forløb medvirker til, at konsensus ikke er muligt. Idet konsensus ikke forventes blandt børnefamilierne, åbner det op for diskussionen om magt og demokrati. For alle interesser kan ikke inkluderes i det endelige projekt. Dette betyder, at interesserne må vægtes. Der er også en erkendelse af, at borgerne ikke bliver givet al magt til at skabe det endelige produkt, idet de eksempelvis ikke forventer, at alle borgere på mødet bliver enige om fælles interesser, men at planlæggerne efterfølgende evaluerer interesser. For børnefamilierne er demokratiske processer altså ikke ensbetydende med lige delt magt. En demokratisk proces for dem er en proces, som er åben, men hvor der også er opstillet klare rammer for deltagelsen. Det er ikke afgørende, at borgernes indflydelse skal være større end kommunens.

7.1 Delkonklusion

På baggrund af diskussionen kan det diskuteres, hvorvidt absolutte kommunikative processer er nødvendige i planlægning. Rationalet for inddragelse af borgerne i planlægningsprocessen var at skabe et projekt, som beror på borgernes interesser. Planlæggerne foretager tiltag, som skal sikre en bredere og mere repræsentativ borgerinddragelse end tidligere borgerinddragelsesprocesser. Blandt andet forsøger planlæggerne at inddrage børnefamilierne, som sjældent deltager og ligeledes ikke er repræsenteret ved disse processer. På den anden side adskiller planlæggernes rationale om demokratiske processer sig fra det kommunikative planlægningsrationale i den henseende, at nogle borgere og foreninger får mere indflydelse end andre. Dette gælder både i forhold til borgere, som på forhånd diskuterer sine interesser med ligestillede for at sikre sig en tungere stemme i forhandlingen af interesser og til planlæggernes behandling af interesser.

I forhold til borgernes interesser er det planlæggerens opgave at sikre en proces, hvor alle har de samme forudsætninger for deltagelse. Ifølge kommunikativ planlægning skal samfundets magtstrukturer ikke overføres til planlægningsprocesserne, men dette har planlæggerne ikke sikret. Endvidere erkender planlæggerne, at de både bevidst og ubevidst tillægger nogle interesser mere værdi end andre. Dette sker bevidst, når byens organisationer og foreninger har nogle stærke interesser. Planlæggerne legitimerer dette ved, at dette sikrer byens interesse som helhed. Ubevidst tillægges nogle interesser mere værdi, hvis interesserne er velformulerede og velbegrundede.

Borgernes forventninger til borgerinddragelsen har været at få tildelt indflydelse. Indflydelse skal her forstås som mulighed for at ytre sine holdninger og interesser samt, at planlæggerne lytter til disse. Konsensus, som mål for processen, er ikke børnefamiliernes forventning til borgerinddragelse. Der er for mange individuelle interesser samt blandt børnefamilierne er der en erkendelse af, at borgere ikke besidder kompetencer til at løfte konkrete interesser til strategiske visioner. Derfor er der en accept blandt børnefamilierne af, at borgerne ikke får absolut magt.

8. Konklusion

Dette speciale har haft til formål at undersøge borgerinddragelse i praksis. Problemstillingen som specialet har undersøgt er: *Hvilke rationaler skaber i praksis rammerne for borgerinddragelse i projekterne På Forkant og Sæby Masterplan i Sæby samt, hvordan harmonerer dette med børnefamiliers forventninger til deltagelse i demokratiske processer i planlægning?*

Kommunikativ planlægning forsøger at behandle de kulturelle og socioøkonomiske forskelle, der eksisterer i samfundet grundet globaliseringen. Idet samfundet er mere heterogent end tidligere medfører, at de individuelle interesser blandt borgerne er mere mangfoldige og komplekse end tidligere. Derfor er det særlig vigtigt, at alle grupper i samfundet er repræsenteret ved borgerinddragende processer. Udfordringen er dog, at borgere – herunder børnefamilier, ikke ønsker at deltage i processer, hvor de ingen reel indflydelse har. Samtidig kan en stor del af befolkningen karakteriseres som *ikke deltagende* borgere. Dette betyder ikke, at borgerne ikke er interesserede i byens udvikling, men at de eksempelvis på grund af manglende indflydelse eller borgerinddragelsesprocessens struktur ikke ønsker at deltage.

Det kommunikative planlægningsrationale bygger på, at borgerne er en del af planlægningsprocessen. Borgerne har en viden om deres lokalsamfund gennem hverdagens oplevelser og interesser for byens udvikling gennem erfaringer. Kommunikative planlægningsprocesser tager udgangspunkt i en demokratiforståelse af, at alle er lige og derfor skal kunne influere både proces og den endelige beslutning. Gennem processen diskuteres og forhandles interesser ærligt blandt alle aktører. Idet alle aktører er åbne og ærlige i dialogen, skabes der tillid mellem parterne. For det enkelte projekt skaber kommunikative processer forankring i lokalsamfundet, men samtidig medfører processen også, at samfundet på lang sigt agerer mere demokratisk også i andre planlægningsprocesser. Det kommunikative planlægningsrationale argumenterer for, at den åbne proces, vil skabe en borgerinddragelsesproces med bedre integration af interesser. Gennem konsensussøgende processer vil aktørerne gennem dialog blive enige om de interesser, som sikrer de kollektive fælles interesser.

Den specifikke case i dette projekt har været borgerinddragelsesprocessen for projekterne På Forkant i Sæby og Sæby Masterplan i Frederikshavn Kommune. Casen er valgt, da formålet for projektet har været at skabe en proces, hvor borgerne har mulighed for at bringe deres interesser med i diskussionen for planernes visioner. Grundet en erkendelse blandt kommunens politikere og planlæggere har fokus i borgerinddragelsesprocessen særlig været børnefamilier, da denne gruppe ofte ikke er repræsenteret i planlægningsprocesser. Hensigten har derfor været at indsamle viden om denne gruppe borgeres interesser. Dette er gjort på andre platforme end normal borgerinddragelse. Kommunen havde inviteret denne gruppe til at deltage i en byvandring i Sæby for at fortælle om deres brug af byens rum. Senere i borgerinddragelsesprocessen var hele byens borgere inviteret til at deltage i et borgermøde. Borgermødet var struktureret således, at borgerne skulle skrive på sedler, hvad der godt og mindre godt i byen samt hvilken fremtidig udvikling, de ønsker. Sedlerne var anonyme. På mødet var det muligt at diskutere interesserne med andre borgere, men formålet var ikke, at borgerne skulle nå til enighed. Konsensus blandt deltagerne var dermed ikke hensigten. Derimod behandler planlæggerne efterfølgende interesserne. Vægtningen af interesserne sker efter,

hvor udbredte de er blandt de deltagende borgerne. For børnefamilierne, som deltog i mødet, forventede ikke at formålet var konsensus. Dette skyldes både tidspunkt for borgerinddragelse i forhold til, at mødet var placeret sent i forløbet, samt for mange individuelle interesser. Både planlæggere og børnefamilierne argumenterer, at borgerne ikke besidder de rette kompetencer for at skabe strategiske mål på baggrund af de konkrete interesser.

Endvidere støtter forståelserne omkring forhandling af interesser ikke det kommunikative planlægningsrationale. Planlæggerne argumenterer, at nogle interesser vægter mere end andre, og at kommunen prioriterer disse på baggrund af rationale om, at disse sikrer almenvellets interesse. Samtidig kan planlæggerne ubevidst tillægge nogle interesser mere værdi end andre, fordi nogle borgere begrundet og uddyber sine interesser. Blandt børnefamilierne er der ingen forventning om forhandling af interesser. En af børnefamilierne har på forhånd defineret deres interesser med det formål, at det vægter tungere, når det er repræsenteret af flere. Den anden børnefamilie har ikke på forhånd nogle klare interesser. Forventningerne til processen er, at kommunen vil indsamle viden om individuelle interesser.

Kommunikative processer med fokus på åben dialog, forhandling af interesser samt demokratisk fordeling af magt er ikke et krav blandt børnefamilier for deltagelse. Det er derimod vigtigt, at processen er veldefineret, således børnefamilierne ved inden for hvilke rammer, som de kan deltage samt formålet for deres deltagelse. Selvom Frederikshavn Kommune gennem projekterne På Forkant og Sæby Masterplan forsøger at skabe en åben borgerinddragelse, er der dog elementer i processen, som gør, at deltagelsen ikke er så demokratisk, som kunne forventes. Nogle interesser vægter mere i samfundet, politikerne har nogle visioner og planlæggerne besidder ekspertviden, som borgerne ikke gør. Disse magtfaktorer kan ikke blot fjernes fra planlægning i praksis, hvis ikke politikerne tillader dette. Derudover deltager børnefamilierne heller ikke, fordi de forventer absolut indflydelse. Borgerinddragelse i planlægning tilrettelægges som demokratiske men i realiteten kan samfundets magtstrukturer det ikke undgås, at magtstrukturerne overføres til borgerinddragelsesprocessen. Det er bedre at erkende dette fremfor at skabe illusionerne om en lige proces for alle. Det blot vigtigt, at rammerne for deltagelsen er kendte og klare for borgerne.

Referencer

Agger, A., 2005. *Demokrati og deltagelse*, s.l.: Statens Byggeforskningsinstitut.

Agger, A. & Hoffmann, B., 2008. *Borgerne på banen*, København: Velfærdsministeriet.

Agger, A., Löfgren, K. & Torfing, J., 2010. Institutionelle former for borgerinddragelse: Et middel til at puste nyt liv i det lokale demokrati?. I: *Nærdemokrati efter kommunalreformen: Erfaringer med netværksbaseret borgerinddragelse*. 1 red. s.l.:Roskilde Universitetsforlag, pp. 11-44.

Allmendinger, P., 2009. Systems and Rational Theory of Planning. I: *Planning Theory*. 2. red. s.l.:Palgrave Macmillan, pp. 49-78.

Alternativet, 2016. *En ny politisk kultur*. [Online]

Available at: <http://alternativet.dk/partiprogram-2-0/>

[Senest hentet eller vist den 5 maj 2016].

Altshuler, A., 1965. The goals of comprehensive planning. *Journal of the American Institute of Planners*, Issue 3, pp. 186-195.

Andersen, I., 1999. *Den skinbarlige virkelighed - om valg af samfundsvidenskabelige metoder*. 1 red. s.l.:Samfundslitteratur.

Arnstein, S. R., 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, Issue 4, pp. 216-224.

Bertelsen, L. M., 2016. *Interview med borgere (se bilag B)* [Interview] (maj 2016).

Beyazli, D. & Aydemir, Ş., 2011. Does Urban Consciousness Help Understand The Citizens Role in Planning?. *European Planning Studies*, Issue 5, pp. 839-860.

Bäcklund, P. & Mäntysalo, R., 2010. Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. *Planning Theory*, Issue 4, pp. 333-350.

Danmarks Statistik, 2016. *Statistikbanken*. [Online]

Available at: <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1366>

[Senest hentet eller vist den 19 maj 2016].

Day, D., 1997. Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept. *Journal of Planning Literature*, Issue 3, pp. 421-434.

Ellersgaard, M., 2016a. *Interview med planlæggere (se bilag A)* [Interview] (marts 2016a).

Ellersgaard, M., 2016b. *Interview med planlæggere (se bilag C)* [Interview] (maj 2016b).

Erhvervs- og Vækstministeriet, 2015. *Vækst og udvikling i hele Danmark*, København: Erhvervs- og Vækstministeriet.

Erhvervsstyrelsen, KL & Realdania, u.d.. *Om Kampagnen*. [Online]

Available at: <http://www.paaforkant.dk/om>

[Senest hentet eller vist den 19 maj 2016].

Fainstein, S. S., 2000. New directions in planning theory. *Urban Affairs Review*, Issue 4, pp. 451-478.

Flyvbjerg, B., 2006. Five Misunderstandings about Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, April, pp. 219-245.

Frederikshavn Kommune, u.d. a. *På Forkant*. [Online]

Available at: <http://frederikshavn.dk/Sider/Paa-Forkant.aspx?topemne=ff4db632-3014-41b8-b443-7af957f9577b>

[Senest hentet eller vist den 19 maj 2016].

Frederikshavn Kommune, 2016. *Sæby Folkeblad*. [Online]

Available at: <http://www.e-pages.dk/saebbyfolkeblad/290/20>

[Senest hentet eller vist den 30 april 2016].

Frederikshavn Kommune, u.d. b. *Frederikshavn Kommune*. [Online]

Available at: <http://www.paaforkant.dk/projekter/frederikshavn-kommune>

[Senest hentet eller vist den 20 maj 2016].

Frederikshavn Kommune, u.d. c. *Frederikshavn Kommune går nu målrettet ind i kampen for at styrke de tre hovedbyer*. [Online]

Available at:

<http://www.paaforkant.dk/aktuelt/aktuelt/frederikshavn%20kommune%20g%C3%A5r%20ind%20i%20kampen%20for%20at%20styrke%20de%20tre%20hovedbyer>

[Senest hentet eller vist den 21 maj 2016].

Golafshani, N., 2003. Understanding Reliability and Validity in Qualitative Research. *The Qualitative Report*, pp. 597-606.

Hall, T. & Barrett, H., 2012. Cities and culture. I: *Urban Geography*. s.l.:Routledge, pp. 162-186.

Harvey, D., 2003. The Right to the City. *International Journal of Urban and Regional Research*, Issue 4, pp. 939-941.

Harvey, D., 2007. Contested cities: Social process and spatial form. I: *The city reader*. 4. red. s.l.:Routledge, pp. 225-232.

Healey, P., 1992. Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. *The Town Planning Review*, Issue 2, pp. 143-162.

Healey, P., 2012. Re-enchanting democracy as a mode of governance. *Critical policy studios*, Issue 1, pp. 19-39.

Held, D., 1995. *Democracy and the global order: From the modern state to cosmopolitan governance*. 5. red. s.l.:Polity Press.

Houlberg, K. & Hjelmar, U., 2014. *Udkantsdanmark i 2024: Færre borgere og mindre velfærd*. [Online] Available at: <http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i9229/Udkantsdanmark-i-2024-Faerre-borgere-og-mindre-velfaerd> [Senest hentet eller vist den 19 maj 2016].

Inch, A., 2015. Ordinary citizens and the political cultures of planning: In search of the subject of a new democratic ethos. *Planning Theory*, Issue 4, pp. 404-424.

Innes, J. & Booher, D., 2015. A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses. *Planning Theory*, Issue 2, pp. 195-213.

Innes, J. E., 1996. Planning Through Consensus Building - A New View of the Comprehensive Planning Ideal. *Journal of the American Planning Association*, pp. 460-472.

Innes, J. E. & Booher, D. E., 2004. Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. *Planning Theory and Practice*, Issue 4, pp. 419-436.

Jensen, M. B., 2016. *Interview med borgere (se bilag B)* [Interview] 2016.

Jokumsen, B., 2016a. *Interview med planlæggere (se bilag A)* [Interview] (marts 2016a).

Jokumsen, B., 2016b. *Interview med planlæggere (se bilag C)* [Interview] (maj 2016b).

Lane, M. B., 2005. Public participation in planning: an intellectual history. *Australian Geographer*, Issue 3, pp. 283-299.

Lennon, M., 2016. On 'the subject' of planning's public interest. *Planning Theory*, pp. 1-19.

Lindblom, C. E., 1979. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, Issue 6, pp. 517-526.

Matilla, H., 2016. Can collaborative planning go beyond locally focused notions of the "public interest"? The potential of Habermas' concept of "generalizable interest" in pluralist and trans-scalar planning discourses. *Planning Theory*, pp. 1-22.

MITSæby, 2016. *MITSæby*. [Online] Available at: https://www.facebook.com/MITsaeby/posts_to_page/ [Senest hentet eller vist den 26 april 2016].

Mouffe, C., 1999. Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?. *Social Research*, Issue 3, pp. 745-758.

Møller, K., 2016a. *Interview med borgere (se bilag B)* [Interview] 2016a.

Møller, K., 2016b. *MITSæby*. [Online] Available at: https://www.facebook.com/MITsaeby/posts_to_page/ [Senest hentet eller vist den 29 april 2016].

- Maaløe, E., 2002. Observation, tydning og tolkning. I: *Casestudier af og om mennesker i organisationer*. 2. red. s.l.:Akademisk Forlag A/S, pp. 154-165.
- Pløger, J., 2004. Strife: Urban Planning and Agonism. *Planning Theory*, Issue 1, pp. 71-92.
- Sandercock, L., 1998. *Towards cosmopolis: planning for multicultural cities*. s.l.:John Wiley & Sons Ltd.
- Sandercock, L., 2000. When strangers become neighbours: managing cities of difference. *Planning Theory and Practice*, Issue 1, pp. 13-30.
- Sandercock, L., 2004. Towards a Planning Imagination for the 21st Century. *Journal of the American Planning Association*, Issue 2, pp. 133-141.
- Sandercock, L., 2005. The Democratization of Planning: Elusive or Illusory?. *Planning Theory and Practice*, Issue 4, pp. 437-441.
- Tewdwr-Jones, M. & Allmendinger, P., 1998. Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning. *Environment and Planning A*, pp. 1975-1989.
- Wallace, M. & Wray, A., 2006. *Critical Reading and Writing for Postgraduates*. s.l.:Sage Publications.
- Watson, V., 2003. Conflicting rationalities: implications for planning. *Planning Theory and Practice*, Issue 4, pp. 395-407.
- Watson, V., 2014. Co-production and collaboration in planning - The differences. *Planning Theory and Practice*, Issue 1, pp. 62-76.
- Yin, R. K., 2014. *Case Study Research: design and methods*. 5. red. Los Angeles: Sage Publications.
- Zeitler, U., 2000. *NIMBY og beslutningsprocessen omkring etablering af ny transportinfrastruktur. Problemer og løsningsmuligheder*. [Online]
Available at: <http://www.trafikdage.dk/papers/soeg/bib.asp?PaperID=601>
[Senest hentet eller vist den 29 april 2016].

Bilag

- Bilag A: Transskribering af interview med planlæggere, d. 11. marts 2016
- Bilag B: Transskribering af interview med børnefamilier, d. 3. maj 2016
- Bilag C: Transskribering af interview med planlæggere, d. 18. maj 2016
- Bilag D: Lydfil af interview med planlæggere, d. 11. marts 2016
- Bilag E: Lydfil af interview med børnefamilier, d. 3. maj 2016
- Bilag F: Lydfil af interview med planlæggere, d. 18. maj 2016